

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO
POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL**

Vagner de Oliveira

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL EM
PEQUENOS MUNICÍPIOS: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ANÁLISE DE
MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ – RS.**

Santa Cruz do Sul
2019

Vagner de Oliveira

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL EM
PEQUENOS MUNICÍPIOS: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ANÁLISE DE
MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ – RS.**

Dissertação apresentado à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Políticas Públicas e Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2019

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL EM
PEQUENOS MUNICÍPIOS: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ANÁLISE DE
MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ – RS.**

Esta dissertação foi submetida à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Políticas Públicas e Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Hermany

Dr. Ricardo Hermany
Professor orientador – UNISC

Dr. Hugo Thamir Rodrigues
Professor examinador - UNISC

Dr. Giovani da Silva Corralo
Professor examinador - UPF

Santa Cruz do Sul

2019

OLIVEIRA, Vagner Chalita de

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ANÁLISE DE MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ - RS. / Vagner Chalita Oliveira. — 2019.

134 f. : il. ; 17 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Políticas Públicas. 2. Município. 3. Gestão Pública. 4. Problemas Sociais. 5. IDH-M. I. Hermany, Ricardo. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A Deus...pela vida e pelo caminho que me colocou com a proteção e as oportunidades para moldar meu caminho.

Aos meus pais Valir e Claci, símbolos de garra e determinação. Minha família que representam o suporte necessário em horas boas e horas não tão boas.

À minha carinhosa esposa Ediele e principalmente às minhas queridas filhas: Thaina, Luana (*In memorian*) e Thalia. Razões do viver e das conquistas. Obrigado... pela paciência e compreensão, por estar e serem as mulheres da minha vida.

Agradeço a todos os meus amigos, os quais não irei nominar, sob pena de cometer injustiça com a grande coletividade de pessoas que tenho o privilégio de confiar e ter minha confiança, mas peço licença para fazer o agradecimento em nome de um grande amigo que tenho a certeza foi símbolo de fraternidade e amizade Fr. Adani Carlos Guerra (*In memorian*).

Agradeço, ainda, aos colegas e aos professores do Programa de Mestrado em Direito, que contribuíram para o enriquecimento de formação acadêmica ao compartilhar debates, angústias, conquistas. São incentivadores do estudo e da árdua, também muitas vezes solitária, pesquisa. Aos professores, mesmo com uma agenda sempre conturbada por serem pessoas com relevante prestígio profissional e acadêmico somaram forças para que todo o conhecimento se relacionasse entre as disciplinas. Ainda, às Secretárias, prestativas e muito queridas, Enívia, Morgana e Rosane, que direta ou mesmo indiretamente, também auxiliaram na condução de toda essa caminhada.

Um agradecimento especial aos meus colegas de turma tanto da linha de pesquisa de Políticas Públicas, como da linha de Constitucionalismo Contemporâneo, pessoas essas que tenho plena certeza que obterão em sua caminhada postos de prestígio acadêmico e profissional, devido ao esmero e a união que transmitiram ao longo dos trabalhos realizados paralelamente.

Por fim, um agradecimento ao meu orientador e professor Ricardo Hermany. Inicialmente conheci suas obras e mais tarde tive a honra de ser seu orientando, com quem aprendi muito, e ainda por certo tenho muito a aprender. Hermany incentivou esta pesquisa juntamente com seu grupo de estudos, concedendo liberdade na escolha do tema, prestando todo o apoio necessário.

“As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu destino e ajudar uns aos outros.”

Amartya Sen

RESUMO

Com o contexto econômico, político e social em que uma determinada comunidade passou a existir, após a institucionalização do poder delegada ao Estado, o interesse acadêmico sobre a compreensão e análise de programas e políticas públicas tem despertado o interesse acadêmico de forma significativa, sendo um assunto abordado e discutido no mundo inteiro. Paralelo à formação de programas e políticas públicas de conotação global, de países soberanos e seus Estados membros, existe a importância em observar e acompanhar a implantação de políticas públicas no âmbito local, verificando qual sua importância e possíveis resultados. Com isso emerge a necessidade da pesquisa acadêmica jurídico-social, buscando avaliar as atuais gestões locais e se essas representam de forma mais próxima o poder público, possuem os meios e recursos necessários para verificarem seus atos e se os mesmos reproduzem adesão social, segurança jurídica, economia, eficiência e a eficácia, além da efetividade das políticas, dos programas e dos projetos públicos e de órgãos ou entidades governamentais. Com a necessidade de conhecer melhor a realidade dos municípios que compõe o Alto da Serra do Botucaraí, através de seus dados estatísticos com foco na área da gestão pública, buscando a efetivação do princípio da subsidiariedade, o princípio da eficiência, bem como a manutenção de competências dos entes locais, por fim na presente pesquisa é buscado identificar os índices de desenvolvimento humano municipal, outros dados informações e índices projetados sobre as realidades locais. Sendo averiguado a existência da possibilidade de poder tornar tais dados ferramentas para a identificação e avaliação de problemas locais e regionais, de que forma isso poderá contribuir para o desenvolvimento e planejamento de políticas públicas na gestão pública? Para responder a esse questionamento foi utilizado a técnica de pesquisa com natureza bibliográfica, o método de abordagem é o hipotético-dedutivo com foco central na gestão pública local, e suas políticas públicas, com análise de teorias, informações e índices, preocupando-se com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica dos métodos de gestão pública que está se propondo observar. Assim, fora encontrado na pesquisa possibilidades e perspectivas com ações e inovações ligadas ao planejamento local e gestão de tecnologias da informação que podem ser introduzidas na gestão pública local de forma cooperativa para o auxílio do desenvolvimento local e do princípio constitucional da eficiência.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Município. Gestão Pública. Problemas Sociais. IDH-M.

ABSTRACT

With the economic, political and social context in which a given community came into existence, after the institutionalization of the power delegated to the State, the academic interest on the understanding and analysis of public programs and policies has aroused the academic interest in a significant way, being a subject that is addressed and discussed globally. Parallel to programs and public policies of global connotation of sovereign countries and their member states, there is the importance to observe and monitor the implementation of public policies at local level, verifying their importance and possible results. With this emerges the need for academic-social research seeking to evaluate current local administrations, and if they represent more closely the government. Also, if they have the means and resources necessary to verify their actions and whether they spread social support, legal reliability, economy, efficiency and effectiveness, as well as the effectiveness of public policies, programs and projects, and government agencies or entities. With the need to better know the reality of the municipalities that make up the Alto da Serra do Botucaraí, through their statistical data focusing on the area of public management, seeking the implementation of the principle of subsidiarity, the principle of efficiency, as well as the maintenance of competences of local entities, where the present research seeks to identify the Human Development Index of the municipality, and other data, such as information and rates on local realities. In order to use these data as tools to identify and evaluate local and regional problems contributing to the development of public policies and better public planning management, the bibliographic research technique was used. The method is the hypothetical-deductive approach with a central focus on local public management, and its public policies, with analysis of theories, information and indexes, emphasizing aspects of reality that cannot be quantified, focusing on understanding and explaining the dynamics of public management methods. The result of the research showed possibilities and perspectives had been found with actions and innovations linked to local planning and information technology management that can be introduced in local public management in a cooperative way to aid local development and the constitutional principle of efficiency.

Keywords: Public policies. Municipality. Public Management. Social problems. HDI-M. (Human Development Index of Municipalities)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PODER LOCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	15
2.1 Estrutura Federalista Brasileira	16
2.2 O município como ente da federação: uma análise dos pequenos municípios	22
2.3 Autonomia Municipal	34
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NORTEADORA DA EFICIÊNCIA	44
3.1 Políticas Públicas de interesse local: aspectos conceituais.....	47
3.2 A importância da participação social nas fases de elaboração das políticas públicas.....	64
3.3 O Princípio da eficiência analisado a partir das políticas públicas locais.	67
4 ANÁLISE DE POSSIBILIDADES, PERSPECTIVAS, AÇÕES E INOVAÇÕES NOS MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAI.	76
4.1 Alto da Serra do Botucaraí a relevância dos indicadores sociais e as ferramentas de desenvolvimento local	77
4.2 Possibilidades, perspectivas e ações para o desenvolvimento de políticas públicas.....	91
4.3 Inovações na gestão pública do Alto da Serra do Botucaraí e possíveis contribuições para o desenvolvimento local.....	105
5 CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

Com o contexto econômico, político e social em que uma determinada comunidade passou a existir, após a institucionalização do poder delegada ao Estado, o interesse acadêmico sobre a compreensão e análise de programas e políticas públicas é significativo, sendo um assunto abordado e discutido em diversas partes do planeta e por grandes organizações internacionais.

Paralelo à formação de programas e políticas públicas de conotação global, de países soberanos e seus estados membros, existe a importância em observar e acompanhar a implantação de políticas públicas em pequenas localidades, verificando qual sua importância e possíveis resultados.

Com isso emerge a necessidade da pesquisa acadêmica jurídico-social, buscando avaliar se as atuais gestões locais, que representam de forma mais próxima o poder público, possuem os meios e recursos necessários para verificar seus atos e se os mesmos reproduzem adesão social, segurança jurídica, economia, eficiência e a eficácia, além da efetividade das políticas, dos programas e dos projetos públicos e de órgãos ou entidades governamentais.

Neste viés o presente estudo busca encontrar ações e inovações introduzidas na gestão pública local de um recorte territorial, avaliando como estas podem auxiliar para o desenvolvimento local e se o princípio constitucional da eficiência está sendo observado pela gestão local, analisando se existem políticas públicas locais específicas na área da saúde, educação e renda e se as mesmas contribuem de alguma forma para a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em municípios situados no Alto da Serra do Botucaraí, no período de 1991 a 2010.

O referido índice de desenvolvimento humano fora amplamente estudado por Amartya Sen, o qual originou uma tese respeitada pelos principais órgãos de desenvolvimento social pelo mundo, este demonstra que o desenvolvimento de dada sociedade não está atrelado tão somente a quantidade de riqueza que circula em um determinado território, mas sim a necessidade de melhora de outros eixos ou variáveis que compõem o índice de desenvolvimento humano que estão de alguma forma ligados à educação e à saúde que, por via de consequência, contribuem para o desenvolvimento de dada comunidade.

No estudo ainda é vertido junto ao poder local e a autonomia municipal a aplicação do princípio da subsidiariedade como forma do Estado realizar o desenvolvimento social com maior envolvimento da sociedade em consonância com as peculiaridades relacionada com o local.

Sendo assim, é buscado analisar o município ou o conjunto de municípios como um recorte social e territorial apropriado para o desenvolvimento de uma política pública, e, se este(s), possui(em) os subsídios necessários dentro da organização administrativa da república do atual pacto federativo. Para tanto é apresentado traços de sua autonomia, as possibilidades e perspectivas das políticas públicas desenvolvidas, observando se estes possuem ou estão aptos a possuir ações e/ou inovações necessárias na aplicação das políticas públicas locais em especial nos municípios que compõe o Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí.

Com os dados obtidos se busca tornar possível uma avaliação do envolvimento da sociedade, dos servidores públicos e dos atores políticos com os meios e recursos utilizados para projeção de políticas públicas. Neste cenário ainda é buscado compreender a inserção do princípio da subsidiariedade e o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e em existindo alguma melhora histórica do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, observar se esta eventual evolução guarda relação com o planejamento ou a implementação de uma política pública local.

Para avaliar a autonomia municipal faz-se necessário uma análise detalhada da atual estrutura federativa e a origem histórica do município, com tal estudo se busca encontrar fundamentos a hipótese do município ser o órgão mais próximo da sociedade e ser mais indicado para conduzir uma política pública com a respectiva descentralização administrativa, com fins de empoderamento local e não de emancipação territorial, conforme teorizado pelo princípio da subsidiariedade.

Dentro do princípio da subsidiariedade a cooperação entre municípios se demonstra como uma alternativa para o Brasil que possui dimensões continentais, como também a pequenos municípios, pois garante um maior desenvolvimento regional, manutenção de competências e concretização de políticas públicas de interesse local. Essa forma de organização pode vir a beneficiar não somente a estruturação das políticas públicas, mas também as necessárias relações de

vizinhança intermunicipal, se auto reconhecendo e sendo reconhecidos por sua participação conjunta, identificando problemas em comum e formas de solução de seus problemas comuns.

São ressaltadas duas hipóteses, a primeira no sentido de que municípios pequenos possuem sua autonomia dentro da estrutura constitucional e muito embora possuam suas peculiaridades inerentes à economia, à cultura e à população podem utilizar-se de ferramentas para, de forma cooperada, identificar pontos comuns para identificar problemas locais, se empoderar dos dados necessários para os atores políticos e sociais desenvolver políticas públicas de solução, prevenção ou neutralização de referidas mazelas. E, a segunda, relaciona-se com o fato de que alguns índices de desenvolvimento possam ser utilizados para buscar os dados e informações necessários para trazer ao debate pontos comuns de problemas e desenvolver de forma conjunta com a participação social soluções por meio de políticas públicas. Entende-se que, quando realizado um planejamento com a participação dos próprios atores que serão beneficiados, a chance de eficiência tende a ser mais positiva.

O seu fundamento basilar é a identificação de alternativas para a redução de desigualdades da sociedade, a inclusão social de regiões marginalizadas e alternativas, possibilidades, perspectivas, ações e inovações acessíveis a gestão pública em especial de pequenos municípios para um ideal voltado a um desenvolvimento sustentável.

De forma a demonstrar a necessidade de conhecer melhor a realidade dos municípios que compõe o Alto da Serra do Botucaraí, através de seus dados estatísticos com foco na área da gestão pública, buscando a efetivação do princípio da subsidiariedade, o princípio da eficiência, bem como a manutenção de competências dos entes locais, nesse interim surge o seguinte problema de pesquisa: A partir dos índices de desenvolvimento humano municipal e outros dados, informações e índices projetados sobre esses municípios é possível utilizar tais índices e dados como ferramentas para identificação e avaliação de problemas locais e regionais? Sendo a resposta positiva, é possível desenvolver políticas públicas e melhor planejar a gestão pública?

O estudo possui natureza bibliográfica, o método de abordagem utilizado é o indutivo monográfico, pois a pesquisa se realizará a partir de uma análise do poder

local e do federalismo, para posteriormente demonstrar que as políticas públicas, são fundamentais para a prevenção de problemas comuns de sociedades locais, o que remete a uma efetivação do princípio da subsidiariedade, com manutenção de competências dos entes locais entre atores políticos e sociais, levando a gestão pública de modo geral a se tornar mais eficiente.

E o método de procedimento permeará entre o hipotético-indutivo, sendo este adotado para a análise dos dados o qualitativo, já a técnica de pesquisa se fará embasada em uma prévia análise de conteúdo e estrutura dos dados, também em alguns pontos se utiliza do método de procedimento comparativo, em que serão comparadas algumas situações e dados colhidos no recorte territorial escolhido.

O foco central é a gestão pública local e suas políticas públicas, com análise de teorias, informações e índices, preocupando-se com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica dos métodos de gestão pública que está se propondo observar. Por fim, a técnica de pesquisa adotada é a documentação indireta bibliográfica, com a reunião de diversas obras sobre o tema estudado, livros, teses, monografias, artigos e outros, de autores estrangeiros e brasileiros que dispõe sobre os temas abordados.

A presente pesquisa acadêmica procura, ainda, estar estritamente relacionada às linhas de pesquisa que compõe o curso, intrínseco à linha de políticas públicas, a qual possui como um dos objetivos a gestão dos interesses públicos para a construção de políticas públicas, uma vez que trata, subjetivamente, do incentivo à coordenação de esforços acadêmicos, sociais e políticos, visando uma busca pela concretização de políticas públicas que são de interesse local e que busquem a inclusão social. Da mesma forma, o estudo também busca manter a harmonia necessária com a linha de pesquisa do grupo coordenado pelo Orientador e Professor Ricardo Hermany, gestão local e políticas públicas, pois se traduz em um estudo focalizado na agenda de demandas locais.

O objetivo geral da pesquisa está na verificação, a partir do estudo de possibilidades e perspectivas de pequenos municípios a apuração de sua autonomia dentro da estrutura constitucional e muito embora possuam suas peculiaridades inerentes a economia, cultura e população, se revela como necessária a solidificação e o fortalecimento dos municípios, com a efetivação do princípio da

subsidiariedade e maior concretização de políticas públicas, para uma maior eficiência da gestão pública e um desenvolvimento mais equilibrado da sociedade.

Assim, o primeiro capítulo se relaciona com o primeiro objetivo específico no qual foi observada a autonomia concedida aos pequenos municípios, assim como a sua posição dentro do federalismo que é a busca de ações e inovações que os municípios podem dispor de forma individual ou de forma cooperada para identificar pontos comuns de problemas locais, quais as possibilidades de se empoderar dos dados necessários para que os atores políticos e sociais possam desenvolver políticas públicas de solução, prevenção ou neutralização de referidas mazelas sociais locais.

Já o segundo objetivo específico, relacionado com o capítulo segundo, verificou-se as políticas públicas e sua conceptualização, bem como, formas de funcionamento. E em terceiro objetivo da presente pesquisa acadêmica, que se desenvolve no terceiro capítulo, traz a abordagem e explicação de alguns índices de desenvolvimento e como estes podem ser utilizados para buscar os dados e informações necessários para trazer ao debate pontos comuns de problemas e desenvolver de forma conjunta com a participação social soluções por meio de políticas públicas. Uma vez que, quando realizado um planejamento com a participação dos próprios atores que serão beneficiados, a chance de eficiência tende a ser mais positiva.

Assim é buscado com este trabalho demonstrar ações e inovações possíveis de serem aplicadas na gestão de problemas sociais locais que demandam políticas públicas e a respectiva inclusão social.

2 PODER LOCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal traz o município na configuração da federação brasileira, fazendo diversas referências ao ente local, em uma breve leitura de seu texto é evidenciado a preocupação do constituinte em enaltecê-lo, quer no plano da estrutura do federalismo, quer na partilha de competências. Embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias.

Dentre os princípios constitucionais é revelado ainda o papel do município como importante agente de políticas públicas e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica municipal. Sob a perspectiva de alguns autores o federalismo brasileiro traz soluções basilares a demandas sociais mediante cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante disposto no artigo 23, parágrafo único.

Não raro, estudos como o realizado por Ferreira (1995), Gurvitch (2005) e Torres (2017) sobre o federalismo apontam para uma reconstrução formal e material da vocação cooperativa entre estes entes que compõe a federação, com ênfase para o ente local, haja vista que a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo.

A Constituição de 1988 acolheu as reivindicações dos movimentos organizados, firmando o compromisso com a igualdade, reconhece garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais e traçou diretrizes de participação da sociedade na concepção, na execução e controle das políticas públicas, o que por conseguinte põe em evidência, sobretudo, o poder local.

Por outro lado, com a garantia de vários direitos sociais, emerge como um percalço um volume elevado e variado de demandas que acabam trazendo um forte impacto à instituição pública, em especial, no órgão mais próximo da população que é o município.

Segundo será demonstrado, o poder local e a autonomia municipal tiveram origem juntamente aos impérios se consolidando e se aperfeiçoando com uma fluente evolução, principalmente após o surgimento e a ampliação dos direitos individuais. A partir de então, o poder local e sua autonomia tornaram-se peças

primordiais para o surgimento da democracia, pois relaciona o povo e a instituição Estatal de forma direta, em que o cidadão pode interagir mais diretamente com as pessoas que o representam e, assim, tornar mais efetiva a aplicação de políticas públicas.

Por isso, para se obter um entendimento mais consistente sobre a matéria em estudo, é necessário analisar a estrutura federalista brasileira e o surgimento/evolução do Município, seu poder e sua autonomia dentro da instituição Estado. Para assim, encontrar seu conceito, sua importância e entender porquê provoca certas mudanças e, até mesmo, o aperfeiçoamento da política institucionalizada no Brasil, em especial, após a Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, antes de adentrar na análise das possibilidades e as perspectivas de políticas públicas em pequenos municípios e da participação social e a avaliação de sua eficiência, busca-se esclarecer o surgimento e a evolução do Município de seu poder, sua autonomia e seu desenvolvimento como personalidade jurídica de direito público instituída pelo contrato social vigente. Analisando a proximidade do município de sua população, identificando se ele desenvolve políticas públicas para atendimento às demandas locais e como sua autonomia e poder podem influenciar na formalização de políticas públicas mais eficientes.

2.1 Estrutura Federalista Brasileira

Antes ao analisar a estrutura é importante compreender o sentido da palavra denominada federação e o que alguns estudiosos do tema atribuem como conceito, uma vez que se trata de uma forma organizacional da instituição denominada como Estado.

Para tal compreensão é utilizado a reunião de ensinamentos de Torres (2017) pela qual antes de conceituar a federação esclarece: nação, corpo político, Estado, povo e província.

Nação é a reunião de um grupo de pessoas que se reconhece a si e a seus semelhantes através de sua convivência pacífica, cultivando sua cultura e suas formas de vivência no tempo, se unindo entre si segundo acreditam ser a melhor forma de proteger e fortalecer seus preceitos.

O corpo político e a associação de cidadãos, pelos quais são guiados pelo Estado que deve gerir os recursos necessários para gerir, executar e controlar as demandas sociais.

Segundo, ainda, Torres (2017), povo geralmente se refere aos cidadãos que possuem direito a voto representando o conjunto de habitantes do país, já província está atrelado ao surgimento de uma “*polis*” com afinidades a culturas e tradições comuns que permitem ao povo de um dado território se relacionar socialmente e debater seus êxitos e problemas.

Uma vez esclarecidos algumas terminologias que podem compor uma federação, Torres (2017), define:

Federação como sendo o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos. Sendo assim, o sistema federal reconhece como base da estrutura política não os indivíduos do conceito liberal clássico e, sim, coletividades. Numa federação do tipo territorial, as províncias estão na base do Estado, consideram-se como entidades dotadas de vida própria, com realidade cultural específica e vida caracterizada como sua. Naturalmente que, além das províncias, existem famílias e cidadãos, classes sociais e partidos. Não importa o caso. Estas realidades podem ser consideradas ou não. São tantas as formas de federação como tantos forem os tipos de coletividades que encontrarmos no corpo político. (TORRES, 2017)

Sendo assim, ao lado da União e dos Estados, os municípios brasileiros por ser uma entidade dotada de vida própria, dentro de seu perímetro territorial, são detentores de legítimo poder estatal concedido pela Carta Constituinte. Ao município é concedido a autonomia em pilares pelos quais se formam a base, na qual é consolidada o município dentro da federação brasileira: autonomia política, administrativa, financeira e legislativa.

Ferrari (1993), embora reconhecendo que o federalismo se assenta sobre duas ideias fundamentais - a autonomia das entidades federativas e a participação dessas na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões - admite a integração do Município como ente federado, referindo que na federação brasileira, conforme a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia sendo essa autonomia limitada pelos princípios contidos na própria Constituição do Estado, Federal e naqueles das Constituições Estaduais.

A Constituição Federal de 1988, dispõe em seu preâmbulo que o país é formado pela união indissolúvel dos estados, distrito federal e municípios, para esta estrutura federativa ora adotada pelo Brasil tenha sustentação, a norma institui a repartição de competências e atribuições entre os entes, de maneira complexa, estabelecendo limites e reconhecendo autonomia, onde coexistem competências concorrentes e privativas de cada ente da federação.

Em certo momento histórico, como por exemplo, a Revolução Francesa, a unificação e a centralização do Estado, era bastante defendida, não se reconhecendo a existência de qualquer outra instituição formal ou informal.

No contexto atual, porém, ressurgiu o reconhecimento do carácter pluralista da sociedade não existindo na estrutura federativa brasileira uma regra indissociável sobre os limites e a autonomia de cada ente. No entanto, existe na Constituição alguns princípios norteadores sobre o reconhecimento de instituições intermediárias, contudo emergem impasses, quando se trata da delegação de competências e da autonomia, fato que leva ao estudo de uma descentralização administrativa do Estado.

Para Torres (2017), na administração descentralizada, o planejamento e a definição de estratégias de organização de políticas públicas competem aos órgãos centrais e a execução aos órgãos locais, que aplicam as diretrizes gerais aos casos isolados, interpretando-as, adaptando-as, e alterando segundo o que as variáveis necessitem reorganizar. Já na administração centralizada, não somente o planejamento, como a execução, competem aos órgãos centrais, limitando-se aos seus agentes inferiores as tarefas subalternas de obedecer e colocar em prática os planos e ordens recebidas do comando central.

Pode ser considerado ainda que a aplicação da prática desde conceito de administração descentralizada, até algum tempo atrás era cogitada como de difícil execução devido à burocracia e a falta de meios de comunicação necessários, o que devido ao avanço de tecnologia da informação e das técnicas de comunicações, se melhor discutido, uma participação e administração mais descentralizada será passível de ser executada. Dessa forma, alguns atos e providências para implementação de soluções para problemas sociais que ficam dependentes de decisão dos órgãos centrais do governo poderiam ser executados por agentes locais.

A descentralização administrativa trata-se de um debate necessário, para que a sociedade possa desenvolver soluções para demandas sociais de forma mais eficiente, efetiva e eficaz, sendo indispensável que as estruturas da administração sofram uma reformulação, no sentido de deixar mais claro e estabelecer hierarquia de funções e de órgãos, de forma tal que se atribua a cada plano a sua responsabilidade própria e a cada setor perfeitamente caracterizado o que lhe compete.

No que tange a demandas sociais e a criação de políticas públicas, geralmente, a atual estrutura, conforme anteriormente visto, tem seu maior impacto remetido para a esfera local, que na maioria das vezes também fica com a competência de implementar as soluções necessárias, porém os enfoques de esforços necessários à melhoria do desenvolvimento social são dados de modo pontual, sem neutralizar a origem do problema, ou instituídos de modo genérico sem observar o que efetivamente são as necessidades locais, fatores que podem tornar redundantes ou inócuos os esforços despendidos no sentido de atendimento a uma demanda social.

Neste viés, o princípio da subsidiariedade, pode ser aplicado aqui como orientador de competências dentro da descentralização administrativa da estrutura federalista brasileira, princípio esse que revela a necessidade de todos os entes possuírem seu poder e sua autonomia dentro da consciência da importância da sinergia necessária na busca cooperativa pelo desenvolvimento da sociedade, sem prejudicar um ao outro.

No que se refere a história do federalismo brasileiro, a Constituição Brasileira de 1988 regulamenta a organização política dos municípios de uma maneira mais minuciosa do que qualquer texto constitucional histórico no país. Por isso, existem algumas faculdades na norma constitucional que levam os entes locais a uma organização institucional, podendo inclusive elaborar as suas próprias Cartas Locais.

Embora exista a possibilidade da elaboração de uma Lei Orgânica, a estrutura organizacional de poder, nos municípios de pequena dimensão territorial e densidade populacional, geralmente é padronizada, inviabilizando-se qualquer tentativa de inovação, quanto ao modelo governamental e sua inter-relação entre governantes e sociedade, tal fato indica a necessidade de um maior empoderamento social local, conforme sustentado por (HERMANY 2010).

O Estado do Rio Grande do Sul concedeu em 1891 através do artigo 64 da Constituição do Estado, o direito aos seus municípios de elaborar as próprias Leis Orgânicas. Nestas formatações locais de leis, porém, na maioria dos casos não é tentado construir exceções ao modelo tradicional vigente em todo o Brasil. Frequentemente, não se vislumbra uma organização da administração local mais adequada às condições e à realidade local.

Cabe ainda ressaltar que em uma breve análise comparativa de leis pode ser percebido que os municípios do Brasil costumam reproduzir normas legais e modelos de organização administrativa do Estado membro a que pertençam ou da União e transferi-los, sem maiores adaptações, para o seu âmbito. São inúmeras as Leis Orgânicas municipais promulgadas em 1990 ou, logo em seguida, contendo inúmeras expressões, dispositivos e instrumentos legais que evidentemente foram apenas transcritos dos textos constitucionais superiores, fatores que podem ser caracterizados como uma simetria legal, que se revela necessária em alguns pormenores. No entanto, em outros aspectos gera comodismo e estagnação, em especial, a pequenos municípios, não desenvolvendo políticas públicas condizentes com as suas realidades.

Tal fator, dentro da estrutura federativa, em alguns casos, está vinculado a uma frequente prática dos políticos locais e assessores legislativos do poder executivo e das câmaras legislativas de tentar obter uma unidade legal entre os três órgãos que compõe a federação (união, estado e município). Essa atitude pode ser explicada tanto pela insegurança de muitos vereadores e servidores públicos, quanto também pelo simples comodismo daqueles que, inicialmente, preferem não arriscar a fazer algum tipo de inovação que possa acarretar algum tipo de problema ou inconsistência legal. A uniformidade das instituições de governo local na estrutura federativa brasileira, em sua grande maioria, tem resultado mais da tradição e da imitação do que de leis e políticas públicas, que efetivamente reproduzam a verdadeira vontade da sociedade local através de uma norma ou que se utilizem efetivamente dos recursos locais disponíveis e necessários para planejar, criar diretrizes e implementar soluções para as principais demandas sociais locais.

A título de ilustração da importância dos pequenos municípios dentro da estrutura federativa e como isso pode se revelar como benéfico a estruturação de todo o país com a disponibilização de mais subsídios a pequenos municípios para

seu desenvolvimento, pode-se observar que em grandes metrópoles, o crescimento populacional, está geralmente atrelado a busca de emprego, conhecimento, ascensão financeira ou tratamento de saúde, enfim de melhores condições de vida e bem estar.

Pode-se, ainda, verter a hipótese ainda de que boa parte das pessoas que abandonam seu município natal, não o fazem por sua vontade vez que suas raízes culturais e seus laços de amizade e família geralmente tem de ser deixados para trás

Como resultado, a maioria das cidades que oferecem oportunidades polarizam um crescimento populacional e isso, não raras vezes tende a ser um crescimento sem um devido planejamento e desordenado, fator que pode causar reflexo na baixa qualidade de vida das pessoas que habitam tais locais.

Como um exemplo podemos referir que o problema da à alta densidade demográfica, geralmente reflete em um aumento do individualismo e uma dificuldade de locomoção ao trabalho ou a espaços de socialização e lazer, fatores que têm levado os habitantes a ter problemas de saúde com altos índices, tais como o *stress*.

Por outro lado, há dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) os quais apontam que em torno de 76% da população está concentrada em 26% dos municípios. E, 74% dos municípios abrigam, apenas, 24% da população. Tais dados estão confirmados, segundo estudos realizados por especialistas como Veiga (2002), Girardi (2008) e Valadares (2014) para identificar uma tipologia, a definição da população rural e urbana no território nacional, razão pela qual existe a necessidade de realizar uma descentralização administrativa para o empoderamento dos pequenos municípios para que esses possam proporcionar um ambiente adequado para que sua população não mais necessite deixar seu território, para habitar grandes metrópoles na busca de acesso aos recursos necessários para se sentir inserido na sociedade.

Dessa forma, pode ser percebido que a estrutura federativa brasileira, considera o município como um ente federado, dispondo de autonomias equivalentes, porém, apesar de possuir pilares sólidos na constituição, alguns municípios, em especial os pequenos, não exploram e não têm a oportunidade de explorar, de forma adequada, sua autonomia administrativa e, por outro lado,

também não recebem qualquer estímulo para que seu papel seja desempenhado de forma mais efetiva.

2.2 O município como ente da federação: uma análise dos pequenos municípios

Partindo da premissa estruturada no item anterior, com linhas explicativas de renomados pesquisadores que se debruçaram sobre a crítica de tal tema, contribuindo com a tese de que o município está alocado como ente do sistema federativo brasileiro, para melhor compreender, em especial os pequenos municípios, necessário se fazer uma análise particular desse ente com algumas considerações sobre sua gênese e evolução.

Na gênese e evolução do Município é analisado o surgimento e o sentido de sua expressão, dando uma visão formal dentro do que realmente compreende o conceito de tal entidade, com tais definições se torna mais clara sua criação e progresso no Brasil.

O Município tem na sua gênese etimológica, de surgimento latino, “*munus eris*”, *munos*, que significa dádivas, privilégios e *cap-ere* (*capio, is, cepi, captum, ere*) que significa *receber*. Etimologicamente, portanto, Município, segundo os radicais transcritos do “*latim*”, é considerado como aquela entidade que recebeu privilégios. Dentre as quais, ainda eram, no direito Romano, divididas em duas classes: *municipia caeritis*, que detinha menor autonomia no *jus italicum*; e o *municipia foederata*, que era uma comunidade ou município que detinha maior autonomia dentro do Direito vigente, recebendo poderes e reconhecimentos eméritos. (CASTRO, 1998, p. 32).

Os estudos ora discernidos são fundados nos estudos de Meirelles, quando aborda a gênese das municipalidades, referindo que “As comunidades que auferiam [...] vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*), e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutava dentro do Direito vigente (*jus italicum*)”. (MEIRELLES, 2003, p. 31).

No que se refere a etimologia da palavra, José Nilo de Castro (1998), ainda explica que, as comunidades que recebiam determinados privilégios repassados por

quem detinha o poder soberano passavam a ser chamadas de Municípios, isto é, *munus eris*, quer dizer, na linguagem latina, *dádivas, privilégios e capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*) verbo latino que significa *receber*. A partir de então, o Município etimologicamente explicado, é aquela comunidade/entidade que recebeu privilégios. (CASTRO, 1998, p. 32).

Há, também, o vocábulo da palavra Município e seu conceito, que é interpretado e denominado, sob vários enfoques e, por vários juristas, observando-se uma certa dificuldade, na unificação de seu conceito para a satisfação às necessidades dos que estudam o Município. (COSTA, 1998, p.47).

Várias teorias tentam denominar o Município conforme mostra Castro:

Algumas teorias tentam explicar a origem do município – para nós é a criatura do Estado, resultante de lei em consonância com a ambiência sociológica que lhe informa originária e naturalmente a conformação urbana; é descentralização política - , como a *Escola Legalista (kelsen)*, para quem o Município é criatura da lei. O legislador é que lhe dá existência. Para a *Escola Materialista (Wagner Salandra)* é agrupamento de famílias com fins puramente econômicos. Para a *Escola Realista (Leon Duguít)* é rede de serviços públicos de caráter local. Para a *Escola Institucionalista (Maurice Hauriou)*, célula de formação espontânea, surgindo como instituição fundamental do Estado. Para a *Escola Sociológica e Histórica (Savigny, Giner)* o Município é a sociedade politicamente organizada . O Estado não à cria, mas a reconhece como unidade natural. (CASTRO, 1998, p. 47) (grifos do autor).

Dessa forma, dentre os diversos conceitos sobre o Município, pode-se utilizar o conceito de Bastos, que encontra considerável respaldo doutrinariamente dentro da concepção legalista “[...] unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição da República, e subordinadamente a esta própria constituição do Estado e a Lei Orgânica dos Municípios”. (1993, p. 219).

Contudo, outros estudos são apresentados para contribuir na explicitação e no entendimento do que foi a formação inicial do Município, conforme o que foi transcrito por Meirelles (2003, p.70), da Constituição Alagoense em seu Art. 87: “Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura”.

O que se objetiva esclarecer, num primeiro momento, é a complexidade que pode ser extraída do direito municipal, tal como muitas vezes se obtém ao analisar a federação, sendo assim, necessário e fundamental a transcrição dos radicais do

município e sua definição inicial, para o estudo de seu surgimento e de sua evolução, até chegar a base que se firma o Município contemporâneo e seu poder local.

Como se pode observar, a complexidade do estudo do município está atrelada as regiões do mundo onde algumas regiões por sua tradicional forma de organização, não reconhecem uma autonomia local, por outro lado existem regiões que mesmo não existindo lei regulando poderes e autonomia a pequenas localidades, transferem a estes os subsídios para proverem suas necessidades.

A origem do município tende a ser sociológica, os primeiros indícios da formação do Município, mesmo que de forma não institucionalizada, estão calcados nos primórdios quando os seres humanos, nos tempos remotos começaram a se comunicar e viver em grupos formando as primeiras famílias ou clãs.

Conforme define (BRAZ, 2001, p. 29) em sua obra:

É o Município uma criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural. Base da organização político administrativa de um País, é, entretanto, a menor unidade territorial da federação. Sua origem, é mais de ordem sociológica que política, que advém do espírito associativo do homem, e de suas relações de vizinhança. Os clãs sedentários definiram os primeiros aglomerados com base territorial, que se estendia até o limite da caça e da pesca e, mais tarde, das pastagens para os rebanhos. Das relações de vizinhança com outros clãs, adveio o sentido dinâmico dos limites territoriais, nascendo daí o Município futuro, na lição de Coulanges. Tem, assim, o Município uma origem histórica, estribando a sua função administrativa no próprio direito natural.

Nesse enfoque realizado pelo autor, o Município, em um sentido etiológico, foi e é, peça chave na organização política administrativa, pois se trata das primeiras formações da sociedade, parece ser difícil pensar na formação de um grande reino, império ou um estado sem uma formação inicial organizada – mesmo que de forma rudimentar - de um município.

Corroborando essa ideia Costa (2005, p. 03), quando fala do ser humano e suas relações sociais nos primeiros tempos, o qual sustenta que

O gênero humano é eminentemente social, de modo que sempre procurou se associar para garantir a própria sobrevivência. Dos núcleos familiares iniciais aos agrupamentos maiores, caracterizados como clãs ou tribos, ocorreu a formação dos grupos sociais em decorrência do interesse de se garantir a segurança, a divisão social do trabalho e o início das funções administrativas, guerreiras ou religiosas, os feudos, a organização agrícola, as zonas portuárias. A organização política dos Municípios talvez não tenha raízes tão remotas, mas, sem sombra de dúvidas, o espírito gregário autóctone tem origem nesse passado remoto.

Ainda, Costa (2005, p. 03-05), nesse sentido explica que não obstante o espírito gregário autóctone o Município iniciou sua roupagem política-administrativa com o *municipium* ou *municipia* romano que surgiu com a República Romana, entre 138-78 a.c., interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas, dividindo-se, aquele, em seguida, em duas categorias: *municipia caeritis* e *municipia foederata*, conforme a maior ou menor autonomia que exercia perante o direito vigente.

Dentro da evolução histórica do Município, identificada por Hely Lopes Meirelles, cabe ressaltar ainda, a menção das relações entre as civilizações da Grécia e de Roma, e as comunidades pertencentes a tais impérios, que contribuíram, implicitamente, para a formação de tal ente, com a formação dos chamados conglomerados.

Nesse período histórico, da formação das civilizações grega e romana, as atividades econômicas e culturais se intensificaram, trazendo uma renovação na sistematização dos conglomerados transformando-os em urbanizações ou cidades-pólo, cuja organização política e administrativa foi fundamental para que a República de Roma crescesse. Tão importante, que essa sistemática levou Roma à conquista de outros povos, dentre eles, a mais importante foi a Península-Ibérica.

Os Municípios conquistados por Roma, celebravam um acordo. O povo dominado se sujeitava a obedecer às Leis Romanas vigentes, ceder ao poder e aos governantes Romanos. E, em troca, poderiam permanecer com seus hábitos, cultos e tradições locais.

Com essa espécie de dominação “pacífica”, e as relações formadas entre as regiões dominadas e o Império dominante, estabeleceu-se os primeiros indícios do que é, contemporaneamente, denominado de Município, pois apesar de ter de acatar as leis gerais impostas por Roma, tal dominação, não privava os interesses peculiares do local, como a cultura e o cultivo de alimentos típicos de cada região e de certa forma dava subsídios a estas pequenas comunidades para que as mesmas pudessem prover seus primordiais interesses, e assim, Roma mantinha a dominação pacífica das regiões conquistadas.

Assim, preceitua os estudos de Meirelles (2003, p. 33):

O Município, com unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades

conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis Romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados, (*Jus Connubi*, *Jus Commerci*, etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*Jus Suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caertis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do direito vigente (*Jus Italicum*).

A formação político-administrativa dos primeiros Municípios era elencada na seguinte ordem: a) por um Colegiado, composto de dois (*duumviri juridicundo*) ou quatro (*quatuorviri juridicundo*) magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; b) pelos Edis, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; c) pelo Questor ou Exator, encarregado do recolhimento de tributos e impostos; d) pelo Curador (*curator*), ou fiscal dos negócios públicos e dos interesses gerais; e) pelo Defensor da cidade e dos habitantes contra exceções impositivas (*defensor civitatis*); f) pelos Notários (*actuaria*); e g) pelos Escribas, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado. (MEIRELLES, 2003, p. 34).

Essa organização com uma certa divisão de poder e o respectivo subsídio com a possibilidade do poder de coerção ser utilizado pelo poder central caso houvesse alguma desobediência aos regramentos, garantiu com que o Município perdurasse, e, seu fortalecimento foi ainda maior com a lei instituída pelo então imperador Júlio César, a *Lex Julia Municipalis*, entre 40 a. c. e 79 d.c., conforme Castro (1998) que parafraseia a obra de Meirelles, referindo que “A força e a sobrevivência do municipalismo romano devem muito à obra de um dos maiores imperadores da história política, Júlio César, com a *Lex Julia Municipalis*... lei essa que estabeleceu o regime municipal romano a todas as colônias da Itália e com a invasão de Syla..., a todas as colônias e províncias conquistadas por Roma, na Grécia, Gália e Península-Ibérica, como noticia Hely Lopes Meirelles”. (CASTRO, 1998, p. 33).

Após a transposição para a adequação das leis romanas, inclusive a *Lex Julia Municipalis*, a Península-Ibérica, a qual pertencia a Portugal, sobreveio o período da Idade Média e os sistemas feudal e comunal trouxeram adaptações visigóticas ao Município, o enfraquecendo. No século XI e XII, porém, iniciou o movimento antifeudal que estruturou a autonomia municipal novamente, pois o desenvolvimento

econômico Europeu fez com que as comunidades se libertassem do senhorio feudal, formando as comunas ou províncias. Não obstante, quem também auxiliou na manutenção do Município, ou Cúria, como era conhecido na península ibérica, foram os visigodos ao expulsar os Suevos, Alanos e Vândalos, em que, o então, primeiro chefe, Ataúlfo, tinha apego pelas culturas e instituições romanas. (D'AQUINO, 1940, p. 113 - 126).

O país lusitano, Portugal, que estrutura historicamente grande parte das leis brasileiras, tratava o Município, ao tempo do descobrimento do Brasil, como sendo um Conselho (*Concilium*) segundo trata José Nilo de Castro:

Em Portugal, antes, pois, do descobrimento do Brasil, o Município chamava-se Conselho (*concilium*), órgão local de governo [...] As comunas portuguesas, desempenhando funções políticas, editando regulamentos locais, exercendo funções administrativas e judicantes, sofreram, igualmente ao encerrar-se a Idade Média, o mesmo declínio das Européias, como o das romanas, em proveito do fortalecimento do poder central. Conseqüentemente, no século XIV apareceram os representantes da coroa nos conselhos, chamados juizes de fora, símbolo do centralismo, do controle, senão da tutela da coroa portuguesa sobre as instituições municipais. (CASTRO, 1998, p.35-36).

No Brasil, ao ser institucionalizado, o modelo português, baseado nas ordenações Lusitanas, se buscou garantir o domínio da população e a coleta de tributos para sua coroa através da criação de Vilas. As normas portuguesas, no entanto, que asseguram certa força e independência na organização das comunidades portuguesas e brasileiras, afastando a ação dos poderosos, caminharam em sentido oposto, contribuindo para diminuir ou dar fim ao poder local atribuído aos vilarejos, tanto brasileiros como portugueses, tendo a predominância da figura centralista no comando.

Essa fração de independência organizatória dada às localidades, deixou de existir, efetivamente, em meados do século XVII, contando para tanto, a revitalização do interesse econômico da colônia Americana em relação ao comércio da Ásia, e a renovação do poder real português com a dinastia de Bragança, sendo assim, o país que descobriu o Brasil, foi tomado por um sentimento que visava ao esgotamento total das riquezas, que a colônia então descoberta poderia oferecer. A partir de então, com o centralismo instituído com a monarquia, nas ordenações Afonsina, Manuelina e Filipina, o desenvolvimento do Município ou do poder local ficou novamente estagnado, enfraquecendo as instituições municipais. (CORRALO, 2004, p.16-17).

Numa visão mais pertinente sobre o período de evolução histórica do município no Brasil até a década de 40, se observa, de forma muito pertinente, na obra “Coronelismo, enxada e voto” de Victor Nunes Leal, em sua tese apresentada em 1948, na qual é apresentada com propriedade a forma como as comunidades locais eram tratadas durante este período histórico.

Uma vez caracterizado o surgimento do município e apontado sua evolução histórica anterior à constituição de 1988, necessário se faz ponderar os principais conceitos inerentes ao mesmo e sua posição perante o Estado Federal brasileiro.

Para entendimento sobre a posição do município perante o Estado Federal brasileiro, faz-se necessário, situar o Município na organização política nacional, buscando como é formado e qual a função do Estado Federal brasileiro, tentando dar foco a essa aliança que forma a República Federativa.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é indissolúvel, segundo o artigo 1º e 18 da Constituição Federal atual, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios todos autônomos nos termos desta, e reunidos constituem o Estado democrático de Direito, tendo seus representantes eleitos pelo povo. Isso quer dizer, na acepção do incansável estudioso Meirelles, que: “[...] quanto à estrutura do Estado (Nação), o Brasil é uma Federação; quanto à forma de governo é uma República; quanto à forma de investidura, dos governantes, adota o sistema eletivo direto”. (2003, p. 89).

Dentro desse sistema adotado pela Constituição Brasileira, pode-se fracionar os conceitos enunciados no texto constitucional, assim, como explica Meirelles:

Federação é o Estado Soberano constituído de Estados-membros autônomos, vinculados definitivamente à União que realiza o governo nacional e descentraliza a administração entre as unidades federadas. [...] Estado Federal é o que divide politicamente seu território em unidades autônomas – Estados Membros ou Províncias – e reserva a soberania Nacional para a União, que exerce o governo central. Nesse tipo de Estado há uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais. No Brasil descentralização político-administrativa da Federação desce até os Municípios. [...] Democracia é o regime de participação do povo no governo, através de eleição para as funções políticas. É o regime que assegura as liberdades públicas e garante os direitos individualizados do cidadão. Neste sentido é que diz que é o governo do povo, pelo povo e para o povo. (2003, p. 89).

Com esse entendimento fracionado dos preceitos enunciados na Constituição, conclui-se que os fundamentos do Estado Federado estão na Constituição e os contornos do federalismo são determinados por ela. (CORRALO, 2004, p. 102).

Portanto, com o advento da Carta de 1988, o Brasil firmou-se um Estado soberano, formado por uma variedade de Estados, e com isso submete o seu povo à dominação de uma diversidade de ordens jurídicas, descentralizando o poder e adequando a autonomia administrativa política e financeira, de acordo com os interesses locais. Com essa descentralização, o povo tem uma maior possibilidade de preservar a diversidade cultural em busca da igualdade social, adequando-se ao Estado Federado.

Nesse contexto, conforme preceitua Sant'Ana (2009, p. 31), a vida do indivíduo ou cidadão brasileiro, estreitou seus enlaces com a federação, fazendo com que, tanto o poder central como o ente regional, empreguem atividades que interferem diretamente e prolongadamente sobre a sociedade, que deve obediência a três focos de irradiação – União, Estados-membros, Municípios – de comandos normativos de igual obrigatoriedade e validade.

O entendimento do que é um Estado Federado, é mais bem compreendido com o conceito traçado por Corralo:

Estado soberano composto, formado pelo conjunto dos territórios dos Estados-membros perpetuamente vinculados e autônomos política, administrativa e financeiramente, fundado em constituição escrita e rígida, que prevê a participação dos membros na vontade nacional, bem como imprescindível repartição de competências entre estes e a União, submetendo o povo a duas ou mais ordens jurídicas e governamentais distintas. (CORRALO, 2004, p. 80).

Na análise das atribuições constitucionais outorgadas por nossa Carta Constitucional ao Município, emergem ainda certas dúvidas quanto a posição do Município dentro dela, tendo opiniões e conceitos distintos quando é abordado sua autonomia e suas competências se o Município é efetivamente ente federado ou apenas uma extensão administrativa da União.

Castro é um dos poucos autores que defendem a ideia que o Município brasileiro é uma divisão no plano político-administrativo do Estado-membro, tendo autonomia limitada, muito menor que os Estados-membros, onde, esses, poderiam através de projeto de emenda constitucional, diminuir ou eliminar a autonomia

municipal, com base na inexistência da participação dos Municípios na vontade da União Federal.

Nessa corrente sustenta-se que a autonomia municipal é inerente ao regime federativo e classifica os Municípios como sendo entes de segundo grau, não federados, segundo Castro, (1998, p. 58-59), quando refere que os Municípios:

[...] não são unidades federadas. Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer, como está escrito no artigo 1º da Constituição Federal, que o Município, é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal desconformidade sistemática, no particular.

Apresenta-se também, dentro do mesmo entendimento o ilustre doutrinador José Afonso da Silva, em contraponto a tese defendida por Hely Lopes Meirelles que sustenta que o Município é entidade de terceiro grau, integrante do sistema federativo:

Data vênia, essa é uma tese equivocada, que parte de preliminar que não pode levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político – constitucional, que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira não existe federação de municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação... outro aspecto que mostra que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados, acha-se no fato de que sua criação incorporação e fusão e desmembrante far-se-ão por Lei Estadual [...] (SILVA, 2004, p. 472 – 473).

Apesar da proeminência de tais assertivas, cabe ressaltar que os modelos federativos não podem ser transfigurados com exatidão de território para território, pois seus moldes variam de acordo com as características locais de cada território, bem como, a história social cultural e política em que determinado território se enquadra. Com este pensamento, podemos observar que a autonomia municipal é sufocada, restringindo ou quase apagando o poder auto organizatório dos Municípios.

Assim, podemos transpor a análise, de tal passagem, dada por Sant'Ana (2009, p. 44):

[...] cada Estado possui suas próprias características e, assim, tipificam sua estrutura interna. No caso brasileiro é de se dar grande importância a esse aspecto, porque, como sabido, todas essas particularidades que o Município apresenta são, em verdade notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do ser-federativo pátrio.

Apesar de tal argumento já ser suficiente para comprovar que o regime federativo empregado no Brasil é dotado de singularidades que torna legítima a posição do Município na aliança federativa, é conveniente a ressalva de outra sustentação. Ao que parece com argumentação ainda mais substancial e de acolhida, até mesmo, pelo Supremo Tribunal Federal, comprovando que o município figura como ente federado, pois, possui autonomia auto organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa, tendo seu povo sob a dominação de ordens jurídicas (Lei Orgânica), conforme os interesses locais, ou de seu peculiar interesse (MEIRELLES, 2005, p. 93).

Sustenta-se que há natureza jurídica na história do Município brasileiro, chegando a ser considerado, no Brasil, como antecessor até mesmo da própria Federação e sempre participou dessa, com isso, tal matéria sempre foi debatida e questionada por juristas e legisladores desde seu surgimento, nas primeiras constituições de nosso país. A autonomia nesse tempo foi considerada, por estudiosos do século passado como mística, conforme nos traz Oliveira (1958, p. 103), quando traça comentários sobre a autonomia municipal dentro da Ciência Municipal “[...] todos os partidos a defendem com entusiasmo; entretanto, nada mais oscilante na prática, nada mais divergente na doutrina, do que o seu conceito. Tem um sabor especial o seu debate nos livros e nos parlamentos, nas Cátedras e entre publicistas”.

Tão íncritos eram tais debates que configuram como necessários a análise dos entendimentos dos diversos juristas de época. Num primeiro momento é citado o discurso do imortal doutrinador Rui Barbosa, quando criticou o Estado Baiano, por restringir a autonomia Municipal, com a nomeação dos prefeitos, ferindo vilmente, o princípio da eletividade:

Não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida Municipal. Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre, não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver, senão fermentar e apodrecer. (D'AQUINO, 1940, p. 43).

Já outro entendimento, dentre os renomados municipalistas das primeiras décadas do século passado é a do jurista Castro, que cita a preocupação que era

observada nas “Instituições Municipaes”, demonstrando como o sentimento de tornar o Município autônomo já estava efetivamente presente:

A preocupação hoje dominante na administração dos municípios, principalmente nos urbanos, é a eficiência. E para realizá-la, um dos meios é, sem dúvida, a autonomia, o que vale dizer – a entrega, á própria localidade, das funções que entendam com a sua vida e seu desenvolvimento. (CASTRO, 1998, p. 60).

E por fim, cabe salientar ainda, as palavras do ilustre jurista, Oliveira, quando torna expressa as aspirações municipalistas de seu tempo, e que esta aspiração surgia da sociedade, na qual, desencadeou uma corrente favorável a instituição municipal:

[...] Quando as aspirações de um povo legítimas, não há governo que resista, não há parlamento que não ceda, não há cátedra que não se manifeste favorável, não há imprensa que não divulgue e ajude, não há consciência humana que deixe de trabalhar pela legitimidade da causa. Acreditamos, confiamos em nossa reivindicação municipalista porque ela está firmada, precisamente, nestas condições e estamos já a descortinar, no horizonte, os sinais de nossa vitoriosa jornada. (OLIVEIRA, 1958, p. 63).

Contemporaneamente, a Constituição de 1988 tornou expressa em seus artigos 1º e 18, a autonomia do município, conferindo-lhe uma porção de competências e tornando a entidade municipal um órgão infra estatal rígida, como a União e o Estado-membro. Corroborando no seguimento do estudo trilhado, Braz, que traz uma visão dialética do Município como instituição jurídica da federação:

Pela vontade objetiva e expressamente manifesta do constituinte de 1988, como força determinante de racionalidade (SCHOPENHAUER), em presença da factividade (DILTHEY) que ressalta da evidência histórica, livre de influências exógenas (OLIVEIRA VIANA), em consonância com a realidade física do país (MONTESQUIEU) foi deferido ao Município a condição de ente federativo, não cabendo, pela diagnose do fato concreto, uma fuga à realidade que extrapola a norma constitucional. (BRAZ, 2001, p. 47).

Portanto, a atual Constituição tornou o Município ente integrante da Federação Brasileira, com a prerrogativa de ser autônomo, podendo aferir o seu próprio governo, porém, essa faculdade de se autogovernar, não se confunde com a soberania do poder originário constituinte, pois, “a República Federativa é detentora da Soberania que emana pelo povo, ao passo que os Estados e Municípios são detentores de uma autonomia para o exercício de suas prerrogativas” (CORRALO, 2004, UFP, p. 03).

Em suma é perceptível que o Município tem todo o seu desenvolvimento calcado na história do Brasil, constitui-se atualmente pessoa jurídica de direito

público, é entidade de terceiro grau ou infra estatal, integrante da Federação, possuindo autonomia auto organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa, tendo seu povo sob a dominação de ordens jurídicas elaboradas de acordo com os interesses locais, e no que é pertinente recebe subsídios para seu desenvolvimento.

Com os apontamentos acima aduzidos, se torna claro, o ângulo de autonomia constitucional alcançado pelo Município, pois, se caracteriza um novo sistema de descentralização da gestão e administração do poder, nunca deixando de lado a essência de cooperação entre os órgãos em prol da população, do respectivo bem-estar social e da democracia, constituindo, assim, os atributos e prerrogativas necessárias de um ente federado, e que sua existência é de suma importância para a segurança jurídica e o fortalecimento da sociedade necessários para a implantação de políticas públicas eficientes e que sejam condizentes com as realidades locais.

Uma vez caracterizado o município como ente da federação, sendo parte essencial de uma instituição e necessário a gestão mais democrática de demandas sociais, faz-se necessária a caracterização de um pequeno município, e a necessidade de melhor avaliar seu contexto atual.

A classificação de pequeno, médio e grande porte para municípios é de uso comum, porém é importante dimensionar de forma adequada estas categorias, sob pena de gerar divergência nas opiniões relacionadas à proposição e avaliações inerentes a políticas públicas, influenciando no sentido de alterar ou negligenciar aspectos importantes de cada realidade.

No presente estudo, é utilizado um recorte inerente à variável do tamanho da população, a qual geralmente é indicada por órgãos públicos e acadêmicos como a mais aceita para determinação da classificação que se propõe, sendo considerado pequeno município aqueles que possuem população até 20 mil habitantes.

A região em análise, o Alto da Serra do Botucaraí, possui 16 municípios, destes, apenas Soledade possui uma população superior a 20 mil habitantes, 3 municípios possuem entre 10 e 15 mil habitantes e os demais 12 municípios, todos possuem população entre 2 e 6 mil habitantes, segundo dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) tendo como referência o senso demográfico do ano de 2010.

Diante disso, cabe passar a conceitualização da autonomia municipal, e analisar se os pequenos municípios do Alto da Serra do Botucaraí usufruem da autonomia necessária para desenvolver políticas públicas coerentes com as suas realidades.

2.3 Autonomia Municipal

A autonomia municipal caracteriza-se por constituir uma nova forma de descentralização do poder do Estado-membro e da União, proporcionando ao Município uma ampla evolução nas matérias concernentes às atribuições e prerrogativas, outorgadas pela Constituição Federal. Com essa nova característica, o Município surge como o ente mais próximo da população para a correta aplicação dos princípios instituídos pelo pacto federativo, se autogovernando e dirimindo problemas de interesse local com a edição leis e políticas públicas locais, que atendam aos limites e princípios expressos pela Carta Constitucional, sempre observando a soberania nacional e buscando elos diplomáticos como o poder central para ter os subsídios necessários para condução de seus projetos de enfrentamento a problemas e mazelas sociais.

Essa autonomia municipal está anunciada nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, sendo considerada, como já visto anteriormente, não somente uma característica, mas um princípio constitucional auferido ao Município.

Dentro dessa autonomia, ainda, é compreendida algumas divisões e competências que é assegurada pela Constituição, em que será avaliado o alcance desse poder local na construção e implementação de políticas públicas.

Historicamente, autonomia municipal, no Brasil, é mais antiga do que o próprio Estado brasileiro. Os primeiros municípios surgiram na década de 30, do século XVI, quando o país era apenas uma colônia de Portugal. Naquela época, os municípios, dentro da realidade histórica, eram entes autônomos. As câmaras municipais comandavam, na prática, os poderes Executivo e Judiciário. Essa realidade mudou completamente com a instalação do governo imperial no Brasil.

A lição de Leal (1997 p. 36-38) mostra que:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A

atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais, etc. Passado o período áureo das câmaras municipais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autônomo, interrompido pelo Estado Novo. E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e conseqüente da de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que o tempo resolverá.

O Brasil atualmente possui 5.564 municípios, sendo que na grande maioria, 72% deles, a população não passa de 20 mil habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), de 2007, publicada na Revista “Governo Federal e Municípios” (2008). Com raras exceções, são dependentes financeiramente dos recursos transferidos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Oliveira (2010, p. 89-120) destaca que:

O efeito prático dessa autonomia, com conseqüente ganho de recursos financeiros, foi rapidamente sentido: de 1988 a 2001 foram criados 1.378 municípios, gerando um aumento de 33% no número total de municipalidades. Este crescimento no número de municípios, em sua maioria pequenos, gerou inúmeras críticas, segundo as quais o aumento quantitativo não gerou um aumento qualitativo no atinente (sic) ao número de governos locais autônomos financeiramente; dados sobre finanças municipais demonstram que 81% dos municípios têm no FPM sua principal fonte de receitas (Bremaeker, 2004:11) demonstrando que sua autonomia é relativa, já que muitos sobrevivem majoritariamente em função dos repasses financeiros das demais esferas federativas.

Em termos fiscais, a autonomia municipal é sustentada atualmente pelas seguintes fontes de recursos: de geração própria (ISS, IPTU, ITBI e taxas diversas); de transferências federais (FPM e 50% do ITR podendo chegar a 100% se o imposto for arrecadado pelo município); e de transferências estaduais (25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% da parcela estadual da CIDE); destacando-se ainda outras receitas esporádicas como royalties e IOF, quando se enquadram nas condições estabelecidas para esses benefícios.

Conforme já analisado, com a Constituição de 1988, as relações intergovernamentais passaram a ocorrer de forma direta entre o governo central e os governos locais, sem a intermediação dos Estados. No caso das transferências voluntárias de recursos, que envolvem celebrações de convênios, contratos de

repasses, ou outros meios legais, os municípios são obrigados a cumprir regras definidas pelo poder concedente.

Pelo que se observa na prática política local, a autonomia que interessa a muitos gestores públicos locais não é, exatamente, a de um federalismo cooperativista, coordenado com a aplicação do princípio da subsidiariedade. Talvez, por motivo de cultura política, esses governos locais dão preferência a repasses de recursos federais e à liberdade para gastar o dinheiro da forma como bem lhes aprouverem. No entanto, o conceito de municipalização enseja não apenas a ação coordenativa por parte do poder concedente, nos termos definidos por Abrucio (2005), mas também impõem a obrigação de cumprimento à ética de responsabilidade na elaboração e execução das políticas públicas.

A autonomia municipal no Brasil, portanto, é fundamentada em dispositivos constitucionais, que dão poderes aos municípios para que constituam governo próprio, organizem seus serviços, elaborem suas próprias leis e se auto administrem. A Constituição do Brasil (art. 18) posiciona os municípios como entes autônomos, os quais podem fazer suas leis, desde que sigam o ordenamento jurídico do país. São competentes para instituir e cobrar determinados tributos. Apesar disso, ou seja, de terem conquistado a condição de ente federativo, ainda não recuperaram a competência judicante de que dispunham nos tempos do Império, geralmente, não dispõem do poder de polícia e, possuem uma certa autonomia financeira.

A autonomia livra o ente municipal da subordinação a esfera de poder federal ou estadual, mas não significa que tal liberdade possa ser gozada irresponsavelmente de forma predatória ou isolada. A Federação, segundo Ferreira (1999, p. 28) pressupõe uma “união política entre estados ou províncias que gozam de relativa autonomia e que se associam sob um governo central”, ou seja, não se trata de tornar-se independente e autônomo em relação ao restante da nação, mas de fazer parte dela e cooperar para que as soluções necessárias aos problemas sociais sejam buscadas de forma eficaz, eficiente e efetiva, visando o desenvolvimento sustentável da sociedade pela qual é responsável em auxiliar a resguardar.

A posição constitucional que o Município se encontra, é a de ente autônomo, portanto, cabe analisar, a abrangência da autonomia municipal, buscando o seu sentido e conceito jurídico de autonomia.

De Placido e Silva (2003, p. 102) interpreta autonomia, como sendo uma palavra derivada do grego *auto* + *nómos* (direito de se reger por suas próprias leis), que se aplica para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa (física ou jurídica) ou instituição, em traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha.

Nesse sentido, autonomia significa o poder de fazer suas próprias normas, suas próprias leis, de acordo com sua realidade e condições. No Estado democrático de direito atual, porém, a autonomia não deve ser correlacionada ao vocábulo literal, no qual traz a ideia de liberdade absoluta. Essa autonomia, engloba poderes dentro de limites estabelecidos, ou seja, a autonomia, dada aos Estados-membros e Municípios, não implica soberania, a liberdade absoluta, pois a República Federativa é que detém a soberania que lhe é outorgada pelo povo, cabendo, portanto, aos demais entes autonomia proporcional ao exercício das suas prerrogativas e competências.

Para firmar um visão mais clara do conceito de autonomia, dá-se enfoque para o entendimento de Meirelles (2003) que trata autonomia como sendo uma prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados Membros, Distrito Federal e Município) para compor o seu governo e prover sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração local daquilo que lhe é local. Daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I).

Dentre desses entendimentos, é possível visualizar que a autonomia, auferida ao Município é um direito oponível a qualquer esfera dos poderes constituídos que a descumpra, pois é prerrogativa derivada da própria Constituição Federal e não dos Estados-membros. Possuindo, portanto, uma parcela de atribuições, num campo de competência própria, que tanto a União, quanto os Estados-membros tem de respeitar e não sofrer interferência – salvo os casos excepcionais regulados pela Lei Maior – do legislador federal ou do legislador do Estado (UCHÔA, 1984, p. 02).

A autonomia dada aos Municípios brasileiros, é característica singular e excepcional do Estado Federal Brasileiro, permitindo que as autoridades municipais, dentro de determinados parâmetros, criem normas municipais, através da Câmara Municipal, de acordo com seus limites e dentro do interesse local.

Nesse interim, o governo local é quem provê a administração em tudo o que seja inerente ao interesse local, podendo ser editada normativas ou políticas públicas inerentes as peculiaridades locais. Poderá existir hierarquia, apenas, quando não houver exclusividade de administração e a matéria for concorrente. Ou seja, com exceção, do caso em tela, se a União ou o Estado-membro, extravasando os limites de sua competência, invadir a órbita privativa da administração municipal, pode, o Município, recorrer ao órgão regulador competente e repelir tal interferência. (MEIRELLES, 2003, p. 92).

Para melhor entender o campo pertencente a autonomia do Município onde versa o exercício das suas prerrogativas, faz-se necessário, uma abordagem sobre o complexo enlace, que compreende, a repartição constitucional de competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios, cabendo ainda a competência constitucional do Distrito federal, que, apesar de relevante, não será analisado, por não se encontrar dentro do enfoque proposto pelo estudo, o que tornaria, ainda mais complexo o estudo, ora abordado, pois acumula as competências estaduais e municipais.

Em meio a esse nó górdio, a autonomia, dada a tais entidades, vincula, num primeiro momento, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, porém, conforme já referido anteriormente, há ainda, obscuridade no que tange as matérias que devem ser entregues à União, que competirão aos Estados, e as que apontam à competência dos Municípios (SILVA, 2004, p. 425).

Sugestivo, torna-se, ainda o conceito dado por Silva, ao termo Competência que é “[...] a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (2004, p. 477).

O entendimento da autonomia, deve ser buscado, dentro de uma visão maior da repartição constitucional de competências e de sua distribuição. Com o Estado Federal Brasileiro e a proclamação da Constituição vigente, foi adotado o sistema de

competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, restando os poderes remanescentes com os Estados.

No espectro deste sistema, segundo Corralo (2004) a distribuição das competências, ocorre nas dimensões vertical e horizontal, onde repartição horizontal ocorre pela atribuição a cada ente federativo de uma área reservada que lhe cabe, então, disciplinar em toda a sua extensão. A repartição vertical distribui uma mesma matéria em diferentes níveis (do geral ao particular) e a reparte entre os entes federativos. No primeiro caso (horizontal) as competências ou são comuns ou são privativas. No segundo (vertical), temos a competência concorrente.

A repartição constitucional de competências das entidades componentes do Estado Federal brasileiro, é norteado “[...] pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...]” segundo observa Moraes (2003, p. 287), que, assim, elenca as competências dos entes federados.

Prepondera, portanto, o critério do interesse predominante e não exclusivo, pois não há interesse municipal que não cause reflexo no interesse da União e do Estado-membro, bem como, não há interesse regional ou nacional que não provoque reflexos nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. (MEIRELLES, 2003, p. 98).

A Constituição Federal trata das matérias de cada ente federado dentro do seu próprio contexto, sendo estabelecido quatro pontos fundamentais na divisão de competências administrativas e legislativas.

As competências são dispostas em campos específicos administrativamente e legislativamente, da seguinte forma: a) à União compete os poderes enumerados nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal; b) aos Estados, os poderes remanescentes, consoante o artigo 25, parágrafo 1º, da Constituição Federal; c) aos Municípios, os poderes enumerados, conforme o artigo 30 da Constituição Federal; d) a todos, em comum, compete administrativamente o artigo 23 e, concorrente o artigo 24 da Constituição Federal. O segundo ponto fundamental na divisão de competências é a possibilidade de delegação dada pelo artigo 22, parágrafo único da Constituição Federal, em que a Lei complementar federal tem a faculdade de

autorizar os Estados a legislar sobre matérias específicas competentes privativamente à União. No terceiro ponto, denominam-se as áreas comuns de atuação administrativa paralela, segundo o artigo 23 da Constituição Federal. E, por último, a competência é dividida nas áreas de atuação legislativa concorrentes segundo reza o artigo 24 da Constituição Federal. (MORAES, 2003, p. 288 - 300).

Nesse campo de competências constitucionais elencadas pela Constituição Federal, merece ênfase a bifurcação dada, cuja, se encontram as prerrogativas administrativas e legislativas dos entes que formam a federação brasileira.

Dentro do entendimento de Moraes, o regime de competências legislativas do Brasil possui características gerais, que se denomina, competência não cumulativa, e cabe a União estabelecer regras gerais (nacionais), ficando os Estados-membros, incumbidos de forma complementar (federais) as especificidades. No caso, portanto, de a União não fixar parâmetros gerais, os Estados exercem, uma competência supletiva, temporariamente, disciplinando plenamente a matéria, consoante as disposições do artigo 24 da Constituição Federal. Não há a possibilidade de delegação no campo das competências concorrentes. (MORAES, 2003, p. 292).

Ainda dentro do regime de competências, cabe a ressalva, de que, no exercício das matérias de competências concorrentes, segundo Corralo (2004, p. 08) a União edita tanto normas gerais, como normas suplementares. Só as normas gerais, porém, são nacionais – vinculando o Poder Federal, Estadual e Municipal – enquanto suas normas suplementares têm caráter apenas federal, vinculando a União, não os Estados e os Municípios.

Portanto, surgindo um conflito, no campo das competências comuns, dos entes federados, sobre determinada norma jurídica emanada, é notável que no Regime Federativo Brasileiro, irá prevalecer o critério da norma que mais proteja e persiga os valores e objetivos elencados no artigo 23 da Constituição Federal, e desta, ser utilizada dentro de sua área de competência e abrangência, ou seja, não é possível que a União ou os Estados, sobreponham as suas legislações, aniquilando as políticas públicas e a legislação dos Municípios, na qual tinha pertinência e que sobressaia o interesse local, sendo outorgando ao Município a possibilidade de adotar uma política pública ou legislação, mais protetora do que a do Estado-membro e da União, como também do Estado em relação à União,

aplicando-se, assim, o princípio da predominância do interesse local. (CORRALO, 2004, p. 09).

Ainda, dentro dessa linha de entendimento, os poderes municipais expressos e exclusivos, afastam a competência federal e estadual; os poderes federais expressos e implícitos, bem como os estaduais expressos, afastam os poderes municipais implícitos, que, por sua vez, têm predominância sobre a competência estadual remanescente. Os poderes federais concorrentes têm a seguinte ordem de prevalência: União, Estados e Municípios. (MEIRELLES, 2003, p. 133 – 134).

Ante às divisões dadas, faz-se muito pertinente o apontamento dado por Meirelles, em face aos pensamentos, a cerca de que, as leis devem obedecer a uma hierarquia, de acordo com o que é proferido pelo ente federado imediatamente superior, implicando na ampliação desmedida de seus poderes, e, conseqüentemente um retrocesso nos princípios do federalismo brasileiro:

[...] evidencia-se que não corresponde à verdade a crença, generalizada em nosso povo, de que a lei federal prevalece sobre a estadual e está sobre a municipal. Como vimos, não é assim. Nas áreas reservadas à competência municipal, nada podem a lei federal ou a estadual; somente quando a área é de ação livre para as três entidades é que há prevalência da entidade maior sobre a menor. Profligando os exageros do que denominou o 'ultrafederalismo' brasileiro, Rui Barbosa advertiu que não se deve supor que o federalismo consiste na ampliação desmesurada dos poderes da União e dos Estados e que, por selo do Federalismo, se deva preferir sempre a solução favorável a tal ampliação (MEIRELLES, 2003, p. 134).

Desse modo, o regime de competências, determinado pelo regime federativo brasileiro, é que tem fulcro, a autonomia municipal, cujo tal regime, definiu um campo de competências privativas, não enumerados, baseados nos assuntos de interesse local e firmando ainda mais a autonomia, discriminou certas competências exclusivas. (CORRALO, 2004, p.10).

Deve ser observado ainda que, a autonomia do município, segundo Hermany (2007), está relacionada a uma nova forma de atuação da sociedade na construção de decisões públicas pelos atores que compõe o espaço local, vez que o município possibilita uma atuação da sociedade de forma mais envolvente e determinante na gestão de suas demandas, uma vez que é a instituição mais próxima do cidadão e, por conseguinte, proporciona a aproximação do cidadão das esferas de governo.

O autor ainda destaca o princípio da subsidiariedade teorizado por Georges Gurvitch, no qual, aplica-se em numerosas esferas, seja no administrativo ou no econômico, também como pretensão propulsor de políticas públicas locais amoldadas

às variáveis e às peculiaridades locais. Tal princípio, apesar de sugerir uma função de suplência, convém ressaltar que compreende, também a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior, podendo ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado.

O princípio da subsidiariedade está em harmonia tanto com a governança Inter federativa, que acarreta a possibilidade de alteração das práticas do federalismo cooperativo nacional, quanto à instrumentalização dessas novas teorias gerais do Estado. Tais teorias que discutem o papel do governante e do governado, formam o terreno propício para um processo integrativo igualitário que supera a previsão legal, através de uma configuração da cidadania e da racionalidade social com as decisões públicas do interesse local, sem deixar de observar as temáticas relacionadas a liberdade, federalismo, democracia pluralista e equidade, variáveis que caso não sejam observadas, podem abortar uma política pública e o desenvolvimento social.

Com o princípio da subsidiariedade, a solução dos problemas locais pode permanecer no mesmo espaço onde ocorrem, gerando assim uma maior confiança e credibilidade à administração pública, além de maior controle por parte da população interessada. Por outro lado, a falta de compatibilização das administrações autônomas que compõe a federação brasileira, faz com que a menor capacidade financeira dos estados e municípios leve a orbitarem à União.

A crise estrutural do Estado em relação às suas finanças, devido ao foco estratégico do bem-estar, tem importância no processo de coesão social, mas o aparato estatal não é correspondido pela arrecadação decorrente do desenvolvimento da atividade produtiva (HERMANY, 2007). O poder local deve dispor de condições que criem situações para formação da cidadania, do cidadão e do Município. As propostas de um mundo globalmente homogêneo, do Estado-nação ou do Estado federal, não podem ser calcadas em categorias institucionalizadas que esqueçam das comunidades menores.

Dito isso, entende-se que, não é taxativo a fixação de competências entre os entes que compõe o estado, oscilando suas competências ora mais ao município, ora mais à união. Esse dinamismo, muito embora possa surtir dúvida, em especial no que tange a fonte de recursos para implantação de uma medida que possa vir a melhorar a sociedade, a mesma não pode ser razão para deixar de cumpri-la.

Entende-se, portanto, que o Estado não pode, eternamente discutir a competência de quem vai projetar e desenvolver dada política pública, tornando-a sem efeito pelo tempo que demora para definir quem será o responsável, cabendo nesse viés, inclusive a divisão de competências com a própria sociedade.

A gestão da tomada de atitudes, com base em dados e informações que visem minimizar erros são imprescindíveis, e a discussão dos meios necessários para tomar uma dada atitude, que possa vir a combater uma doença epidemiológica por exemplo, pode dar a chance de tornar o problema impossível de ser contornado e acarretar em um efeito devastador.

A autonomia dos entes locais é denominada como característica de nosso modelo federativo, implicando ao Município a competência privativa de legislar, dentre outros, sobre o interesse local, competência essa, apresentada com seu conceito indeterminado, podendo ser aplicado apenas ao caso concreto devido sua generalidade. Foram avaliadas, portanto, a autonomia municipal e a aplicação do princípio da subsidiariedade, de forma geral, e, em momento oportuno, logo adiante, será avaliada a competência e autonomia municipal para construir e executar políticas públicas, com base na subsidiariedade de esforços.

Assim, dentro dessa divisão tripartida de competências, surge o Município como ente federado, e como os demais entes federados, é dotado de autonomia, ou seja, uma prerrogativa atribuída pela Constituição, podendo legislar, governar, administrar e gerir políticas públicas, dentro de sua competência e seus limites, sem estar obrigado a acatar ou esperar a vontade dos outros membros.

Essa faculdade, que também pode ser considerada um poder-dever, do exercício da autonomia, outorgada pela Constituição Federal aos Municípios, implica a autonomia administrativa, a autonomia política, a autonomia financeira, a autonomia auto organizatória, e a autonomia legislativa. Estas constituem princípios indicadores da autonomia reconhecida pela União e pelos Estados-membros ao Município para se autogerir e atender aos anseios da população local.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NORTEADORA DA EFICIÊNCIA

Partindo do pressuposto acima explanado, Município tem todo desenvolvimento calcado na história do Brasil, possui autonomia edificada em pilares da constituição federal e constitui-se, atualmente, por pessoa jurídica de direito público. Além de ser órgão estatal e entidade integrante da Federação, possuidor de autonomia auto organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa, tendo as pessoas que residem em seu território sob a dominação de ordens jurídicas elaboradas de acordo com os interesses locais.

Nesse sentido, busca-se no presente capítulo uma conceituação de políticas públicas, evidenciando-se a participação da sociedade através da aplicação do princípio da subsidiariedade, a qual pode beneficiar o princípio da eficiência inerente à gestão administrativa local.

Em uma análise do tema políticas públicas de maneira ampla, se tem a percepção de que essas têm tomado espaço nos debates que permeiam a sociedade, seja no meio acadêmico, seja no meio político, tanto no intuito de compreender sua origem, características e atores, como em identificar quais os problemas sociais que podem serem resolvidos, buscando a mitigação, solução ou prevenção a um dado problema social. Observa-se que o tema, ainda, é recente e tal tema começa a ser visto de forma profusa, em decorrência da crise pela qual passa o Estado e da possibilidade de se obter mais dados estatísticos sobre os problemas sociais.

Com a observação e avaliação mais aprofundada das políticas públicas, são encontrados problemas sociais, neste viés, uma possível solução para tais problemas apenas pode ser vislumbrada e debatida em um recorte territorial de pessoas com mesmas afinidades ou interesses comuns.

A autonomia constitucional alcançada pelo Município, se caracteriza como um sistema de participação social e descentralização de poder, em prol da sociedade, do bem-estar social e da democracia, constituindo, assim, os atributos e prerrogativas necessárias de um ente federado. Para sua existência é de suma importância, a estruturação e fortalecimento da sociedade como um todo, a

implantação de políticas públicas eficientes e condizentes com a realidade de cada localidade.

Como já salientado, o princípio da subsidiariedade fomenta o fato de que as associações menores não devem ser absorvidas pelas associações maiores, e sim, coexistirem e cooperarem com os conflitos originários nessa relação, resolvidos sem imposição de vontade. Essa observação é preponderante devido a constatação e a necessidade de reafirmação de que a existência da organização estatal é o resguardo de seus recursos humanos, sem os quais a instituição passa a enfraquecer ou até mesmo deixar de existir.

Quanto à conceitualização atual do princípio de subsidiariedade, essa é oriunda das crises geradas por dois grandes sistemas: o liberalismo e o socialismo. Ambos não conseguiram reformular esse elo pela adversidade. Nesse sentido, a cidadania é a atualização dessa idealização, além de ser pressuposto básico para a efetivação do princípio de subsidiariedade.

A teoria liberal repousa sobre a concepção do homem egoísta, interessado, exclusivamente, na procura de seu bem-estar próprio. Já o socialismo, recusa a ação privada, que visa ao interesse geral, uma vez que não suporta outra forma de existir. A ideia de subsidiariedade almeja convergir as duas tendências para efetivação do bem-estar, não apenas em termos de interesse econômico e financeiro. Para o princípio da subsidiariedade deve ser priorizado a competência à instância, mais próxima do cidadão, para realizar a ação política, apenas no caso de insuficiência, surge o dever de suprir a inadequação, fornecendo os recursos essenciais até ser encontrado o equilíbrio necessário.

O Estado só deve agir por ele próprio quando existe necessidade real, que não tenha sido atendida por qualquer coletividade ou grupo de cidadãos. A ideia de subsidiariedade causou e causa inquietações às arcaicas estruturas de governo, tendo em vista, que surge como alternativa entre o liberalismo clássico e o socialismo centralizador. Assenta-se em política social, proposta por Estado descentralizado, com o reconhecimento, de certa forma paradoxal, de dois entendimentos: abandona o igualitarismo social em proveito do valor da dignidade ao mesmo tempo em que foge do individualismo filosófico, para compor sociedade estruturada e federal (BARACHO, 1996).

O gestor público deve preocupar-se não somente em garantir o bem-estar de cada um, mas com a eficiência em sua plenitude, na sociedade contida em sua comunidade (MARTINS, 2003). Para tanto, é necessário que este conheça bem sua realidade e proporcione às pessoas que fazem parte de seu convívio a possibilidade de entender conjuntamente a história, as características e as informações necessárias para conjuntamente organizar, planejar e montar estratégias de melhoria dos problemas vivenciados.

A participação social, logo, é um dos pilares para o sucesso de uma política pública. E, o princípio da subsidiariedade comporta, como característica essencial, a flexibilidade necessária, pela qual em qualquer circunstância a ele implica efetivação do equilíbrio. As decisões legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.

Dessa forma, conforme já explanado, a subsidiariedade é um princípio de repartição de competências que, aplicado ao Direito Constitucional, encontra sua expressão imediata no federalismo, tido como o modo de repartição de competências constitucionais, por excelência, aparecendo como alternativa para os embates entre o Estado liberal e o Estado mínimo e o Estado Intervencionista ou Providencial, destacando a participação da sociedade local como meio mais eficiente na concretização de políticas públicas.

O modo de organização territorial Estatal está ganhando mais importância com a construção da democracia participativa a partir da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais com matriz constitucional e maneira de entregá-los à população. A explosão numérica, quantitativa, dos municípios no Brasil entre o final do século XX e início do XXI, não foi acompanhada pelo seu correspondente qualitativo, o crescimento dos direitos sociais e a demanda sobre eles.

O fenômeno da efetivação do direito social é resultado da apropriação do espaço público estatal pela sociedade, e condiciona-se à possibilidade de ampliação da participação popular (HERMANY, 2007). Contudo, para que isso ocorra, é necessário a presença do pressuposto organizacional do espaço público e privado como caminho de afastamento da antiga e superada dicotomização Estado-sociedade. Os objetivos das ações integradas da administração pública e da

sociedade são a valorização da pessoa humana e a obtenção do bem comum, além do aumento da qualidade de vida da sociedade e seu desenvolvimento humano.

Na proposta de reestruturação da forma atual de Estado, este reconhece a competência de outros grupos dentro da Sociedade Civil, mesmo que ele permaneça sendo a última instância na tomada de decisão, contudo, isso apenas ocorre em assuntos que não são de competência exclusiva dos outros grupos.

Com a participação efetiva da sociedade no entendimento, formulação e aplicação de políticas públicas através do princípio da subsidiariedade as competências de atuação podem ser divididas, em um primeiro momento, entre o indivíduo e o Estado. Já, o agente estatal só atuaria na ausência ou ineficiência da solução encontrada pelo particular nesses casos. Todavia, com a evolução dos meios de comunicação e da máquina administrativa o Princípio da Subsidiariedade pode ser aplicado para delimitar as competências entre os diversos organismos administrativos, originados de um processo de especialização da atividade pública.

Sendo assim, com esse modelo que sugere uma cooperação e participação de atores sociais mais próximos e com uma ciência maior dos problemas que enfrentam, possivelmente a gestão de problemas sociais, realizada por uma sociedade mais participativa e coordenada, resultará na adoção de iniciativas mais eficientes.

3.1 Políticas Públicas de interesse local: aspectos conceituais

Antes de adentrar nos aspectos conceituais das políticas públicas, necessário se faz a compreensão de administração e gestão pública. Importante, também, saber que as políticas públicas estão inseridas em um processo de administração e gestão, as quais compõem todo o aparato do Estado para realizar os objetivos para os quais tal instituição fora criada, qual seja a resolução de problemas sociais. De modo mais amplo, a administração pública se designa tanto a estruturação do órgão a serviço do Estado, a sua integração por agentes, como a gestão por eles, ou seja, as atividades necessárias para contornar as necessidades, conflitos, problemas e mazelas da sociedade.

Conforme ensina Ferreira Filho (2000, p.219) “O poder executivo compreende o governo, que é sua cabeça, e a administração, que consiste em seu tronco e

membros”. Para isso existem os três poderes, compostos por vários órgãos, cada um com uma determinada finalidade a cumprir, mas todos integrados e harmônicos, visando à satisfação do interesse público.

A Constituição Federal ao disciplinar a Administração Pública dispôs sobre os servidores públicos nos artigos 39, 40 e 41 e estabeleceu regras gerais nos artigos 37 e 38. A reforma administrativa pautada nos princípios basilares da supremacia dos interesses públicos e a indisponibilidade dos interesses públicos impuseram a transformação de um sistema de administração pública burocrática para um sistema gerencial, apresentando como características: privilegiar a população, os direitos públicos e à obtenção de resultados, outorgando aos agentes públicos confiança, porém sob controle legal e responsabilização.

Como ressalta Di Pietro (2005) os princípios são primordiais no Direito Administrativo, pois sua elaboração atende a demandas complexas e em constante mutação da sociedade, garantindo algum tipo de segurança e amparo aos atos administrativos. Princípio, derivado do latim “*principium*”, em sentido vulgar, quer exprimir o começo de vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou coisas começam a existir. Inicialmente, deve-se destacar que os princípios funcionam como base de um sistema, servindo como instrumentos orientadores, que levam a compreensão, inter-relação e funcionamento do ordenamento, levando quem participa do sistema ter uma espinha dorsal de orientação.

Os princípios são normas fundamentais dotadas de positividade, que determinam condutas a serem observadas, impedindo a adoção de comportamento com tais fundamentos incompatíveis. Os princípios também servem para orientar a correta interpretação das normas isoladas. E, indicar, dentre as interpretações possíveis, diante do caso concreto, qual deve ser a posição adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

Segundo o conceito de Cretella Júnior (2005, p.222), “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Para Meirelles (2003) esses princípios se constituem mutuamente e não se excluem no conjunto de interpretação do ordenamento jurídico. Possuem função programática, fornece diretrizes situadas no ápice do sistema a serem seguidas por todos os aplicadores e operadores do direito e gestores públicos.

Esse mesmo autor, na análise dos princípios que servem de base da atividade administrativa identifica e aborda vários princípios, dentre os quais são analisados os cinco principais voltados à estrutura da administração pública: a) princípio da legalidade: adota-se o critério de subordinação à lei. A legalidade significa que a Administração Pública não tem liberdade e nem vontade pessoal, só pode fazer o disposto em lei; b) princípio da impessoalidade: trata-se da ausência de subjetividade. A atividade administrativa deve ser dirigida com finalidade pública, aos cidadãos em geral, sem favoritismos, discriminações benéficas e detrimientos. A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada de forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige; c) princípio da moralidade: impõe a Administração não apenas uma atuação legal, mas também moral, pautada na ética, honestidade, lealdade, boa-fé. No entanto, a moralidade a ser obedecida é a administrativa e não a moralidade comum que trata da distinção entre o bem e o mal; d) princípio da publicidade: visa garantir o controle através da sociedade da gestão administrativa a fim de conferir à mesma validade e eficácia. Em alguns casos, quando o interesse público ou a segurança o justificarem, como no disposto dos artigos 5º, incisos X, XXXIII, LX poderá a publicidade ser vetada, concluindo-se a relatividade do princípio da publicidade; e) princípio da eficiência: visa que o agente público sempre deve agir com eficácia em seus atos, tal princípio que logo será melhor analisado fora trazido ao sistema jurídico através da Emenda Constitucional 19/98, a qual veio ratificar o que na verdade sempre se esperou por lógica da Administração Pública.

Nesse viés, pode-se concluir que o gestor público deve fundamentar gestão administrativa da instituição estatal, em princípios constitucionais basilares para que a gestão e a criação de políticas públicas tenham embasamentos legais, mas que também demonstrem na justificativa da implementação, quais resultados se pretende alcançar com determinado direcionamento da gestão.

Para melhor compreender a criação, execução e acompanhamento de uma política pública, necessário se faz a compreensão de seus aspectos conceituais dentre os princípios constitucionais da administração pública. Por isso, se revela como importante, a análise do princípio da eficiência para estudo de sua aplicabilidade de forma mais específica na presente abordagem.

Wayne Parsons (2007, p. 31), sustenta, adequadamente, que uma política pública representa a ação de definir e estruturar uma base racional para atuar na gestão dos problemas públicos.

Las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como "lo público y sus problemas". Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian "cómo, por qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan (Heidenheimer et al, 1990: 3) o. en las palabras de Dye, estudian " qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto" (Dye 1976- 1). Este estudio sobre "la naturaleza, las causas y efectos de las políticas públicas" (Nagel, 1990: 440) exige evitar una perspectiva "cuadrada" y echar mano a una variedad de enfoques y disciplinas. El análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas. Así, siguiendo la definición de Wildavsky: "El análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema" (Wildavsky, 1979: 15).

De esta manera, la orientación de las políticas públicas podría sintetizarse, de acuerdo con los términos de Harold Lasswell, como: • Multimetódica. • Multidisciplinaria. • Orientada a los problemas. • Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas. • En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad (véase Lasswell, 1951a, 1968, 1970 y 1971).

Segundo Schmidt (2018) a política pública deve ser vista como resposta do poder público a um problema político, seguido de um elenco das principais tipologias. Já no que se refere a metodologia dos estudos de políticas, sustenta que a abordagem dos ciclos (fases) continua sendo central nas investigações da área, especialmente pela sua compatibilidade com diferentes perspectivas teóricas e realça a importância de considerar os agentes envolvidos na política e os recursos de poder de cada qual.

O autor refere-se, ainda, que existem inúmeras definições de políticas públicas, mas destaca um conceito como mais importante: políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Clareando que as políticas designam iniciativas da instituição Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva.

Schmidt, ainda, defende que as demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos. Por serem escassos, os

recursos para atender a todas as demandas sociais, as autoridades são forçadas a priorizar algumas demandas e deixar de realizar ou secundarizar outras. A escolha das prioridades adotadas pelos governos constitui o cerne das políticas, as quais estão vinculadas à visão ideológica predominante, aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente, entre outros fatores. (SCHIMIDT, 2018).

Após esta concepção básica do que é uma política pública, é passado a análise das políticas públicas a nível de país e as políticas públicas na esfera local, iniciando-se brevemente pela história do surgimento da ideia de público e a institucionalização dos poderes formando o Estado, com uma pequena visão de como estaria sendo conduzido a gestão das atuais demandas sociais.

Segundo Romano (2005) a ideia de público emerge no século XVIII após a Revolução Americana e Francesa, quando foi concedida ao poder de Estado a base que lhe permite impor às políticas a serem praticadas e assumidas pela sociedade civil. Caberia ao Estado, portanto, a universalização do público.

No que diz respeito ao caso do Brasil, Romano (2005), ao tempo de seu estudo antevia a possível lacuna que o modelo de estado proposto estava por enfrentar, afirmando que não havia um Estado federativo nem democrático e as políticas que determina não passavam pelas três esferas – Legislativo, Executivo e Judiciário – e menos ainda pela sociedade civil. Segundo o autor, o Estado brasileiro, surgido contra a Revolução Francesa, seria uma tentativa de prevenir supostos desmandos democráticos advindos das Revoluções Francesa e Americana. A ideia mestra desta instauração antidemocrática seria a tese segundo a qual um poder moderador e neutro seria necessário para ajudar a amortecer choques entre os três poderes no Brasil.

Romano (2005) avalia ainda que esse poder não é neutro e se tornou prerrogativa do chefe de Estado que, pelo Executivo, controla a elaboração de leis e o julgamento. O poder moderador seria o do presidente da República, o que confere até hoje aos chefes de Estado poderes ditatoriais, ou seja, concentração das decisões no poder central e maior concentração dos poderes no Executivo. Tal visão reporta à conclusão de que os moldes aplicados à instituição do Estado brasileiro,

ou seja, o federalismo é estranho e não permite diversidade nos ordenamentos legais e nas políticas públicas de Estados e Municípios.

Nesse prisma existem algumas políticas públicas a nível de federação que podem não propiciar uma atuação mais ativa da sociedade, tendo seus contornos já pré-definidos, não podendo a parte mais interessada no resultado de uma política pública interferir no processo de construção de uma solução, a partir de sua realidade. Ao contrário, o que se observa é a elaboração de políticas públicas, a partir das realidades com aspectos sempre já dados, ficando as decisões distantes do cidadão e na maioria das vezes não reflete ou reflete pouco as reais necessidades.

Observa-se, ainda, através do texto “Por uma política de narratividade” (2009) dos autores Eduardo Passos e Regina Benevides que há a necessidade de ser ampliado o sentido do termo política para além do domínio das práticas relativas ao Estado.

Portanto, caberia definir-se política como sendo a atividade humana responsável em estabelecer as relação necessárias entre os atores sociais que devam participar de um determinado processo de escolha, segundo regras ou normas, sendo este o meio mais racional de contornar um problema social. Com a participação mais efetiva da sociedade seria deslocado a política de um centro de poder, considerando também seu exercício em arranjos locais, por micro relações, indicando a direção micropolítica das relações de poder, quais as atitudes necessárias e possíveis que corresponde à realidade em que o cidadão está inserido(FOUCAULT, p. 186, 1979).

Muito embora, pareça ser claro a necessidade de uma participação da sociedade local na busca de políticas públicas que atendam as demandas sociais, alguns percalços são experimentados nesses trinta anos de constituição federal que tem focado na grande maioria das vezes em projetos e políticas públicas criados sem a moldagem necessária a cada singularidade local, algo que trazido percalços na alavancagem de políticas públicas que atendam ao princípio constitucional da eficiência e que tenha um desenvolvimento sustentável no ambiente em que a mesma é difundida.

O viés desenvolvimentista proposto no Brasil, no passado, com a intervenção do Estado, tendo como foco a eliminação de pontos de estrangulamento o

crescimento industrial e o fomento a atividades consideradas prioritárias para a superação do atraso relativo e do subdesenvolvimento. Além disso, passou-se a defrontar com um padrão de crescimento orientado pelo mercado, dominado por uma visão negativa da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e por propostas de ação pública quase que exclusivamente voltadas para o ajuste macroeconômico de curto prazo.

Devido a fatores como esse, algumas instituições de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento regional, montadas no período precedente, perderam a capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados.

A questão regional ficou restrita basicamente ao fomento de grandes projetos industriais (metalúrgicos, petroquímicos, energéticos, parques industriais etc.), os quais em determinados aspectos auxiliaram e em outros prejudicaram o desenvolvimento de políticas públicas. As agências regionais de fomento a políticas públicas, se limitavam a apresentar planos que não logravam êxito e os poucos projetos que encontravam força eram no sentido de distribuir incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes do cenário local e nacional.

Como é de conhecimento, o êxito de uma estratégia pautada, exclusivamente, em grandes projetos de desenvolvimento do setor capitalista, também chamados de projetos estruturantes, reside, sobretudo, no fato de possuírem sua dinâmica própria de pactuação. Boa parte das questões burocráticas, necessárias a aprovação de tais projetos, são resolvidas diretamente nos gabinetes, intermediados por grupos de interesses e lobbies os mais diversos, “à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público” (VAINER, 2007, p. 12), constituindo-se em “vetores do processo de fragmentação do território” (VAINER, 2007, p. 12).

Essa criação desordenada de políticas públicas para o setor econômico, trouxe como consequência, ao invés de uma cooperação, uma competição entre os diferentes entes federativos, cujos vencedores são grupos empresariais privados, que promovem “verdadeiros leilões para os que ofereçam maiores vantagens – fiscais, fundiárias, ambientais etc.”, rompendo com qualquer estratégia de cooperação federativa seja entre estados, seja entre municípios. Na contramão desse entendimento, o que se observa é o discurso comum do planejamento

competitivo e das estratégias territoriais empreendedorista, e a defesa da competição local, fato que reforça a fragmentação federativa e não considera os interesses dos grupos sociais locais e o desenvolvimento humano.

De acordo com Santos (1988, p. 46) a região pode ser entendida como uma “subunidade, um subsistema do sistema nacional”, que “não tem existência autônoma” em relação ao espaço nacional, “é um subespaço do espaço nacional total”. Ela representa uma referência associada à localização e à extensão de um determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o nacional e o local. Já para a Constituição Federal de 1988, a questão regional é assunto de competência direta do Estado. Diferentes autores, porém, apontam críticas à base de referência regional brasileira atual, quando, na realidade, existe uma diversidade de padrões territoriais e regionais presentes na definição e na função de cada núcleo de convívio.

As autoras Dias e Santos (2003), fomentam que a divisão administrativa do país em macrorregiões e as divisões dos estados em microrregiões homogêneas são utilizadas como quadros de referência para compreender e apresentar diferentes fenômenos, sejam eles demográficos, sociais, produtivos e geográficos. Fatores, esses que se revelam como facilitadores de diagnóstico de problemas estruturais e que tipo de política pública pode ser eficiente na resolução dos problemas encontrados.

Somado a isso, observa-se que alguns municípios possuem limitações em gerir programas governamentais estratégicos, que muitas vezes exigem a ampliação das ações para além de suas circunscrições políticas, delegando as prerrogativas de criar políticas públicas de forma parcial, uma vez que, conforme, amplamente debatido, uma política pública deve ter a participação social como essência.

Um dos autores brasileiros que muito bem aborda a questão do estabelecimento de escalas regionais é Brandão (2007), referindo-se a ser as mesmas apropriadas para a intervenção estatal por meio de políticas públicas. Para esse autor, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação. E, reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras. Assim, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas

adequadas a cada problema concreto no interior de um território, referente a uma determinada comunidade a ser diagnosticado e enfrentado.

Segundo Schmidt (2018) os processos de planejamento e avaliação de políticas públicas levam em conta, ainda, alguns fatores que diferenciam as políticas públicas. De um lado, as políticas públicas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento, como por exemplo educação, saneamento, saúde, habitação, que a definirá como uma política setorial específica. Por outro lado, as políticas públicas se diferem pelo âmbito de sua abrangência, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, também as localidades específicas para sua execução.

Dessa forma, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais nos quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais eficientes para a definição de diagnósticos e o alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Se não realizado um recorte territorial com afinidades correlatas dos possíveis atores sociais envolvidos, de forma direta ou indireta, em uma dada política pública, referido esforço de implementação está fadado a não ter aceitação pela sociedade em que fora implementado. Já que as peculiaridades de cada local, na dimensão continental e a grande desigualdade territorial do Brasil na perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos devem ser levados em consideração. Esse fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território, exige, para que seja eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, mesorregiões ou microrregiões ou, até mesmo, nas peculiaridades do próprio município.

Sendo assim, para o debate de pontos fundamentais de uma solução para um problema social, necessário se faz a abordagem territorial no âmbito da ação estatal, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias fundamentais, tais como: o desenvolvimento de pequenos municípios de áreas basicamente agrícolas e que necessitam de estratégias de desenvolvimento, para desenvolvimento humano e social.

Sabourin (2002) sustenta que o planejamento das ações inerentes a políticas públicas sob este viés envolve três desafios na atualidade: I) estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação; II) realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e III) estabelecer novas formas de coordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

Com a abordagem de um recorte territorial, em especial pelo último censo demográfico que abordou de forma mais precisa as potencialidades produtivas do setor agropecuário, acrescido do estímulo de organizações multinacionais, permitiu ainda a retomada da abordagem, na definição de políticas públicas, de um discurso de revalorização do meio rural, que antes era negligenciado nas ações de desenvolvimento sustentável, que anteriormente eram direcionadas apenas para a estruturação dos espaços urbanos.

Esta revalorização se deu com base em dois importantes postulados. O primeiro deles refere-se ao caráter multifuncional que a agricultura familiar estabelece com o território, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos de inclusão social, cultural e ambiental, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (MALUF, 2001). Neste sistema de produção que envolve a inclusão social, a propriedade rural familiar, interconectada com outras propriedades afins formam as comunidades rurais, não sendo apenas locais de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas também a base geográfica da vivência, da formação de laços de solidariedade, da reprodução cultural e de todos os fatores materiais e simbólicos que ratificam uma identidade própria.

O segundo está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração entre estes espaços (ABRAMOVAY, 2003). Sendo assim, nessa ótica, rural e urbano são consideradas

categorias espaciais que guardam em si especificidades singulares e próprias, mas também possuem ligações que determinam e são determinadas por suas interações sociais, culturais, políticas e econômicas. Apesar de complexo, para uma intervenção sobre estas dinâmicas, há a necessidade de entender as articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos tecidos sociais locais, a partir do entendimento de suas relações de oposição e complementaridade.

No entanto, a adoção de estratégias de políticas públicas que levem em consideração as dinâmicas territoriais locais e suas peculiaridades, apenas foi factível devido às transformações no cenário social e político no país nas duas últimas décadas do século XX, que resultaram em importantes conquistas de liberdades democráticas para a população. Por outro lado, não há identidade territorial sem o envolvimento dos atores que lhe dão vida, sendo preponderante dois fatores neste processo: I) o início de um processo de descentralização política que resultou em maior importância para os poderes administrativos locais (estaduais e municipais) na operacionalização de políticas públicas nacionais; e, II) a introdução de mecanismos institucionais de participação social na definição das ações governamentais nas diferentes esferas administrativas.

A definição de territórios que encerram em seu espaço diferentes naturezas de desigualdade, requer atenção e cuidado, uma vez que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos dos territórios são obstáculos relevantes à participação, podendo inclusive aprofundar a desigualdade política e gerar conflitos dentro da esfera dos próprios dispositivos participativos.

Nessa hipótese, o território pode ser apoderado por grupos dominantes e servir como instrumento de um aprofundamento consentido da desigualdade, fazendo-se valer da prerrogativa da participação social e da autonomia local. Como resultado, diferentes segmentos sociais locais, como por exemplo, os agricultores familiares, não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, ficando excluídos dos espaços institucionais, nos quais poderiam pleitear diretamente suas demandas e torná-las públicas.

Diante dessa remota hipótese, esses grupos passam a ser marginalizados pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios. A exemplo do que acontece em centros urbanos, visto que imobiliárias acabam repelindo moradores menos favorecidos para vilas nos entornos da cidade.

Um dos possíveis problemas à formalização do planejamento de políticas públicas em níveis territoriais, conforme as peculiaridades locais, está também ligado a marcos legais inovadores que definam a institucionalização desses programas, oferecendo uma maior dinamicidade e efetividade das políticas atuais formuladas a partir dessa abordagem.

Caso não exista um debate mais aprofundado sobre as formas de cooperação e implementação de políticas públicas a maior parte dos programas, estão fadados não ter a aderência necessária na própria estrutura interna de seus órgãos de origem, estando confinados em suas gavetas das salas ou nos arquivos virtuais pelos quais foram concebidos. Não há, na maioria dos órgãos envolvidos, uma reestruturação para um alento estratégico aos programas que visam o desenvolvimento humano. Se ações como as propostas através do presente trabalho não encontram ambiente político de apoio a articulação de políticas públicas, comum a um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, torna-se um desafio bem mais difícil de ser atingido.

Outro problema inerente às políticas públicas têm ligação com a dependência da capacidade e do interesse das prefeituras municipais e seus gestores, de forma que mudanças de gestão próprias do ciclo político podem lançar por terra toda uma pactuação previamente elaborada em nome de um projeto territorial alçado para uma região. Fator que contribui para isso é a fragilidade da garantia que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores, uma vez que os processos eleitorais ocorrem em períodos curtos no Brasil. E, por conseguinte, essas pactuações se tornam frágeis. Essa questão reflete, diretamente, também, no financiamento público de uma política pública, e as regras de gestão administrativa das contas públicas com a complexidade das dinâmicas estabelecidas pelo atual sistema acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos, comprometendo a execução dos projetos aprovados nos territórios.

Em decorrência disso, as instâncias de governo local, criadas para atuarem na formulação, na implementação e na avaliação das políticas relevantes para o território, dinâmicas e institucionalidade jurídica própria para seu reconhecimento como unidade de gestão social sendo porém um órgão cooperativo, transparente e participativo, com o intuito subsidiário para promover e reunir esforços conjuntos

para a implementação de políticas públicas que comprovadamente não são possíveis de serem implementadas de forma isolada.

Dessa forma, a própria sociedade através da compreensão da realidade em que está vivenciando, pode pressionar seus representantes políticos para utilizar de ferramentas existentes para a criação de soluções de problemas identificados como comuns em seu território. Uma dessas ferramentas é a Lei nº 11.107/2005, que possibilita a constituição de consórcios intermunicipais, ou entre estados e municípios, com personalidade jurídica de direito público ou privado, no intuito de permitir a construção de novas relações horizontais cooperativas no âmbito regional.

Este marco legal tem por intuito viabilizar a gestão pública em pequenos municípios e permitir que eles trabalhem em parceria, visando assim aperfeiçoar e potencializar suas capacidades técnica, gerencial e financeira, aplicando-se o princípio da eficiência e viabilizar a possibilidade de uma ação mais concentrada e com uma durabilidade maior que apenas um mandato eletivo, bem como, ser viável a formação de convênios diretamente com outras entidades de governo.

Por outro lado, o que geralmente se percebe em termos de constituição de consórcios intermunicipais no Brasil, é a falta de percepção da importância da formação de uma frente de combate as mazelas comuns, quer seja pela falta de sinergia política entre os atores políticos, quer seja pela falta de recursos e tecnologias para interação dos atores sociais.

O que geralmente tem formação regional são arranjos setoriais formados por empresas privadas, que detém e municiam os atores políticos para sua formação com o retórico discurso da geração de emprego e renda, ou os consórcios são formados por imposição normativa para o acesso de políticas federais, como por exemplo saúde e saneamento básico.

O que se busca refletir com todas essas informações é o atual sistema de arrecadação e distribuição de recursos da sociedade protagonizado pela instituição Estado está funcionando da forma mais adequada.

Por um lado, se observa uma forte reunião de esforços para arrecadação de recursos para atendimento a demandas da sociedade brasileira. No entanto, por outro deve ser feita uma reflexão sobre se os investimentos das contribuições auferidas por todos os cidadãos estão efetivamente sendo canalizados para o desenvolvimento dessa sociedade por um sistema que vise a inclusão social e a

redução de desigualdades sociais no Brasil? Esta reflexão tem apenas o intuito de contribuir para a discussão deste assunto em futuras pesquisas.

Nesse viés, observa-se que parece ainda ser muito forte para atores políticos e até mesmo para os atores sociais a ideia de que recursos econômicos e bens materiais são mais importantes do que recursos ligados ao conhecimento e às pessoas, fatos que têm refletido na canalização de esforços para políticas públicas que contemplem tais intuitos, visando quase sempre mais o interesse individual do que os interesses da coletividade.

Conclui-se, ainda, que a reunião de informações e o planejamento com dados estatísticos formulados pelo próprio poder público inerentes a alguns comportamentos sociais já estão sendo utilizados pela iniciativa privada para tornar mais eficiente sua gestão, utilizando isso, inclusive, para a busca de investimentos públicos.

Por outro lado, apesar do poder público ser titular do conhecimento necessário para identificar possíveis raízes de mazelas sociais, não tem buscado se reformular e encontrar alternativas mais eficientes para um desenvolvimento social mais igualitário, focado no ser humano e na sustentabilidade desse desenvolvimento. Fato que pode ser alçado em uma gestão administrativa que tenha participação social, cooperação, conheça as realidades e peculiaridades de cada local e desenvolva políticas públicas que melhorem a situação da geração atual e das futuras gerações.

São diversas as necessidades para a melhor compreensão da sociedade, e como a política pública com a participação da sociedade pode auxiliar para encontrar seu desenvolvimento. Entretanto, tem-se como preponderantes dois problemas que se abordará de forma mais detalhada no próximo capítulo, os quais levam a conclusão de que são os mais relevantes para que a sociedade como um todo possa tomar ciência de sua realidade e auxiliar a encontrar soluções para os problemas que impedem seu desenvolvimento. Os dois problemas que se revelam como impeditivos de uma melhor compreensão dos problemas enfrentados por uma determinada sociedade seriam a falta de planejamento estratégico e a gestão da tecnologia da informação dentro das prefeituras do recorte territorial analisado.

Estes problemas têm causado entraves para estabelecerem políticas públicas intersetoriais inovadoras; prejudicando a legitimidade e a discussão em fóruns deliberativos sobre problemas sociais.

Isto se agrava em pequenos municípios brasileiros, cuja estrutura de desigualdade social é ainda maior, fato que leva a necessidade de definição de mecanismos de financiamento mais adequados para dar suporte a projetos territoriais estratégicos a descentralização administrativa e a participação social ainda carecem de maior instrumentalização. É necessário ainda definição do município como célula básica de implementação das políticas públicas no Brasil, pois é a esfera de maior proximidade com os problemas sociais, porém é necessário o fomento de uma estratégia de inclusão de atores ou grupos sociais para que estes participem e tenham os instrumentos necessários para garantir políticas públicas que atendam às suas necessidades sob pena de aumentar ainda mais o abismo das diferenças sociais.

Arestas relacionadas à estrutura física e ao capital humano entre os municípios brasileiros são enormes, em suas múltiplas carências e especificidades, fato que traz grandes desafios à gestão municipal de políticas públicas, seja pelo município ser muito pequeno, seja por ser muito grande. Além disso, há uma grande fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais variável que apenas pode ser superada com a descentralização formatada no princípio da subsidiariedade.

Fora visto ainda a importância dos consórcios públicos ou conselhos regionais que são uma saída para resolver problemas de gestão e também formular mecanismos e ferramentas concretas para a institucionalização de territórios de incidência e governança de políticas públicas, porém vem se mostrando na prática instrumentos burocráticos e demorados para uma intervenção cooperada municipal, ou até mesmo sendo subutilizados.

É importante destacar, ainda que a descentralização administrativa, por si só, não resolve exclusivamente os problemas existentes. Assim, não descarta-se o surgimento de novos problemas, caso o processo de descentralização não seja idealizado dentro dos princípios da eficiência e do desenvolvimento sustentável como um projeto que exige planejamento, investimento e acompanhamento.

A participação social se revela, segundo diversos embasamentos teóricos citados, como elemento indispensável para a eficiência de uma política pública. Essa participação deve estar ligada a quem, efetivamente, pode auxiliar em seu desenvolvimento, seja na elaboração, seja na execução, seja no monitoramento vez que um processo de construção de soluções a problemas sociais deve estar aberto à representação da sociedade civil, constituindo uma forma de tornar dado projeto sustentável.

Por outro lado, o compartilhamento do poder de decisão sobre decisões necessárias para uma política pública, denominado por autores e documentos oficiais como o empoderamento, não se realiza por decreto; ele deve ser desejado e conquistado. Sendo assim, para uma participação mais representativa, é necessário que as políticas públicas garantam investimentos próprios para isso, principalmente em ações de fomento ao estímulo e ao desenvolvimento do empoderamento social local.

O fortalecimento da gestão social local deve ser encarado como um objetivo em si a ser alcançado, fato encontrado apenas em políticas públicas, tal como ao que se refere ao desenvolvimento da agricultura familiar.

Parece uma hipótese remota que apenas com a edição de uma lei, permitindo a participação social, os atores locais marginalizados tomem para si o protagonismo do planejamento estratégico do território, sobretudo em regiões mais pobres, historicamente marcadas pela exclusão social e pelo domínio do poder local por pequenos grupos familiares.

O empoderamento com a compreensão do funcionamento da sociedade e de suas ações políticas é um processo que demanda uma reunião de tempo, planejamento e recursos. Mas não é algo impossível, pelo contrário, a possibilidade de acesso a informações, que antes eram proporcionadas apenas a algumas pessoas, hoje, pelos recursos tecnológicos estão muito mais acessíveis. A dificuldade, atual, geralmente, está na seleção dos recursos mais adequados. É de se ressaltar, ainda, que existem experiências em curso que revelam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais para o planejamento e a definição de prioridades para a ação governamental, fato que deve ser avaliado: a possibilidade de ser criado bancos públicos de ideias que já deram certo nas políticas públicas e que podem ser compartilhadas.

Um dos pioneiros a avaliar e encontrar variáveis comuns nesse campo científico, que parece em alguns momentos ser metafísico, foi Amartya Sen (2000), que evidencia marcos teóricos que são utilizados por nações e instituições pelo mundo inteiro. Fato que leva a concluir que, a concentração de esforços do Estado para possibilitar um desenvolvimento social e a redução das desigualdades seja um caminho já pacificado. No entanto, tem-se o tempo como principal fator contrário a neutralização de problemas, em algumas vezes, oriundos de atitudes tomadas - ou deixadas de tomar - talvez com a melhor das intenções, mas que resultaram em um alargamento no abismo da desigualdade social, ou que refletem em danos ambientais que serão difíceis de contornar seus reflexos.

A consciência de que o estado deve ser o provedor de seu povo - Estado Paternalista - é uma visão que não parece ter mais sustentação. Um maior envolvimento dos atores sociais na gestão de políticas e projetos inerentes as realidades locais é um ponto de partida importante para uma institucionalização mais forte no país, estabelecendo um elo de confiança maior entre os cidadãos e o Estado.

Outro ponto importante é o apoio e incentivo à participação maior de universidades e instituições de pesquisa em todas as etapas do processo de planejamento de uma política pública. Essas entidades, dada a capacidade instalada que possuem, podem auxiliar a constituir os bancos de dados necessários para realizar o diagnóstico interdisciplinar necessário, fornecendo estrutura física para a qualificação de produtos e a promoção de processos e projetos inovadores, bem como envolver seus profissionais e acadêmicos – por meio de projetos de pesquisa e extensão – no assessoramento e na formação técnica e política dos grupos sociais locais.

As hipóteses apresentadas podem vir a ser eficientes no trato com políticas públicas voltadas ao interesse local e ao desenvolvimento social, almejando, fomentando o surgimento de alternativas importantes a serem aproveitadas em termos de articulação de políticas e estruturas públicas, com vistas ao desenvolvimento mais equilibrado.

3.2 A importância da participação social nas fases de elaboração das políticas públicas

A participação do cidadão na gestão pública está ligada à própria interpretação de cidadania que está prevista na Constituição Federal de 1988 que vai um pouco mais além da interpretação liberal de titularidade de direitos civis e políticos, sendo reconhecido o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, cujo funcionamento do Estado estará submetido à vontade do povo, como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito (SILVA,1992). Nesse sentido, é que a Constituição Federal de 1988 é considerada por muitos uma Carta cidadã. Dallari (1996, p.13-51) refere-se à participação popular como significando a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

Além da participação social estar ancorada na Constituição, vários outros artigos ressaltam a participação de atores sociais e seu sentimento de utilitarismo na gestão pública, seja através da participação da comunidade, seja como, "participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, *caput*). E, ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente em que a participação da população se dá "por meio de organizações representativas" (art. 22 e 204) ou conselhos.

Nesta mesma evolução, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, por iniciativa de seus legisladores estenderam a participação de cidadãos comuns a diversas outras áreas. Notoriamente, aquela referente ao processo e monitoramento das políticas sociais na esfera estadual e de participação direta do cidadão no planejamento municipal, com destaque para os conselhos municipais, o orçamento participativo e as audiências públicas, na esfera municipal.

Para que o cidadão efetivamente participe ativamente na resolução de problemas sociais, necessita-se da esfera local, a qual é caracterizada como o espaço de vivência de determinado recorte territorial social, a unidade mais próxima dos cidadãos, podendo ser uma região, um município, o bairro ou até mesmo o quarteirão. É na esfera local em que se concretiza o poder local, que para Dowbor (2008), "está no centro do conjunto de transformações que envolvem a

descentralização, desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas ‘tecnologias urbanas’”.

Canotilho (1999), traz o conceito de poder local como a ressalva da existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial, considerando o poder local como uma manifestação moderna do princípio da separação dos poderes.

É o equilíbrio entre poderes que torna possível a concretização de um poder local, em que capacitando a cidadania organizada a gerir o espaço e direcionar políticas públicas às reais necessidades, é facilitada a aplicação de recursos pelo poder público, que poderá alocar prioritariamente o que é necessário ao atendimento dos problemas identificados e apontados pelos cidadãos.

Para Santin e Marcante (2014) o exercício do poder local, trata da reconstituição de espaços comunitários, capazes de recuperar a cidadania a partir do espaço local, reproduzindo identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.

A possibilidade de uma participação mais ativa dos atores locais vincula a este a ideia de pertencimento, vez que o indivíduo além de fazer parte da democracia representativa, exercendo sua cidadania diante das urnas de 4 em 4 anos, faz parte de um processo de democracia direta, através de órgãos e meios disponibilizados tanto pela Constituição Federal, os meios vinculados, tanto quando os outros conhecidos e já usados em nossa democracia, passando a existir o sentimento de envolvimento na gestão de políticas públicas.

Tais atores locais, empoderados de subsídios como dados e estatísticas sobre o meio em que estão inseridos, tornam-se capacitados para serem partícipes nos processos de construção de políticas públicas que dizem respeito aos anseios coletivos. Além de ultrapassar a esfera da democracia representativa, quando só se avalia aquelas depois de já implementadas. A partir desse empoderamento social local, os cidadãos estão aptos a construir o comum, com a discussão de ideias e projetos no âmbito do espaço local, os quais satisfaçam as necessidades, os anseios, podendo até mesmo prevenir problemas sociais.

Assim, para Hermany e Costa (2009), na atualidade é imprescindível, dentro de uma política pública que busque a emancipação social local – empoderamento - que a atuação seja horizontalizada em rede. Afinal, em ambientes em que haja dirigismos coativos, não haverá a devida expressão da vontade dos atores que compõem o tecido formativo das redes sociais.

Dessa forma, o cidadão que geralmente remete toda a responsabilidade pelos problemas e mazelas local em que vive para o representante, passa a ser parte do conjunto de medidas necessárias para suas soluções, deixando de ser mero expectador das políticas públicas em seu município e torna-se agente ativo.

A participação ativa da sociedade também é defendida por Dowbor (2008), é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa.

Amartya Sen (2000), refere que o desenvolvimento nem sempre está na quantidade de riquezas que circulam em um determinado lugar, mas na qualidade de vida que determinado cidadão atribui enquanto inserido em sua comunidade.

O ordenamento jurídico traz instrumentos que preveem a participação da sociedade nos processos de elaboração a acompanhamento de políticas públicas. E a ciência política, em seu bojo, traz indicativos de que a participação da sociedade nesses processos aponta para uma melhora na gestão pública de atendimentos a demandas sócias. Nesse viés, é essencial entender como pode ser construído o comum através dessa participação.

Portanto, após entender sobre o que efetivamente se trata as políticas públicas, visto que, de acordo com os conceitos e apontamentos, revelam-se como a atendimento do setor público a demandas da sociedade. E, por outro lado, ter também, regramento jurídico constitucional que traz instrumentos, os quais preveem a formação de meios e a participação da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas, bem como teses que indicam que uma política pública tende a obter mais êxito quando trabalhada e construída junto a um recorte social local que propicie um envolvimento maior da sociedade na busca da solução a um dado problema. Assim, passa-se a elucidar como esses fatores podem auxiliar na

aplicação do princípio constitucional da eficiência em um processo de elaboração de políticas públicas locais.

3.3 O Princípio da eficiência analisado a partir das políticas públicas locais.

Antes de iniciar a abordagem sobre o princípio da eficiência e que seja vertida a hipótese de internalizar certa dificuldade em desenvolver política pública local ideal e eficiente, cabe esclarecer que não se tem por finalidade teorizar uma tarefa deverás complexa, mas aventurar-se a indicar pesquisadores que já alçaram voo neste campo científico na tentativa de encontrar variáveis comuns, mesmo que isso possa parecer em algum momento algo difícil de ser alcançado.

Conforme já referido, e serve de marco teórico os ensinamentos de Amartya Sen (2000), que de certa forma indica variáveis comuns, que uma vez reconhecidas, podem resultar na identificação da origem dos problemas sociais peculiares ao local. Tem-se neste mesmo segmento de estudo, Augusto de Franco (2002) pelo qual também identifica origem dos problemas da pobreza e da exclusão social, com o desafio de implementar um desenvolvimento local integrado sustentável. E mais inerente ao tema eficiência de políticas públicas, tem-se os autores Ernesto Cohen e Rolando Franco (2012), pelo qual em sua obra acaba por elucidar com uma riqueza de detalhes as possíveis variáveis inerentes a um projeto social, teorizando uma metodologia para a avaliação de projetos sociais e sua possível eficiência.

Portanto, na presente abordagem busca-se conhecer melhor o que é eficiência e quais possíveis caminhos apresentam-se para a neutralização de problemas sociais em algumas vezes oriundos de atitudes tomadas - ou deixadas de tomar - por atores políticos ou sociais, talvez com a melhor das intenções, mas que acaba por gastar energia de forma indevida e tem como resultado algo que aumenta o alargamento do abismo da desigualdade social ou que refletem em danos ambientais que serão difíceis de contornar seus reflexos.

O princípio da eficiência foi acrescentado ao texto da Constituição pela Emenda Constitucional 19/98, e está assim expresso no artigo 37, *caput* de nossa Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O princípio da eficiência impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, com a burocracia necessária apenas para garantia da segurança jurídica necessária. Além disso, prima pela qualidade, prevalecendo a adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade e retorno social (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 202).

Como afirma Medauar (2012, p. 127), atualmente a eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo eficiência liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à administração pública, o princípio da eficiência determina que a administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Por outro lado, o princípio da eficiência, tem uma difícil definição e, talvez nem se possa defini-lo sem o auxílio de parâmetros objetivos previamente estabelecidos. Isso significa dizer que não se pode constatar a eficiência de um agente público ou de um determinado concessionário de serviços públicos sem que seja objetivada por normas previamente dispostas acerca da matéria (MAFFINI, 2009, p.50).

Em termos gerais, é o princípio que impõem, sejam as condutas administrativas orientadas a resultados satisfatórios, significando, assim, um primado de qualidade da ação da Administração Pública (MAFFINI, 2009, p. 50).

Contudo, segundo Alexandrino (2012, p. 202) o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, quais sejam: a) relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados; b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

O princípio da eficiência embasa a Administração Pública e, por conseguinte, a gestão administrativa. O vocábulo liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e o mais preciso possível. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração e seu gestor devem agir, de modo criativo, rápido e com a menor possibilidade de riscos, para produzir

resultados que satisfaçam as principais necessidades da população, que aqui nominamos de problemas jurídico-sociais.

O termo eficiência se opõe à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão, que em muitos casos são características presentes na administração pública, ou que, muitas vezes, faltam os subsídios necessários para que se tornem mais eficientes. Esse princípio também vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Porém pelo contrário estes dois princípios constitucionais devem conciliar-se, buscando sempre a política pública atuar com eficiência, dentro da legalidade (MEDAUAR, 2012, p. 141-142).

A eficiência tende a reproduzir excelência e boa qualidade na busca do objetivo a que se propõe. A partir da positivação desse princípio como norte da atividade administrativa, a sociedade, como organismo sustentador do Estado, passa a dispor de base jurídica expressa para exigir a efetividade do exercício de direitos sociais, como a educação e a saúde, os quais têm que ser garantidos por tal Estado com qualidade, ao menos satisfatória. Todavia, trata-se de uma via de mão dupla, visto que pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter direito de participar e auxiliar a construir caminhos para dadas políticas públicas, como também questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por seus delegatários (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 202).

Assim, Moraes *et. al* (2007, p. 90-91), sustenta que o princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Além da necessidade de que existam parâmetros previamente definidos para aferição da eficiência administrativa, algo ainda não bem definido, uma outra peculiaridade deve ser apontada. Ocorre que o princípio da eficiência não compõe a noção de validade da conduta administrativa, tendo, contudo, direta pertinência com a responsabilização daquele que age de modo eficiente, como por exemplo, se um agente público, segundo os parâmetros definidos previamente, agir de modo a não atingir o mínimo de eficiência que lhe é exigido, a sua ação não será, somente por

isso inválida, embora ele possa ser responsabilizado por ter agido sem a eficiência necessária (MAFFINI, 2009, p.50).

Sendo um princípio expresso, a eficiência indiscutivelmente integra o controle de legalidade ou legitimidade, e não de mérito administrativo. A atuação eficiente não é prerrogativa. É a alternativa que sempre deve ser seguida pelo gestor. Não é cabível à Administração alegar que, dentre diversas alternativas possíveis, deixou de escolher a mais eficiente porque julgou conveniente ou oportuno adotar uma outra, menos eficiente (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 202).

Com isso, é viável a possibilidade da apreciação por órgãos de controle e pelo poder judiciário de um ato administrativo quanto a sua eficiência - o ato ineficiente é ilegítimo, o que enseja sua anulação, ou, se a anulação causar ainda mais prejuízo ao interesse público, responsabilização de quem lhe deu causa (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 202).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Estado do Rio Grande do Sul desde 2015 estão implementando a avaliação da administração pública de seus jurisdicionados através da criação de um índice de eficiência, na qual, busca observar não apenas de forma isolada as atividades dos gestores públicos mas buscando avaliar os meios, métodos e procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos meios disponíveis, o que revela que o gestor público a médio prazo, não poderá mais tomar suas decisões apenas com base em sua experiência de vida ou poder intuitivo.

Para Moraes (2007), o princípio da eficiência é aquele que vincula agentes e órgãos públicos a sempre estar em busca do bem-estar da coletividade, agindo de forma clara, imparcial, eficaz, buscando satisfazer aos anseios dos administrados, de forma a utilizar, da melhor maneira possível, os recursos pertinentes à máquina pública.

A Emenda Constitucional nº. 19 de 04 de junho de 1998 acrescentou ao texto Constitucional o princípio da eficiência, na qual mesmo antes da referida Emenda nº. 19/98, já se esperava do administrador público que tivesse em seus princípios norteadores de suas atividades implicitamente o princípio da eficiência. Entende-se, pois, que não há como não se esperar de um agente público, que este realize suas funções de forma adversa ao que impõe o referido princípio.

Como assevera Figueiredo (2004, p. 64) ao que tudo indica, o legislador pretendeu com a Emenda nº 19/98 simplesmente dizer que a administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que se pode afirmar é que a administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. Entretanto, o princípio da eficiência, nas palavras de Maffini (2009), é difícil de ser definido, como deixa claro o autor: “Trata-se de princípio de difícil definição e, talvez, nem se possa defini-lo sem o auxílio de parâmetros objetivos previamente estabelecidos” (MAFFINI, 2009, p. 47). E que seria preciso, segundo o autor, estabelecer, previamente, quais os objetivos e finalidades a serem alcançadas pelo agente público no exercício de suas atividades, para que se possa, então, avaliar o desempenho dele, e assim qualificar a eficiência na atividade realizada.

O princípio da eficiência da administração pública tem em seu objeto o dever do agente público de executar as tarefas de maneira mais rápida e com o menor desperdício possível, sempre objetivando atender ao que espera a sociedade em geral. Um dos percalços, muitas vezes encontrado, é a rivalidade política que muitas vezes acaba usando da má-fé para distorcer determinadas situações, realidades que também devem ser consideradas e neutralizadas.

Ao assumir uma função pública, deve o agente ter plena ciência de que está assumindo um compromisso com a coletividade de trabalhar para fazer com que se obtenha o melhor resultado possível com os recursos e material, informativo e humano disponível. Outros fatores que também devem ser levados em conta para o tempo de verificar a eficiência de uma dada administração, por exemplo: a eficiência da administração de um pequeno município que não detém banco de dados ou pesquisas sobre sua realidade territorial ou local. Entende-se que será diferente de um município que possui um grande aparato de informações e pesquisas sobre sua realidade e conta com o auxílio e participação social na resolução de problemas sociais encontrados.

Assim, nas palavras de Gasparini (2005 p. 21) o agir do administrador não pode ocasionar prejuízo ao administrado e o seu desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral.

Telles (2000) em sua obra, afirma que a eficiência deve estar presente não só na administração pública, mas em todos os setores da sociedade organizada.

Assim, não há privilégio por parte da atividade administrativa no dever de agir com eficiência, e sim em outras áreas e poderes também. Como nos explica o autor:

embora esteja perfeitamente unida aos princípios da Administração Pública, mais uma vez estamos diante do fato de que não há exclusividade da eficiência no campo dessa matéria. Pelo contrário, é visível em todos os outros setores, disciplinas, Poderes Legislativo e Judiciário. (TELLES, 2000, p. 48)

Ainda ressalta Mileski (2003, p.41), que essa eficiência é a que se espera do advogado, do médico, do engenheiro, do electricista, do pedreiro, enfim de todo o profissional contratado ou designado para uma tarefa. Sendo este – à espera da eficiência – um sentimento de exigência para qualquer campo de atividade, com muito mais razão ele se sobrepõe quando se trata da administração Pública.

Santos (2003) nos traz a oportuna distinção entre eficiência e eficácia. Em sua obra, o autor cita renomados doutrinadores que nos esclarecem acerca do significado desses institutos, tanto em se falando de Administração Privada, quanto de Administração Pública. Lembrando que, na verdade, não há muita diferença entre eficiência e eficácia. Assim, Santos cita Becho para reforçar sua afirmação: “[...], a eficiência está relacionada a pessoas (físicas ou jurídicas), enquanto a eficácia diz respeito a atos ou fatos, todavia mantendo-se a ideia de obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas” (SANTOS, 2003, p. 186). E continuando nos exemplos trazidos por Santos, passa-se a explicação que afirma: “[...], eficiência é um critério de desempenho interno, enquanto eficácia refere-se ao desempenho externo da organização” (SANTOS, 2003, p. 187). Ou seja, o conceito de eficiência está relacionado a métodos, tarefas e normas, significando, assim, um processamento ou execução mais rápida, com menos esforço e menor custo. Já o conceito de eficácia diz respeito às ações com o entorno, como por exemplo com o meio ambiente.

Já Di Pietro (2005, p. 84) nos fala de dois aspectos do princípio da eficiência, no sentido de que em um aspecto trata diretamente do modo pelo qual o servidor público exerce suas funções, e em outro aspecto, o que se espera das ações do poder público, ou seja, a satisfação das necessidades dos administrados.

Como explica Di Pietro (2005), o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado, em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar,

estruturar, disciplinar a administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Meirelles (2005) diz que o princípio da eficiência exige do agente público que desempenhe suas atividades não só dentro da legalidade, mas que obtenha bons resultados no exercício de suas atribuições, e na busca de satisfazer a coletividade.

Discorrendo sobre o tema, sumaria Meirelles (2005, p. 21) que o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Além do respeito aos princípios da Constituição, a moral e a honestidade devem fazer parte do dia-dia do administrador público, agindo conforme espera a coletividade, para que se alcancem os objetivos de satisfação das necessidades da população. Para Di Pietro (2005), a imoralidade de um ato executado por um agente público, mesmo que não venha a ser um ato ilegal, pode e deve ser denunciado pela Administração Pública e invalidada a sua eficácia.

Já Gasparini (2005, p. 10), esclarece que “o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só a lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos.” Assim, fica reafirmado que a moralidade que hoje está no artigo 37, *caput* da Constituição Federal pode tornar um ato legal em ato anulável pela Administração Pública. Assim, fica evidente a relação direta do princípio da eficiência com o princípio da Moralidade Administrativa e com o Princípio da Legalidade.

Para Meirelles (2005), o princípio da legalidade tem como norte o atrelamento do agente público ao envolvimento de suas atividades, enquanto ocupante de cargo público, de forma direta com o que determina a lei, ou seja, todas as ações da administração pública não podem ser executadas em desacordo com as normas vigentes ou sem a edição de uma lei que lhe de amparo a sua conduta. Se os atos da administração pública foram cometidos fora da legalidade, são atos que devem ser invalidados e o agente público responsabilizado.

Assim nos dizeres de Medauar (2012), o princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a

legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade.

O princípio da eficiência para Figueiredo (2004), ao ser trazido ao sistema jurídico através da Emenda Constitucional nº 19/98, veio ratificar o que na verdade sempre se esperou da administração pública, ou seja, que o agente público deve agir com eficácia em seus atos. Isso é o que espera a coletividade da atividade da Administração Pública.

No que se refere na eficiência na implementação da política social, Cohen (2012) refere que, independente, dos fins almejados por uma política pública voltada à igualdade social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito como a finalidade precípua, inclusive se o foco seja a igualdade social. Inicialmente, a elaboração de uma política pública social, tem como objetivo a equidade, num segundo plano estas respeitam os princípios da equidade e da eficiência e, num terceiro plano, ao tempo da implementação de uma política pública social, não é possível evitar de se procurar a eficiência quando se quer alcançar a igualdade.

A análise destes termos, talvez, esteja mais relacionada à ciência administrativa do que às ciências jurídicas, mas se a administração pública apenas pode ser concretizada com o amparo legal, essas leis que dão amparo administrativo a dada política pública devem ter o dinamismo necessário para que o gestor possa efetivamente realizar os atos necessários para neutralizar um problema social.

A realidade vivenciada por pequenos municípios é de precários meios de reunião de dados e informações que possam direcionar o gestor a decisão que pode trazer menos risco e que esteja efetivamente embasada nos meios legais necessários.

Isso muitas vezes leva, em um comparativo não detalhado, o gestor de pequenos municípios a tomar uma decisão muitas vezes diferente do que um gestor de uma grande metrópole. E não raras vezes, sem conhecimento da realidade socioeconômica local, leva um inquisidor, também não detentor das informações necessárias, a questionar as decisões tomadas, entrando em um processo de discussão sobre os meios e não sobre os fins propostos por uma política pública.

Essa conclusão não leva a externalizar que todo ato deve ter apenas como justificativa a eficiência da administração pública, mas sim a questionar o âmago do problema, ou seja, todos os atores políticos e sociais têm pleno acesso aos meios necessários para tomar as decisões mais corretas e no momento mais oportuno. Com a liquidez fluida em que se vive não teria chegado a hora da gestão pública ser mais integrada, dinâmica e compartilhada, sem descaracterizar a necessidade de adequação a cada realidade local? Esta hipótese ainda estaria no campo ainda não estudado ou já existiriam meios científicos e tecnológicos capazes de tornar isso possível?

Tais indagações são expostas apenas no sentido de persuadir à reflexão, sendo algo que possivelmente será mais bem aprofundado em uma próxima pesquisa, mas por certo é que o presente trabalho, após encontrar e detalhar alguns dados basilares da gestão pública no campo administrativo, social, econômico, político e jurídico, se propõe a análise de um caso específico, qual seja, as possibilidades, as perspectivas, as ações e as inovações em um recorte territorial denominado Alto da Serra do Botucaraí, buscando aplicar as evidências teóricas até então discorridas.

4 ANÁLISE DE POSSIBILIDADES, PERSPECTIVAS, AÇÕES E INOVAÇÕES NOS MUNICÍPIOS DO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAI.

Partindo dos esclarecimentos ora apresentados, inerentes a atual organização do federalismo no Brasil sua estruturação, as considerações sobre a história e surgimento de município, esclarecendo a relevância na organização social, política e administrativa, bem como, o papel fundamental na busca de uma democracia mais uniforme e participativa. Perpassando-se, ainda, por considerações que indicam a relevância das políticas públicas e como estas podem assegurar o alcance da população aos seus direitos, podendo a mesma não apenas realizar o papel de equilíbrio social, mas também de solução e prevenção a problemas da sociedade, indicando a possibilidade de uma participação da sociedade local através de suas afinidades e sem relegar suas singularidades.

Observando-se, nesse interim, que a participação social e a aplicação do princípio da subsidiariedade podem tornar uma política pública mais inclusiva e por conseguinte mais eficiente, inicia-se o presente capítulo com a abordagem sobre a relevância dos indicadores sociais na aplicação de estratégias de planejamento, formulação e avaliação de políticas públicas, bem como é realizada uma apresentação de um recorte territorial no Estado do Rio Grande do Sul, formado por dezesseis municípios, buscando identificar suas afinidades e singularidades para identificar os possíveis prismas da sociedade e das políticas públicas com suas ações e inovações, possibilidades e perspectivas para melhora do IDH-M e da desigualdade humana dos habitantes dessa região.

Por fim, somado a essa, as perspectivas e as possibilidades encontradas, para a busca da reformulação da gestão pública, passando de um Estado paternalista para um Estado reestruturado com a possibilidade de uma participação social mais ativa, busca possíveis inovações tecnológicas que podem auxiliar para que seja viável a criação de oportunidades e liberdades para a sociedade em especial a comunidades de pequenos municípios.

4.1 Alto da Serra do Botucaraí a relevância dos indicadores sociais e as ferramentas de desenvolvimento local

Após encontrar e detalhar alguns dados basilares sobre o município e sobre políticas públicas e a constatação da necessidade de melhoramentos da gestão pública no campo administrativo, social, econômico, político e jurídico, é buscado estreitar alguns estudos já realizados sobre a utilização de indicadores sociais para diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Nesse viés, Januzzi (2005), trabalha o assunto referindo, visto que existe um crescente interesse sobre a análise de indicadores. O autor traz uma abordagem dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas com base na literatura da ciência social, econômica, jurídica e política.

Referido interesse pela temática, ainda, segundo o mesmo autor Januzzi (2005) se deve ao fato das mudanças institucionais pelas quais a administração pública tem passado no país, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, com a reforma gerencial da gestão pública. Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na administração pública, também está relacionado a um aumento e aperfeiçoamento do controle e participação social do cidadão na elaboração e monitoramento de atos inerentes à solução de problemas comuns de uma determinada localidade.

Com a possibilidade e a liberdade de acesso a transparência sobre informações e dados do interesse da sociedade, meios de comunicação, representantes políticos, organizações, sindicatos e a própria sociedade civil passaram a possuir maior possibilidade de compreender e fiscalizar. Por exemplo, como é realizado a arrecadação e o gasto público e, por conseguinte, participar e poder exigir o uso mais eficiente, dos recursos da e para a sociedade, demandando a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

De acordo, ainda, com Januzzi (2005), também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores, o acesso crescentemente facilitado às

informações mais estruturadas – de natureza administrativa e estatística – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam. Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela Internet através de portais públicos, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser customizados na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a Internet, e os demais recursos de Tecnologia da Informação (TI), potencializaram a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística, produzida pelas agências especializadas.

Sendo assim, essa reunião de informações que antes do surgimento da inteligência artificial era vista como algo pouco provável de acontecer, uma vez que demandariam um trabalho muito dispendioso e oneroso para sua análise e conclusão, havendo ainda grandes chances de ter chegado à uma conclusão falha, tendo em vista as variáveis relacionadas ao tempo e ao caráter metamórfico de um determinado grupo social. Atualmente, devido à evolução das tecnologias, tais informações tornam, ao menos, mais palpáveis certas conclusões diretivas, que até pouco tempo atrás seriam praticamente impossíveis de serem encontradas, ainda mais quando refere-se a localidades mais isoladas.

Muito embora, seja plenamente respeitável a interpretação de que esses novos meios resolvam todos os problemas da complexa sociedade em que se vive, deve ser cientificamente aceitável, pelas mais diversas ciências que as informações estruturadas podem ser empregadas nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, conforme é defendido pelo autor Januzzi (2005).

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais, segundo o autor Januzzi (2005), são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação

acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de GINI (um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo) e proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

O autor Januzzi (2005) reporta ainda que o processo de construção de um indicador social, ou melhor, de um sistema de indicadores sociais, para uso no ciclo de políticas públicas inicia-se a partir da explicitação da demanda de interesse programático, tais como: a proposição de um programa para ampliação do atendimento à saúde, a redução do déficit habitacional, o aprimoramento do desempenho escolar e a melhoria das condições de vida de uma comunidade. A partir da definição desse objetivo programático, busca-se, então, delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais vinculadas. Para o acompanhamento dessas ações em termos da eficiência no uso dos recursos, da eficácia no cumprimento de metas e da efetividade dos seus desdobramentos sociais mais abrangentes e perenes, buscam-se dados administrativos - gerados no âmbito dos programas ou em outros cadastros oficiais - e estatísticas públicas, produzidas pelo IBGE e outras instituições, que reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais. Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis.

Januzzi (2005, p. 137-160) refere-se a necessidade de avaliação de 12 prioridades da aderência, não aderência ou indiferença, para determinar o uso ou não de determinado indicador para busca dos propósitos almejados, os quais são: relevância, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, transparência, comunicabilidade, factibilidade, periodicidade, desagregabilidade e comparabilidade.

Em seus estudos Januzzi (2005), avalia que no Brasil as características do sistema de produção de estatísticas públicas dispõe raramente de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas propriedades, em especial no que se

refere a comunidades mais isoladas ou com predominância rural. Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. O importante é que a escolha dos indicadores seja fundamentada na avaliação crítica das propriedades anteriormente discutidas e não simplesmente na tradição de uso deles. Há esforço significativo de diversas instituições de disponibilizar novos conteúdos e informações a partir de seus cadastros, as quais podem ser usadas para a construção de novos indicadores sociais.

Além da observância às propriedades, a escolha de indicadores para uso no ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, também deve ser pautada segundo o autor Januzzi (2005) pela natureza ou pelo tipo dos indicadores requeridos. Muito embora existam vários sistemas classificatórios para os indicadores sociais, a classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Ou seja, os indicadores que mais se adaptam as peculiaridades do local pelo qual será avaliado, fato que torna indissociável a avaliação do município, suas fortalezas e fraquezas, sua cultura e costumes e as demais singularidades inerentes que possam resultar em variáveis relevantes ao indicador.

Para tal identificação e formação de um retrato social com sua respectiva classificação, existem os indicadores de saúde, os indicadores educacionais, os indicadores de mercado de trabalho, os indicadores demográficos, os indicadores habitacionais, os indicadores de segurança pública e justiça, os indicadores de infraestrutura urbana, os indicadores de produção, renda e desigualdade.

Outra classificação usual, segundo Januzzi (2005), corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos e subjetivos. Os indicadores objetivos referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis, como o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho. Os indicadores subjetivos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião

pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes. Os indicadores podem também ser classificados como simples ou complexos, ou, na terminologia que se tem empregado mais recentemente, como analíticos ou sintéticos.

Dessa forma, entende-se que na etapa de elaboração do diagnóstico para uma política pública, são necessários a reunião de dados históricos, territoriais e informações sobre a realidade da população local para que essa se conheça, conheça sua história, entenda suas virtudes e suas mazelas sociais, limites e possibilidades, para assim formular indicadores de confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade social.

Afinal, é preciso ter um retrato tão amplo e detalhado quanto possível acerca da situação social vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias, ações e inovações necessárias a serem desenvolvidas. Trata-se de caracterizar o marco zero, a partir do qual se poderá avaliar se a política pública proposta está provocando as mudanças sociais desejáveis.

Um dos recursos que tem auxiliado na elaboração e apresentação de diagnósticos sociais é a proposição de tipologias, agrupamentos ou arquétipos sociais, usados para classificar unidades territoriais, segundo um conjunto específico de indicadores sociais e, portanto, apontando os déficits de serviços públicos comuns, e de proposta de soluções que possam também serem utilizadas devido as singularidades comuns.

Na segunda etapa do ciclo de formulação e seleção de políticas públicas, requer-se um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pelos atores políticos e sociais.

É nessa fase que os indicadores sintéticos já mencionados podem ter maior aplicação, na medida em que oferecem ao gestor uma medida-síntese das condições de vida, da vulnerabilidade, do desenvolvimento social de municípios, estados ou de outra unidade territorial em que há implementação de programas. O IDH-municipal é o indicador empregado por muitos programas para selecionar os

municípios para suas ações, o que certamente representou um avanço em termos de critério técnico-político de priorização.

Na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. Esse é, segundo Januzzi (2005), um grande problema, como já se observou anteriormente, em especial, se necessita de indicadores em escala municipal. As informações produzidas pelas agências estatísticas não são, em geral, específicas para os propósitos de monitoramento de programas, seja na escala territorial desejada, seja na regularidade necessária.

Para Januzzi (2005), a lógica do acompanhamento de programas que englobem uma ou diversas políticas públicas, requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo resultado-impacto, isto é, são necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas.

Assim, a distinção entre a terceira e a quarta etapas do ciclo de programas pode ser menos evidente que nas demais, sobretudo em programas de longa duração, isto é, monitoramento e avaliação de programas são termos cunhados para designar procedimentos de acompanhamento de programas, focados na análise da sua eficiência, eficácia e efetividade. Já monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação). (COHEN; FRANCO, 2012).

Outra demanda no ciclo de programas, em particular, na etapa de avaliação, é a identificação de impactos. Para tanto, deve-se empregar indicadores de diferente natureza e propriedade, de forma a conseguir garantir tanto quanto possível a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população, tarefa na maioria das vezes difícil de ser executada (COHEN; FRANCO, 2012).

Segundo Januzzi (2005) essa dificuldade está relacionada ao tempo necessário para mensurar os reflexos, vez que não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no âmbito de um determinado recorte territorial possam ter impacto imediato sobre a sociedade em que fora realizada determinada política pública ou programa. Ao menos que a realidade social vivenciada antes do início dos mesmos - marco zero - seja muito trágica, ou que a política pública ou programa tenha recebido recursos muito expressivos para serem gastos em curto espaço de tempo.

Como exemplo, o autor refere-se aos programas de transferência de renda ou de distribuição de leite ou cestas básicas em periferias de grandes cidades, os quais proporcionam impactos sociais comparativamente menos intensos e rápidos que programas de investimento em saneamento básico, por exemplo, no que diz respeito às condições de mortalidade infantil. Por outro lado, a médio e longo prazo os primeiros programas irão contribuir para melhoria da nutrição das crianças, reduzindo ainda mais o risco de mortalidade infantil e, ainda, auxiliando na melhoria de seu desempenho escolar.

Portanto, para perceber-se claramente os impactos dos programas e políticas públicas, deve ser buscado a reunião dos dados e informações necessárias para a realização de medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados. Uma das formas de se operacionalizar isso é avaliando efeitos sobre grupos específicos da população, seja em termos de renda, idade, raça, sexo ou localização espacial.

Se os programas têm públicos-alvo preferenciais, localizados em determinadas regiões ou estratos de renda, deve-se não só buscar indicadores de impacto que privilegiem a sua avaliação do conjunto da população, que pode estar, inclusive, sob o risco de efeitos estruturais mais gerais (que podem não afetar o público-alvo na mesma intensidade), mas também desenvolver estratégias metodológicas avaliativas de natureza qualitativa, com pesquisas de opinião ou grupos de discussão, incorporando indicadores subjetivos na avaliação.

Nesse sentido, os impactos podem ser avaliados em uma perspectiva mais restrita ou mais ampla, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo considerado para a referência dos indicadores e a natureza mais objetiva ou subjetiva dos impactos percebidos pela população.

Um dos grandes problemas, por fim, enfrentados é a grande dificuldade na formulação e acompanhamento de políticas públicas pela falta de informações periódicas e específicas acerca do processo de sua implementação e do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas estão tendo nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades focalizadas por eles, quer seja sob o prisma da avaliação formativa. Isto é, aquela com os propósitos de acompanhar e monitorar a implementação de políticas públicas, a fim de verificar se os rumos traçados estão sendo seguidos e permitir intervenções corretivas, seja sob o prisma da avaliação dos resultados, ou seja, aquela mais ao final do processo de implementação, com propósitos relacionados a comprovar ou refutar os efeitos pretendidos, que poderão indicar a sustentabilidade ou não da solução proposta.

Muitas vezes tanto o gestor público e como os próprios atores sociais se deparam com a dificuldade de obter dados válidos, específicos e regulares para nortear seus propósitos e poder estimar de forma mais contundente os possíveis resultados das ações e inovações propostas para a coletividade.

É possível afirmar que existem informações produzidas pelas agências estatísticas e que estas já representam um grande avanço para se ter conhecimento da realidade de diversas sociedades e algumas de suas peculiaridades, podendo ser utilizada para elaboração de diagnósticos bastante detalhados em escopo e escala, como no caso das informações provenientes dos censos demográficos.

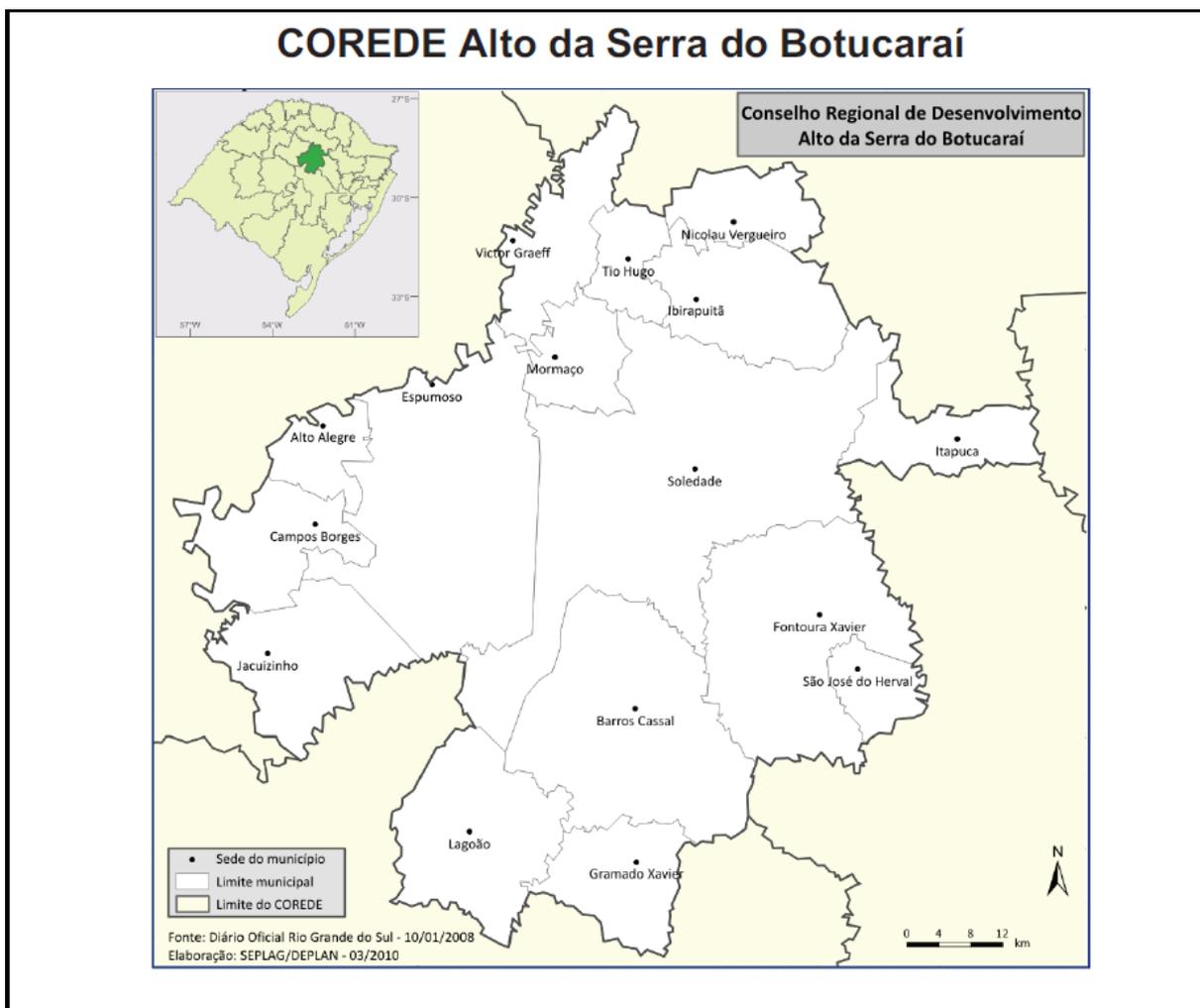
No entanto, segundo Januzzi (2005), tais informações em sua grande maioria ainda são muito genéricas e pouco específicas para os propósitos de formulação e monitoramento de políticas públicas, não provendo informação na escala territorial desejada ou na regularidade necessária. As informações produzidas no âmbito dos processos administrativos dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais podem também suprir boa parte da demanda de dados para a construção de indicadores periódicos de monitoramento, requerendo, contudo, algum retrabalho de customização em função das necessidades de delimitação territorial dos programas, desde que exista um código de localização da escola, do posto de saúde, da delegacia, enfim, do órgão estatal que presta determinada serviço voltado à neutralização, ao controle ou à prevenção de um problema social.

De qualquer forma, as estatísticas e os dados do IBGE e de outros órgãos públicos dificilmente atenderão todas as necessidades informacionais requeridas

para a formulação, monitoramento e a avaliação de políticas públicas mais específicas, a nível de município ou de região. Assim, é necessário, quando da formulação dessas políticas públicas, prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de formulação, implementação e avaliação que possam permitir a construção dos indicadores de monitoramento desejados e que possam revelar a sustentabilidade do programa, a difusão e extensão para situações semelhantes.

Uma vez pontuado aspectos que se revelam essenciais para demonstrar a relevância da construção de indicadores sociais e sua utilização em políticas públicas de desenvolvimento local, procede-se a análise de um caso específico, qual seja, as possibilidades, as perspectivas, as ações e as inovações que podem ser encontradas a título de exemplo prático em um recorte territorial denominado, qual seja o Alto da Serra do Botucaraí.

Para tanto, inicialmente faz-se a localização e a descrição do recorte escolhido, a base territorial, a população, com base no plano estratégico de desenvolvimento regional 2015-2030, realizando-se uma leitura das características socioeconômicas através do indicador IDH-M. Além disso, leva-se em consideração o novo índice de efetividade que o TCE-RS está aplicando em suas análises e avaliações sobre a gestão pública e políticas públicas, buscar identificar se estão sendo efetivados atos que de alguma forma possam vir a refletir em um desenvolvimento social, com a mudança das variáveis negativas que indicam um (sub)desenvolvimento nessa região.



FONTE: COREDE ALTO DA SERRA BOTUCARAÍ (2017)

Segundo o estudo do perfil sócio econômico do estado do Rio Grande do Sul, realizado em 2015, o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Alto da Serra do Botucaraí, está localizado na Região Funcional de Planejamento 9. Foi criado em 2002 e é composto por dezesseis municípios: Alto Alegre, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Ibirapuitã, Itapuca, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, São José do Herval, Soledade, Tio Hugo e Victor Graeff.

Este COREDE apresenta uma considerável população rural e tem a agropecuária como sua principal fonte de produção e geração de riqueza, com a predominância de pequenas propriedades produtoras, principalmente de fumo, soja e bovinos de corte e de leite. A indústria de transformação possui pouca predominância na economia local. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita, é um dos mais baixos do Estado, fato que remete a possíveis dificuldades enfrentadas

pela economia local, que não suscita o surgimento de indústrias e serviços que imprimam uma fonte de movimento de valores monetários à Região.

Como não bastasse tais indicadores, a região possui problemas de infraestrutura de transportes, principalmente no interior dos municípios do sul do COREDE, de pior situação socioeconômica, dificultando o deslocamento dos habitantes e o escoamento da sua singela produção de matérias primas de origem rural.

Conforme, ainda, aponta o estudo realizado em 2017 pela então Secretaria Estadual do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional – SEPLAN, os indicadores sociais, no que se refere à renda, saúde, educação e acesso ao saneamento básico, estão bastante abaixo das médias estaduais, demandando políticas públicas direcionadas a esses problemas, em especial os municípios situados mais ao sul, que apresentam dificuldades econômicas e indicadores sociais entre os mais baixos do Estado.

No que se refere as características demográficas e indicadores sociais, esta região apresentava uma população de 103.979 habitantes em 2010, se dividida a população pela área territorial, tem-se uma população média de 18 pessoas para cada 100 hectares.

Perfil Socioeconômico do COREDE Alto da Serra do Botucaraí*

População Total (2010): 103.979 habitantes

Área: 5.761,7 km²

Densidade Demográfica (2010): 18,0 hab/km²

Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010): 10,79 %

Coefficiente de Mortalidade Infantil (2012): 14,38 por mil nascidos vivos

PIBpm(2012): R\$ mil 1.771.062

PIB per capita (2012): R\$ 17.055

Exportações Totais (2014): U\$ FOB 63.738.396

*Fonte: FEE

FONTE: COREDE ALTO DA SERRA BOTUCARAÍ (2017)

A proporção de moradores é relativamente equilibrada, quanto à situação de domicílio, com 46% residindo no meio rural e 54% no meio urbano, o que indica uma alta participação de população rural no COREDE, quando comparada com as demais regiões, se for desconsiderado dois dos municípios mais populosos (Soledade e Espumoso), observa-se que os demais municípios possuem mais da metade da sua população na área rural.

População total, urbana e rural - 2010 COREDE Alto da Serra do Botucaraí			
Municípios	População		
	Total	Urbana	Rural
Alto Alegre	1.848	743	1.105
Barros Cassal	11.133	3.531	7.602
Campos Borges	3.494	2.006	1.488
Espumoso	15.240	11.131	4.109
Fontoura Xavier	10.719	4.100	6.619
Gramado Xavier	3.970	529	3.441
Ibirapuitã	4.061	2.391	1.670
Itapuca	2.344	558	1.786
Jacuizinho	2.507	562	1.945
Lagoão	6.185	1.655	4.530
Mormaço	2.749	600	2.149
Nicolau Vergueiro	1.721	636	1.085
São José do Herval	2.204	867	1.337
Soledade	30.044	24.032	6.012
Tio Hugo	2.724	1.164	1.560
Victor Graeff	3.036	1.284	1.752
COREDE	103.979	55.789	48.190
Estado	10.693.929	9.100.291	1.593.638

Fonte: IBGE

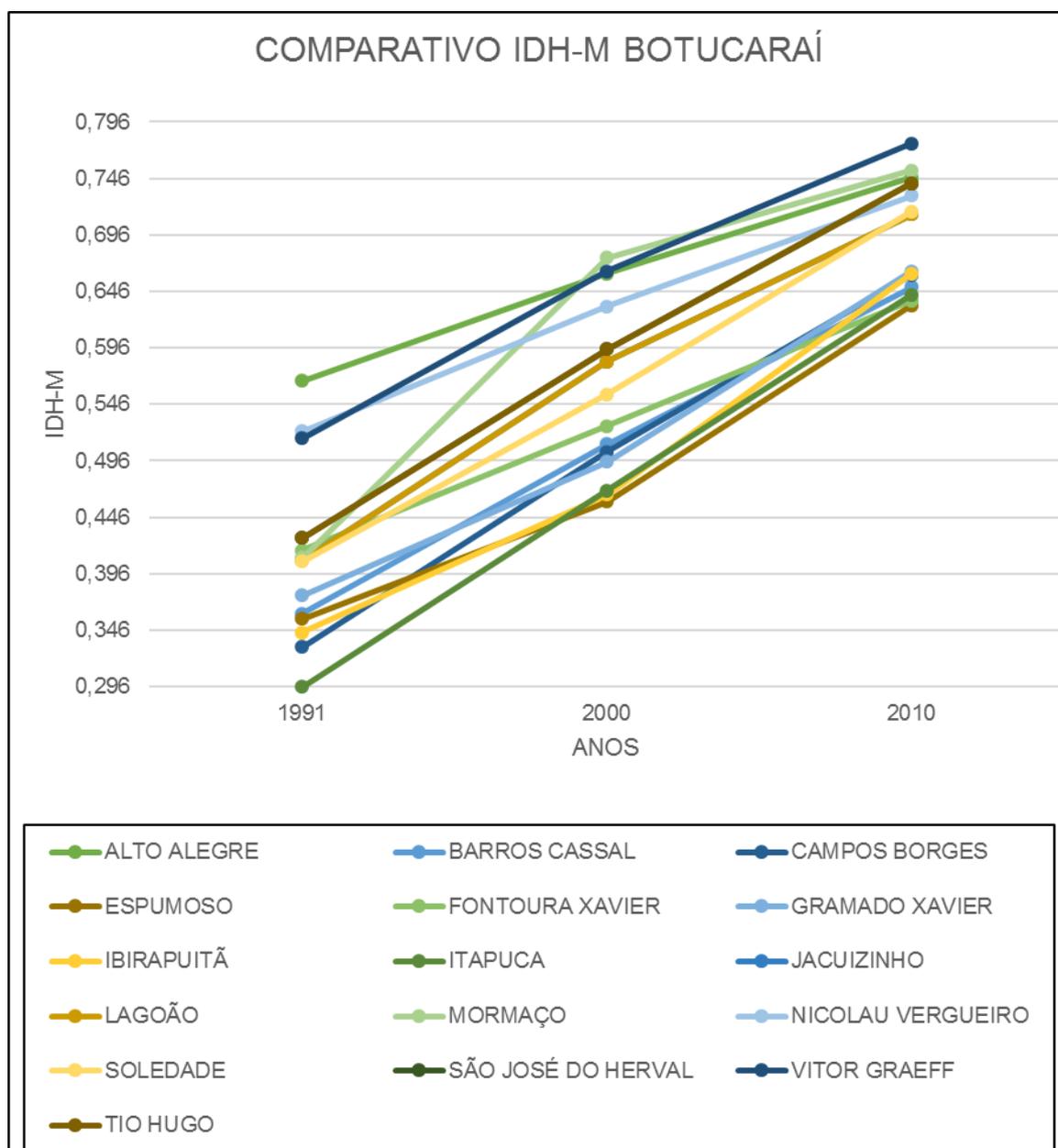
FONTE: COREDE ALTO DA SERRA BOTUCARAÍ (2017)

O município mais populoso do COREDE é Soledade, com 30.044 habitantes; seguido de Espumoso, com 15.240; Barros Cassal, com 11.133; e Fontoura Xavier, com 10.719 habitantes. Em conjunto, esses municípios são responsáveis por 64,6% do total dos habitantes. Os doze municípios restantes variavam suas populações entre 1.721 habitantes, em Nicolau Vergueiro, e 6.185 habitantes, em Lagoão.

Pode ser observado, ainda, que esta região possui uma diversidade de municípios que ficaram distantes e marginalizados das cidades mais populosas, sendo os últimos municípios do estado a possuírem acesso asfáltico e ainda possuindo um município (Lagoão) que ainda não possui acesso por asfalto. Outra questão é a dificuldade de acesso de alguns municípios entre si, fato que impede uma integração maior entre estes.

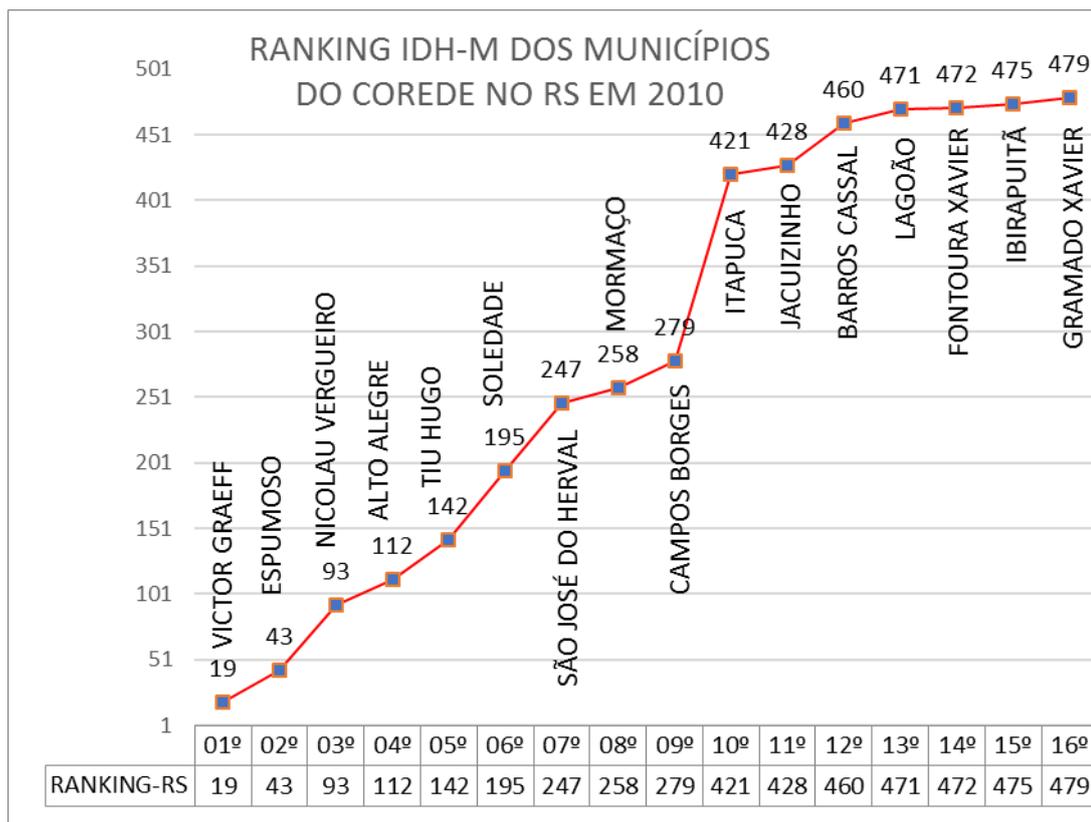
Realizando-se uma leitura das características socioeconômicas através do indicador IDH-M, observa-se que os municípios que compõe a região, ao longo dos anos, tiveram uma modesta evolução de seus índices de desenvolvimento humano municipal, porém estes índices ainda ficam entre os piores do estado do Rio Grande do Sul. Outro fator que leva a conclusão de uma grande desigualdade social é o

elevado índice de analfabetismo, que ultrapassa 10% da população (11.219 pessoas).



FONTE: Elaborado pelo autor com colaboração do acadêmico Juliano dos Santos Pinheiro.

Segundo o relatório realizado no ano de 2010 dos 16 municípios, 07 estão entre os 90 municípios do estado do Rio Grande do Sul com os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, representando uma população de mais de um terço (39,4 %) de todos os habitantes da região (40.919 habitantes), numa condição sócio econômica bem abaixo da média do Estado.



FONTE: Elaborado pelo autor com colaboração do acadêmico Juliano dos Santos Pinheiro

Tais dados, demonstram uma necessidade da formação de uma frente de pesquisa e estudos aprofundados sobre a região para suprir a demanda de políticas públicas direcionadas às variáveis que compõe o IDH-M.

Este indicador (IDH-M) conforme é detalhado no próximo subcapítulo de forma mais detalhada, é um indicador utilizado mundialmente para identificar regiões em que possuem uma maior desigualdade social, fator que uma vez identificado, conforme é o caso, leva a necessidade de ser encontradas ferramentas de desenvolvimento local, para que tal indicador possa ser melhorado.

Os pequenos municípios brasileiros dificilmente conseguem recursos suficientes para promover as liberdades necessárias através de políticas públicas. Por outro lado, sendo aplicado o princípio da subsidiariedade, as políticas públicas têm se revelado mais eficientes, quando são realizadas em parceria e cooperação, vez que a concentração de esforços e o envolvimento em sinergia entre órgãos e atores, faz com que seus objetivos sejam alcançados de forma mais facilitada e evidente. A cooperação passa a se tornar uma forma de garantir significativos avanços na gestão local.

A cooperação territorial entende-se por acordos realizados de forma voluntária entre dois ou mais locais que possuem afinidades e peculiaridades comuns, que resultem na obtenção de uma vantagem inerente a melhora de subsídios, necessários ao desenvolvimento de políticas públicas que beneficiem as sociedades locais.

A cooperação beneficia não somente no sentido de facilitar e tornar mais eficiente as políticas públicas, como também para com as relações intermunicipais que passam a ser reconhecidos pelo conjunto de participantes, identificando problemas em comum e formas de intervenção deles. A análise de um recorte territorial, em que é coordenada a cooperação, pode ser utilizado tanto para identificar a origem de determinados problemas como também para aumentar a valorização dos municípios e comunidades, enquanto espaços locais e políticos, facilitando o desenvolvimento de liberdades e a liberdade de desenvolvimento.

Uma vez identificado a hipossuficiência de pequenos municípios realizarem isso de forma isolada, devendo outros órgãos com capacidade para tanto fornecerem os subsídios necessários para que os mesmos possam desenvolver políticas públicas de forma cooperada para a obtenção de seus objetivos, qual seja, o fomento ao desenvolvimento do capital humano de uma região que possui algum tipo de problema que impede o desenvolvimento sustentável e equilibrado.

4.2 Possibilidades, perspectivas e ações para o desenvolvimento de políticas públicas

Ainda é muito comum a percepção de que o desenvolvimento está intimamente ligado à riqueza que circula em um determinado recorte territorial, sendo essa visão original do conceito formulado para instituir o primeiro referencial internacional formal para mensurar o tamanho da economia de cada local. Por outro lado apesar de ser um método científico e válido para tal fim, logo fora atrelado ao grau de evolução de um conjunto de população através da quantidade de valor pecuniário, oriundo de todos os bens e serviços que são produzidos e circulam durante determinado período na respectiva circunscrição territorial, indicador este conhecido como PIB – Produto Interno Bruto, criado pelo economista Simon Kuznets em 1937.

Essa interpretação sobre este indicador, levou a corrida mundial pelo crescimento econômico, na expectativa de que a grande circulação de riquezas, de forma natural, traria abarcada uma diminuição das desigualdades sociais.

Durante muitos anos, o desenvolvimento foi tido como sinônimo de crescimento econômico. Dessa forma, para se medir o desenvolvimento bastava analisar indicadores tradicionais, tais como, o produto interno bruto (PIB). Esse entendimento, contudo, não prosperou, visto que foram encontradas evidências de que os objetivos do desenvolvimento vão além da simples multiplicação da riqueza material, devendo envolver a cooperação, a liberdade, a igualdade e as pessoas.

O esgotamento das estratégias baseadas no crescimento econômico, em virtude dos problemas sociais e ambientais, impulsionou a novas reflexões sobre o desenvolvimento, sendo estas novas reflexões atreladas ao termo desenvolvimento sustentável, especialmente, a partir da Conferência de Estocolmo, quando emergiu o conceito de eco desenvolvimento.

Amartya Sen (2000) esclarece que esta crise, determinou uma mudança no debate a respeito do desenvolvimento, a partir da década de 1970, pois os resultados da aplicação das estratégias convencionais de desenvolvimento já começavam a se mostrar insuficientes para dar conta das crescentes condições de desigualdade e de exclusão social. Apesar do crescimento do PIB, as análises destes resultados passavam a indicar que tais estratégias estavam ocasionando graves danos sociais e ambientais.

Em 1987, o Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum definiu que “desenvolvimento sustentável significa atender às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades”. A partir daí se multiplicaram as definições, sempre enfocando a relação entre o meio ambiente e a sociedade. No entanto, esta continua a ser a definição que norteia todas as outras formuladas posteriormente.

Almeida (1997, p. 43), ao discutir o conceito de Desenvolvimento Sustentável, classifica-o como um “guarda-chuva que abriga um grupo de atores alternativos que buscam inventar um novo modo de desenvolvimento e de agricultura que seja: socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente sustentável e culturalmente aceito, recuperando técnicas, valores e tradições”, expressando uma visão multidimensional da sustentabilidade.

Segundo Amartya Sen (2000) desenvolvimento sustentável é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem.

Dessa forma, o autor ilustra que o crescimento econômico, não é algo negativo pelo contrário, este crescimento além de aumentar os rendimentos privados, permite o alargamento dos serviços sociais. Por outro lado, este refere-se que as oportunidades sociais, como a educação pública ou os serviços de saúde contribuem para o desenvolvimento econômico, uma vez que uma população pode ter as maiores riquezas do mundo, mas nada adianta se não souber administrá-las com sabedoria, ou ter e não puder usufruir, devido a uma doença que pode levar pessoas ricas à morte prematura, por exemplo.

Com isso, Amartya Sen, argumenta cair por terra a crença, dominante em alguns círculos políticos, de que o desenvolvimento humano, atrelado a expansão da educação, dos cuidados de saúde, e de outras condições necessárias a vida, tais como: a natureza em equilíbrio, seria uma espécie de luxo a que só os países ricos poderiam se permitir.

Esta relação variável entre rendimentos e bem-estar é sustentada por Amartya Sen como um grande indicativo de dar ênfase nos meios necessários as pessoas viverem bem, focando a vida real que as pessoas conseguem levar, segundo suas condições e peculiaridades.

Superado a interpretação de que circulação de riquezas não é sinônimo de um desenvolvimento sustentável, a própria economia vem tentando se remodelar, existindo muitas tentativas da economia contemporânea de se centrar diretamente no nível de vida das nações mundiais, com destaque para os relatórios sobre o desenvolvimento humano, sendo este tema debatido inclusive por grandes órgãos de fomento e financiamento mundiais que tradicionalmente aplicavam seus recursos exclusivamente em empresas privadas.

Corroborando, ainda, com a perspectiva de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável de forma local e cooperativa, Amartya Sen refere-se que os indivíduos vivem e agem num mundo de instituições. As oportunidades e projetos dependem, de forma crucial, das instituições que existem e do modo como funcionam, devendo estas serem observadas em conjunto, para visualizar-se o que podem fazer, quando combinadas umas com as outras em busca de um objetivo comum.

O autor ainda refere-se que o funcionamento de um sistema, como o mercado, é um dispositivo básico através do qual as pessoas podem interagir e assumir atividades mutuamente vantajosas. Os problemas geralmente têm origem da capacidade dos poderosos criarem assimetrias no mercado, algo que tem que ser identificado e ser realizado de forma proposital, neutralizado pelo poder estatal.

Com atitudes nesse sentido é possível equilibrar as oportunidades, como a oferta de educação básica, a existência de serviços médicos elementares e a disponibilização de recursos essenciais como a terra para a agricultura, uma vez que por serem serviços estruturantes dos demais, requerem uma intervenção pública cuidadosa e decidida para o desenvolvimento constante e retroalimentado.

A maior parte dos países ricos, segundo levantamento realizado por Amartya Sen, tem uma notável história de intervenção pública, que se ocupou da educação, saúde, reforma agrária etc. A partilha alargada dessas oportunidades sociais tornou possível à grande maioria da população participar diretamente no processo de expansão econômica.

Portanto, a hipótese vertida de que o desenvolvimento humano é um ato possível apenas a regiões que possuem grandes riquezas podem almejar é um fato que deve ser melhor avaliado. Uma vez que pelo mundo, existem nações como o extremo oriente que antes mesmo de terem vencido suas mazelas sociais relacionadas à pobreza extrema, desenvolveram políticas públicas voltadas à massificação da educação e dos cuidados de saúde, o que resultou na significativa melhora nos índices de desenvolvimento humano.

Segundo Amartya Sen (2000) o desenvolvimento humano é primeira e primariamente um aliado dos pobres, mais do que dos ricos e abastados. Um país que garante a todos cuidados de saúde e educação pode conseguir resultados notáveis em termos de duração e qualidade de vida de toda a população.

A natureza geradora de trabalho dos cuidados de saúde e da educação básica torna-os suficientemente baratos nos primórdios do desenvolvimento econômico, quando os custos laborais são baixos.

Amartya Sen (2000), refere de forma contundente que o uso de recursos para propósitos cujos benefícios sociais não são evidentes, como por exemplo, as despesas militares nos países pobres, deveria ser contrariado, até mesmo por pessoas que não são muito simpatizantes a políticas públicas, voltadas ao desenvolvimento social. Sendo ressaltado pelo autor que, no mundo contraditório em que se vive, o fato de o professor ou a enfermeira se sentirem mais ameaçados pelo conservadorismo econômico do que um general militar.

A superação desses problemas é central ao exercício do desenvolvimento e, essa superação, apenas, pode ser vislumbrada através de políticas públicas que observem o envolvimento das pessoas, a ação individual que é essencial. Mas, ao mesmo tempo, tais políticas públicas de planejamento de ações necessárias, promovam também a liberdade de ação das pessoas, sendo, portanto, necessário avaliar as peculiaridades locais e buscar trazer nas estruturas das políticas públicas oportunidades sociais, políticas e econômicas que são a condição para que as ações individuais aconteçam. Existindo, assim, uma complementaridade entre ação individual e agenciamentos sociais.

Com base na teoria de Amartya Sen (2000), portanto, para que exista uma possibilidade ou perspectiva de desenvolvimento na região do Alto da Serra do Botucaraí, se faz necessária a expansão da liberdade, a qual é o fim prioritário e, simultaneamente, o meio principal do desenvolvimento. Esse consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas as quais vivem em um dado recorte territorial pouca escolha e pouca oportunidade para exercerem a ação racional.

Para que uma política pública seja eficiente devem ser identificadas as liberdades que têm um papel instrumental na promoção de liberdades de outras espécies. Segundo a teoria de Amartya Sen (2000) as liberdades econômicas e políticas reforçam-se uma à outra. Já oportunidades sociais de educação e saúde complementam as oportunidades individuais de participação econômica e política, e estimulam as iniciativas no sentido de superar privações.

A avaliação das ações, das inovações necessárias, a identificação das liberdades necessárias ao desenvolvimento e promoção de outras liberdades, compete à esfera local, a qual possui os elementos necessários para identificar os pontos comuns e as peculiaridades da população e que servirão de base para o planejamento de uma política pública mais eficiente.

Por outro lado, apesar dos municípios terem sido consagrados como entes da federação, detentores de autonomia política, administrativa e financeira. E, além de terem suas competências expressas na Constituição Federal de 1988, estes tiveram também uma ampliação em suas responsabilidades frente à população.

Tal fator aplicado à realidade de pequenos municípios, reflete na maior dificuldade nas condições de efetivar políticas públicas, uma vez que torna-se complicado gerar recursos próprios, sendo que a maioria desses municípios são dependentes das transferências constitucionais.

Dessa forma, é necessário inovações na gestão pública, o fortalecimento estrutural dos municípios concedendo condições estruturais técnicas, administrativas e financeiras de implantação das políticas públicas, com a disponibilização de recursos tecnológicos e de planejamento por meio da cooperação com outros entes que possuem problemas comuns.

Um dos enfrentamentos necessários para compreensão de problemas da sociedade brasileira é a uniformidade da distribuição da população brasileira, o que pode gerar conflitos e abismos sociais. Existem regiões do país que monopolizaram as riquezas econômicas e humanas, tornando municípios com grandes territórios vazios de população e pequenos territórios com uma superlotação.

Apenas a título ilustrativo, segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), é comparado ao município de Barros Cassal com o município de Porto Alegre. O primeiro, apesar de ter uma maior extensão territorial (648,897 Km²), é considerado pequeno município possuindo em média 12 habitantes para cada 100 hectares de território. Já, Porto Alegre possui uma extensão territorial menor que Barros Cassal (496,682 Km²), porém, é a décima segunda cidade do país, a qual possui mais habitantes com 2.977 habitantes para cada 100 hectares de território.

Muito embora possa parecer como uma hipótese ao presente caso, remanejar a população de um município para o outro, não parece ser esta a alternativa mais

viável para um desenvolvimento sustentável. Já a criação de políticas públicas que melhorem as condições de vida de pessoas onde possui mais espaço demonstra-se como uma solução para o problema da superlotação urbana, a médio e longo prazo. Também interessante a criação de liberdades de outras espécies, onde para o habitante de um pequeno município que possua acesso a requisitos básicos e satisfatório à condição de vida no meio em que vive, por conseguinte não será pressionado a deixar suas raízes territoriais em busca de uma melhor qualidade de vida.

Os problemas relacionados ao gerenciamento e atendimento às soluções necessárias à sociedade local também são importantes para a cooperação, pois um pano de fundo para uma mudança, com o incentivo da cooperação, alcança maiores oportunidades de desenvolvimento de pequenos municípios. Cenário que pode ser ainda melhor, se realizado em coletividade, sendo assim, uma maior efetivação de políticas públicas de interesse local.

Assim, dificuldades como a falta de integração social, tendo em vista a fragmentação política, como também a falta de um sentimento cooperativo. Além, também da ausência de um espaço institucional, para que um conjunto de prefeituras possam se articular, é necessário ser superado, por exemplo.

A transformação dessas condições tem influência significativa para os municípios em que o desenvolvimento diz respeito ao local para viver. Com uma mudança de paradigma para o crescimento dessas ações municipais, relacionado aos modelos de direção cooperativa entre atores sociais, políticos e institucionais, sendo esta uma estratégia para o enfrentamento de desafios, salvaguardando os atos municipais.

Sendo assim, um órgão federal centralizador da produção de políticas públicas que usa seu poder para induzir os demais entes a se comportarem como agentes administrativos tende a não ser eficiente se não aplicar o princípio da subsidiariedade. Dessa forma, se faz necessária uma discussão mais ampla sobre o pacto entre governos estruturantes do Estado para uma gestão compartilhada das políticas públicas, juntamente com a composição partidária e as regras decisórias consensuais, sugerindo o esforço cooperado de poderes executivo, legislativo e judiciário nas esferas da União, Estado membro e município, compreendendo a necessidade de entender e atender as demandas sociais. Essa torna-se uma

alterativa para a solução de problemas práticos, orientado pelo desenvolvimento de ações compartilhadas entre os níveis de governo, através de políticas públicas que desenvolvam a sociedade local de forma eficiente e preferencialmente sustentável.

Por fim, o município toma um cenário de maior credibilidade e autonomia, retomando a confiança das pessoas na soma de esforços para alçar objetivos comuns com certa segurança jurídica da possibilidade do desenvolvimento acontecer para todos e de acordo com a realidade e peculiaridades do território.

Para que seja identificado a necessidade maior ou menor de desenvolvimento de políticas públicas, deve ser identificado de alguma maneira, se uma determinada região ou local, que possui características comuns, pode ser considerada ou não desenvolvida e desenvolver ferramentas para monitorar como vem procedendo esse desenvolvimento. Segundo Torres (2013), essa percepção demonstra que a construção de medidas de desenvolvimento não é simples, para tanto é necessário identificar, medir e comparar as dimensões que caracterizam esse fenômeno, bem como suas transformações ao longo do tempo, ou seja, para considerar o desenvolvimento, características peculiares inerentes à trajetória histórica da sociedade local devem ser levadas em consideração.

Uma vez encontrados as informações necessárias, para Torres (2013) algumas características são necessárias para que os indicadores possam ser aplicados às políticas públicas, devendo possuir os atributos classicamente tidos como indispensáveis a um bom indicador, como: credibilidade, simplicidade, desagregação espacial, reprodutibilidade, comparabilidade, periodicidade, acurácia, baixo custo e sensibilidade;

Outro fator preponderante é período necessário para os indicadores poderem expressar as variações ocorridas nesse intervalo de tempo, muitas políticas sociais são planejadas e aplicados para um período relativamente pequeno, fato que pode dificultar a aplicação dos indicadores diante da lógica do processo de coleta e produção de dados.

O autor Torres *et. al* (2013), ressalva, ainda, que a maioria dos indicadores construídos se refere a valores agregados para áreas específicas, tais como: médias de renda ou de anos de estudo. Se não tomada a devida cautela, tais indicadores podem encobrir importantes desigualdades existentes dentro das áreas, ou até mesmo situações de segregação. Nesse caso, a unidade geográfica é muito

importante, uma vez que, quanto menor o tamanho da área avaliada maior a possibilidade de identificar situações de desigualdades e/ou segregação. Esse fato é particularmente importante, quando se constrói índices para municípios de diferentes portes populacionais com a pretensão de realizar uma comparação.

Por fim, uma característica essencial na utilização de indicadores para implementação e monitoria de políticas públicas é a implementação em regimes democráticos. A partir da participação dos atores sociais, o processo de formulação de políticas envolve convencimento e geração de consensos. Assim, as variáveis utilizadas para orientar as estratégias de uma política pública devem ser simples e desfrutar de muita credibilidade no governo, tanto interna como externamente.

Em síntese, a utilização dos índices parece ser parte de uma tendência de minimizar os riscos e tornar menos intuitivo e mais fundamentado os processos de tomadas de decisão em ações inerentes às políticas públicas. Soma-se a isso a maior utilização dos indicadores pela sociedade civil e pela mídia, que os utilizam para traçar um panorama da questão social local, a partir da análise de um determinado recorte social.

Assim, ao passarem também a produzir indicadores, em especial os sintéticos, várias organizações produtoras de dados entenderam que, apesar de suas limitações, podem se transformar em mensagens fortes e, nesta condição, tornarem-se aliadas na criação de uma cultura de responsabilidade e na realização eficiente dos direitos humanos. Ambos comportamentos indispensáveis para a construção de sociedades que anseiam por um desenvolvimento sustentável, com a democratização do conhecimento e a participação social.

A possibilidade de encontro, portanto, de pontos comuns e da origem de problemas sociais, está na análise de um indicador que possa refletir e acompanhar a elaboração e implantação de políticas públicas em uma determinada sociedade, segundo sua realidade. Na presente pesquisa, com base no autor Amartya Sen (2000) e ainda nos planejamentos estratégicos para o desenvolvimento da nação global, realizado por organizações internacionais, o indicador mais adequado para entender as realidades é o índice de desenvolvimento humano e para uma análise local o índice de desenvolvimento humano municipal.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNDU, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de

indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda. Mas vai além, adequando a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano desde o início dos anos 90. Assim, tem-se uma projeção de um novo cenário para os próximos anos, a partir do censo previsto para o ano de 2020.

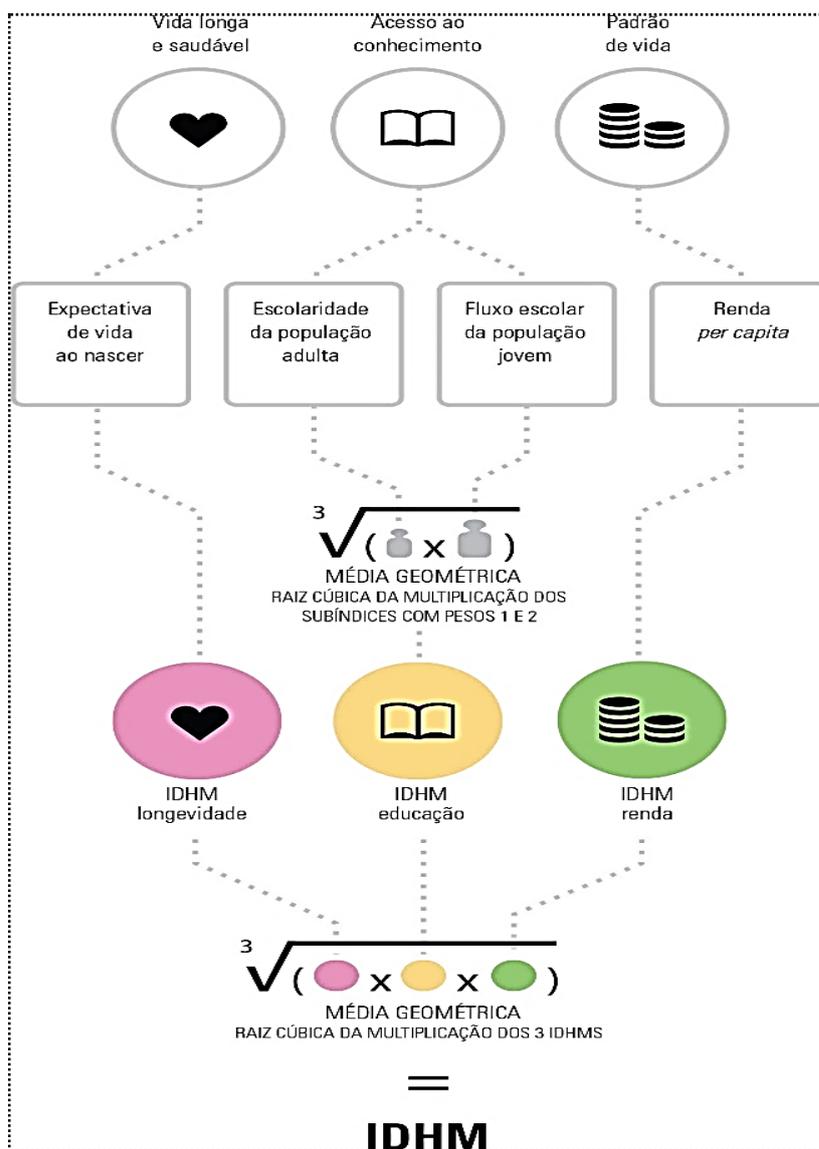
O IDHM busca ajustar o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Da mesma maneira que é estruturado o IDH, o IDHM é um índice composto, que agrega três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

Com relação ao critério voltado a identificação de vida longa e saudável está é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Esse indicador mostra uma projeção do número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os padrões de mortalidade observados a média dos anos de referência.

Já com relação ao critério voltado à verificação do padrão de vida, esse é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada habitante de determinado município, sendo a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município, inclusive crianças e pessoas que não auferem renda.

Os dados são obtidos através do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), em que os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM.

Vários detalhamentos do cálculo do IDHM estão disponíveis na seção Metodologia, no Atlas do Desenvolvimento Humano, e para melhor entender tal indicador é demonstrado na sequência o organograma com as variáveis consideradas para a mensuração do IDHM.



Fonte: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>

Este índice de desenvolvimento humano torna-se um dos principais aliados para identificação e controle de políticas públicas. Com a devida credibilidade científica, esse indicador tornou-se capaz de sinalizar aos agentes políticos e sociais

dos diversos países e regiões em desenvolvimento, a ideia de ser factível buscar o crescimento não observando este tão somente como sinônimo exclusivo de fazer aumentar a produção.

Tal ideia, da possibilidade de um desenvolvimento mais equilibrado, proporcionou colocar em tela, o debate internacional a respeito de que, pelo menos, a melhoria das condições de saúde e educação da população deve também ser considerada como parte fundamental do processo de desenvolvimento.

A construção de políticas públicas de desenvolvimento, portanto, deve conter relação com os debates em torno da mensuração da qualidade de vida das pessoas que serão atingidas pela iniciativa, cenário em que o indicador de desenvolvimento humano municipal é embasado em dados que refletem a qualidade de vida, não se resumindo a projeção de uma política pública que seja voltada unicamente à esfera econômica da experiência humana.

Um dos principais nortes evidenciados quando se pretende avaliar o nível de prosperidade ou qualidade de vida de um país, região ou município é verificar as informações necessárias para mensurá-la, sendo muito inerente as singulares, as peculiaridades do local, identificando quais os critérios, verdadeiramente, significativos para o desenvolvimento humano.

Conforme já visto, a partir da década de 30, a medida de qualidade de vida mais difundida, até o surgimento do IDH na década de 90, possivelmente foi o PIB per capita. No entanto, de acordo com Amartya Sen (2000) o PIB per capita de um país ou região não é suficiente para avaliar as condições de vida de sua população, uma vez que, também, é necessário conhecer a distribuição desses recursos e como se dá o acesso a eles.

Esse entendimento, de que o PIB per capita é uma medida insuficiente para avaliar a qualidade de vida das pessoas, já estava evidente na década de 50, quando em 1954 um grupo de especialistas das Nações Unidas propôs que, além da dimensão monetária, outras dimensões deveriam ser consideradas na avaliação da qualidade de vida das pessoas.

Esse senso, é baseado no pressuposto de que o progresso de um país ou localidade não pode ser mensurado apenas pelo dinheiro que possuem ou que necessitam os cidadãos, mas também na saúde, na qualidade dos serviços médicos

e na educação. Essas medidas deverão ser consideradas não só pela disponibilidade, mas também pela qualidade.

Da mesma forma, é necessário conhecer as condições de trabalho, quais direitos legais e políticos usufruem os cidadãos, que liberdades possuem para conduzir as relações sociais e pessoais, como se estruturam as relações familiares e entre os gêneros e como estas estruturas promovem ou dificultam outros aspectos da atividade humana. E, sobretudo, saber de que forma a sociedade em questão permite às pessoas imaginar, maravilhar-se e sentir emoções, o que efetivamente faz com que a vida seja mais do que um conjunto de relações comerciais (NUSSBAUM e SEN, 1998).

A importância em verificar diferentes componentes para a mensuração da qualidade de vida implica considerar vários aspectos, que não são transferíveis entre si. Não é suficiente conhecer somente as condições econômicas de um recorte territorial para desenvolver uma política pública, também deve-se ter informações sobre saúde, conhecimento e habilidades, relações sociais, condições de trabalho, dentre outros aspectos relevantes na vida de uma pessoa, para medir o nível de qualidade de sua existência. Embora, essa aferição possa ser considerada algo ainda metafísico, o índice de desenvolvimento humano se propõe a enfrentar este desafio, sintetizando em um único indicador dimensões de renda, longevidade e escolaridade, sendo um parâmetro científico relevante e que deve ser considerado na elaboração de políticas públicas.

Apesar da disseminação desse indicador, a nível mundial, a escolha das dimensões cobertas pelo índice de desenvolvimento humano, bem como as estratégias de ponderação e de operacionalização das diferentes dimensões têm provocado bastante discussão sobre a aplicação das variáveis utilizadas para mensuração que se propõe. Algo que não poderia ser diferente, pois a tentativa de reduzir em um único número a complexa evolução e dinâmica do desenvolvimento social e econômico. Além disso, faz-se uma série de reduções e simplificações, muitas vezes difíceis de serem captadas, em especial pelas peculiaridades características de cada região, e pelo fato de que alguns atores políticos e sociais têm uma difícil compreensão e/ou mesmo aplicação no âmbito do senso comum das evidências encontradas.

Tal fato leva a necessidade de melhor difundir este importante indicador que pode contribuir significativamente para eficiência de uma política pública, devendo ser compreendido pelos atores políticos e sociais, que possuem a autoridade necessária para tornar mais preciso tal indicador, uma vez que sua participação é determinante para que o indicador meça a real qualidade de vida do ambiente em que está inserido, identificando potenciais problemas e auxiliando de forma direta na solução.

Apesar de ainda ser necessário trilhar um longo caminho, que para muitas localidades ainda sequer fora iniciado, é inegável a importância do índice de desenvolvimento humano como medida que reúne variáveis essenciais para introdução de debates. Temas, esses que órgãos internacionais como as Nações Unidas gostariam de ver ventilados. Nas palavras de Amartya Sen "[...]o índice imperfeito falou alto e claro e recebeu uma atenção inteligente e, através desse veículo, a realidade complexa contida no Atlas do Desenvolvimento encontrou também um público interessada" (SEN, 2000, p. 64).

Simultaneamente ao processo de difusão do IDH nos anos 90, há uma nova ênfase em políticas públicas sociais descentralizadas, focalizadas e que envolvem a participação de atores não governamentais. Isso reforça a ideia da atenção necessária a tal indicador e a necessidade da obtenção de um banco de dados local para com o uso de tecnologias. Empoderar as pessoas locais com as informações necessárias para entender a realidade, acompanhar e tornar mais preciso os indicadores, segundo as peculiaridades a nível regional e local.

Tendo como base os indicadores de desenvolvimento humano gerais e o cruzamento de dados mais específicos à mensuração do desenvolvimento de políticas públicas, pode ser eficiente o trabalho dos governos locais, os quais pretendem introduzir políticas de desenvolvimento social e econômico no local.

Os indicadores, logo, são vistos como poderosas ferramentas, não somente para o planejamento, mas também como formas dos governos democráticos se relacionarem com a opinião pública e a mídia e com as pressões vindas dos políticos tradicionais e demais forças locais, na implantação de políticas públicas de inclusão social (PNUD, 2000).

Sendo assim, com a utilização dessas ferramentas, os gestores públicos e a sociedade podem tomar decisões e realizar avaliações das ações, tornando a

gestão pública local mais eficiente e reduzindo o risco de concentrar esforços em políticas públicas que apenas contornam situações pontuais e não atacam a raiz de um problema social.

Portanto, num exame superficial da realidade encontrada, bem como, do entendimento prévio do que compõe o indicador IDH-M, pelo qual é composto pela longevidade, educação e renda, ou seja, o tripé defendido por Amartya Sen (2000). Entende-se que esses são os possíveis sustentadores de um desenvolvimento social mais completo e sustentável, se torna necessário observar quais inovações na gestão pública estão sendo desenvolvidas ou podem se desenvolver, gerando possibilidades, perspectivas e ações, as quais possibilitem o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao Alto da Serra do Botucaraí

4.3 Inovações na gestão pública do Alto da Serra do Botucaraí e possíveis contribuições para o desenvolvimento local.

Após uma análise sobre possibilidades, perspectivas, ações para o desenvolvimento de políticas públicas pelo qual reproduz a necessidade de utilizarem-se de ferramentas, tais como: informações e dados, os quais possam reproduzir indicativos mais seguros a tomada de decisões dos gestores públicos. Da mesma forma, a sociedade com uma melhor avaliação das ações, tornando a gestão pública local mais eficiente, reduzindo o risco de concentrar esforços em políticas públicas que não surtam os efeitos esperados, sendo esta uma inovação necessária na gestão pública.

Já fora observado no presente estudo que a sociedade brasileira é o titular do poder político que pode ser exercido de forma direta ou representativa, como garante a constituição de 1988. O município, por sua vez, faz parte diretamente da federação e é parte importante de um organismo necessário à formação e manutenção do Estado, o qual tem responsabilidade de assegurar de forma transparente os meios necessários a proteção e ao desenvolvimento da sociedade, realizando a gestão dos recursos que lhe foram confiados pela mesma.

Emerge a necessidade de serem realizadas avaliações inerentes à forma de como deve ser a atuação do Estado para garantir que seu papel seja cumprido da

melhor maneira possível, ou seja, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, práticas voltadas a mudar o modo de atuação do governo e de sua máquina administrativa, buscando-se levar a administração a desempenhar suas funções com qualidade e lisura, atendendo as demandas sociais e incentivando o controle social, a transparência e as práticas que possam levar a um desenvolvimento sustentável da atuação e gestão públicas são necessárias.

Dentro desse prisma destaca-se a utilização da informação e das tecnologias da informação e comunicação (TIC) como alternativas estratégicas relativas uma contribuição significativa para o aumento das liberdades sociais. As crescentes capacidades de comunicação e troca de informação têm ampliado a liberdade de escolha em relação à estrutura e modo de atuação das organizações, muitas vezes aumentando a capacidade dessas organizações de prestarem seus serviços. Essa nova liberdade de escolha, entretanto, implica que as alternativas devam ser claramente consideradas e avaliadas durante a definição de uma nova estratégia.

Assim, conforme Amartya Sen (2000), as diversas mudanças no modo de gerir o Estado e o seu desenvolvimento estão atrelados a uma utilização em escala cada vez maior dos recursos de tecnologia e técnicas de gestão da informação ou conhecimento disponíveis.

Portanto, para a inovação da gestão pública, a título do que o setor empresarial já vem realizando – utilizando-se, inclusive, informações produzidas pelo Estado. Entende-se, ser necessário adotar práticas de tecnologia da informação como ferramentas voltadas para a melhora do potencial e desempenho de políticas públicas aumentando a eficiência, eficácia e efetividades das mesmas, reunindo as perspectivas do ator social, do ator político, a forma como pode ser alcançado o objetivo proposto e como pode se proceder a cooperação e a gestão necessária para atingir a solução para uma demanda social.

O foco da implantação de tecnologia da informação na gestão pública é o atendimento das necessidades dos cidadãos. A possibilidade desses ao se empoderarem das informações necessárias, através do meio digital, permitem que a interação entre atores sociais e políticos ocorra sem a necessidade de intermediários, o que possibilita a economia de recursos da própria sociedade e o tempo de implementação de uma política pública seja mais rápido.

A tecnologia da informação é uma inovação que pode criar condições para que a gestão pública estimule mudanças relevantes à promoção da governança, tais como um maior controle e participação social nas ações governamentais e a promoção de práticas que possam tornar o desenvolvimento local possível.

Outro fator relevante, a possibilidade de desenvolver e fazer circular as informações necessárias para a população local conhecer sua realidade e auxiliar na formulação de indicadores que refletem em problemas sociais comuns. Por outro lado, deve-se haver um cuidadoso gerenciamento dessas informações para que sua apresentação evite omissões ou sobrecarga de informações que irão apenas distanciar os atores sociais do alcance de seus objetivos, podendo inclusive causar um efeito não pretendido.

Segundo Sant'ana (2009), a esfera pública municipal pode se configurar como ponto de partida importante para o desenvolvimento de uma cultura de participação e de transparência na gestão pública. Nesse sentido, todos passam a se beneficiar da visibilidade e da possibilidade de acesso ao maior volume possível de dados sobre a esfera pública de sua circunscrição e pela qual pertencem, trazendo a percepção ao cidadão que a sua participação realmente pode fazer diferença. Todos, indistintamente, podem colaborar, ampliando, assim, o sentimento de comunidade e de uso do espaço público ao qual pertencem.

Observa-se que, geralmente, os atores políticos tendem a focar suas decisões em função do possível resultado - retorno eleitoral - que terão sobre suas atitudes como gestor público e não sobre os reais resultados que podem obter. Por exemplo, concluir uma obra de tratamento de esgoto, pode resultar em diminuição de impactos ambientais e melhoria da saúde pública, mas, depois de enterrados os tubos dificilmente estas obras resultarão em um retorno eleitoral. Tal como um outro investimento qualquer que tenha maior apelo popular, como, por exemplo, o asfaltamento da rua.

Tal característica não é única da área pública, consultores ou mesmo funcionários de empresas do setor privado tendem a nortear suas ações entre a solução dos problemas mais voltada a questões que tenham repercussão nas políticas internas de suas organizações do que nos resultados que podem ser alcançados.

A possibilidade de se mensurar o quanto se tem utilizado dos recursos das tecnologias da informação e os resultados positivos que vem apresentando constantemente vem a tornar, no mínimo, interessante avaliar a utilização dessa ferramenta inovadora na gestão de políticas públicas, já que iniciativas talvez ainda não muito populares por falta de informação, podem, assim, ser reconhecidas e valorizadas.

A busca de interação dos atores sociais que necessitam de soluções para problemas sociais, baseado no uso de tecnologias da informação deve ser constante. Pode-se utilizar um banco de dados comuns para alimentação de um ciclo virtuoso de análise e identificação de melhorias e inovações que passam a ser identificadas nas avaliações de sítios públicos e em seguida podem ser incorporadas ao modelo, criando um processo dinâmico de implementação de funcionalidades para o ambiente interativo entre administração pública e sociedade no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento local.

Com relação a ampliação do acesso aos dados referentes a administração pública, as próprias forças políticas locais podem se utilizar, de forma positiva desse recurso para controlar e acompanhar os atos dos agentes públicos, convertendo, assim, a disputa política em um fator positivo para a sociedade, ajudando a coibir atos contrários ao interesse na resolução dos principais problemas da sociedade. E mesmo a busca por melhores práticas na gestão pública, já que a ineficiência ou mesmo a identificação de atos ilícitos poderão se configurar em fatores preponderantes do sucesso de uma política pública e seu desenvolvimento sustentável.

Este desafio de tornar possível uma gestão pública mais eficiente está fortemente relacionada com atividade dos gestores públicos e à mudança na cultura organizacional, que definem as práticas de trabalho, das entidades em que atuam.

A celeuma principal é mensurar qual o resultado que pode ser obtido com o investimento adequado em uma tecnologia da informação que reúna as informações e dados sobre uma determinada localidade, e como isso será usado em prol do desenvolvimento local. Entendendo-se que, a tecnologia da informação, apenas, pode trazer alternativas, sendo, portanto, um complemento à decisão do gestor público, para que suas decisões sejam mais inclinadas a surtir resultados positivos e

não um substituto do gestor ou de outras informações relevantes que permeiam o município ou região.

Cada dia com mais ênfase, a tomada de decisão exige um maior conhecimento e um menor índice de erros. Tornando-se, assim, a informação como um fator preponderante para que as decisões do gestor de uma política pública possa planejá-la com maior agilidade e eficácia, com as informações e os dados necessárias - concentrados e reunidos - sobre o problema a ser resolvido. Os atores envolvidos podem formatar uma estratégia que possa, não somente, amenizar o problema, mas neutralizar, ou até mesmo, prevenir para que o mesmo não torne a se repetir, o que pode tornar a gestão pública mais eficiente.

Neste viés a tecnologia da informação é uma inovação e uma ferramenta importante para contribuir para o desenvolvimento local, mas que não soluciona por si só os problemas dos municípios ou da região do alto da serra do Botucaraí.

A administração pública, municipal ou regional, necessita aproveitar as novas possibilidades proporcionadas pelos avanços das tecnologias da informação e comunicação, pois é imprescindível que o gestor público disponha de informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas e em tempo ágil, oportunas e personalizadas. As tecnologias de informação podem viabilizar, inclusive, a gestão dos processos internos e externos da administração pública municipal, orientando ao gestor público no conhecimento de seus cidadãos, e com a integração desses elementos ao planejamento estratégico. Logo, se visualiza como possível, inclusive, a gestão do desempenho da própria gestão pública.

Com isso, é necessário desenvolver uma avaliação, em especial, pelos gestores públicos locais em pequenos municípios, sobre uma ação coletiva e cooperativa no sentido de buscar compreender melhor seus problemas e como resolvê-los, utilizando-se as tecnologias da informação como ferramenta para a busca de resultados positivos na gestão pública.

Muito embora não tenha sido encontrado uma unidade detalhada com a sinergia de esforços no Alto da Serra do Botucaraí, no sentido compreender seus problemas e resolvê-los, foram encontradas, porém, algumas ferramentas de inovação para o desenvolvimento local, uma espécie de guia para o desenvolvimento da região. Além do Estudo do perfil sócio econômico realizado pelo estado do Rio Grande do Sul, em 2015, um livro denominado “Plano Estratégico de

Desenvolvimento Regional 2015-2030”, desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí – CONDASB (2015), no qual apresenta uma análise da realidade da região, uma reunião de dados básicos e comparativos técnicos de indicadores, sociais, econômicos e demográficos, bem como uma análise de fraquezas e potencialidades.

Tal estudo, sugere ainda uma carteira de eixos temáticos para projetos na região, os quais foram colocados em votação pelos atores sociais e políticos que auxiliaram a desenvolver tal plano. De acordo com o quadro abaixo a hierarquia das oito demandas por votação ficou assim definida: a logística e o transporte, o desenvolvimento econômico, a saúde a segurança pública, a assistência social, a educação, desenvolvimento da agricultura, do meio ambiente.

Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030

Tabela 40: Projetos hierarquizados com votação por eixo estratégico

	Eixo estratégico	Projeto mais votado por área	Votos
1	Transporte	Agilizar a conclusão dos acessos asfálticos da região: trecho Lagoão/ Segredo/ ERS 347 (19,8 km); trecho Nicolau Vergueiro/Marau (31 km); trecho Itapuca/Nova Alvorada/ ERS132 (15,7 km); trecho Alto Alegre/AVRS 856 (10 km).	29
2	Desenvolvimento econômico	Viabilizar a criação de uma instituição de microcrédito para financiar pequenas iniciativas empresariais.	28
3	Saúde	Ampliar e readequar o espaço físico da UTI do Hospital Frei Clemente de Soledade.	27
4	Segurança pública	Realizar investimentos na segurança pública na região, conforme modelo Enafron.	25
5	Assistência social	Desenvolver projetos sociais e de economia solidária, conforme aptidão de cada município, para geração de renda.	23
6	Educação, desporto e lazer	Manutenção dos jovens no campo, de forma a diminuir o êxodo rural.	23
7	Agricultura	Aquisição de insumos agrícolas para recuperar a fertilidade do solo, aumento da produção agrícola e das pastagens.	20
8	Ambiente	Ampliar a rede de cobertura de coleta de esgoto e instalação das estações de tratamento no perímetro urbano das cidades.	20

Fonte: elaborado pelos autores.

FONTE: COREDE ALTO DA SERRA BOTUCARAÍ (2017)

Tal fato revela que é preponderante na concepção dos representantes políticos, a época em que fora elaborado o plano estratégico, o desenvolvimento econômico da região, focando na viabilização de microcréditos para financiamento de pequenas iniciativas empresariais.

Além do CONDASB, a presente pesquisa identificou mais três organizações que reúnem os municípios, além dos atores políticos, que fazem parte dessa região que são: o Consórcio de Desenvolvimento intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí – COMAJA; a Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí – AMASB; e, a Associação de Vereadores do Alto da Serra do Botucaraí – AVASB.

Muito embora, sejam organizações bastante conhecidas na região, apenas fora encontrado o livro já citado e alguns projetos regionais no site do COMAJA, reportando ao SIM Regional, Câmeras de Videomonitoramento, recadastramento imobiliário e iluminação pública, auxílio aos municípios para o licenciamento ambiental, encaminhamentos de pacientes com doenças de média e alta complexidade e fomento ao turismo através do projeto “Rota das Terras Encantadas”.

Nessa análise é observado, também, que nenhuma das instituições tem em seus sítios eletrônicos um banco de dados, estudos, pesquisas, indicadores ou ideias acessíveis a qualquer habitante residente. Entende-se, que dessa forma não fique aberto à discussão e a sugestão de possíveis políticas públicas necessárias à mudança de realidade vivenciada por esta região.

Não fora identificado também, espaços que demonstre a evolução do plano estratégico e quais políticas públicas já foram implementadas, a avaliação do desempenho atual e seus possíveis resultados.

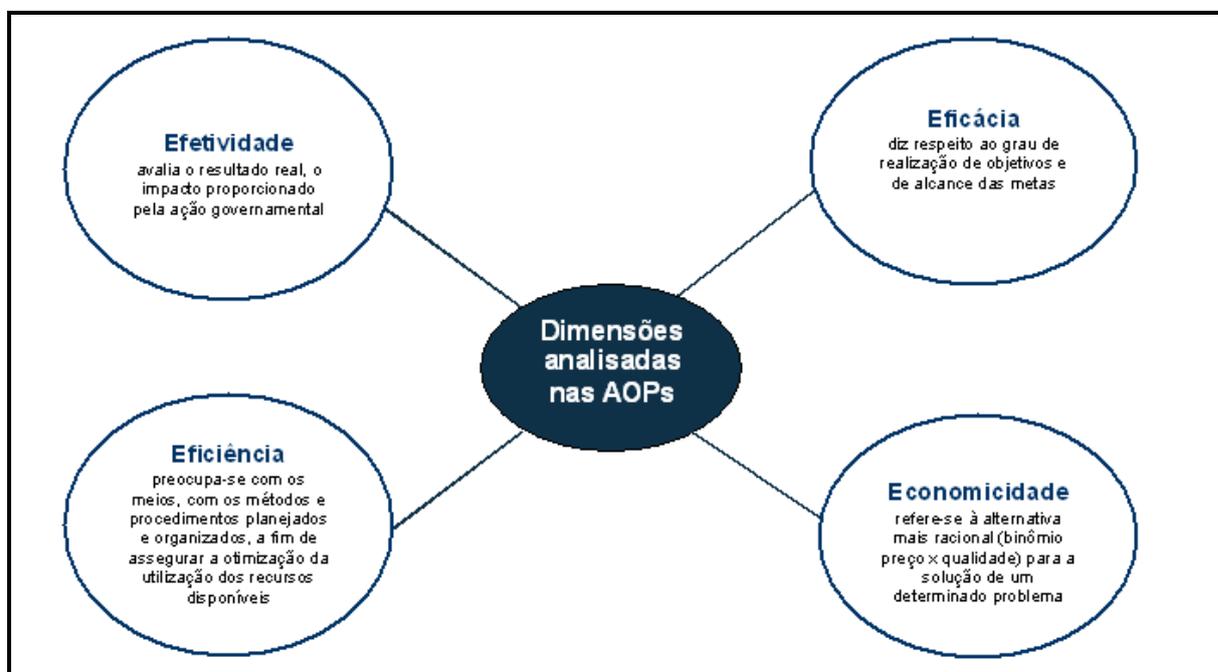
Nos sites dos municípios também não foi possível, num primeiro momento, identificar espaço de acesso intuitivo ou estimulado que remeta à rede de políticas públicas com as iniciativas administrativas ou gerenciais desenvolvidas no local. Nem indício de essas estarem relacionadas e alinhadas com as diretrizes apontadas pelo plano estratégico, sua avaliação desempenho ou indicadores sobre os resultados que vem sendo obtidos na mudança da realidade dos municípios.

Por outro lado, pode-se identificar, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, apesar de ser característico de apenas apontar inconsistências sobre a gestão pública, vem desenvolvendo ações preventivas e avaliativas, que, conforme será visto de forma detalhada, representam uma nova tendência na gestão pública, tendo como objetivo principal emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública e os resultados da

ação governamental, buscando verificar a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas, dos programas e dos projetos públicos e de órgãos ou entidades governamentais.

Segundo o sítio virtual do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, este vem realizando avaliações de programas ou de órgãos nas mais diversas áreas: transportes, trabalho e renda, saúde, saneamento, receita, educação, assistência social e ambiental.

A auditoria de desempenho - ou de gestão - e a avaliação de programas são modalidades auditorias das denominadas Auditorias Operacionais (AOP). As Normas de Auditoria da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (NA 1.0.38 e 1.0.40), Instituição apolítica, filiada à ONU, que objetiva a troca de ideias sobre as melhores práticas de auditoria pública no mundo, afirmam o seguinte: “O escopo de atuação da fiscalização pública abrange as auditorias de regularidade e as operacionais ou de gestão”, e “A auditoria operacional ou de gestão preocupa-se em verificar a economia, a eficiência e a eficácia”, além da efetividade das políticas, dos programas e dos projetos públicos e de órgãos ou entidades governamentais.”



Fonte: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul realiza Auditorias Operacionais que avaliam também a equidade, transparência, participação social e

articulação institucional, a partir de mandamento constitucional – artigo 70, “caput” – representando uma inovação em relação às auditorias historicamente efetuadas por essa Corte de Contas. Não se detém, pois, primordialmente, em aspectos de aferição da legalidade, mas em avaliar a eficiência e eficácia da gestão e a efetividade dos programas públicos, também com objetivo de realizar melhorias nos órgãos/entidades e programas governamentais.

Na apreciação dos relatórios pelo Tribunal de Contas, eles são encaminhados aos órgãos gestores com as recomendações voltadas ao aperfeiçoamento das ações e políticas governamentais e fortalecimento de setores considerados estruturantes. Tais recomendações são objeto de um Plano de Ação que define as medidas, os responsáveis e o cronograma para a sua implementação. O Plano de Ação serve de subsídio para o monitoramento do cumprimento das recomendações pelos Gestores e os resultados delas advindos.

Apesar de poder se tornar evasivo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com tal iniciativa pode buscar atos inovadores para os atores políticos e sociais, na gestão dos problemas das soluções e dos recursos necessários a implantação de uma política pública para atenção às demandas locais e que as mesmas possam se firmar no caminho do desenvolvimento sustentável.

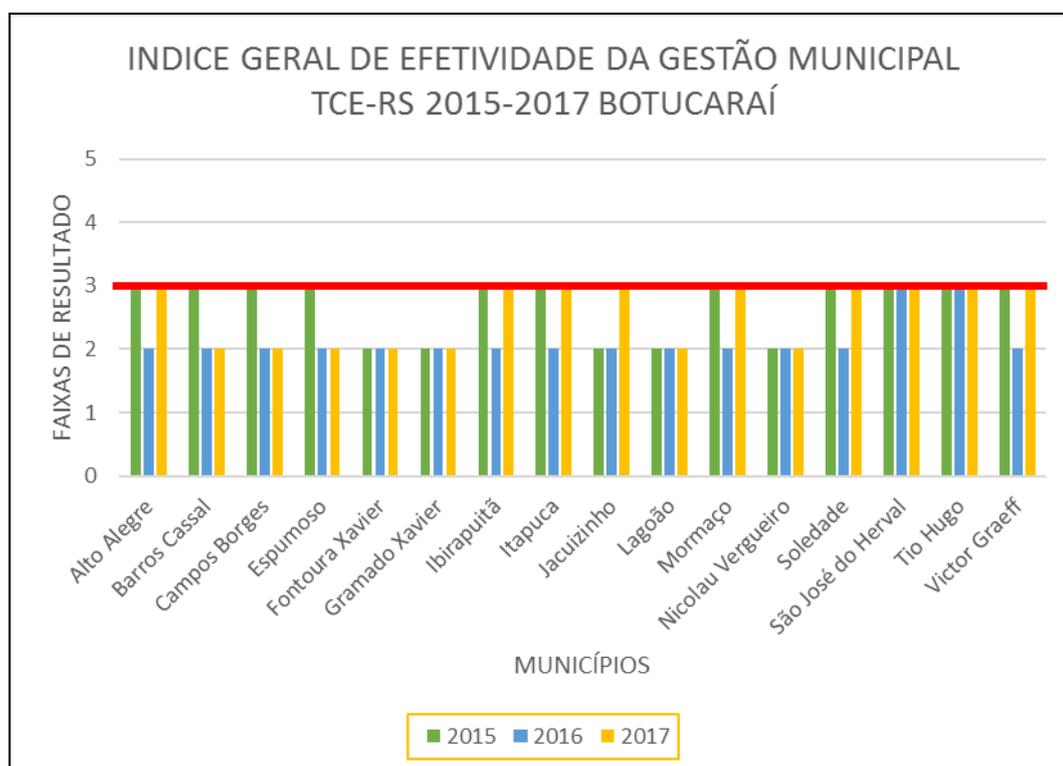
Nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, desde 2015, fora iniciado a avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, pelo qual parte da avaliação do índice de desenvolvimento humano municipal, bem como, avaliar a efetividade das políticas públicas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul tendo orbita com sete indicadores setoriais, quais sejam: a educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidade e gestão de tecnologia da informação.

Com tal análise, segundo o órgão fiscalizador, os beneficiados com a apuração desse indicador são a sociedade e a administração municipal. A primeira, porque obtém mais informações para acompanhar as gestões. Já, a segunda, visto que pode usar os dados para planejamento e ter contato com outras cidades para compartilhar boas práticas. E, além disso, trazer benefícios aos demais órgãos públicos, os quais podem usar os dados para dar suporte as atividades de forma cooperada.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM possui 5 (cinco) faixas de resultado: 1) Altamente Efetiva: IEGM maior ou igual a 90%; 2) Muito Efetiva: IEGM entre 75% e 89,9%; 3) Efetiva: IEGM entre 60% e 74,9%; 4) Em fase de Adequação: IEGM entre 50% e 59,9%; 5) Baixo nível de adequação: IEGM menor ou igual a 49,9%.

Os dados utilizados para o cálculo dos resultados são extraídos das prestações de contas periódicas que os municípios enviam para o Tribunal de Contas e são obtidos por meio de pesquisa, preenchida diretamente pelos entes jurisdicionados da área municipal anualmente.

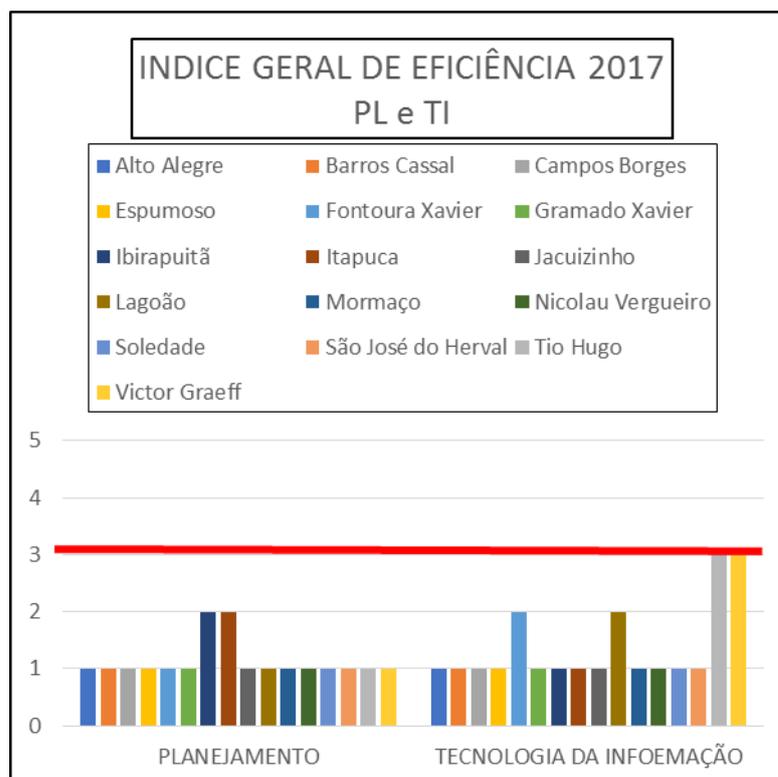
No gráfico ora apresentado se observa que o índice geral de efetividade da gestão pública municipal dos dezesseis municípios que compõe a região analisada, nenhum município ultrapassou o conceito do nível médio (3).



FONTE: Elaborado pelo autor com colaboração do acadêmico Juliano dos Santos Pinheiro

Em uma análise mais detalhada, se percebeu que dois dos sete indicadores setoriais, todos os municípios tiveram destaque por possuírem um baixo nível de adequação no critério relacionado à efetividade da gestão municipal do planejamento e das tecnologias de informação. Fato que revela indícios de que está faltando aos atores políticos e sociais, informações e dados inerentes as peculiaridades locais. Para melhor avaliar, observa-se um gráfico comparativo com a

representação por cores dos municípios que compõe a região analisada demonstrado no último ano avaliado (2017) os níveis de efetividade da gestão pública nesses dois importantes critérios, pelos quais, apenas, dois municípios atingiram o nível (3) considerado efetivo e apenas na tecnologia da informação, os demais todos ficaram bem abaixo linha vermelha:



FONTE: Elaborado pelo autor com colaboração do acadêmico Juliano dos Santos Pinheiro

Conforme, já fora amplamente reproduzido, são diversos os fatores preponderantes para que uma política pública surta os efeitos desejados. No entanto, partindo da premissa acima levantada, como os dados indicados pelos mapas, pode-se observar, com base na análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio grande do Sul, que nessa região praticamente todos os municípios não possuem uma ordenação no planejamento e na tecnologia de informação. Dados estes que não são muitos diferentes nos dois anos anteriores.

Muito embora, observe-se que setores como a educação e a saúde possuem grande relevância para o desenvolvimento social. Por outro lado, parece lógico que a falta de planejamento e da posse de informações interligadas entre si através do cruzamento de dados inerentes ao município, dificulte significativamente a possibilidade de serem criadas políticas públicas que viabilizem as contribuições necessárias ao desenvolvimento local.

5 CONCLUSÃO

Uma vez apresentada a pesquisa realizada, com as leituras, e aulas realizadas durante esses quase dois anos de estudos. Estudos esses, voltados às possibilidades e perspectivas de políticas públicas e à imersão constante de tentar compreender, relacionar e aplicar a teoria aos acontecimentos reais e cotidianos. Também fora analisada a estrutura do Estado federal brasileiro, bem como organização institucional e algumas peculiaridades dessa sociedade. Além disso, a estrutura do município e peculiaridades sociais também devem ser pesquisadas e relacionadas a sua situação, aos seus possíveis reflexos da implementação de ações e inovações em âmbito local.

E, em decorrência da busca de encontrar alternativas viáveis e condizentes com a realidade das demandas de populações residentes em pequenos municípios, muitas vezes marginalizados, e a busca de perspectivas para o ente local dentro de um federalismo verdadeiramente cooperativo voltado a busca de casos que podem ser avaliados ao tempo de planejar um desenvolvimento sustentável, estudos que contribuem para a base da redação do terceiro capítulo.

Com este foco fora encontrado algumas alternativas para identificação de problemas sociais e algumas diretrizes necessárias para a redução de desigualdades da sociedade observada. Como, por exemplo, a inclusão social de regiões marginalizadas e alternativas, possibilidades, perspectivas, ações e inovações acessíveis à gestão pública em especial de pequenos municípios para um ideal voltado a um desenvolvimento sustentável.

Com este estudo, portanto, ainda, fica nítido a necessidade de buscar ferramentas, tais como: informações históricas e atuais, dados e índices que possam empoderar atores sociais e políticos para conhecer melhor a realidade dos municípios. O conhecimento dos dados estatísticos com foco na área da gestão pública, buscando a efetivação do princípio da subsidiariedade, o princípio da eficiência, bem como a manutenção de competências dos entes locais também se demonstra essencial para identificar que tipo de política pública e em qual área ela pode surtir melhor eficiência.

O processo ao longo da presente pesquisa, isto é, as informações colhidas, reproduzidas e reunidas, fora no sentido de responder ao problema de pesquisa: A

partir dos índices de desenvolvimento humano municipal, e outros dados informações e índices projetados sobre estes municípios é possível utilizá-los de ferramentas para identificação e avaliação de problemas locais e regionais? E essas ferramentas podem possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas para planejar melhor a gestão pública?

A resposta a esse questionamento tem como embasamento teorias que apontam o seguinte: a possibilidade de desenvolvimento local está intimamente relacionada à autonomia, à subsidiariedade, e à cooperação entre os entes da federação para que um desenvolvimento mais participativo e igualitário possa ser possível. Além disso, a adoção de indicadores, deve ser um critério científico para verificar desenvolvimento humano. E, assim, espera-se, que entes mais bem posicionados proporcionem oportunidades e liberdades aos entes com menores condições estruturais para que esses também possam ter um desenvolvimento mais equilibrado e real, focando mais para o fomento das riquezas humanas do que para as riquezas materiais.

Das hipóteses levantadas, portanto, pode-se observar após a conclusão da pesquisa que municípios pequenos possuem autonomia dentro da estrutura constitucional. E, muito embora, possuam peculiaridades inerentes à economia, à cultura e à população, podem utilizar-se de ferramentas, para que, de forma cooperada, identifiquem pontos comuns para reconhecer problemas locais. Assim, possivelmente, empoderados dos dados necessários para tornar o desenvolvimento de políticas públicas relacionada à prevenção ou neutralização, e até mesmo, à solução de mazelas sociais. Dessa forma, estabelecendo os atores políticos e sociais como precursores na escolha, execução e avaliação de demandas.

E, a segunda hipótese, resta por plenamente aceitável a possibilidade de utilização alguns índices de desenvolvimento para buscar dados e informações necessários para trazer ao debate pontos comuns de problemas e, posteriormente, desenvolver políticas públicas amoldadas ao local. Nesse sentido, se faz necessário, inclusive, um investimento maior em políticas públicas de planejamento local e gestão de tecnologias da informação. Entende-se, pois, que quando realizado um planejamento com os dados necessários, é facilitada a busca de um senso comum popular e a participação dos próprios atores que serão beneficiados, variáveis que aumentam significativamente a possibilidade da eficiência ser mais positiva.

Na pesquisa fora identificado, inicialmente, que a Constituição Federal traz o município na estrutura da federação brasileira e faz diversas referências ao ente local. Em breve leitura desse texto, é evidenciado a preocupação do constituinte em enaltecê-lo, quer no plano da estrutura do federalismo; quer na partilha de competências. Embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias.

Em uma análise aos princípios constitucionais é revelado, ainda, o papel do município como importante agente de políticas públicas, e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica municipal. Sob a perspectiva de alguns autores o federalismo brasileiro traz soluções basilares a demandas sociais, mediante cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante disposto no artigo 23, parágrafo único.

O federalismo, no presente contexto evolucionar é apontado como carente de uma reavaliação de sua estrutura formal e material da vocação subsidiária e cooperativa entre esses entes que compõe a federação, com ênfase para o ente local. Haja vista que a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo.

Na parte histórica a pesquisa também aponta que a Constituição de 1988 acolheu as reivindicações dos movimentos organizados, firmando o compromisso com a igualdade, reconhece garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais e traçou diretrizes de participação da sociedade na concepção, na execução e controle das políticas públicas, o que por conseguinte põe em evidência, sobretudo, o poder local.

Por outro lado, com a garantia de vários direitos sociais, emerge como um percalço, um volume elevado e variado de demandas que acabam trazendo um forte impacto à instituição pública, em especial, ao órgão mais próximo da população, o município.

O poder local e a autonomia municipal tiveram origem, juntamente, aos impérios, se consolidando e se aperfeiçoando com uma fluente evolução, principalmente, após o surgimento e a ampliação dos direitos individuais. A partir disso, o poder local e sua autonomia tornaram-se peças primordiais para o surgimento da democracia, pois relaciona o povo e a instituição Estatal de forma direta, em que o cidadão pode interagir mais diretamente com as pessoas que o

representam e, assim, tornar mais efetiva a aplicação de políticas públicas.

Na análise da estrutura federalista brasileira e o surgimento/evolução do Município, foi possível identificar o poder local e sua autonomia dentro da instituição Estado. Após encontrado e trabalhado no contexto da pesquisa, o conceito de município, a importância, sendo discutido sob alguns prismas, visto que provoca certas mudanças e até mesmo o aperfeiçoamento da política institucionalizada no Brasil, em especial, após a Constituição Federal de 1988.

Como município tem a legitimidade de ser o representante de uma coletividade de pessoas singulares com peculiaridades comuns, tem reconhecida legalmente a autonomia e o desenvolvimento como personalidade jurídica de direito público instituída pelo contrato social vigente. Tanto a autonomia e o poder podem influenciar na formalização de políticas públicas mais eficientes devido à proximidade do município de sua população, pela qual identifica diretamente se o ente desenvolve políticas públicas para atendimento às demandas locais.

Partindo do pressuposto explanado, o Município tem o desenvolvimento calcado na história do Brasil, e possui autonomia edificada em pilares da Constituição Federal de 1988. Além de ser reconhecido como pessoa jurídica de direito público, o município é órgão estatal e entidade integrante da Federação, possuindo autonomia auto organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa, tendo as pessoas que residem em seu território sob a dominação de ordens jurídicas elaboradas de acordo com os interesses locais. Com essa identidade formada, fora também realizada uma análise das possibilidades e as perspectivas de políticas públicas em pequenos municípios e da participação social e a avaliação de sua eficiência.

Em um segundo momento, a pesquisa buscou a conceituação de políticas públicas, evidenciando a participação da sociedade através da aplicação do princípio da subsidiariedade e como isso beneficia o princípio da eficiência inerente à gestão administrativa local.

Em uma análise do tema políticas públicas de maneira mais ampla, pode-se observar que essas tem tomado espaço nos debates que permeiam a sociedade, seja no meio acadêmico, seja no meio político, tanto no intuito de compreender sua origem, características e atores, como em identificar quais os problemas sociais que podem ser resolvidos a partir delas, buscando a mitigação, solução ou prevenção a

um dado problema social. Observa-se que o tema ainda é recente e, por isso, começa a ser visto de maneira mais ampla em decorrência da crise pela qual passa o Estado e da possibilidade de se obter mais dados estatísticos sobre os problemas sociais.

Sob esta ótica, fora identificado que o enfrentamento de problemas sociais e a possibilidade de solução, apenas, podem ser vislumbrados e debatidos em um recorte territorial de pessoas que possuem afinidades em comum.

A autonomia constitucional alcançada pelo Município, se caracteriza como um sistema de participação social e descentralização de poder, em prol da sociedade, do bem-estar social e da democracia, constituindo-se, assim, os atributos e prerrogativas necessárias de um ente federado. Para a existência de tal, é de suma importância, a estruturação e o fortalecimento da sociedade como um todo, bem como a implantação de políticas públicas eficientes e condizentes com a realidade de cada localidade.

Neste viés, o princípio da subsidiariedade fomenta o fato de que as associações menores não devem ser absorvidas pelas associações maiores, e sim, coexistirem e cooperarem com os conflitos originários nessa relação, resolvidos sem imposição de vontade. Tal fato se torna preponderante na pesquisa, devido a constatação e a necessidade de reafirmação de que a existência da organização estatal é o resguardo dos próprios recursos humanos que a estruturam e a sustentam, sem os quais a instituição Estado passa a enfraquecer ou até mesmo deixar de existir, uma vez que a sociedade é subsidiária do Estado e este é subsidiário da sociedade.

Quanto à conceitualização atual do princípio de subsidiariedade, segundo a pesquisa realizada, tem origem das crises geradas por dois grandes sistemas: o liberalismo e o socialismo, em que ambas não conseguiram reformular esse elo pela adversidade. Nesse sentido, a cidadania é a atualização dessa idealização, além de ser pressuposto básico para a efetivação do princípio de subsidiariedade. A teoria liberal repousa sobre a concepção do homem egoísta, interessado, exclusivamente, na procura de seu bem-estar próprio. Já, no socialismo, recusa a ação privada que visa ao interesse geral, uma vez que não suporta outra de existir. A ideia de subsidiariedade almeja convergir as duas tendências, para efetivação do bem-estar, não apenas em termos de interesse econômico e financeiro.

A aplicação do princípio da subsidiariedade implica na priorização da competência à instância mais próxima do cidadão para realizar a ação política, apenas no caso de insuficiência, surge o dever de suprir a inadequação, fornecendo os recursos essenciais até ser encontrado o equilíbrio necessário.

Segundo tal princípio, o Estado apenas irá agir pelo órgão mais próximo quando existe necessidade real, em que essa ideia causou e causa inquietações às arcaicas estruturas de governo, tendo em vista, que surge como alternativa entre o liberalismo clássico e o socialismo centralizador. Assenta-se em política social, proposta por Estado descentralizado, com o reconhecimento, de certa forma paradoxal, de dois entendimentos: abandona o igualitarismo social em proveito do valor da dignidade ao mesmo tempo em que foge do individualismo filosófico, para compor sociedade estruturada e federal.

Segundo a pesquisa realizada o gestor público não pode se preocupar somente em garantir o bem-estar de cada um, mas com a eficiência em sua plenitude, na sociedade contida em sua comunidade. Para tanto, é necessário que esse conheça bem sua realidade e proporcione às pessoas que fazem parte de seu convívio, a possibilidade de entender conjuntamente a história, as características e as informações necessárias para auxiliar na organização e planejamento e, assim, conseqüentemente, acarretará na melhoria dos problemas vivenciados.

A participação social se revela no estudo como um dos pilares para o sucesso de uma política pública. Já o princípio da subsidiariedade comporta, como característica essencial, a flexibilidade necessária, pela qual em qualquer circunstância a ele implica efetivação do equilíbrio. As decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.

Dessa forma, conforme já explanado, a subsidiariedade é um princípio de repartição de competências que, aplicado ao Direito Constitucional, encontra sua expressão imediata no federalismo, tido como o modo de repartição de competências constitucionais, por excelência, aparecendo como alternativa para os embates entre o Estado liberal e o Estado mínimo e o Estado Intervencionista ou Providencial, destacando a participação da sociedade local como meio mais eficiente na concretização de políticas públicas.

O modo de organização territorial estatal está ganhando mais importância com a construção da democracia participativa, a partir da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais com matriz constitucional e maneira de entregá-los à população.

O fenômeno da efetivação do direito social é resultado da apropriação do espaço público estatal pela sociedade, e condiciona-se à possibilidade de ampliação da participação popular, porém a quantidade de municípios não foi acompanhada pelo seu correspondente qualitativo no atendimento ao crescimento dos direitos sociais e a demanda sobre eles.

Por outro lado, se extrai da pesquisa uma condição muito relevante para que os municípios possam atingir um padrão de qualidade no atendimento a demandas sociais. Em pequenos municípios, principalmente, é necessário a presença do pressuposto organizacional do espaço público e privado como caminho de afastamento da antiga e superada dicotomização Estado-sociedade. Os objetivos das ações integradas da administração pública e da sociedade são a valorização da pessoa humana e a obtenção do bem comum, além do aumento da qualidade de vida da sociedade e seu desenvolvimento humano.

Com a proposta de reestruturação da forma atual de Estado, esse reconhece a competência de outros grupos dentro da sociedade civil, mesmo que ele permaneça sendo a última instância na tomada de decisão, contudo, isso apenas ocorre em assuntos que não são de competência exclusiva dos outros grupos.

Com a participação efetiva da sociedade no entendimento, formulação e aplicação de políticas públicas através do princípio da subsidiariedade as competências de atuação podem ser divididas, em um primeiro momento, entre o indivíduo e o Estado, o agente estatal só atuaria na ausência ou ineficiência da solução encontrada pelo particular nesses casos. Todavia, com a evolução dos meios de comunicação e da máquina administrativa o princípio da subsidiariedade pode ser aplicado para delimitar as competências entre os diversos organismos administrativos, originados de um processo de especialização da atividade pública.

Portanto, fora finalizado o segundo enfoque com a convicção de que uma participação de atores sociais mais próximos e cientes dos problemas que enfrentam, possivelmente fará com que a gestão de problemas sociais realizada por

uma sociedade mais participativa e coordenada, resulte na adoção de iniciativas mais eficientes.

No terceiro e último momento da pesquisa, após ter-se identificado a relevância das políticas públicas e como essas podem assegurar o alcance da população a seus direitos, podendo a mesma não apenas realizar o papel de equilíbrio social, mas também de solução e prevenção a problemas da sociedade, indicando a possibilidade de uma participação da sociedade local através de afinidades e sem relegar singularidades. Observando-se, ainda, que a participação social e a aplicação do princípio da subsidiariedade podem tornar uma política pública mais inclusiva e por conseguinte mais eficiente, fora concluída a pesquisa realizando-se a apresentação de um recorte territorial dentro do Estado do Rio Grande do Sul, formado por dezesseis municípios, buscando-se identificar as afinidades e singularidades para identificar os possíveis prismas da sociedade e das políticas públicas com as ações, inovações, possibilidades e perspectivas para melhora do IDH-M e da desigualdade humana dos habitantes dessa região.

Com uma análise da realidade local de maneira mais ampla, os autores têm a percepção de que existe a necessidade de identificar os problemas sociais e suas origens. Fato que leva esse assunto a tomar espaço nos debates jurídicos e sociológicos, tanto no intuito de compreender sua origem, suas características e seus atores, como em identificar quais suas formas de tratamento, buscando sua mitigação ou sua solução a um dado problema social.

Nas abordagens jurídicas das políticas públicas, percebeu-se, ao longo do tempo, que o tema foi sendo direcionado para o Poder Judiciário, fator que começa a ser visto de maneira mais crítica em decorrência da crise pela qual passa o Estado.

Por tudo que fora analisado na presente pesquisa, chega-se à conclusão de que o uso de indicadores, dados e informações para a tomada de decisões na gestão pública é algo essencial para que se tenha uma sinergia de ações e inovações necessárias ao desenvolvimento das riquezas humanas.

Para que isso aconteça, no entanto, é necessário utilizar dos recursos disponíveis na interdisciplinaridade da ciência e das tecnologias de cruzamento de dados para que se viabilize um maior conhecimento do ser humano e desse inserido na sociedade.

No caso específico analisado, o Alto da Serra do Botucaraí, muito embora exista um relativo avanço, no sentido de ter sido realizada uma soma de esforços de municípios da região em condições semelhantes, tendo sido desenvolvido uma obra com um plano estratégico de desenvolvimento regional, e, muitos dos pontos das linhas de demandas colhidas na época estão sendo trabalhados, para que os indicadores de baixo desenvolvimento humano sejam revertidos. De certa maneira algumas ações e inovações estão sendo tomadas, no entanto, de forma fragmentada e isolada, sem nenhum tipo de monitoria ou banco de dados comum para troca de experiências e uma participação da sociedade.

Também durante o período de pesquisa não fora encontrado a nível regional um banco de dados estatísticos e estratégicos com aprimoramento, reavaliação e atualização constante para consulta dos gestores e direcionamento de suas políticas públicas de forma interligada, fato que pode levar a falta de sinergia e entre o grupo de municípios e seus eixos estratégicos de desenvolvimento.

Tendo o índice de desenvolvimento humano municipal IDH-M como indicador balizador, pode ser observado que existe uma grande desigualdade social dessa região em relação aos demais municípios do estado do Rio Grande do Sul. A maioria, pois, são pequenos municípios, que possuem como característica singular, possuírem uma a maior parte de sua população em uma área rural.

Fatores que reforçam a necessidade de autonomia do município, e uma gestão local autônoma, mas que tenha os subsídios necessários para proporcionar oportunidades para sua população, para que se tornem lugares com acesso a direitos fundamentais e que futuras gerações permaneçam na sucessão rural. E, assim, não venham a transpor sua marginalidade social para grandes centros com alta densidade populacional e sem qualquer infraestrutura ordenada e com condições de proporcionar uma qualidade de vida, privando o povo urbano de ter a opção fugir do alto custo de vida do cidadão urbano para manutenção de coisas simples como o deslocamento urbano.

Nesse sentido, quer seja na cidade, quer seja no interior, são necessários elementos e estudos no sentido de identificar como uma política pública deve funcionar e como o gestor público e a sociedade podem identificar um problema e tornar real uma política pública dentro do município.

O que se tentou desenvolver nessa pesquisa, talvez, ainda, não traga nenhum tipo de certeza sobre tais indagações, mas instiga o gestor público ou o acadêmico que estuda a gestão e as políticas públicas, ou um cidadão interessado em auxiliar na resolução de um problema de sua localidade e que também lhe afeta. Ao ler essa pesquisa possa orientar e vislumbrar as perspectivas e as possibilidades necessárias a realizar determinados atos, práticas, atividades ou princípios, que levem a ações ou inovações que terão efetividade no desenvolvimento do município ou da região avaliada, promovendo a redução de desigualdades sociais e a inclusão da liberdade de escolhas, bem como a criação de oportunidades como algo real e concreto, e não alheio ao destino e distante de sociedades marginalizadas.

A tarefa, tem-se convicção, seja árdua, uma vez que existe um abismo de desigualdades e uma muralha de interesses a serem transpostos, mas boa parte das maiores descobertas e conquistas da sociedade que atualmente são tidas como evidentes, iniciaram pelo simples observar de algo que acontece rotineiramente, mas que ninguém ainda parou para compreender sua forma orgânica de funcionamento.

Dentro desse raciocínio emerge a necessidade da sociedade e suas instituições reunirem esforços de forma cooperativa e conjunta para tomar conhecimento das realidades através dos seus índices e dos indicadores para identificarem como sendo reais ou carecedores de adaptações às realidades locais, mas devem ser avaliados.

Há a necessidade de entender a realidade de sua sociedade, assim como se compreende a escalação de um time de futebol, o desenvolvimento humano deve ser melhor debatido entre as pessoas, pois é um indicador relacionado à própria vida e à expectativa dela, às oportunidades, às perspectivas e às possibilidades apenas podem melhorar se houver ajuda uns aos outros. A grande maioria dos principais atores de desenvolvimento como os prefeitos, os vereadores, os funcionários públicos não possuem ao certo a percepção do estado que se encontra o grau de desenvolvimento humano na sua localidade, e por conseguinte, na sua região. É como se trabalhasse para uma instituição em que o foco é proteger a vida de pessoas, ter um diagnóstico de câncer e tratar para uma simples gripe, por não saber interpretar o exame que ele possui, ou por agir com base, simplesmente, na convicção intuitiva.

Usando do exemplo trazido, e deixando momentaneamente de lado, as regras metodológicas da pesquisa acadêmica, é lançada uma metáfora da sociedade como sendo um paciente, e que este necessita ser tratado por um médico - o Estado - quando o paciente percebe algum sintoma de que algo não está bem, busca uma consulta, através dela, por medida preventiva, o médico não toma nenhuma atitude sem antes entender de forma clara os fatores que podem ter originado os sintomas do paciente.

Este diagnóstico depende também da ajuda do paciente para que este traga os subsídios necessários do que está sentindo para identificar seu mal, e o médico poder fornecer os subsídios necessários e eficientes para suprir o problema narrado.

O médico não possui um diagnóstico ou uma receita pronta para diagnosticar e formular um tratamento para seu paciente, uma vez que cada paciente possui hábitos e rotinas singulares. O médico também depende dos exames – aqui chamaremos de indicadores – e se este exame usa de recursos científicos e tecnológicos para mostrar um RX ou ressonância mais preciso da mazela de seu paciente. Por fim, o médico usa da política pública como o tratamento ou o remédio necessário para a saúde de seu paciente.

Vive-se num mundo que ainda não se sabe bem, ao certo, de onde se vem, nem tão pouco para onde irá, mas com a imaginação e a curiosidade o ser humano conseguiu desvendar alguns acontecimentos da natureza, e entender melhor o seu funcionamento. Utiliza-se dessas descobertas para criar condições para que a espécie humana possa habitar praticamente todo o território do planeta.

Com a ciência e a transmissão de conhecimento, foram desenvolvidas diversas tecnologias que geraram ou ainda geram possibilidade de uma integração maior na humanidade, como também a geração de conflitos, que acarretam na possibilidade da falta de integração e compreensão, que pode trazer problemas no funcionamento e desenvolvimento da sociedade.

O conhecimento e a tecnologia quando utilizados, apenas, visando o desenvolvimento de riquezas materiais e não o desenvolvimento do ser humano, pode levar a consequências, em que toda a riqueza gerada não seja suficiente para compensar os danos resultantes de uma determinada ação.

Por outro lado, o conhecimento e a tecnologia podem ser utilizados para um funcionamento mais equilibrado da sociedade, como por exemplo a medicina, que

utiliza desses meios para descobrir doenças do corpo humano, curando e salvando vidas. Com essas ferramentas podem ser compreendidos os problemas da sociedade e uma vez compreendido um determinado recorte social com suas peculiaridades, costumes culturas e tradições, compreender também seus problemas coletivos, desenvolvendo conjuntamente com a sociedade local, políticas públicas com as ações norteadoras e necessárias para que esses problemas que permeiam a sociedade possam ser resolvidos e/ou amenizados.

Devido à falta de encontrar um banco de dados e informações inerentes à tecnologia ou um local acessível de dados que viabilizem um planejamento voltado a políticas públicas, não fora possível avaliar a existência de práticas inovadoras de Gestão Pública que tenha dado o efetivo resultado e que possa ser demonstrada cientificamente como responsável pela melhora de algum dos índices de desenvolvimento local.

Pode ser identificado com base nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado que possui uma tendência a adoção do uso de parâmetros de eficiência da gestão pública de cada município, algo que pode vir a melhorar pontos como o planejamento e a gestão da tecnologia da informação com a possibilidade de facilitar o cruzamento de dados e da avaliação de como vem sendo realizada a gestão de problemas locais.

A pesquisa ainda reflete que muito embora existam princípios aplicáveis às políticas públicas, essas não devem possuir regras imutáveis, mas devem ser melhor desenvolvidas e debatidas no contexto de suas peculiaridades, definindo pontos comuns de problemas e buscar a possibilidade de resolver estes de forma cooperada em especial os problemas relacionados ao tripé de sustentação de uma sociedade: a população ter uma vida longa e saudável, ter a oportunidade do acesso ao conhecimento e possuir um padrão de vida que possibilite ter condições econômicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed., rev. atual Rio de Janeiro: Método, 2012.

ALMEIDA, Jalcione Pereira de. **Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável**. In: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. (Orgs.). *Reconstruindo a Agricultura*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1997. pp. 33-55.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Renavan, 2012.

ATALIBA, Geraldo. **Federação**. Revista de Direito Público. São Paulo. nº, 81, p. 172-181, mar. 1987.

BARACHO, Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BOTUCARAÍ, Corede Alto da Serra do (Org.), VIEIRA, Idionei Oliveira, Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030, Passo Fundo: Ed. UPF-2017.

BRANDÃO, Carlos. **Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder**. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Centro Gráfico, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman. **O princípio federativo e a segurança jurídica**. In: _____; RANIERI, Nina (Orgs.). *As novas fronteiras do federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, p. 139-144.

CAMARGO, Aspácia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B (Org.). *Federalismo no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

COMISSÃO Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - **O nosso futuro comum**, ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1988 (Relatório Brundtland).

CORRALO, Giovani da Silva. **O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo**. Revista DOAJ, História: Debates e Tendências, 01 January 2015, Vol.15(1), pp.128-139. Disponível em: <https://doaj.org/article/9204ed72f7b248f6958303e84382c5df?frbrVersion=2>

CORRALO, Giovani da Silva. **Há um direito fundamental à boa governança?** Revista DOAJ Espaço Jurídico. 2017;18(1):165-184 DOI 10.18593/ejil.v18i1.4954. Disponível em: <https://doaj.org/article/81e945ceed4d4b6a991ebc98db0f5f30?gathStatIcon=true>

COSTA, Marco Antônio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CUPERTINO, Luiz Roberto Boettcher. **Autonomia Municipal e Competência Legislativa**. Disponível em: http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia_Municipal_Competencia_Legislativa.pdf >. Acesso em: 20 set. 2016.

D' AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação história e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940, p.20-45;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. Rio de Janeiro. Ática, 1968.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública. Caderno n. 1, 1996, p. 13-51.

DANIEL, Celso. **Poder local no Brasil urbano**. In: Seminário para que Participação nos Governos Locais, 1996, Recife. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 1996. 72 p.

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.

DIAS, Leila C.; SANTOS, Gislene A. **Região, território e meio ambiente: uma história de definições e redefinições de escalas espaciais**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 5, n. 2, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Participação da comunidade em órgãos da administração pública**. Rev. Direito Sanit. [online]. 2010, vol.1, n.1, pp. 36-45. ISSN 1516-4179.

DOWBOR Ladislau. **Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços**. São Paulo, junho 1995, disponível em <http://dowbor.org/1995/01/daglobalizacao-ao-poder-local.html/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **Governabilidade de descentralização**. São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://dowbor.org/1994/01/governabilidade-e-descentralizacao.html/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **O que é poder local?** Brasília, 1994. Disponível em: <<http://dowbor.org/principais-livros.html/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

DRUCKER, Peter F., **The Frontiers of Management**, Harvard Business Press, 2010

FABRIZ, Daury César; FERREIRA, Cláudio Fernandes. **O Município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 41, p. 103-127, 2002.

FARAH, Marta F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, 2001, p. 119-145.

FÁVERO, A. A.; GABOARDI, E. A. **Apresentação de Trabalhos Científicos**. 5. ed. Passo Fundo: UPF, 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Paulo Brum. **“O Modelo Federativo Brasileiro: Evolução, o Marco da Constituição de 1988 e Perspectivas”** in “Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local”. Debates. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung – Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1995.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. 18 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza & desenvolvimento local**. Brasília: ARCA, Sociedade do Conhecimento, 2002.

GAMBOA, Laura. **Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia?** Relações internacionais, dezembro, vol. 1, n. 1, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIL, A. C. **Projetos de Pesquisa. Como elaborar**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 39.

GIRARDI, Eduardo Paulon, **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2008, disponível em: www.fct.unesp.br/nera/atlas.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil**. In: SOARES, J. A. et alii (Org.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2000. p.9-60.

GURVITCH, Georges. **La idea del derecho social: noción y sistema del derecho social : historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX**. Granada: Comares, 2005. 782 p. (Colección Crítica del derecho. Sección Arte del derecho ; 61)

HELFER, Inácio; HAAS, Helga, AGNES, Clarice. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 10. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

HERMANY, R.; COSTA, M. M. M. . **O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania**. In: Ana Luísa Soares de Carvalho; Cristiane da Costa Nery; Maren Guimarães Taborda; Ricardo Hermany; Vanêsa Buzelato Prestes. (Org.). O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local. Xed.Santa Cruz do Sul: IPR, 2009, v. , p. 17-36.

HERMANY, Ricardo (Org.) **Empoderamento Social Local**. Porto Alegre: IPR/CORAG 2010.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo. **Reflexões sobre o papel dos municípios dentro do federalismo brasileiro a partir da ideia de governança local**. In: Revista Direito, Cidadania e Políticas Públicas III, Direito do Cidadão e Dever do Estado. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

_____. **O município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

HORTA, Raul Machado. **A posição do Município**. Revista Brasileira de estudos Políticos, n. 55, p. 197-221, jul. 1982.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos

municípios brasileiros. 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. Perfil dos municípios brasileiros 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

JANUZZI, Paulo. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr/jun 2005.

LAKATOS, Eva e Marconi, Marina. **Metodologia do Trabalho Científico**. SP: Atlas, 1992.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Manual de metodologia da pesquisa para o direito**. Santa Cruz do Sul: EDUNIS, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000. 315 p.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **A ascensão e queda da justiça econômica**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo** – 3. Ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MALUF, Renato. **Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar**. In: LEITE, Sérgio (Org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16. ed., rev. atual São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Direito administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha, **Manual de metodologia da**

pesquisa no direito. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo. Revista dos Tribunais, 2003.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito.** 25. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

NUSSBAUM, M.; SEN, A. **La calidad de vida** (Introdução). México: Fondo de Cultura Económica; The United Nations University, 1998.

OLIVEIRA, Celmar C.; PETEFFI, Joana M.; **A Gestão Local e a redução da judicialização na área da saúde.** IN: COSTA, Marli Marlene Moraes da.; SCORTEGAGNA, Fernando.; HERMANY, Ricardo (orgs.). Espaço local, cidadania e políticas públicas. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

PARSONS, Wayne. **Políticas Públicas – Uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, traducción de Atenea Acevedo** – México: Flacso, 2007.

PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 2010. Lisboa: Trinova, 2000.

_____. Relatório do desenvolvimento humano 2000. Lisboa: Trinova, 1999.

_____. Relatório do desenvolvimento humano no Brasil. 1999. Brasília: 1996.

PNUD et al. Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília: PNUD, 1998.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro.** 2012. 321 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2886, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19205>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

ROMANO, R. (2005). O público e o privado. In: Heiman, L. S. Ibanhez, L. C. & Barboza, R. (Org.). O público e o privado na saúde. (pp. 146-162). São Paulo: Hucitec.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos.** 4. ed. SP: Atlas, 1996.

_____. **A legalidade da participação.** In: TEXEIRA, Elenaldo; RIBEIRO, Isadora (Org.). Políticas públicas e cidadania. Salvador: UFBA, 2001.

SABOURIN, Eric. **Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores.** In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. (Org.). Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Brasília: Embrapa, 2002.

SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. **Tecnologia e gestão pública municipal: mensuração da interação com a sociedade.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo; MARCANTE, S. **Microfísica do poder e poder local.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 6, p. 161-184, 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas.** Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: abr. 2019. doi:<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Autonomia Municipal e Subsidiariedade: competência constitucional do município.** nº. 20. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral de Porto Alegre, s. n., nov. de 2006.

STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao direito administrativo.** 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

TORRES, Haroldo da G., FERREIRA, Maria P. e DINI Nádía P. **Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS.** São Paulo: Perspec. vol.17 no.3-4 São Paulo Jul/Dec. 2013.

TORRES, João Camilo de Oliveira, 1915-1973. **A formação do federalismo no Brasil [recurso eletrônico]** / João Camilo de Oliveira Torres. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF) Versão PDF. Modo de acesso: livraria.camara.leg.br.

VALADARES, Alexandre Arbex. **O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2014.

VAINER, Carlos B. **Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29, 2001, Salvador, Bahia. Anais... Salvador: ANPEC, 2001.

_____. **Nem tudo é urbano**. Ciência e cultura, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004.

_____. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA/ CNDRS/NEAD, 2001. (Texto Provisório para Discussão, ago. 2001).

VILHENA, Maria do Rosário. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 165 p.