
Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal

Poder local y gestión pública: dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal

Anderson Rafael Nascimento¹ 
Eduardo Grin² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.62726]

1. Introdução

Esse dossiê propõe a análise das relações entre o poder local e a gestão pública. Os estudos sobre o poder local possuem uma longa tradição no pensamento político, remontando a autores como Maquiavel, Tocqueville e Stuart Mill, ora enfatizando seu papel como escola de democracia, ou então como meio mais eficiente de prover serviços públicos. A proximidade entre governantes e cidadãos era vista como fundamental para a constituição de laços políticos, senso de coletividade e eficiência alocativa.

O caso brasileiro é emblemático para compreender essas relações, já que os municípios foram alçados ao nível de ente federativo, portanto, com suas autonomias preservadas. O discurso municipalista sintonizava descentralização e democratização que passaram a ser palavras-chave da nova Constituição.

O poder local sempre remete à esfera municipal. Contudo, isso não ocorre como um limite. O local não está restrito aos municípios. Seja porque o poder local pode estar associado com dimensões intraterritoriais que podem ser subdivisões políticas do espaço municipal. Ou porque, o poder local pode abranger mais de um município, portanto, o local associado ao regional.

O município, a compreensão de sua gestão e de suas políticas públicas são cenários desafiadores que possibilitam verificar maneiras como o poder local ocorre e,

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: andersonrafa@gmail.com.

² Fundação Getúlio Vargas (FGV) – E-mail: eduardo.grin@fvg.br.

principalmente, quais os impactos que geram nas capacidades estatais locais e na governança municipal. A questão que se coloca é que aqueles dois efeitos virtuosos, na visão dos teóricos da política moderna, gerados pelo poder local, podem não ocorrer de forma sinérgica e simultânea e a gestão pública é parte desse contexto. Ou seja, uma maior democratização pode não gerar efeitos na qualidade da provisão de serviços públicos, e vice-versa.

No caso brasileiro, os estudos clássicos compreenderam o poder local como esforços realizados por atores políticos para a preservação e o predomínio de seus interesses, que em geral podem ser classificados como privados. Nesse contexto, o poder local pode ser visto de forma antagônica à noção de Estado republicano se lógicas patrimonialistas ainda persistem no funcionamento dos governos locais. Estas são questões que ainda impactam os municípios brasileiros, principalmente os micro e pequenos, nos quais fenômenos de oligarquização do poder ainda existem, como é o caso das famílias que se sucedem no comando da política local. Este tipo de realidade, se não impede, torna mais difícil analisá-los com base nos referenciais das políticas do urbano que pressupõem debate público e a participação de atores e processos que influenciam a produção das políticas nas cidades (Marques, 2018).

A gestão pública pressupõe métodos impessoais e racionalidades próprias para a condução do Estado em busca da eficiência. No contexto das relações patrimonialistas cujo poder local emergia, a gestão pública ficava impossibilitada de trilhar seus caminhos burocráticos, convivendo com a precariedade e a descontinuidade. Ficavam assim estabelecidas relações de conflitos e disputas entre poder local e gestão pública.

O governo local ganha evidência nessas relações, pois tem o duplo desafio: (1) criar interfaces e conexões entre a porosidade do poder local, para ser uma representação executiva das forças políticas locais e (2) promover a constância que a gestão pública pressuporia, já que o governo local atua com propósitos definidos em uma jurisdição territorialmente delimitada.

Esse texto, assim como aqueles que são apresentados no Dossiê, busca avançar no desafio de delimitar as relações entre os conceitos de poder local e gestão pública. Como tal, o tema do governo local passa a ser um tema transversal que busca costurar as análises e conceitos.

Esse texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira parte discute o conceito de autonomia local para compreender aspectos centrais

relacionados com a política. A segunda lança um breve olhar sobre o poder local no Brasil para compreender aspectos históricos e contemporâneos sobre o conceito. A terceira parte apresenta um debate sobre os impactos que as relações entre poder local e gestão pública geram na governança urbana contemporânea. Por fim, a última parte apresenta os textos que compõem o Dossiê.

2. Delimitações do governo local e da autonomia: bases para o conceito de poder local

Uma primeira questão consiste em distinguir autonomia do governo local e autonomia local (Souza & Blumm, 1999). O primeiro conceito serve para analisar o comportamento de uma instituição política e organizacional e as ações que empreende em termos do escopo de atribuições que lhe cabem nos marcos do ordenamento jurídico e constitucional no qual se inserem. O segundo termo é mais afeito à análise de como uma comunidade ou localidade é dominada e/ou governada por líderes que ocupam posições de destaque na sociedade.

Em geral, duas são as funções mais relevantes que a literatura destaca quanto aos papéis dos governos locais: a) a administrativa (fornecer bens e serviços para as populações locais); e b) a política (representar e criar mecanismos de envolver os cidadãos nos negócios públicos). Atuar para qualificar a democracia e a gestão e a oferta de serviços públicos são dois pilares básicos para caracterizar os papéis essenciais dos governos locais. Em síntese, trata-se de uma organização que controla uma área territorialmente delimitada, na qual líderes políticos, geralmente eleitos, juntamente com um corpo técnico permanente, são responsáveis por fornecer serviços à população residente.

Governos locais possuem personalidade jurídica garantida para atuar, administrando e regulando uma coletividade geograficamente definida. Trata-se de uma esfera que, com seus níveis de autonomia política, administrativa e financeira, representa o interesse público na sua jurisdição. Nesse sentido, recebe delegação de responsabilidades constitucionais, mas também é uma instituição de autogoverno (Sachdeva, 2011). Nesse contexto, assume destaque a questão da subsidiariedade, pois a autonomia para executar tarefas não dispensa identificar as competências existentes para tais e, assim como, compreender quais são os papéis complementares dos entes superiores.

Normativamente, o governo local difere de administração local, compreendida como um órgão territorial que implementa decisões de níveis superiores. Governos locais possuem poder político, autoridade e direito de decidir sobre questões que lhes afetam. Essa

garantia constitucional é uma condição necessária para preservar áreas de autonomia local sem exigir prévia autorização dos entes centrais, o que lhes garante status jurídico e político como ente que integra o Estado nacional no seu esforço de organizar o território do país (Sachdeva, 2011).

A perspectiva local requer autonomia, já que implica liberdade de interferência dos entes superiores ao efetuar ações e preservar sua identidade, respeitando mínimos nacionais em termos de políticas públicas. Em termos normativos, a questão da autonomia se insere nos marcos de uma visão ética apoiada na teoria liberal. O conceito de autonomia surge da noção de separação política, dado que governos locais se ajustam melhor às demandas dos cidadãos, em função de sua proximidade (Grin & Abrucio, 2019). Democracia local e autogoverno são, nessa medida, conceitos associados pela ótica da autonomia e liberdade de ação frente aos níveis superiores.

Neste sentido, a autonomia impacta a estrutura e funcionamento dos governos locais, uma vez que devem definir e implantar políticas de interesse de sua comunidade (Chandler, 2010). Similar é a abordagem do “neolocalismo” (Pratchett, 2004), que enfatiza os direitos inerentes das localidades em oposição à desconcentração de ações dos níveis centrais de governo.

O discurso neolocalista, bebendo das fontes da teoria política moderna, tem duas vertentes de argumentos que revalorizam a esfera local. Inicialmente, a ênfase no controle público, accountability e democratização da gestão pública local no que se refere às relações entre o governo e a sociedade civil. Em seguida, o foco na eficiência alocativa e de resposta às necessidades e demandas locais (Carneiro & Brasil, 2007). A perspectiva neolocalista parte desses princípios, pois enfatiza os direitos inerentes das localidades em oposição à desconcentração de ações dos níveis centrais de governo.

A autonomia local impacta a estrutura e o funcionamento dos governos locais, já que esses devem definir e implantar políticas de interesse de sua comunidade (Chandler, 2010). Essa forma de compreender apresenta uma ligação com a ideia de autogoverno. Portanto, a perspectiva local requer esse tipo de autonomia, pois implica algum nível de flexibilidade ao efetuar suas ações e preservar sua identidade e em relação às interferências dos entes superiores respeitando os mínimos nacionais em termos de políticas públicas.

Essa perspectiva de análise permite a possibilidade de considerar, por exemplo, demandas que surgem a partir de grupos sociais específicos e representações territoriais no contexto

municipal. Ainda que o nível municipal seja considerado a esfera local e estabeleça uma dimensão da cidadania, as representações locais podem ser estabelecidas por relações de proximidade e territoriais. Essa perspectiva geográfica começa a impactar, por exemplo, dimensões como o voto no poder legislativo, pois os vereadores, representantes do poder local e componentes do governo local, passam a ser votados de acordo com seus territórios (Terron et. al.; 2012; Faganelo, 2017).

Outro ponto que associa essa dimensão da autonomia com a política e o governo local tem relação com as montagens dos governos. Essa montagem pode ser resultante das forças políticas locais. O Executivo municipal tem a função privativa de propor leis para criação de cargos públicos, organização administrativa, plano de cargos, carreira e salários dos servidores públicos, matéria orçamentária, aquisição e concessão de bens imóveis municipais, entre outras matérias. Portanto, a montagem dos gabinetes de secretários é um momento de tecer coalizões governamentais com partidos políticos, grupos sociais da cidade e lideranças territoriais e, conseqüentemente, pode ser uma forma de capilarizar a relação entre o Poder Executivo e os segmentos sociais (Garcia; Praça, 2011; Garcia, 2013). Por isso, essa margem para alterar a estrutura organizacional da prefeitura, criando ou fazendo a fusão de secretarias, por exemplo, permite uma margem de adaptação e prioridade da agenda política do prefeito e seus instrumentos de gestão.

Essa abordagem de uma ampla autonomia local não é consensual na literatura. Para Erlingsson e Odalen (2013), por exemplo, isso pode ser perigoso se desencadear uma “tirania da maioria” contra outras minorias. Portanto, o alcance da discricionariedade é um tema de delegação das autoridades centrais para o governo local, resguardada pelos limites jurisdicionais, negociados e definidos conforme a constituição. Em outras palavras, a autonomia está sustentada nas temáticas que são definidas na Constituição Federal, sobretudo em sistemas federativos. Dessa forma, governos locais, em suas jurisdições, são responsáveis por impactos sobre questões públicas e importantes. A autonomia está relacionada com a legitimidade que os governos locais possuem e pode ser medida de várias formas, sobretudo nos âmbitos constitucional, político, administrativo e financeiro, em uma escala de mais localismo a mais centralismo (Lidstrom, 1998).

Relacionada com esse aspecto, a perspectiva neolocalista compreende, por exemplo, que o pacto negociado – a constituição - pressupõe uma integração, apoiada na

descentralização de políticas, na aceitação de normas gerais definidas nacionalmente (Berrt & Yuval, 2013) e nas políticas que afetam todos os cidadãos do país (Chandler, 2010).

A autonomia dos governos locais se materializa, para Wolman, McManmon e Brunori (2008), quando são importantes na economia, no sistema intergovernamental, possuem discricionariedade para definir suas ações sem constrangimento de esferas superiores e capacidades para agir.

A setorialização de despesas com as políticas públicas promovidas por mudanças institucionais desenvolvidas e implementadas no Brasil, em especial pela esfera federal, restringiu o poder decisório local sobre a alocação de recursos orçamentários. Isso aponta dois desafios relacionados com a autonomia local e do governo local. Primeiro, o desenho organizacional das políticas públicas limita a forma de uso dos recursos, dificultando a execução de políticas integradas. Segundo, essa setorialização traz restrições também ao debate sobre o orçamento a ser negociado com arenas políticas mais amplas, como conselhos e participação social (Peres & Mattos, 2017; Peres, 2020).

As compreensões sobre autonomia e governo local que foram aqui apresentadas demonstram elementos desafiadores para a compreensão sobre o conceito de poder local, pois este se coloca em uma intersecção entre o autogoverno e a governança multinível regulada pelos sistemas de políticas públicas, sejam em federações ou Estados unitários.

3. Um olhar sobre o conceito de poder local no Brasil

As acepções sobre autonomia tratadas até então também repercutiram nos teóricos do início da formação do Estado no Brasil. Mas, aqui o debate clássico sobre o tema do poder local, a partir da autonomia, lidou com questões relacionadas ao patrimonialismo e aos riscos que isso provocava na política representativa.

Autores como Bastos (1870) e Faoro (1975), por exemplo, compreendiam que o poder local era fraco para conter os desdobramentos do Estado centralizado e patrimonialista. Duarte (1939) e Vianna (2005), por outro lado, entendiam que o poder privado tinha autonomia e predominava frente ao poder local e ao Estado.

Leal (1976) incluiu mais um elemento na análise do poder local quando trouxe suas relações e conexões com o poder central. A perspectiva central na análise do autor foi a relação simbiótica entre o poder público recém fortalecido e o tradicional poder privado, mas com roupagens decadentes. Nessa relação, o poder local passava a se

submeter ao poder central, mediado pelas figuras dos governadores, e assim se estabelecia um sistema coronelista, ou um “compromisso coronelista” (Kerbaudy, 2000).

O coronelismo não remete, portanto, somente a uma pessoa, um mandão. Carvalho (1997) aponta que, de maneira equivocada, a literatura brasileira identifica o coronelismo e o mandonismo. Contudo, mesmo sem essa centralidade de um senhor absoluto no poder local que poderia ser exercida pelo coronel, alguns efeitos mandonistas podem ser constatados. O principal está relacionado com a dificuldade da consolidação de um sistema representativo, base para uma concepção democrática (Cintra, 1971). O mandonismo impedia a construção de identidade de classe por criar barreiras para a compreensão de um espírito de corpo e coletividade. A troca de favores e o beneficiamento privado eram os principais propulsores dessa falência do ideal representativo.

Nessa concepção, ficavam falidas as promessas dos autores da teoria política moderna sobre o poder local, seja quando tomado como escola da democracia, ou como melhor forma de provisão do serviço. Por isso, por algum tempo no Brasil (e com alguma permanência atualmente), o poder local era (e ainda é) sinônimo de atraso.

Durante muito tempo, o “local” na política brasileira foi tido como lócus dos desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais. A ideia subentendida nesse adágio é que, fazendo uso de recursos econômicos, a elite local domina e submete o aparelho de Estado aos seus desígnios particulares, afastando todos os outros segmentos, notadamente os setores populares. Daí ser o poder local perdulário, mal gastador do dinheiro público, quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica. Pela mesma razão o poder local foi também, durante muito tempo, considerado instrumento do “atraso”. Ou seja, trata-se de uma instância de governo que, em vez de promover o progresso e o desenvolvimento, trabalha no sentido de contê-lo, de impedir que ocorra. (Dombrowski, 2008, p. 271)

Outro ponto que merece ser olhado com atenção e com conexão com os temas trazidos, está relacionado com a proposital desorganização da prestação dos serviços públicos. A gestão pública aparecia como um elo para manutenção entre os interesses privados, normalmente da classe dominante, e a ação do Estado em nível local. Nessas leituras os princípios elementares da gestão pública como a impessoalidade e a desvinculação entre o cargo e a pessoa, eram deixados de lado para beneficiar vínculos de proximidade e familiaridade.

Essas perspectivas foram enfrentadas pela tentativa de valorização da esfera local durante o período de redemocratização. Como resultado, o município foi guindado à posição de ente federativo, responsável pelo aprofundamento da democracia e executor das políticas públicas e sociais (Grin & Abrucio, 2018). No Brasil, o município é uma unidade integrante do sistema federativo e não está subordinado a nenhum nível superior de governo. Essa costuma ser a regra na maioria das federações, onde os municípios são criações dos estados ou das províncias, a exemplo dos Estados Unidos, México, Argentina e Canadá.

De acordo com o artigo 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa da Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si. A autonomia municipal é a pedra angular de várias disposições constitucionais que atribuem poderes aos municípios para constituir o seu próprio governo, organizar serviços, elaborar suas próprias leis e se autogerir, de acordo com o ordenamento jurídico do país (Pires, 2017). A autonomia significa capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração (Resende, 2008; Pires, 1999). Em outras palavras: autonomia política, administrativa e financeira são as dimensões chave.

Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar e fundamental, assistência social, além de funções como desenvolvimento urbano e transporte público local, por exemplo. Estas novas responsabilidades foram acompanhadas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto, também cresceram as demandas para qualificar sua gestão para responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais (Souza & Grin, 2021).

Portanto, os conceitos de democratização e descentralização, tão destacados no texto constitucional, encontraram seu lócus de realização no município. As políticas setoriais permitiram, dessa forma, que o poder local encontrasse terrenos mais pluralizados (Nascimento, Peres, 2020). Além disso, podemos compreender que um município pode ser recortado por inúmeros territórios com suas características e identidades próprias. Essas perspectivas pluralizam ainda mais o poder local e ampliam suas particularidades, pois demonstram que a forma de interação dos territórios com o

governo local, incluindo as relações entre o Poder Executivo e Legislativo local, demanda diferentes mecanismos políticos. Ou seja, nessa realidade, as dimensões da governança municipal passam a ser impactadas por essas relações entre o poder local e a gestão pública.

Essas interações entre territórios e grupos sociais com o governo local não podem ser explicadas apenas por lentes clientelistas. No clientelismo, os atores da classe política local se relacionam com parte da população por meio do controle do seu acesso aos serviços públicos e benfeitorias. Com isso, os atores políticos ganham os votos dos beneficiados e continuam ocupando o espaço representativo (Burgos, 2005). Nesse contexto, é comum as relações entre os atores que assumem função de lideranças em certos territórios e os políticos, principalmente do poder legislativo, que podem atuar como ponte para o poder executivo.

No caso brasileiro, muitas práticas enquadradas como clientelistas poderiam ser melhores conceituadas a partir do conceito, nascido na ciência política americana, de pork barrel. Basicamente, a ideia desse conceito é que o orçamento público é direcionado para beneficiar uma parcela específica da sociedade, inclusive um território. Essa ideia pode traduzir o uso que os políticos locais fazem da estrutura das administrações locais (recursos orçamentários, equipamentos públicos e servidores, por exemplo) ao levar políticas e ações para o eleitorado de determinado território (Silva, 2009; Grin, 2015).

4. Inovações nos governos locais e as mudanças na governança municipal: utilizando as lentes do poder local

O tema da autonomia dos governos locais, seja em termos normativos ou empíricos, precisa ajustar-se às novas demandas de políticas, vindas sobretudo com a autonomia local, e aos instrumentos de gestão urbana, em um contexto federativo e de sistemas de políticas públicas.

Crescentemente, as autoridades locais são mais demandadas a ser *accountables* por sua performance, decisões e ações nas diversas redes multi-atores em que participam. Os papéis mais tradicionais dos governos locais vêm se alterando, sobretudo quanto à entrega de serviços por atores da sociedade. Esses processos fortalecem o caminho do governo à governança municipal e suas premissas de participação, representação, efetividade e legitimidade como recurso de prática democrática e provisão de serviços. Esse tipo de relacionamento entre governo local e sociedade é pautado por mais

horizontalidade, o que altera a visão clássica de um governo que se dirige à sociedade e busca conduzir e regular a vida dos cidadãos sem mediações.

Cinco são os temas que podem atualizar a agenda de questões sobre o papel dos governos locais (World Bank, 1997). A primeira inovação trata da performance administrativa (aumento na capacidade profissional e reorganização administrativa). A segunda requer qualificar a gestão fiscal para ser mais eficiente e com mais transparência à sociedade, especialmente no que se refere à forma como são gerados obtidos recursos financeiros, tributários e de transferências intergovernamentais. A terceira relaciona-se à provisão de serviços e ampliação na eficiência da entrega, coordenação intra e intergovernamental, especialmente onde há processos de descentralização, como é o caso do Brasil. A quarta, visando ampliar a capacidade de investimento local, de novos arranjos que envolvam atores privados. Por fim, expandir as opções para a participação da sociedade no planejamento e definição de políticas públicas.

Portanto, em diálogo com o poder local e com a autonomia local, assume destaque a discussão sobre a natureza da democracia no plano local com experimentos de participação da sociedade e territórios. Em nível local, a existência de grupos organizados de vizinhança, associações ou formas similares são necessárias para efetivar certas políticas públicas. Reconhecer esses coletivos e chamá-los para a órbita do governo não substitui, e reforça a democracia representativa com fóruns onde os cidadãos e a sociedade podem participar diretamente, sem prejuízo do papel de vereadores (councillors) (Jones & Stewart, 2012).

No Brasil, essa já é uma prática existente, pelo menos, desde o final da década de 1980, com o Orçamento Participativo e conselhos municipais de políticas públicas. Ainda que possam ser objeto de críticas quanto à sua efetividade e da relação dessas instâncias com os interesses territoriais no município, eles são canais fundamentais para a conexão entre o governo local e o poder local. O “bom governo” depende da participação da sociedade o que, por sua vez, depende de cidadãos organizados e politicamente ativos (Wilson, 2000).

Portanto, apesar das dificuldades, processos de governança municipal em suas várias modalidades e formas de implantação encorajam que o desenvolvimento de políticas públicas se expanda além das fronteiras governamentais, visando ampliar a responsividade de sua ação. Nesse sentido, a difusão de práticas inovadoras pode contribuir para a performance do governo local. Mas essa é uma estrada de mão dupla,

pois ainda que existam canais abertos e acessíveis de participação da sociedade, a informação e a análise necessárias para a formação de políticas públicas, vindas da gestão pública, são decisivas. Portanto, aqui se estabelece mais um elo entre poder local e gestão pública.

Colocado em outros termos, o desafio da inovação dos governos locais e da governança urbana reside em: a) coordenar um processo marcado pelo reforço das capacidades de governo e governança para mudar a relação com a sociedade; b) reunir capacidade de modificar a gestão urbana em um mundo no qual a globalização e as mudanças tecnológicas uniformizam cada vez mais estilos de vida e demandas das populações. Esses objetivos buscam ampliar as condições de regular a vida coletiva nas cidades para atingir finalidades consideradas relevantes. Esses dois eixos visam sintetizar o papel dos governos locais como prestador de serviços e como unidade política (Les Galès, 2010).

A interdependência e inter-relação entre atores governamentais e sociais amplia a possibilidade de um novo modelo de gestão municipal que possa reforçar as características de autonomia dos governos locais. É por essa razão que, diante dos limites dos governos em lidar com a emergência de novos temas (questão climática, direitos de minorias, imigração, direitos de consumidores, entre outros), a governança municipal se fortalece como alternativa. Assim, a questão não é mais a clássica do pluralismo sobre “Quem governa?”, mas sim “Pode o governo governar ou dirigir?” E se assim é, que atividades compõem o rol de responsabilidades e possibilidades, com quais atores políticos e sociais e de que forma? (Les Galès, 2010).

Com base nessa compreensão, governos fortes não são aqueles que se impõem sobre a coletividade, mas sim os que estimulam mecanismos de participação da sociedade nos negócios públicos. Um papel crucial não é tanto o fornecimento de serviços e políticas públicas, mas a forma como se organizam os espaços públicos institucionalizados com a presença de autoridades eleitas e atores sociais. Esse é um aspecto essencial para a promoção da democracia e do respeito às diferentes correntes de opinião existentes na cidade. Ao invés da centralização decisória, o esforço consiste em descentralizar politicamente a gestão local, visando qualificar modelos de governança municipal e aproximá-los dos territórios e das diferentes manifestações do poder local.

Por outro lado, o desenvolvimento de políticas públicas por meio de arranjos inovadores de governança pode conter falhas: como incluir contingentes da sociedade

para planejar a oferta de serviços públicos e como inseri-las no debate democrático? A essas perguntas devem ser adicionadas outras duas: “Quem é governado?” e “O que é governado?”, de forma que todos os questionamentos remetem a uma atualização necessária sobre os limites da governança municipal (Les Galès, 2010). Essas são indagações essenciais, pois dizem respeito às dimensões constitutivas da autonomia dos governos locais em um mundo no qual interdependência econômica, social, fiscal, apenas para tomar alguns dos fatores, são realidades que se impõem.

Nessa direção, o campo das inovações nas capacidades de governo/governança em nível local abre-se para novas possibilidades. Se a Nova Gestão Pública buscou discutir sua relação com a sociedade, uma vez que cidadãos passaram a ser vistos como clientes, nos modelos de governança, os cidadãos assumem cada vez mais o papel de “coprodutores”.

Coprodução define-se como a provisão de serviços por meio de relacionamentos entre governo e usuários, de forma que todos os participantes contribuem substancialmente. Esse tipo de relação combina a participação de atores sociais e governamentais para conceber um serviço ou política pública, em linha com experiências em governos locais na Noruega e Nova Zelândia, por exemplo. Velhas instituições precisam mudar para se tornarem “permanentemente mobilizadas e deliberativas formas democráticas” para que participantes não necessitem “lutar pelo poder”, mas possam exercer algum poder que lhes é garantido para priorizar seu esforço na colaboração (Bovaird & Downe, 2008).

Portanto, coloca-se na agenda dos governos locais a exigência por uma nova síntese entre autonomia local, participação e performance vinda da autonomia do governo local. Ainda que os componentes dessa equação não sejam novos, seus termos pedem uma nova compreensão. Governos locais, diante de seus limites sobre o que é governado no território das cidades, requerem implantar novos formatos de relações mais horizontais com vários atores sociais. Essas são outras dimensões para análises das governanças municipais.

A implementação de arranjos de governança e outros modelos de participação da sociedade nos negócios públicos alarga a presença dos cidadãos no tocante à formulação, implantação e avaliação de políticas e serviços públicos em nível local. Não se trata apenas de analisar a autonomia administrativa e política sob a ótica da liberdade perante os níveis superiores, mas também de adotar modelos de engajamento cívico dos cidadãos.

Mais do que isso, as novas modalidades de governança também têm enfatizado a necessidade de o governo local criar mecanismos para a produção conjunta de serviços públicos com as partes interessadas na sociedade. Com efeito, para além do cidadão eleitor, assume destaque a participação e a concepção integrada de iniciativas governamentais de interesse público.

5. Poder local e gestão pública: dimensões para a análise da governança municipal

A diversidade de temas trabalhados nos artigos do Dossiê permite uma amostra de como os estudos sobre o poder local e as políticas públicas encontram um campo vasto. O leitor encontrará estudos sobre distintos setores de políticas públicas: saúde, cultura, habitação, turismo e assistência social. Além disso, encontrará também artigos convidados sobre experiências internacionais (Uruguai e Equador) que mesmo tratando-se de países com Estados unitários, lançam luzes sobre a importância do local como campo de estudo.

O conceito de poder local pode ser tomado como as ações realizadas pela administração pública e política no nível municipal. Nessa perspectiva pode ganhar evidência as capacidades estatais administrativas, pois valoriza-se a compreensão dos processos e projetos públicos. Os estudos de cunho quantitativos apresentam uma importante contribuição para esse tipo de análise, como pode ser visto no artigo “Partidos, eleições e desigualdades em saúde nos municípios brasileiros: uma análise relacional a partir de fatores políticos, de gestão e da dependência do sistema público”, escrito por Gabriel Santana Machado. O autor busca a partir de um indicador sintético de capacidades estatais em saúde, compreender de que forma fatores políticos se relacionam com as desigualdades em saúde.

O poder local também encontra interfaces com os aparatos regulatórios e as relações entre as esferas de governo passam a ser variáveis a serem consideradas. Os atores locais têm certo nível de discricionariedade para utilizar as regras e normas conforme os seus interesses, bem como conforme suas próprias configurações políticas. Portanto, o local importa (local matters) (SELLERS, LIDSTROM, 2007; LADNER et. al., 2016) como uma variável para compreender as configurações dos sistemas de políticas públicas. Análises que dialogam com essa perspectiva podem ser encontradas a partir dos artigos convidados para esse Dossiê. Por exemplo, no texto no “The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case

of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation”, escrito por Julio C. Zambranno e Claudia N. Avellaneda. No texto os autores demonstram que o Estado equatoriano buscou criar regulamentações para as relações de cooperação entre governos subnacionais e organismos internacionais, mas mesmo em um contexto de um Estado unitário, os locais conseguem atuar conforme seus interesses e vocações.

O texto “Actitudes políticas hacia la descentralización: El rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo”, de Matias Ruiz Dias Rodriguez, Martín Freigedo e Lucia Selios apresenta um retrato sobre os impactos do processo de descentralização política no Uruguai e o uso desse novo cenário pelas elites políticas já consolidadas localmente. Portanto, nos dois artigos convidados, o poder local impacta na forma como as regulamentações e normativas vindas do Estado unitário afetam cada realidade.

Os outros artigos do Dossiê tratam sobre casos brasileiros e em diferentes políticas setoriais. Nessas análises é importante observar a conjuntura de cada sistema de política pública analisado, bem como o papel dos municípios nesses contextos.

No artigo “Capacidade estatal e gestão municipal: uma análise da dimensão financeira da política de habitação em João Pessoa (2003 - 2020)”, de autoria de Glenda Dantas, Fernanda Lima-Silva e Felipe Ramelli, os resultados apontam para uma dependência da gestão municipal em relação às fontes externas de recursos para o financiamento da política. Com isso, a capacidade municipal de implementação da política habitacional é prejudicada. Ou seja, o artigo demonstra que a gestão pública, sua autonomia e capacidade ficam limitadas para a realização dessa política.

Como é sabido, é atribuição do município a responsabilidade e a gestão da implementação das políticas sociais. Portanto, conhecer como o serviço é realizado na ponta ou na burocracia do nível de rua é um campo de estudos que joga luzes sobre o papel do município e seus dilemas. O artigo “Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre”, de autoria de Luciana Papi, Gianna Reis Vargas, Gislaine Thompson dos Santos e Taciana Barcellos Rosa, apresenta que a situação de crise gerada pela Pandemia não alterou de imediato as estruturas de Assistência Social nos municípios estudados, por outro lado, deixou mais evidente as precariedades já enfrentadas.

Uma última forma de tratar o conceito de poder local pode valorizar o espaço para o exercício do autogoverno. Essa forma de análise permite destacar as chamadas capacidades estatais político-relacionais (Pires & Gomide, 2016). Para que isso ocorra é

importante a existência de canais institucionais para a relação entre o governo e a sociedade civil, como por exemplo, os conselhos de políticas públicas. Além disso, faz-se necessário também a compreensão sobre as comunidades de políticas públicas que exercem influência sobre o processo decisório em cada localidade.

O artigo “Governo Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC” de Lúcio Nagib Bittencourt, Ana Clécia Mesquista de Lima, Clarissa Bonvent, Mayra Carolina Ataíde de Oliveira e Renan Gustavo Magalhães, aponta que há um espaço para a autonomia municipal nesse setor de política pública. Os autores apontam que apesar de dinâmicas que podem ser consideradas de “recentralização” no federalismo brasileiro, os municípios permanecem com condições e recursos para inovar e desenvolver políticas públicas nesta arena, adequadas às demandas locais. Mais que isso, em casos como do Programa Cultura Viva, vimos que, para além de um histórico local neste sentido, permanece a percepção, junto a gestores públicos e agentes culturais, de que este diálogo entre Estado e Sociedade Civil é fundamental para ajustes na produção destas políticas públicas.

O artigo “A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto” de autoria de Fernanda Cristina Silva, Catarina Ianni Segatto e Marco Antônio Carvalho Teixeira, citam que o caso analisado encontra a inexistência de uma comunidade epistêmica e baixa institucionalidade. Com isso, os autores apontam que a influência ocorre mais em torno de atores políticos e privados, do que propriamente espaços mais coletivos.

Por fim, o Dossiê apresenta a entrevista com a Ex-Prefeita Márcia Lucena. Márcia foi prefeita de Conde/PB, um pequeno município da Região Metropolitana de João Pessoa. Um município com belas praias, territórios com populações originárias, um pequeno núcleo urbano e com muita pobreza e desigualdade. Conde é um retrato do Brasil em que o passado e o futuro, o arcaico e o moderno convivem, ora como disputa, ora como mutualismo. O passado permanecia nas estruturas do poder local que de maneira violenta e clientelista mantinha parte da população de Conde subjugada aos seus interesses. A gestão pública era mais um espaço em que isso ocorria, principalmente quando na mudança de gestão era comum o sumiço do patrimônio do município e a queima de documentos. A gestão pública de Conde estava sempre em um novo recomeçar. Na entrevista, a Ex-Prefeita conta como é fazer a gestão pública nesse contexto em que o poder local ainda é a razão do atraso no município.

Desejamos uma ótima leitura.

Referencias

Bastos, T. (1870). A província. Rio de Janeiro: B. L. Garnier.

Beert, I., & Yuval, F. (2013). New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25:623–653.

Boivard, T., & Loeffler, E., Parrado, S. (2002) *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers.

Burgos, M. B. (2005) Cidade, territórios e cidadania. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 48 (1).

Carneiro, R., & Brasil, F. P. D. (2007). Descentralização e desenvolvimento institucional dos municípios mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA. Texto para discussão n. 33. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, 40 (2).

Chandler, J. (2010). A rationale for local government. *Local Government Studies*, 36 (1): 5-20.

Cintra, a. O. (1971). A integração do processo político no Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública RAP*, 5 (2): 7-29.

Dombrowski, O. (2008) Poder Local, hegemonia e disputa: Os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. In: Curitiba. *Revista Sociologia Política*, 16 (30): 269-281.

Duarte, N. (1939). *A Ordem Privada e a Organização da Política Nacional*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

Erlingsson, G., & Odalen, J. (2013). *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*. Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, August 29-September 1, Chicago, Illinois.

Faganello, M. A. (2017). *O Voto na Bancada da Bala: Estudo de Geografia Eleitoral na cidade de São Paulo (2012/2016)*. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 106 p.

Faoro, R. (1975). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*: 2º Ed., São Paulo, Ed. Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 2.

Nascimento & Grin. Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal

Garcia, J., & Praça, S. (2011). Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas. São Paulo: ANPOCS, 35 Encontro Anual da Anpocs.

Garcia, J. G. (2013). Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012). Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo); Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Grin, E. J. (2015). Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. *Revista de Sociologia e Política*, 23 (55): 119-145.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista Reforma y Democracia*, 70: 93-126.

Grin, E. J., & Abrucio, L. F. (2019). Governos locais: uma leitura introdutória. Brasília: ENAP.

Jones, G; & Stewart, J. (2012). Local government: the past, the present and the future. *Public Policy and Administration*, 27 (4): 346–367.

Kerbaui, M. T. M. (2000) A morte dos coronéis: política interiorana e poder Local. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora.

Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3): 321–357.

Le Galès, P. (2010). Urban governance in Europe: What is governed? Paris: Centre d'études européennes (mimeografado).

Leal, V. N. (1976) Coronelismo, Enxada e Voto. 3ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

Lidstrom, Umea. (1999). The Comparative Study of Local Government Systems: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1: 97–115.

Marques, E. C. (2018). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp/CEM.

Nascimento, A. R. B., & Peres, U. D. (2020). Entre o governo e a política pública: poder local, prefeitos em pequenos municípios e a política de assistência social. São Paulo: Anais do 44° Encontro Nacional da ANPOCS.

Pires, M. C. S. (1999). Autonomia municipal no Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 36 (142): 143-166.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58).

Nascimento & Grin. Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52: 358-375.

Resende, A. J. C. (2008). Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 10 (15): 7-42.

Sachdeva, P. (2011). *Local Government in India*. Pearson India.

Sellers, J. M.; Lidstrom, A.; Bae, Y. (2020). *Multilevel democracy: How local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva, A. C. (2009). Estado federal e poder municipal. *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, 6 (2): 351-378.

Souza, C, & Blumm, M. (1999). Autonomia política local. Uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica.*, vol. 48 (2): 51-67.

Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira- descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J. e ABRUCIO, F. L. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora CEGOV UFRGS: 86-124.

Terron, S., Ribeiro, A., & Lucas, J. F. (2012). Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. *Teoria & Pesquisa*. 21 (1).

Vianna, O. (2005). *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Edições do Senado Federal.

Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: an international perspective. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40 (2): 51-63.

Wolman, H., Mcmanmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2008). Comparing local government autonomy across states. paper presented at the 101^o Annual Conference on Taxation, Philadelphia, PA: 20-22.

World Bank. (1997). *Innovations and Risk Taking: the engine of reform in local government in Latin American and Caribbean*. Washington, DC: World Bank.