

RPPI

Revista Brasileira de
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584
VOL. 6 / Nº 3 / 2021

U Editora
UFPB





EDITOR-CHEFE

Alexandre Cesar Cunha Leite, PPGRI/UEPB e PGPCI/UFPB, Brasil

EDITORES DE ÁREA

Gestão & Políticas Públicas

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Lizandra Serafim, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Cooperação Internacional

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Marcos Alan S. V. Ferreira, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil
Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.
André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina
Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos
Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos
Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador
Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil
Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil
Fabrício H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália
Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil
Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos
Gisela Zaremberg, FLACSO, México
Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina
Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil
Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil
Lizandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Luis Inácio Germany Gaiger, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil
Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia
Michael Dunford, Chinese Academy of Sciences, (CAS/IGSNRR), China
Monika Meireles, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), México
Paris Yeros, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil
Pedro Feliu Ribeiro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Rebecca Neaera Abers, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Renata Mirandola Bichir, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Roberta Holanda Maschietto, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (UC/CES), Portugal
Roberto Pires, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasil
Sandra Cristina Gomes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil
Sergio García, Universidad Rey Juan Carlos (CEDEU/URJC), Espanha
Wagner de Melo Romão, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil

ASSISTENTES EDITORIAIS

Aline Mota, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil
Polianna de Almeida, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

PARECERISTAS – VOL. 6 / Nº 3 /2021

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no segundo número de 2021, conforme listado abaixo.

Anderson Rafael Nascimento
André Marenco
André Mendes Pini
Anna Constantino
Anny Medeiros
Cristina Sydow

Jackson Macêdo
Marco Antonio Catussi Paschoalotto
Maria do Carmo Meirelles
Raphael Machado
Rony Coelho



Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)
Centro de Ciências Sociais Aplicada CCSA - Campus Universitário
CEP.: 58051-900 - (83) 3216-7200 - João Pessoa - Paraíba
Contato: rppi.ufpb@gmail.com / Tel: (83) 3216-7200

SUMÁRIO

EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Alexandre César Cunha Leite	

DOSSIÊ

<i>Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal</i>	<i>3</i>
--	----------

Anderson Rafael Nascimento, Eduardo Grin

<i>The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation</i>	<i>21</i>
--	-----------

Julio C. Zambrano, Claudia N. Avellaneda

<i>Actitudes políticas hacia la descentralización: el rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo</i>	<i>49</i>
---	-----------

Matías Ruiz Díaz, Martín Freigedo, Lucía Selios

<i>Partidos, eleições e desigualdades em saúde nos municípios brasileiros: uma análise relacional a partir dos fatores políticos, de gestão e da dependência do sistema público</i>	<i>72</i>
---	-----------

Gabriel Santana Machado

<i>Dimensão financeira da capacidade estatal e gestão municipal: uma análise da política de habitação em João Pessoa/PB no período recente</i>	<i>102</i>
--	------------

Glenda Dantas Ferreira, Fernanda Lima e Silva, Felipe Ramelli

<i>Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre</i>	<i>127</i>
---	------------

Luciana Papi, Gianna Reis Vargas, Gislaine Thompson dos Santos

<i>Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC</i>	<i>153</i>
---	------------

Lúcio Nagib Bittencourt, Ana Clécia Mesquita de Lima, Clarissa Bonvent, Mayra Carolina Ataíde de Oliveira, Renan Gustavo Magalhães

<i>A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto</i>	<i>180</i>
--	------------

Fernanda Cristina Silva, Catarina Ianni Segatto, Marco Antonio Carvalho Teixeira

ENTREVISTA

<i>Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena</i>	<i>202</i>
---	------------

Anderson Rafael Nascimento

EDITORIAL

Estimados membros do Conselho Editorial, assistentes de edição, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, é com satisfação que apresentamos o terceiro número de 2021 (vol.6, n.3, 2021) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Satisfeitos por conseguir publicar mais um volume apesar dos desafios impostos pela pandemia nos anos de 2020 e 2021 e pelas instabilidades institucionais. A despeito de problemas operacionais que afetaram nosso sistema de recebimento de artigos, encontrar pareceristas aptos e dispostos à atividade (não remunerada e em tempos de sobrecarga de trabalho) completamos os volumes de 2021. Alcançar mais um ano de atividade da revista pode ser considerada uma vitória diante de tantos desafios.

A RPPI tem a proposta de constituir-se em um meio de divulgação acadêmico-científico de perfil interdisciplinar, levando à comunidade acadêmica, pesquisadores, estudantes e demais interessados um debate contemporâneo de temáticas associadas e integradas às políticas públicas e a cooperação internacional.

Desde 2020 a RPPI passou a ter os artigos publicados em dois idiomas, o português obrigatoriamente, somado ao espanhol ou inglês a critério dos/as autores/as. Assim passamos a atender os critérios de internacionalização, acessibilidade e maior divulgação dos trabalhos científicos publicados na RPPI. No mesmo sentido, o novo sistema da revista permite o acesso em três idiomas (português, inglês e espanhol) atendendo aos mesmos critérios de acesso aos autores, leitores e de divulgação internacional tanto da revista quanto dos artigos divulgados. Esperamos com essas melhorias aumentar o alcance das nossas publicações e atender aos critérios dos registros e das bases de indexação das produções acadêmicas e científicas nacionais e internacionais (Web of Science, Scopus, Scimago, índice h, entre outros).

Essa é o último número de 2021 e também o último número sob minha responsabilidade como Editor-Chefe da RPPI. Após um período de 4 anos frente da revista, despeço-me desta função, passando o bastão ao Prof. Anderson Rafael

Nascimento. Preciso agradecer aos editores associados às linhas de cooperação e gestão e políticas públicas que acompanharam o trabalho nesse período. E preciso fazer uma menção especial aos assistentes de editoria: Samuel Spellmann, Luan Nascimento, Polianna Almeida Portela e Aline Cristina Resende Mota pois sem os/as assistentes de editoria seria impossível o trabalho de gerenciar um periódico. É um encerramento de um ciclo de muito trabalho e aprendizado, mas também de boas realizações. Dito isso, apresento, juntamente com os demais editores e com os/as assistentes de editoria o volume 03 de 2021 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura.

Alexandre César Cunha Leite 

Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

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.

The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation

Julio C. Zambrano¹ 
Claudia N. Avellaneda² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.61124]

Recebido em: 11/10/2021
Aprovado em: 22/11/2021

Abstract: With the goal of improving effectiveness and efficiency, worldwide cross-sector collaboration has become a central governance arrangement. Given this trend, research has focused on illustrating examples of collaborations over time and/or identifying collaboration's drivers and effects. Yet, as cross-sector collaborations are more prevalent, governments have changed the rules for civil society organizations to become part of cross-sector collaboration across policy domains. While some regulations can be seen as a precondition to start a collaboration, over-regulated contexts can become a burden for participating organizations, thus hindering collaboration sustainability. However, little knowledge exists as to how regulatory changes influence performance effects of cross-sector collaboration. To fill this gap, this research focuses on all the 2007-2018 Ecuadorian subnational partnerships that manage international cooperation to test whether adoption of further regulations or regulatory burden targeting civil society organizations compromises the amount of international aid subnational governments secure. We also expect that the economic diversity in a jurisdiction amplifies the performance effects of regulatory burden. Findings suggest that regulatory burden negatively influenced governance capacity to obtain international aid, particularly in jurisdictions with high economic diversity.

Keywords: Regulatory burden; intergovernmental collaboration; international aid, governmental performance.

¹ São Paulo School of Business Administration, Department of Public Management, Fundação Getulio Vargas – E-mail: jczambra@alumni.iu.edu.

² O'Neill School of Public and Environmental Affairs, Indiana University Bloomington – E-mail: cavellan@indiana.edu.

1. Introduction

With the goal of improving effectiveness and efficiency, worldwide cross-sector collaboration has become a central governance arrangement. Subnational governments now partner among themselves and/or with non-governmental organizations (NGOs) to boost governmental performance. That is the case of provinces, municipalities, and rural parishes that partner with the goal of applying for and securing international aid from international cooperation. In response, some governmental regulation has sought to stimulate cross-sector collaborations to address complex issues in the public sector (Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Bull, 2015; Emerson & Nabatchi, 2015a; Freeman, 1997). As cross-sector collaboration continues gaining supporters and followers, governments have enacted additional rules to regulate civil society organizations (e.g., international and national NGOs) that partner with subnational governments. Indeed, as experience with cross-sectoral collaboration mounts, and the number of NGOs increases, some governments have adopted further regulations targeting civil society organizations (CSO) during the life cycle of a cross-sector collaboration. With these additional regulations, governments may want to either control, facilitate, structure, or obstruct CSO's entrance, operations, and activities (Becker, 2013, Appe 2015). In fact, while some regulations can be seen as a precondition for a CSO to start operating, over-regulated contexts can become a burden for participating organizations, thus hindering collaboration sustainability. Surprisingly, little knowledge exists as to how regulatory changes during CSO's life cycle affect collaborations that pursue international aid. This gap leads us to explore whether overregulating CSOs that donate foreign aid influences the sum of international aid a jurisdiction secures.

This study defines regulation as “the intentional intervention in the activities of a target population” (Koop & Lodge, 2017, p.104). Regulatory burden happens when the cost for complying with a regulation to perform an activity is higher than benefits the activity brings to the target population (Helm, 2006; Keyworth, 2006). While government regulation could require international donors to formally initiate a collaborative agreement to participate in the implementation of a public program, the success of governmental regulation depends on preventing regulatory burden. For example, international donors are called (a) to collaborate only in projects that respond to the

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

priorities established by aid-recipient countries and (b) to follow aid-recipient countries' regulatory framework (OECD, 2005).

We argue that regulatory burden influences the administrative costs of organizations participating in a collaborative agreement, thus compromising the expected results. The following rationale justifies our main proposition. Collaboration implies costs in time, resources, learning, coordination, communication, and commitment. Therefore, complying with additional regulations entails more administrative costs, in which the costs may exceed the benefits of collaborating. To test the effects of regulatory burden on the dynamics of collaborative governance over time, this study relies on Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012)'s framework to test the effectiveness of subnational government partnerships to acquire international aid. In sum, we employ a comprehensive conceptualization of collaboration to test whether the effectiveness of subnational partnerships for securing international aid varies as a result of intensifying government regulations against CSOs.

Because collaboration happens in the context of diverse partners (Emerson & Nabatchi, 2015a), over-regulated policy domains may have distinct effects on collaborating partners. For instance, a province's degree of economic diversity in terms of the number of industrial sectors over time (see Siegel, Johnson, & Alwang, 1995) may moderate the effects that regulatory burden may have on the international aid a subnational government partnership may secure. When a jurisdiction's gross domestic product depends on several economic activities, chances are that this jurisdiction's population possesses diverse interests in comparison to jurisdictions with economies that depend only on a couple of industries. Economic diversity may increase the cost of coordination, cooperation, and collaboration (Gulati, Wohlgezogen, & Zhelyazkov, 2012; White, 2005; White & Siu-Yun Lui, 2005). Consequently, we also suggest that a jurisdiction's economic diversity (e.g., mining, agriculture, tourism) amplifies the performance effects of regulatory burden because regulations targeting CSOs will impact a broader set of international-aid donors.

We test the two propositions in the context of Ecuadorian subnational governments between 2007-2018. Ecuador offers an excellent context to test our propositions because in 2011, the national government handed over to subnational governments the responsibility to manage international cooperation. Before 2011, the central government acquired and managed international cooperation. Moreover, in June

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

2013, but implemented in January 2015, the Presidential Decree No.16 imposed new requirements on CSOs operating in Ecuador. These new requirements increased minimum assets to operate, demanded both a new application process to obtain legal status, and reporting information to the national government. Using data from all Ecuadorian provinces, this study tested: 1) whether the effectiveness of subnational government partnerships for obtaining international aid changed after adopting further regulations targeting CSOs (e.g., international and national NGOs), and 2) whether a jurisdiction's economic diversity moderates the effect that regulatory burden has on subnational government partnerships' effectiveness in securing international aid.

Results confirm that collaboration between subnational governments has been an effective strategy to apply for and secure international aid after 2011 when subnational governments became accountable for managing international cooperation. However, findings also suggest that regulatory burden negatively influenced subnational governmental capacity to obtain international aid, particularly in provinces with high economic diversity. That is, economic diversity amplified the negative effect that regulatory burden had on subnational partnerships' effectiveness to secure international aid.

This study aims to make three contributions to research on subnational governance by focusing on intergovernmental relations. First, previous studies of intergovernmental relations have mainly focused on frameworks that highlight politicians' motivations (Alesina et al., 1992; Rogoff & Sibert, 1988), ideological inclinations (Buchanan & Wagner, 1977; Hibbs Jr, 1977), parties' bargaining power (Roubini & Sachs, 1989a, b) and/or intergovernmental transfers (Buchanan 1950, Oates 1972, Musgrave and Musgrave 1984, Bahl 2012). While these explanations focus on politicians' and parties' motives, less attention has been given to how central government regulations affect subnational governments' abilities to secure international aid. We apply insights from compliance theory (Etienne 2011 and Lindenberg & Steg, 2007) to examine how regulations influence subnational governments' collaboration that targets obtaining international aid. It advances that (1) regulations increase the costs of collaboration, negatively affecting the expected outcomes, and that (2) the performance effects of regulations are conditioned by a jurisdiction's degree of economic diversity.

Second, empirical studies of subnational governance are often conducted either at the municipal (e.g., Suzuki and Avellaneda 2018, Avellaneda and Gomes 2017) or

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

provincial/state level (Avellaneda et al. 2019). But this study focuses on the collaborative behavior between provinces, municipalities, and rural parishes; and tests the effects of three layers of collaboration (province with province, province with municipalities, and province with municipalities and rural parishes) on their governance capacity to secure international aid. Understanding the performance effects of intergovernmental collaboration has practical and theoretical implications. So, to explain subnational government performance in terms of securing international aid, in addition to the effect of central regulations, the influence of provincial, municipal and rural parish collaboration should be accounted for.

Third, while abundant literature exists addressing intergovernmental collaboration (Agranoff and McGuire 2003, Feiock et al 2012, Gulati and Gargiulo 1999, Gulati et al 2012, O’Leary and Vij 2012, Lee and Lee 2020), understanding intergovernmental collaboration in developing and non-consolidated democracies needs further empirical studies. Using all Ecuadorian subnational collaborative arrangements involving provinces, municipalities, and rural parishes, we examine the international aid securing effects of regulations, subnational collaboration, and economic diversity, in the context of a developing economy with a non-consolidated democracy. Therefore, our longitudinal analyses help advance the explanation of governance capacity of subnational governments via intergovernmental collaboration, regulations, and economic diversity.

The remainder of this paper is structured as follows. In the next section, we briefly review the research area of government regulation and collaborative governance. Next, we provide a short review of literature on international aid policy and regulatory burden. Then, compliance theory is discussed to derive the two hypotheses tested in this study. This is followed by the study’s case selection, methodology and statistical results. Then, we discuss the implications of our study for research on governance choices, list the study’s limitations, and conclude.

2. Government Regulation on Collaborative Governance

Collaboration implies a governance process to coordinate interactions between partners. Collaborative governance consists of “processes and structures of public policy decision-making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies (...) in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.” (Emerson et al., 2012, p.2).

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Major components that can influence the performance of collaborative governance have been described in the literature (see Bryson, Crosby, & Stone, 2015 for a revision). Specifically, Emerson et al. (2012) include regulations as part of the context of a collaboration. Regulations are part of policies or legal frameworks that can drive organizations to collaborate or hinder opportunities for collaborating (Emerson & Nabatchi, 2015a). For example, regulations determine whether a collaboration is mandated or non-mandated for implementing a public program.

Collaborative governance is conditional on the antecedents of the collaboration (Bryson et al 2006). Mandated collaborations have to comply with formal planning structures to meet government regulations, while in non-mandated collaborations planning is emergent. For instance, a case for mandated collaboration is the Drug-Free Communities Support Program. The Office of National Drug Control Policy (ONDCP) in the White House provides grants to community coalitions to prevent and reduce youth substance use that is based on the Drug-Free Communities Act of 1997. To become a grant recipient, community coalitions are composed of 12 local organizations that coordinate actions to comply with particular conditions, such as deliver a plan with measurable objectives and incorporate information systems to report back to the government agency (ONDCP, 2019).

Some favor or oppose legislation for formalizing collaborative structures to implement public policy (see Bingham, 2010; Coggins, 1999). However, discussions about whether organizations comply with regulations preconditioning their participation in collaborative governance are less frequent in the literature. In fact, the literature about regulatory compliance presents evidence about firms' reactions with respect to government regulations to improve food safety, workplace safety, and to reduce air pollution, financial risk, among others (Henson & Heasman, 1998; Heyes, 2000; Leverty, 2012; Vickers, James, Smallbone, & Baldock, 2005). But studies analyzing regulatory compliance to join a collaboration in the public sector are uncommon.

Since government regulation without compliance is an oxymoron, scholars have proposed several theories to explain regulatory compliance (see Appari, Johnson, & Anthony, 2009; Etienne, 2010, 2011 for a review). These theories rely on different factors, such as institutional components (e.g., coercive power and isomorphic behavior) and rearrangement of preferences (e.g., normative, gain, and hedonic goals) to explain regulatory compliance (DiMaggio & Powell, 1983; Lindenberg & Steg, 2007). Moreover,

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

research in economic performance refocuses the discussion of regulatory compliance to regulatory burden to highlight that a regulation is only justified when the compliance costs are lower than costs of market failure the regulation is trying to get around (Helm, 2006; Keyworth, 2006).

Meanwhile, to understand the dynamics of collaborative governance over time, researchers compiled several international cases of collaborative governance. The main contribution was to show how outputs and outcomes evolved as the components of collaboration changed over time. However, regulatory changes in the legal and policy frameworks of a collaboration were overlooked in previous studies (see Ulibarri et al., 2019). Thus, the need exists to understand whether regulatory compliance/burden influences the dynamics of a collaboration over time. This is important because the sustainability of collaborative processes is key to achieve long-term policy goals (Emerson & Nabatchi, 2015b).

Building on previous findings, this paper investigates whether regulations against CSOs operating in the international-aid policy domain influences collaborative capacity in securing foreign aid. Specifically, using Etienne (2011)'s goal framework approach to regulatory compliance, this study contributes to the literature in public administration and regulation by testing effects of regulations targeting CSOs and their willingness to establish cross-sector collaborations with subnational government partnerships to donate foreign aid.

3. International aid policy and regulatory burden

The policy and legal framework of international aid becomes ideal for studying whether government regulations alter the effectiveness of collaborative governance over time. The international-aid system has changed over the last decades due to criticisms about its effectiveness in contributing to the development of aid-recipient countries. The international community agreed to coordinate and align international-aid resources based on aid-recipient countries' national priorities (OECD, 2005). The new vision about the role of international aid is reflected in the change of scope of the Sustainable Development Goals (SDG), in comparison to Millennium Development Goals (MDG). SDGs envision global partnerships for sustainable development as collaborations, making use of international aid resources following aid-recipient countries' planning strategies to achieve priorities in line with SDGs. This differs from MDG in which global partnerships

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

ignored the leadership role of aid-recipient countries to manage international aid resources (MDG, 2000; SDG, 2016).

CSOs have been key partners for economic development in the international aid system (Frantz, 1987; Ghaus-Pasha, 2004). NGOs are part of the overall body of CSOs (see Mercer, 2002) and NGOs' lack of effectiveness to tackle long-term structural change to increase development and reduce poverty has been widely recognized (Banks & Hulme, 2012; Banks, Hulme, & Edwards, 2015; Murray & Overton, 2011). In fact, literature calls for stopping to assume the global international-aid system never interferes with the sovereignty of aid-recipient countries (Tvedt, 1998, 2002). To avoid intrusion in domestic matters, governments started placing significant regulations on CSOs (e.g., NGOs) (Bloodgood, Tremblay-Boire, & Prakash, 2014; Dupuy, Ron, & Prakash, 2016).

Across countries, different sets of regulations target NGOs. The degree and nature of regulations may be determined by political leaders' perceptions of whether NGOs players represent a threat to their political survival by changing the political order. This view falls in line with empirical findings associating government overregulation with low-level trust contexts (see Charron, Haring, & Lapuente, 2021 for a reference). In this sense, regulatory burden against NGOs involves: 1) requirements to obtain legal status for operating in a country, 2) government discretion to approve their legal status, and 3) complexity of the overall regulation (Bloodgood, Tremblay-Boire, & Prakash, 2014; Dupuy, Ron, & Prakash, 2016).

In regards to regulations, Mitchell and Schmitz (2014) coined the term "principled instrumentalism" (p.489) to describe how foreign NGOs pursue their missions subject to regulatory constraints and looking for political opportunities in aid-recipient countries. Likewise, Heiss and Kelley (2017) describe how regulatory pressures against foreign NGOs have increased over time, and Bratton (1989) shows how authoritarian governments in aid-recipient countries reduce the opportunities of NGOs to carry their missions through cooptation. In sum, the degree and scope of regulations targeting NGOs vary considerably across countries. Nevertheless, understanding the drivers of this variation is outside of this study's scope.

4. Compliance theory and the expected effects of regulatory burden

In a critique of compliance theories, Etienne (2011) proposed to borrow from Lindenberg's Goal Framing Theory (see Lindenberg & Steg, 2007 for more details) to integrate previous insights of compliance theory into a consistent framework. Etienne's

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

main contribution is to highlight the distinct motivations to comply with a regulation. In doing so, to explain the odds of complying with a regulation, Etienne applies a three-goal framework: hedonic, normative, and gain. Relying on Etienne's compliance framework, this study assumes that CSOs (i.e., foreign NGOs) decide 1) to comply with regulations of international aid-recipient countries, or 2) to refocus their efforts toward countries with less regulations.

CSOs' motivations to comply with regulations and be allowed to be part of cross-sector collaborations may be financial incentives, intrinsic satisfaction, and/or normative concerns. In fact, literature presents examples of (a) non-profit organizations prioritizing a revenue-seeking behavior to diversify revenue strategies (Froelich, 1999), (b) non-profit organizational personnel mainly motivated by mission accomplishment (De Cooman, De Gieter, Pepermans, & Jegers, 2011), and (c) CSOs as advocates and promoters of societal norms and values (Finnemore & Sikkink, 1998).

Nonetheless, chances exist that certain regulations in aid-recipient countries discourage CSOs to operate in a country. Specifically, one way to understand regulatory compliance is to focus on how regulations influence organizations' goal prioritization (Etienne 2011). In this sense, regulatory burden may increase compliance costs (Leverty, 2012). As a result, organizations motivated by financial incentives (e.g., Froelich, 1999) may see their administrative costs increase, thus reducing their need or willingness to comply.

Moreover, evidence also shows that organizations comply with regulations due to fear of retaliation from regulatory agencies (Birnbaum, 1985). If so, organizations motivated by hedonic incentives (e.g., De Cooman et al., 2011) may see that regulations diminished their satisfaction, thus decreasing their odds of compliance. Nonetheless, organizations also comply when they believe in the normative importance of regulation (Burby, May, & Paterson, 1998; Finnemore & Sikkink, 1998). However, uncertainty about the merits of the regulation may discourage compliance. Consequently, this study's first hypothesis states the following:

Hypothesis 1: Aid-recipient countries' regulations targeting civil society organizations within the international aid policy domain should decrease the level of international aid secured through collaborative arrangements.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

The diversity in the context of a collaboration also can add extra pressure to CSOs that are already subject to regulatory burden. Greater complexity in the context of the participating organizations is expected to (a) affect organizational motivations to comply with regulations (Etienne, 2010, 2011), (b) require more outward management to coordinate with more heterogeneous actors (O'Toole, Meier, & Nicholson-Crotty, 2005; O'Toole & Meier, 2014), and (c) have broader effect as more policy areas may be impacted.

For instance, managing collaborations in contexts with high economic diversity may be costly because this economic diversity may increase the costs of cooperation, coordination, and collaboration to accomplish collaborative arrangements' goals (Gulati et al., 2012; White, 2005; White & Siu-Yun Lui, 2005). Consequently, context complexity is expected to discourage CSOs' regulation compliance because operating in complex environments becomes more costly.

Hypothesis 2: Jurisdictional economic diversity negatively moderates the effect of regulations on securing international aid through cross-sector collaboration.

5. Regulatory policy targeting civil society organizations such NGOs in Ecuador

Ecuador is a particular well-suited case for studying how changes in the policy and legal frameworks affect outcomes of a collaborative arrangement over time. Ecuador is a democratic, decentralized, and unitary government. Its political administration includes 24 provinces (states), 221 cantons (counties), 412 urban parishes and 816 rural parishes (INEC, 2012). The decentralization process formally began with the implementation of the 19th Ecuadorian Constitution in 1998. In doing so, every subnational government was eligible to start its decentralization process by presenting a "decentralization plan" to the National Council of State Modernization (CRE, 1998).

However, some argue the 1997–1998 decentralization process was a failure because the central government submitted transfers to subnational governments without specifying their responsibilities (Paladines, 2005). As a result, local politicians promoted only the responsibilities that benefited their political careers. For this reason, this practice was called "a la carta" (Falconí & Bedón, 2012, p. 7). To fix that, the 2008 Constitution mandated standard responsibilities to all subnational governments (CRE, 2008; Falconí & Bedón, 2012).

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Under the new system, the national government must transfer to subnational governments 21% of its permanent revenues and 10% of its non-permanent revenues. Sixty-seven percent of those resources are directly transferred to the municipalities, 27% to provinces, and 6% to rural parishes (COOTAD, 2010). Due to large dependencies on national transfers, subnational governments are encouraged to secure extra revenues through their own means. Obtaining foreign aid through international cooperation and NGOs becomes a potential funding source.

Ecuador has increased government regulation against CSOs in the last decade. The regulations increased for two reasons: 1) a vision toward aligning international aid with national priorities (OECD, 2005), as well as 2) a way to monitor and control CSOs' influence on Ecuadorian society. The second reason became determinant because CSOs had a key role during social mobilizations that overthrew three Ecuadorian presidents between 1997 and 2005 (see Appe, 2013; Bräutigam & Segarra, 2007 for details).

Table 01: International aid policy regulations between 2007 and 2017

Action	Details	Source
The Ecuadorian national government implemented international aid policy according to the guidelines of the Paris Declaration on Aid Effectiveness	The Ecuadorian government creates a national system for international cooperation aligned with the development priorities of the country. Representatives from subnational governments became part of the board of directors to administer international aid funds.	Presidential Decree No.699 (October 2007)
Ecuador enacted a new constitution	Subnational governments included the management of international cooperation among their constitutional responsibilities. Future legislation will define the mechanism for subnational governments to fulfill with this new responsibility.	Ecuadorian Constitution, articles 263, 264, and 267 (October 2008)
The Ecuadorian national government established regulations to foreign NGOs	Foreign NGOs must sign an agreement with the national government to operate in Ecuador. Foreign NGOs cannot engage in activities that are not approved by the national government.	Presidential Decree No.812 (July 2011)
The Ecuadorian national government devolved the responsibility to manage international cooperation to subnational governments	The Ecuadorian national government determined that subnational governments have the responsibility to bring non-reimbursable international cooperation to their communities without receiving new	Resolution 009-CNC (September 2011)

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

	resources from the national budget for the fulfillment of this responsibility.	
The Ecuadorian national government established regulations to civil society organizations	Civil society organizations need to comply with new requirements to receive its legal status. Foreign NGOs have among the requirements to receive legal status the fulfillment of Executive decree 812. The deadline to update the legal status is December 2014.	Presidential Decree No. 16 (June 2013)
The Ecuadorian national government abolished Presidential Decree No. 16	The Ecuadorian national government simplified the regulatory burden against civil society organizations.	Presidential Decree No. 193 (October 2017)

Table 1 summarizes the main laws and presidential decrees that regulate CSOs between 2007-2017. The Ecuadorian national government sought to sign agreements with foreign NGOs to increase accountability, transparency, and planning by fostering collaboration between governmental entities and CSOs (Appe, 2013). However, particularly the Presidential Decree No.16 imposed new requirements on civil society operating in Ecuador. These new requirements include minimum assets, apply or reapply to obtain legal status, and reporting information to the national government. The main regulatory burden registered in the literature is the perception of CSOs about the wide range of discretion the Ecuadorian national government had to renew the legal status of an organization. As a result, many CSOs ceased to operate in Ecuador or refocused their priorities to address unforeseen barriers the Presidential Decree No.16 imposed (Appe, 2018).

The academic debate about the effects of regulation against CSOs is not new in Ecuador. For instance, Appe (2015) described the protests that rural Ecuadorian women indigenous movements carried to demonstrate their dissatisfaction with the new regulations imposed on CSOs. The protests centered on the Ecuadorian government mandate for CSOs to have a minimum of \$400 in assets to legally operate. The women indigenous movements considered this measure discriminatory and infeasible for the organizations with scarce resources with which they typically associate. Additionally,

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Dupuy et al. (2016) included Ecuador in the list of countries in which the president has the power to cease CSOs for political reasons. This arbitrary factor generated uncertainty in the context in which CSOs operate in Ecuador.

It is important to highlight the Ecuadorian national government had a conflictive relationship with some CSOs during the presidential regime between 2007-2017 (see Becker, 2013). In fact, the regime 1) threatened or shut down ecological CSOs (e.g., Acción Ecológica, Fundación Pachamama) if they continued protesting against the presence of extractive industries in protected areas, such as national parks (see Lalander & Merimaa, 2018 for details), and 2) registered actions against free expression organizations (e.g., Fundamedios) due to their critical reports of freedom of the press in Ecuador (see House, 2017 for details). However, it is less evident whether the new set of regulations targeting CSOs had an effect on subnational partnerships' effectiveness to secure international aid. For this reason, this study undertakes this analysis.

6. Data

The unit of analysis of this study is the province-year. The analysis examined the level of international aid funds in the Ecuadorian provinces between 2007 and 2018 because of (a) data availability starts in this timeframe, (b) the devolution of the responsibility to manage international aid funds from the national to the subnational governments started at the end of 2011, and (c) the effect of the regulatory burden against CSOs can be assessed after 2014.

Data for this study come from several Ecuadorian public organizations at the national level. The Ministry of Foreign Relationships and Human Mobility (MREMH for its acronym in Spanish) maintained a database that includes the amount of foreign aid reported by donors since 2007. The data is publicly available, but province level data between 2007 and 2018 was made available after an official request.

Moreover, this study includes information of all subnational government partnerships created to manage international cooperation between 2011 and 2018 at the province level. The Territorial Organization section in the Ecuadorian Constitution allows subnational governments to form "mancomunidades" (e.g., inter-governmental cooperation) for managing their responsibilities (CRE, 2008, Art. 243). For example, a province can join another province and/or other municipalities to apply and secure foreign aid. Ecuadorian legislation requires subnational governments to officially register a partnership specifying the purpose of the collaborative endeavor (COOTAD, Art. 286-

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

287). The National Council of Competencies (CNC for its acronym in Spanish) established an administrative register for every subnational government partnership created to fulfill their competencies (responsibilities) since 2011. The CNC is responsible for evaluating the fulfillment of the inter-governmental partnerships, and it keeps administrative records including membership and purpose(s) of each partnership (COOTAD, Art. 287). The CNC provided a list of all the subnational government agreements, along with their memberships and purposes, registered between 2011 and 2018 after an official request (CNC, 2019).

Information to capture subnational economic diversity comes from the National Accounts (BCE, 2019). Other provincial characteristics come from the Ministry of Economy and Finance (MEF for its acronym in Spanish) and the National Institute of Statistics and Census (INEC for its acronym in Spanish). The resulting database is a balanced panel covering 262 province-year observations. Descriptive statistics for the variables used in this research are detailed in Table 2.

Table 02: Summary Statistics

	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Dependent variable				
International aid (US\$ thousand)	4.76	23.08	0	203.11
Independent variables				
Regulation to civil society organizations (yes=1)	0.33	0.47	0	1
One-level partnership (yes=1)	0.25	0.43	0	1
Two-level partnership (yes=1)	0.08	0.28	0	1
Three-level partnership (yes=1)	0.09	0.29	0	1
Economic diversity	0.84	0.19	0.08	0.94
Control variables				
International cooperation devolution policy (yes=1)	0.58	0.49	0	1
Central government international aid (U.S. \$ thousand)	1746.48	2192.04	0.00	16915.36
Donor suppliers index	0.00	1.00	-1.79	3.05

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Fiscal dependence (%)	69.31	13.95	19.34	99.36
Poverty (%)	41.51	13.99	10.50	76.10
Gross domestic product (U.S. \$ million)	3343.0 5	5612.33	141.67	26406.8 7
Population (thousand)	650.02	894.00	23.46	4267.89

7. Dependent Variable

The MREMH database provides international aid funds that donors declared having transferred to subnational government partnerships at the province level. This is the measure of organizational performance (e.g., provincial performance) in this study, and it refers to non-reimbursable international cooperation in U.S. dollars that a provincial government obtained through subnational government partnerships.

8. Independent Variables

The set of regulations targeting CSOs was implemented after the introduction of the Presidential Decree No.16 in June 2013. This study includes a dichotomous variable, regulatory burden, to capture overregulation. The overregulation variable is equal to one (1) between 2015 and 2018 and zero (0) otherwise. This is because the deadline to comply with the requirements to renew or obtain legal status for CSOs (e.g., foreign NGOs) ended in December 2014. As a result, CSOs that failed to comply with Presidential Decree No.16 were no longer allowed to operate in Ecuador starting in January 2015.

The CNC database identifies which provinces have a partnership with other subnational governments (e.g., provinces and/or municipalities and/or rural parishes) to manage international cooperation. Since the Ecuadorian subnational governments officially became responsible for managing international cooperation in October 2011, partnerships with the mission to obtain international cooperation appear registered since 2011. This study disaggregates the subnational partnerships into three types: 1) one-level partnerships represent collaborations between provinces, 2) two-level partnerships represent collaborations between provinces and municipalities, and 3) three-level partnerships represent collaborations between provinces, municipalities, and rural parishes.

Using data for the Ecuadorian national accounts at the province level, a Blau index represents the level of economic diversity for each province. Following the International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), the BCE represents

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

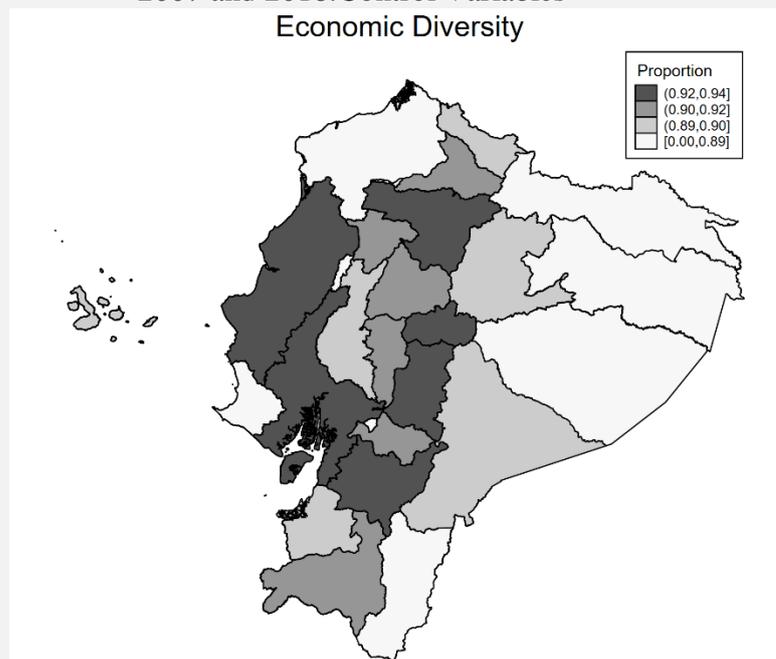
47 industries to calculate the gross domestic product at the province level. This study operationalizes economic diversity with the following formula:

$$\text{EconomicDiversity} = 1 - \sum_{i=1}^{47} \rho_i^2$$

Where ρ_i is the proportion of each industry in the gross domestic product of each province. A high value of economic diversity means the economy of a given province depends on a higher number of industries. As a result, the level of economic diversity is higher in comparison to the scenario in which the economy of a province depends only on a few industries.

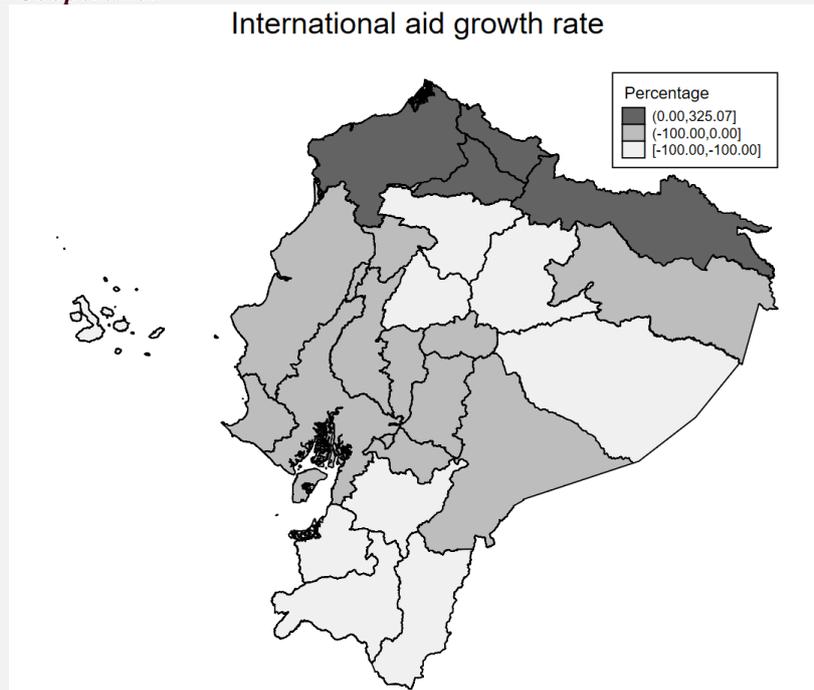
Figure 1 shows the level of economic diversity across all 24 Ecuadorian provinces. Interestingly, it appears to be a relationship between the level of economic diversity and the international aid growth rate at the province level in Figure 2. Those provinces with a high level of economic diversity showed no increase in international aid after CSOs had to comply with new regulations to maintain legal status.

Figure 01: Average economic diversity across the 24 Ecuadorian provinces between 2007 and 2018. Control Variables



Note: This figure was created using STATA-16 *spmap* function.

Figure 02: Growth rate between average international aid for the period 2007-2014 and the period 2015-2018.



Note: This figure was created using STATA-16 *smap* function.

The Resolution 009-CNC in September 2011 officially devolved from national to subnational governments the responsibility to manage (e.g., applying, securing, administrating, and implementing) international cooperation. For that reason, this study included a dichotomous variable equal to one (1) from 2012 until 2018; and zero (0) prior to 2012 to control for the implementation of the devolution policy.

Other controls included provincial characteristics expected to affect the provincial capacity to secure international aid funds. First, some provinces may have more supply of donors interested in supplying international aid in their jurisdictions. For that reason, this study added an index score generated from a factor analysis of 1) the number of countries, and 2) the number of organizations channeling international aid funds to a given province. Third, the level of financial support from the central government varies across time and between provinces. For that reason, the analysis included national transferences as a proportion of total revenues (i.e., fiscal dependence) for each province, as well as the amount of international aid the central government redirected to the provinces. Although subnational governments are in charge of managing international aid, the central government still may share with the provinces additional international aid channeled through central agencies. Finally, the analysis included the poverty level, the size of the economy, and the population at the province level.

9. Methods

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

All models used two-way fixed effects regression to analyze within-province changes and include over-time trends that can affect cross-sectional time-series. The equation below derived the main findings for this study:

$$Y_{pt} = \beta_0 + \beta_1 \text{Decree16}_{pt} + \beta_2 \text{Collaboration}_{pt} + \beta_3 \text{Diversity}_{pt} + \beta_4 (\text{Collaboration}_{mt} \times \text{Diversity}_{pt}) + X'_{pt} + u_p + v_t + \varepsilon_{pt}$$

where, Y_{pt} represents the international aid funds in province p at time t , Decree16_{pt} represents the overregulation to CSOs, $\text{Collaboration}_{pt}$ represents the partnerships adopted in province p at time t , Diversity_{pt} represents economic diversity in province p at time t , and its interaction with $\text{Collaboration}_{pt}$ examines the moderator effect on organizational performance, X'_{mt} is a vector of time variant control variables, u_p are province fixed-effects, and v_t are year fixed-effects. Standard errors are clustered at the province level and all control variables are lagged one period, except devolution policy.

10. Findings

The results of model 1 for the period between 2007 and 2014 are presented in column 1 of Table 3. Results in column 1 of Table 3 show the effect of both subnational partnerships and economic diversity on organizational performance before CSOs had to comply with the regulations established by the Presidential Decree No.16 of 2013. Only one-level subnational partnerships (i.e., collaborations between provinces) are statistically significant and positively associated with the level of international aid, even in provincial contexts with high economic diversity. Additionally, while three-level subnational partnerships (collaboration between provinces, municipalities, and rural parishes) are associated with an increment of international aid, the interaction with economic diversity is not statistically significant.

The results of model 2 in column 2 of Table 3 capture the effect of regulatory burden (Decree No.16 of June 2013) on organizational performance. The results in column 2 of Table 3 suggest regulations targeting CSOs had a negative effect on both 1) the level of international aid, and 2) the effectiveness of subnational partnerships to obtain international aid. That is, between 2012-2014 subnational partnerships were more

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

effective in obtaining international aid. This means that provinces secured more international aid prior (a) they were handed over the responsibility to manage international aid and (b) before the regulations of Decree No.16 of June 2013 were implemented.

Before analyzing the results for the moderator effect of economic diversity on the relationship between collaboration and performance, it is worth noting that fiscal dependency was the only control variable that was statistically significant in Table 3. Provinces with higher dependence on central government transfers to generate revenues received less international aid funds. In fact, one percentage point increase in fiscal dependency was associated with a 1% reduction of international aid funds.

The results of column 2 in Table 3 include the interaction effect between different types of subnational partnerships and the centered value of economic diversification to reduce the multicollinearity level in this model specification. In fact, the variance inflation factor (VIF) after including the interaction terms does not signal multicollinearity. The highest VIF score among the interacted variables is 6.43. Given only three-level partnerships had a statistically significant relation with the level of international aid funds, the interaction term between three-level partnerships and the centered value of economic diversification provides the result to analyze the second hypothesis of this study. Findings suggest the effectiveness of collaboration on securing international aid decreases as the level of provincial economic diversity increases.

Table 03: The effects of regulatory policy, collaboration, and economic diversity on international aid between 2007-2014 (M1) and 2007-2018 (M2).

	M1: International aid 2007-2014 (lg)	M2: International aid 2007-2018 (lg)
Regulatory policy (since 2014)		-1.1026* (0.3970)
One-level partnership (yes=1)	0.5999* (0.2514)	0.5166+ (0.2571)
Two-level partnership (yes=1)	0.4494 (0.3166)	0.3052 (0.3610)
Three-level partnership (yes=1)	2.1167***	0.6595+

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

	(0.1625)	(0.3291)
Economic diversity (ED)	2.6396*	-0.3020
	(1.2245)	(1.5906)
One-level X ED	8.5005**	-0.0820
	(2.8233)	(1.3431)
Two-level X ED	-4.3253	5.3029**
	(4.1186)	(1.6040)
Three-level X ED	-41.7021	-134.2536*
	(69.0976)	(52.7621)
International cooperation devolution policy	1.1600+	0.7572
	(0.5944)	(0.4861)
Central government international aid (logged)	-0.0166	-0.0321
	(0.0913)	(0.0581)
Donor suppliers index	-0.1622	0.4923
	(0.3133)	(0.3333)
Fiscal dependency (%)	-0.0125*	-0.0102+
	(0.0052)	(0.0057)
Poverty (%)	-0.0094	-0.0105
	(0.0093)	(0.0073)
Gross domestic product (logged)	-1.0576	-0.3408
	(0.6625)	(0.4285)
Population (thousand)	0.0001	-0.0013
	(0.0018)	(0.0010)
Constant	8.8350+	4.8557
	(4.5621)	(3.2981)
<hr/>		
Province fixed-effects	Yes	Yes

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

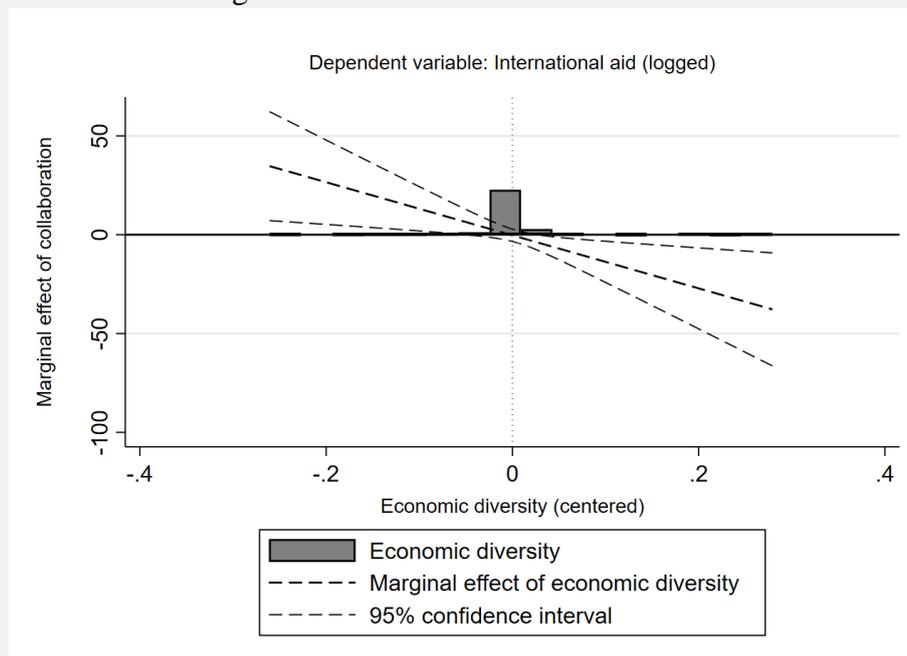
Year fixed-effects	Yes	Yes
Observations	166	262
Province	24	24
R ² : within	0.3213	0.2544

Cluster standard errors in parentheses: + p < 0.10, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Note: All control variables are lagged one period.

The moderating effect of economic diversity varies and this relationship is easier to interpret graphically. Figure 3 shows the marginal effect of partnerships between the three-level of subnational governments on the amount of international aid, as the level of economic diversity changes. The vertical line in Figure 3 represents the mean value of the cantered variable of economic diversity. While the direct effect of collaboration between subnational governments has a positive effect on the level of international aid, provinces with economic diversity above the average neutralize the positive effect of collaboration, venturing into a negative marginal effect.

Figure 03: Marginal effect of collaboration on international aid as economic diversity changes between 2007 and 2018. Conclusions



The results of the present study suggest changes in the policy and legal frameworks during the life cycle of partnerships influences the expected outcomes of collaboration. Regulatory burden discouraged CSOs from complying with further regulations. As a result, the effectiveness of subnational partnerships to capture international aid resources for their communities was limited.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Additionally, this study shows how the negative effects of regulatory burden amplified in provinces with high economic diversity. This is because diversity increases the complexity in the context of an organization, and organizations need to spend more resources to coordinate with their external environment. Also, economic diversity involves more areas potentially qualifiable to apply for international cooperation, increasing the chances of a larger number of CSOs to become overregulated.

Our results imply that regulatory burden can hinder the outcomes expected from collaborative governance. Moreover, the economic context of a jurisdiction seems to exacerbate the negative effects of regulations. This study presents evidence that government regulations condition how an organization can exploit diversity in its external environment to their benefit. Diversity has the potential for innovation; however, regulations jeopardized the potential benefits of diversity.

This study does not go without limitations. First, the analysis relies on international aid funds as a performance measure. Future studies should evaluate the regulatory effects on other dimensions of collaborative governance such as aid-recipient jurisdictions' economic development, etc. Moreover, when possible, future studies should capture the sectoral diversity of all the partners of a collaborative arrangement. While this study used economic diversity to indirectly represent the level of sectoral diversity in a collaboration, it encourages further analysis and concept operationalizations to better understand the effects of diversity on collaborative governance.

The main findings are a starting point and contribution toward understanding the effect of regulations on the performance of collaborative governance. This is important since collaboration can lead to benefits when it takes place in contexts with legal frameworks that encourage rather than discourage collaborators. Our findings call for effective policy interventions that permit the attainment of collaborative goals.

References

- Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Alesina, A., Cohen, G. D., & Roubini, N. (1992). Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. *Economics & Politics*, 4(1), 1-30.
- Appari, A., Johnson, M. E., & Anthony, D. L. (2009). HIPAA compliance: an institutional theory perspective. *AMCIS 2009 proceedings*, 252.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Appel, S. (2013). Deconstructing Civil Society "Maps". *Administrative Theory & Praxis*, 35(1), 63-80. doi:10.2753/ATP1084-1806350105

Appel, S. (2015). A civil society network's response to regulatory policy in post-neoliberal Ecuador. *Community Development Journal*, 50(4), 693-708.

Appel, S. (2018). Directions in a Post-aid World? South–South Development Cooperation and CSOs in Latin America. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(2), 271-283.

Avellaneda, Claudia N., Morgen Johansen, and Kohei Suzuki. 2017. What drives Japanese INGOs to operate in Latin American countries? *International Journal of Public Administration* 40 (8), 670-683.

Bahl, Roy. 2012. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: principles and practice*. The World Bank. ISBN: 0-8213-4808-6, <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US2012419717>

Banks, N., & Hulme, D. (2012). The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction. *Brooks World Poverty Institute Working Paper* (171).

Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort? *World Development*, 66, 707-718.

Becker, M. (2013). The stormy relations between Rafael Correa and social movements in Ecuador. *Latin American Perspectives*, 40(3), 43-62.

Bingham, L. B. (2010). The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. *Wisconsin Law Review*, 297.

Birnbaum, P. H. (1985). Political strategies of regulated organizations as functions of context and fear. *Strategic Management Journal*, 6(2), 135-150.

Bloodgood, E. A., Tremblay-Boire, J., & Prakash, A. (2014). National styles of NGO regulation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(4), 716-736.

Bratton, M. (1989). The politics of government-NGO relations in Africa. *World Development*, 17(4), 569-587.

Bräutigam, D. A., & Segarra, M. (2007). Difficult partnerships: the World Bank, states, and NGOs. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 149-181.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.

Buchanan, J.M. 1950. The Pure Theory of Government Finance: A suggested Approach. *Journal of Political Economy*, 12, 32-35.

Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. 1977. *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

Bull, R. T. (2015). Building a Framework for Governance: Retrospective Review and Rulemaking Petitions. *Administrative Law Review*, 67, 265.

Burby, R. J., May, P. J., & Paterson, R. C. (1998). Improving compliance with regulations: Choices and outcomes for local government. *Journal of the American Planning Association*, 64(3), 324-334.

Charron, N., Haring, N., & Lapuente, V. (2021). Trust, regulation, and redistribution why some governments overregulate and under-redistribute. *Regulation & Governance*, 15(1), 3-16.

Coggins, G. C. (1999). Regulating federal natural resources: A summary case against devolved collaboration. *Ecology law quarterly*, 25(4), 602-610.

COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) (2010). Registro Oficial No.303.

CRE (Constitución de la República del Ecuador) (1998). Registro Oficial No. 1.

CRE (Constitución de la República del Ecuador) (2008). Registro Oficial No.449.

De Cooman, R., De Gieter, S., Pepermans, R., & Jegers, M. (2011). A cross-sector comparison of motivation-related concepts in for-profit and not-for-profit service organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(2), 296-317.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

Dupuy, K., Ron, J., & Prakash, A. (2016). Hands off my regime! Governments' restrictions on foreign aid to non-governmental organizations in poor and middle-income countries. *World Development*, 84, 299-311.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015a). *Collaborative governance regimes*: Georgetown University Press.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015b). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

Etienne, J. (2010). Compliance theories: A literature review. *Revue française de science politique (English Edition)*, 2.

Etienne, J. (2011). Compliance theory: A goal framing approach. *Law & Policy*, 33(3), 305-333.

Falconí, F., & Bedón, G. (2012). *Descentralización y Equidad Interterritorial: Estado de Situación del Proceso de Transferencias de Competencias en el Ecuador*. Secretaría Nacional de de Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Competencias.

Feiock, Richard C., In Won Lee, and Hyung Jun Park. 2012. "Administrators' and Elected Officials' Collaboration Networks: Selecting Partners to Reduce Risk in Economic Development. *Public Administration Review* 72 (Suppl. 1): 58–68

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917.

Frantz, T. R. (1987). The role of NGOs in the strengthening of civil society. *World Development*, 15, 121-127.

Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA L. Rev.*, 45, 1.

Froelich, K. A. (1999). Diversification of revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 246-268.

Ghaus-Pasha, A. (2004). Role of civil society organizations in governance. Paper presented at the 6th global forum on reinventing government towards participatory and transparent governance.

Gulati, Ranjay, and Martin Gargiulo. 1999. "Where do Interorganizational Networks Come from?" *American Journal of Sociology* 104 (5): 1439–93.

Gulati, R., Wohlgezogen, F., & Zhelyazkov, P. (2012). The two facets of collaboration: Cooperation and coordination in strategic alliances. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 531-583.

Heiss, A., & Kelley, J. (2017). Between a rock and a hard place: International NGOs and the dual pressures of donors and host governments. *The Journal of Politics*, 79(2), 732-741.

Helm, D. (2006). Regulatory reform, capture, and the regulatory burden. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 169-185.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Henson, S., & Heasman, M. (1998). Food safety regulation and the firm: understanding the compliance process. *Food Policy*, 23(1), 9-23.

Heyes, A. (2000). Implementing environmental regulation: enforcement and compliance. *Journal of regulatory economics*, 17(2), 107-129.

Hibbs Jr., D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, 1467-1487.

House, F. (2017). *Freedom of the Press 2017-Ecuador*.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2012). Clasificador Geográfico Estadístico. Available at: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/clasificador-geografico-estadistico-dpa/>

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2014). Estadísticas. Available at: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>

Keyworth, T. (2006). Measuring and managing the costs of red tape: A review of recent policy developments. *Oxford review of economic policy*, 22(2), 260-273.

Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95-108.

Lalander, R., & Merimaa, M. (2018). The Discursive Paradox of Environmental Conflict: Between Ecologism and Economism in Ecuador. Paper presented at the Forum for Development Studies.

Leverly, J. T. (2012). The cost of duplicative regulation: evidence from risk retention groups. *Journal of Risk and Insurance*, 79(1), 105-128.

Lindenberg, S., & Steg, L. (2007). Normative, gain and hedonic goal frames guiding environmental behavior. *Journal of Social Issues*, 63(1), 117-137.

MDG. (2000). Goal 8: Develop a Global Partnership for Development. Retrieved from <https://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>

Mercer, C. (2002). NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. *Progress in Development Studies*, 2(1), 5-22.

Mitchell, G. E., & Schmitz, H. P. (2014). Principled instrumentalism: a theory of transnational NGO behaviour. *Review of International Studies*, 40(3), 487-504.

Murray, W. E., & Overton, J. D. (2011). Neoliberalism is dead, long live neoliberalism? Neostructuralism and the international aid regime of the 2000s. *Progress in Development Studies*, 11(4), 307-319.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Musgrave, R.A., and Musgrave, P.B. 1984. Public finance in theory and practice. McGraw-Hill, San Francisco.

Oates, W.E. 1972. Fiscal Federalism. Harcourt, New York.

O'Toole, J., Laurence J, Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, S. (2005). Managing upward, downward and outward: Networks, hierarchical relationships and performance. *Public Management Review*, 7(1), 45-68.

O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2014). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.

OECD. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098084-en>

O'Leary, Rosemary, and Nidhi Vij. 2012. "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?" *The American Review of Public Administration* 42 (5): 507–22.

Paladines, E. (2005). La Sostenibilidad de la Deuda de los Gobiernos Seccionales Ecuatorianos en el período 1995-2003. (Economista). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.

Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.

Roubini, N., & Sachs, J. (1989a). Government spending and budget deficits in the industrial countries. *Economic policy*, 4(8), 99-132.

Roubini, N., & Sachs, J. D. (1989b). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903-933.

SDG. (2016). Sustainable Development Goal 17. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>

Siegel, P. B., Johnson, T. G., & Alwang, J. (1995). Regional economic diversity and diversification. *Growth and Change*, 26(2), 261-284.

Suzuki, Kohei & Claudia N. Avellaneda (2018) Women and risk-taking behaviour in local public finance, *Public Management Review*, 20:12, 1741-1767.

Tvedt, T. (1998). Angels of mercy or development diplomats? NGOs & foreign aid: James Currey Ltd. & Africa World Press, Inc.

Tvedt, T. (2002). Development NGOs: Actors in a global civil society or in a new international social system? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13(4), 363-375.

Zambrano & Avellaneda. *The Effect of Regulatory Burden on the Effectiveness of Intergovernmental Collaborations: The Case of Subnational Partnerships for Managing International Cooperation*

Ulibarri, N., Emerson, K., Imperial, M. T., Jager, N. W., Newig, J., & Weber, E. (2019). How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison.

Vickers, I., James, P., Smallbone, D., & Baldock, R. (2005). Understanding small firm responses to regulation: the case of workplace health and safety. *Policy Studies*, 26(2), 149-169.

White, S. (2005). Cooperation costs, governance choice and alliance evolution. *Journal of Management Studies*, 42(7), 1383-1412.

White, S., & Siu-Yun Lui, S. (2005). Distinguishing costs of cooperation and control in alliances. *Strategic Management Journal*, 26(10), 913-932.

Actitudes políticas hacia la descentralización: el rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo

Political attitudes towards decentralization: the role of ideas and incentives in the uruguayan case

Matías Ruiz Díaz¹ 
Martín Freigedo² 
Lucía Selios³ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.61122]

Recebido em: 11/10/2021
Aprovado em: 22/11/2021

Resumen: Una de las preocupaciones principales de la literatura sobre la descentralización pasa por comprender cuáles son las causas que llevan a los actores políticos a profundizar procesos descentralizadores. Este artículo está orientado a aportar en esta línea a partir del análisis del caso uruguayo, buscando responder a la siguiente pregunta: ¿qué características de las elites políticas permiten comprender sus preferencias por profundizar la descentralización? El argumento es que estas preferencias no dependen del partido político al que pertenecen los actores, sino que están asociadas al nivel de gobierno en el que se desempeñan. El estudio utiliza una metodología novedosa para los estudios sobre descentralización, basado en una encuesta a 110 elites políticas de diferentes partidos y diferentes niveles de gobierno.

Palabras claves: Descentralización; Uruguay; Actitudes políticas.

Abstract: One of the main concerns in the literature about decentralization is to understand the causes that lead political actors to deepen decentralization processes. This

¹ Candidato a Magíster en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: matiasruizd@gmail.com.

² Docente e Investigador en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy

³ Docente e Investigadora en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: lucia.selios@cienciassociales.edu.uy

article is oriented to contribute in this line from the analysis of the uruguayan case, seeking to answer the following question: what characteristics of the political elites allows to understand their preferences for deepening decentralization? The argument is that these preferences do not depend on the political party to which the actors belong but are associated with the level of government in which they operate. The study uses a novel methodology for decentralization studies, based on a survey of 110 political elites from different parties and different levels of government.

Keywords: Decentralization; Uruguay; Political preferences.

1. Introducción

En el año 2009, Uruguay dio un paso fundamental en el proceso de descentralización política y territorial. Con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana N° 18.567 (LDPyPC), quedó instalado un tercer nivel de gobierno en el país. Los Gobiernos Municipales, tal como se denominó a la nueva institucionalidad, son gobiernos locales electos directamente por la ciudadanía. Ha pasado casi una década desde que los Municipios comenzaron a funcionar y a cambiar la política a nivel sub nacional. El proceso ha sido dinámico y se han ido realizando modificaciones sobre la marcha. Como todo nuevo proceso fue generando aprendizajes y desafíos. La descentralización en Uruguay debe entenderse como un proceso que se encuentra en constante reformulación.

Una de las preocupaciones principales de la literatura pasa por entender las causas que llevan al desarrollo de procesos descentralizadores (Montecinos, 2006; Falleti, 2006; Montero y Samuels, 2004). Parte de las explicaciones se centran en el contexto político, en las estructuras institucionales preexistentes y en los incentivos que los actores tienen para promoverlos (Montero y Samuels, 2004; O'Neill, 2003). El caso uruguayo, en tanto transformación en marcha, se vuelve una oportunidad para evaluar las motivaciones de los actores por continuar profundizando el proceso –o no–, y así aportar a la teoría que intenta avanzar en la comprensión de las reformas descentralizadoras. El presente trabajo pretende aportar elementos en esta línea, utilizando una metodología novedosa para los estudios sobre la descentralización, basada en una encuesta a elites políticas de todos los partidos y niveles de gobierno.

Como se justificará más adelante, las motivaciones que tienen los políticos para profundizar los procesos de descentralización tienen diferente naturaleza. Pueden estar dadas por la existencia de incentivos electorales o por ideas, reflejados en el partido político al que pertenecen los actores, pero también por el impacto en la distribución de

poder que los procesos descentralizadores tengan como consecuencia, según el nivel de gobierno de los actores. Tomando en cuenta estas motivaciones, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué características de las elites políticas permiten comprender sus preferencias por profundizar la descentralización? El argumento de este trabajo es que las preferencias por avanzar en el proceso de descentralización no dependen del partido político al que pertenecen los actores. Las preferencias por profundizar el proceso están asociadas al nivel de gobierno en el que se desempeñan.

Los actores del nivel local son los que presentan mayor propensión a la profundización al proceso de descentralización en el país, mientras que los actores del segundo nivel son los que presentan las mayores resistencias al avance descentralizador, dado que son los actores que perciben mayores impactos negativos en la distribución de poder ante el avance del proceso descentralizador. Siguiendo con la secuencia de la teoría de Falleti (2006), la descentralización política es aquella que recoge menos apoyo entre los actores de niveles superiores dado que impone una mayor pérdida de poder, le sigue la dimensión fiscal y la que menos resistencia encuentra es la administrativa.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En el próximo apartado se presenta la discusión teórica en base a la experiencia del caso uruguayo. En la segunda sección se describe el diseño metodológico. El tercer apartado está dedicado al análisis tanto cuantitativo como cualitativo. Por último, se presenta una sección de discusión sobre los hallazgos del artículo.

2. Argumentos sobre las preferencias por la descentralización en el caso Uruguayo

En este apartado se presentan los argumentos que la literatura toma en cuenta para explicar las preferencias en torno a la descentralización. El caso uruguayo es interesante para contrastar qué rol cumplen las expectativas electorales y las ideas en las actitudes hacia la descentralización, así como los intereses de los actores según su nivel de gobierno. El esquema institucional existente es producto de negociaciones que reflejan cálculos racionales e ideas de los distintos actores que han participado de su diseño. En las páginas que siguen se brindan algunas características del sistema político uruguayo a nivel nacional y sub nacional, se pone en contexto el proceso de descentralización y se analizan los antecedentes y argumentos respecto al rol que juegan los incentivos –tanto electorales como funcionales – y las ideas en las actitudes que los diferentes actores tienen sobre el mismo.

2.1. El sistema político uruguayo y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana

Uruguay es un país unitario, caracterizado por un sistema político altamente institucionalizado y con partidos políticos fuertes. A lo largo de la historia los partidos han estructurado la dinámica política del país, al punto tal que la democracia en Uruguay se ha caracterizado como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez, 1987). En esta partidocracia, la elaboración de las políticas ha estado signada por la construcción de consensos entre los actores, basados en esquemas institucionales coparticipativos (Buquet y Chasquetti, 2004).

A nivel sub nacional, Uruguay cuenta con 19 departamentos que se caracterizan por tener un órgano ejecutivo –Intendencia Departamental– y un órgano legislativo –Junta Departamental–. Históricamente ha predominado el Partido Nacional (PN) al frente de las Intendencias Departamentales. En el período 2015–2020, el PN está al frente de 12 Intendencias, el Frente Amplio (FA) tiene a su cargo seis, mientras que el Partido Colorado (PC) gobierna en tan solo una. De las 12 Intendencias nacionalistas, en seis de ellas el PN es un partido predominante (Cardarello y Freigedo, 2016). Desde el año 2010 y con la aprobación de la LDPyPC, Uruguay cuenta con un nivel municipal de gobierno. En este nivel, el PN también ha sido mayoritario.

En el año 2005 llegó el FA al Gobierno Nacional con una propuesta de mayor intervención estatal en la promoción del crecimiento y la disminución de las inequidades sociales. La descentralización fue planteada como uno de los ejes centrales de lo que sería “la madre de todas las reformas”: la reforma del Estado. El hito más relevante fue la creación de los Municipios, a través de la LDPyPC aprobada en 2009.

La norma estableció la creación de un nuevo nivel de gobierno, los Municipios, que están a cargo de un Concejo Municipal –órgano integrado por cinco concejales, uno de ellos el alcalde–. Estas autoridades son de carácter electivo por medio del voto directo de los ciudadanos y son asignadas de acuerdo al principio de representación proporcional. A nivel administrativo, la norma asignó a los Municipios atribuciones de mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza, tomar medidas en salud, higiene y protección de medio ambiente, promover anteproyectos de decretos para presentar al Gobierno Departamental, rendir cuentas a la ciudadanía e incentivar la participación. De todas formas, estas atribuciones quedan supeditadas a la voluntad de los Gobiernos Departamentales de hacerlas efectivas. En materia fiscal no se estableció autonomía para el tercer nivel de

gobierno. Se determinaron tres fuentes de financiamiento para los gobiernos locales: fondos del Gobierno Departamental, fondos del Gobierno Nacional y donaciones.

El segundo período de gobierno frenteamplista a nivel nacional (2010-2015) fue el período de puesta en marcha del proceso de descentralización municipal. En el año 2010 fueron electas las primeras autoridades locales y comenzó la era de los Gobiernos Municipales en el país. Si bien los Municipios han ido adquiriendo legitimidad política y se han ido convirtiendo en actores relevantes en territorio, algunos problemas de funcionamiento y en las relaciones intergubernamentales derivados de la falta de autonomía llevaron a que en 2014 se aprobara una nueva ley –N° 19.272– que introdujo cambios a la norma original (Freigedo, Abrahan y Milanesi, 2016). El proceso continúa en marcha y está abierto a nuevos cambios.

Un aspecto importante para el avance de la descentralización tiene que ver con la creación de nuevos gobiernos locales. En Uruguay no se encuentra municipalizada la totalidad del territorio. Mientras que en el primer período –89 Municipios– se encontraba municipalizado el 20% del territorio y el 71% de la población, en el segundo período – 112 Municipios– el territorio municipalizado representa el 31% y la población municipalizada el 73% (OPP, 2017). La norma establece tres formas de creación de nuevos gobiernos locales: por población –localidades de 5000 habitantes para 2010 y de 2000 habitantes a partir de 2015–, por iniciativa del intendente departamental y respaldo de la Junta Departamental, o por iniciativa ciudadana.

Como se observa, los líderes políticos –especialmente los intendentes– son actores centrales para profundizar o bloquear el desarrollo del proceso. El avance de la descentralización municipal dependerá del grado en que los actores tengan actitudes favorables hacia la misma. Los incentivos y las ideas de los actores juegan un papel fundamental al momento de explicar estas actitudes. A continuación, se presentan los antecedentes que permiten dar cuenta de cómo los incentivos y las ideas podrían estar incidiendo en las actitudes de los líderes políticos uruguayos hacia la descentralización municipal.

2.2 Los incentivos electorales

Los beneficios estratégicos contribuyen a comprender las actitudes hacia la descentralización en el caso uruguayo. Como se mencionó, uno de los argumentos más utilizados para explicar los procesos de descentralización se basa en los incentivos que tienen los políticos para promoverlos. Estos incentivos se fundan en la estructura de

beneficios que podrían obtener favoreciendo la descentralización del poder. Si las elites del nivel superior perciben que a nivel local existen posibilidades de victorias electorales, tendrán mayor propensión a descentralizar (Montero y Samuels, 2004).

Habiendo transcurrido dos elecciones municipales los datos muestran qué partidos se han beneficiado con la creación de Municipios. Mientras que la elección de 2010 fue una elección de aprendizajes para los partidos y los ciudadanos (Magri, 2010; Cardarello y Magri, 2011), para la del año 2015 los gobiernos locales habían adquirido mayor relevancia en el plano político a nivel local. En este contexto, la segunda elección presentó algunas novedades respecto a la primera (Cardarello y Freigedo, 2016 y 2017).

El PN ha sido el gran beneficiado desde el punto de vista electoral. En 2015 obtuvo 66 Municipios –59% del total–, 24 más que los 42 que había obtenido en 2010. El principal motivo de este incremento es que el partido triunfó en 21 de los 23 nuevos Municipios que se crearon para la segunda elección. Por su parte, el FA fue el único partido que presentó un descenso en la cantidad de Municipios en su poder. De los 41 que ganó en 2010, cinco años después pasó a liderar en 37. Parte de la explicación a esta performance electoral se atribuye a que logró retener tan solo el 80% de los gobiernos locales que tenía y a que ganó en tan solo uno de los 23 nuevos Municipios. Los gobiernos locales frenteamplistas en 2015 representan el 33% del total. Sin embargo, estos comprenden el 69% de la población municipalizada.

La perspectiva racional es útil para comprender el apoyo de los actores del PN hacia el proceso descentralizador. Desde esta perspectiva, los líderes del FA no tienen incentivos para avanzar en el proceso. Hasta el momento el FA no ganó poder a nivel sub nacional con la ley de descentralización sino que, por el contrario, las nuevas reglas con–solidaron el fuerte liderazgo local de su principal competidor (Freigedo, Milanesi y Fuentes, 2017).

2.3 Los incentivos desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales

Los incentivos no solo se vinculan al partido político de pertenencia de la elite, sino también al nivel de gobierno en que se desempeñan los líderes. No solamente están marcados por los intereses electorales, sino que en ellos también juegan las percepciones acerca del aumento o la pérdida de poder del rol institucional que se ocupe. Falleti (2006) ha planteado que los intereses por profundizar la descentralización están marcados por el tipo de poder que se transfiere a los actores sub nacionales –político, fiscal o administrativo–. La descentralización administrativa refiere a la transferencia de

potestades para la prestación de servicios a niveles inferiores de gobierno, lo que no necesariamente implica la delegación de capacidades decisorias. La descentralización fiscal implica el aumento de los ingresos o autonomía fiscal de los niveles sub nacionales. Finalmente, la descentralización política abarca la ampliación de los espacios de representación a nivel sub nacional.

Las preferencias de los actores están marcadas por el tipo de secuencia que siga el proceso descentralizador, ya que no todas las medidas descentralizadoras tienen el mismo efecto en la distribución de poder. “Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de gobernadores e intendentes de manera negativa.” (Falleti, 2006, p. 322). Dadas las características del caso uruguayo es esperable que los actores de nivel municipal tengan actitudes más favorables hacia la apertura de nuevos espacios de representación y el aumento de sus competencias a nivel fiscal; mientras que los intendentes tengan actitudes más pesimistas hacia el proceso, tanto a nivel político como fiscal.

La descentralización municipal en Uruguay implica delegación de poder desde el nivel departamental hacia el nivel municipal. El poder de los intendentes en su territorio es muy fuerte. A pesar de contar con escasas atribuciones en materia de políticas fiscales, distributivas y regulatorias, su capital político les permite generar lazos extra-institucionales para resolver temas que quedan fuera de sus competencias (Magri, 2010). La ley de descentralización genera competidores inconvenientes a estos intereses, ya que podría estar favoreciendo la emergencia de nuevas figuras políticas. El proceso podría llevar a cierta pérdida de margen de decisión y de recursos (Ferla, González, Silva y Zuasnabar, 2016).

2.4 Las ideas sobre la descentralización

Las actitudes hacia la descentralización no solo pueden ser explicadas por cálculos estratégicos que se configuran conforme a los beneficios que los actores perciben que obtendrían implementando este tipo de procesos (Grindle 2007). Hay evidencia para sostener que los líderes políticos buscan ceder poder porque están convencidos de que descentralizar asegurará mayor estabilidad y legitimidad de las instituciones. En Uruguay, este enfoque centrado en las ideas de los actores resulta fundamental para comprender el proceso (Freigedo et al., 2017).

Si bien la perspectiva racional es útil para entender la predisposición de los actores del PN a profundizar la descentralización, no lo es para contemplar la posición de los actores del FA. Justamente, la descentralización municipal en Uruguay ha sido un buque insignia de este partido. Los gobiernos locales fueron creados cuando este partido asume por primera vez en la historia el Gobierno Nacional.

Ruiz Díaz (2018) realiza un repaso por los discursos que los partidos políticos en Uruguay han tenido sobre la descentralización y sostiene que sus ideas sobre la misma se han ido construyendo a lo largo de la historia. Como partido cuya identidad se ha construido desde el interior, el PN ha tenido un discurso histórico afín y promotor de la descentralización. En el FA la descentralización formó parte de la génesis partidaria y a través de su relato ha vinculado el fenómeno a la participación como principio (Golfrank, 2007; De Sierra y Charbonnier, 2009; Veneziano, 2009).

En síntesis, las ideas de los actores políticos juegan su rol al momento de comprender sus actitudes hacia la descentralización. Ambos partidos se presentan como los partidos promotores de la descentralización en Uruguay. El PN lo ha hecho con una mirada que pone el énfasis en la autonomía de los gobiernos locales. Desde la década del 80, ha manifestado un discurso que asocia la descentralización con desarrollo territorial y otro discurso que la vincula a la eficiencia (Rivas 2005). En el FA, la orientación discursiva ha sido predominantemente participativa, asociando descentralización con profundización de la democracia.

3. Diseño Metodológico

El objetivo de este trabajo es aportar al debate sobre las actitudes que tienen los actores políticos en Uruguay hacia el proceso de descentralización municipal iniciado en el año 2010. Partiendo de la base de que la descentralización es un fenómeno multidimensional, se pretende identificar las diferencias que existen entre actores que pertenecen al PN y al FA, ambos identificados como promotores de la descentralización en Uruguay. También se busca encontrar diferencias o matices en las preferencias de los actores que se desempeñan en distintos niveles de gobierno, respecto a cada una de las dimensiones de la descentralización. El presente estudio propone un enfoque mixto. El trabajo combina una descripción cuantitativa con un análisis cualitativo realizado a partir de la acumulación teórica sobre fenómeno en Uruguay.

En primer lugar, se propone una descripción de corte cuantitativa. Los datos utilizados tienen como fuente la Encuesta Permanente de Élités y Líderes de Opinión

2017. Se trata de una encuesta realizada por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales –Universidad de la República–, aplicada a líderes de opinión. En la edición 2017, dicho estudio incluyó un módulo de preguntas sobre el proceso de descentralización municipal que se desarrolla en el país. La encuesta recoge aspectos cognitivos, evaluativos y propositivos acerca del proceso. El tamaño muestral es de 110 líderes políticos pertenecientes al PN y el FA. La siguiente tabla da cuenta de su composición⁴.

Tabla 01: Tipo de elites

Nivel de gobierno	Tipo de élite	Casos
Nacional	Legisladores	49
	Gobernantes y referentes de la oposición	24
Departamental	Intendentes	18 ⁵
Municipal	Alcaldes	19 ⁶
Total		110

Fuente de datos: Elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

En este trabajo se considera la descentralización desde una perspectiva multidimensional, por lo que resultó necesario acudir a diferentes indicadores que dieran cuenta de diferentes dimensiones del fenómeno –aspectos administrativos, políticos y fiscales–. En la siguiente tabla se presentan las variables utilizadas para cada una de las dimensiones.

Tabla 02: Dimensiones, indicadores y categorías

Dimensión	Indicador	Categorías
Descentralización política	Considerando que actualmente en Uruguay se encuentra municipalizada el 72% de la población y 31% del territorio. Según su opinión, ¿cómo debería avanzar el proceso de municipalización?	1- Se debería disminuir el grado de municipalización. 2- Se debería mantener como está. 3- Se debería aumentar el grado de municipalización.
Descentralización administrativa	Señale su grado de acuerdo con la siguiente frase: las Intendencias Departamentales deberían transferir mayores responsabilidades a los Municipios	1- En desacuerdo. 2- Ni de acuerdo, ni en desacuerdo. 3- De acuerdo ⁷ .
Descentralización fiscal. Recaudación	En términos presupuestales, a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar?	1- Los Municipios no deberían tener autonomía para recaudar

⁴ Para la élite política, la muestra respetó la distribución de cuotas por partido político. Al FA le correspondió el 48.5% de los encuestados, mientras que al PN el 36.2%. El resto corresponde a otros partidos que no forman parte de este estudio.

⁵ Para este segmento de élite se encuestó la totalidad de la población.

⁶ Su selección combinó criterios aleatorios con estratificación, considerando las zonas y partidos a los que pertenecían.

⁷ Estas no son las categorías presentadas durante la encuesta. Las mismas representan una recodificación de las categorías originales.

		2- Los Municipios deberían tener autonomía para recaudar ⁸ .
Descentralización fiscal. Gasto	En términos presupuestales, a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar?	1- Los Municipios no deberían tener autonomía para gastar. 2- Los Municipios deberían tener autonomía para gastar ⁹ .

Fuente de datos: Elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP-UDELAR).

En segundo lugar, más allá del carácter cuantitativo del trabajo, serán utilizados datos secundarios de corte cualitativo recolectados en estudios anteriores sobre el tema de investigación, basados en entrevistas semiestructuradas a los actores del segundo nivel de gobierno¹⁰. Los datos cualitativos permiten complementar los resultados cuantitativos y habilitan a la discusión y comprensión de los mismos. Esta triangulación entre lo cuantitativo y cualitativo le brinda a este trabajo una pretensión que va más allá de la mera tarea de describir, sino que permite tratar de interpretar los resultados a partir de la acumulación empírica existente.

El uso de diversos enfoques produce una riqueza al conocimiento obtenido por dos motivos. En primer lugar, permite integrar los resultados obtenidos utilizando técnicas de distinta naturaleza. En segunda instancia, permite superar las limitaciones y el reduccionismo que un solo método tiene para abordar el fenómeno. Los datos cualitativos permiten reforzar datos de la encuesta –cuando son coincidentes entre sí– o habilitar la reflexión sobre los datos cuantitativos en caso de que existan disonancias entre los resultados de ambos enfoques. De esta manera, se dota de mayor confiabilidad y validez a los resultados obtenidos.

4. Análisis

Este trabajo se propone indagar acerca de las actitudes de los actores políticos sobre el proceso de descentralización municipal. Cada uno de los aspectos del fenómeno será analizado por separado, aceptando que los actores pueden tener preferencias más descentralizadoras hacia algunas dimensiones y más centralistas respecto a otras.

4.1 Descentralización política: la creación de más autoridades con poder local

⁸ Ídem nota al pie 7.

⁹ Ídem notas al pie 7 y 8.

¹⁰ Las entrevistas corresponden a dos investigaciones que tuvieron como objetivo explorar los discursos que los actores del sistema político tienen sobre la descentralización e identificar posibles ideas que estén contenidas en esos discursos. Estas investigaciones son Ruiz Díaz (2014) y Ruiz Díaz (2018).

La dimensión política de la descentralización está vinculada a la distribución del poder de decisión hacia los gobiernos locales. Descentralizar implica crear nuevos espacios de representación a nivel territorial y ampliar la existencia de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad. La descentralización municipal implicó el desarrollo de una reforma institucional que promovió la elección popular de las autoridades locales, reforzando el carácter representativo de la democracia local. Crear más Municipios implica abrir el espacio para que emerjan liderazgos locales y, por lo tanto, actores que disputen la distribución del poder establecido. De esta forma, es necesario observar cuáles son las preferencias de las élites respecto al avance territorial de la descentralización.

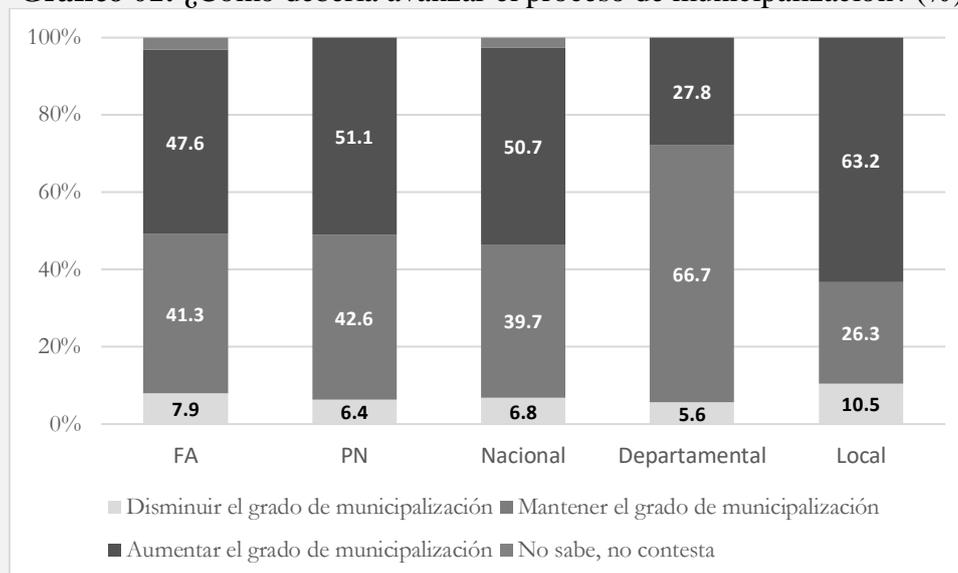
Como se mencionó, el caso uruguayo es atípico dado que el territorio no está municipalizado en su totalidad, pero la normativa brinda oportunidades institucionales para avanzar en la creación de nuevos gobiernos locales. En Uruguay, tan solo el 31% del territorio se encuentra municipalizado. Allí vive el 73% de la población (OPP, 2017). Avanzar en el proceso de municipalización, es decir, en la creación de más Municipios, es uno de los componentes centrales de la agenda de descentralización en el país.

Sobre este punto, se consultó a los líderes políticos cuáles son sus preferencias respecto al desarrollo del proceso de municipalización, es decir, si se debe continuar avanzando en la creación de Municipios o si, por el contrario, debería detenerse o dar marcha atrás. Si se analiza por partido político, se destaca que, tanto en el FA como en el PN, las preferencias por aumentar el grado de municipalización son mayoritarias. Por el contrario, las preferencias por retroceder, es decir, por eliminar Municipios son notoriamente minoritarias –gráfico 1–. Este es un punto importante porque da cuenta de que para las élites la descentralización territorial es un proceso que llegó para quedarse. Las preferencias por seguir municipalizando territorio no deberían extrañar si se toma en cuenta que el FA y el PN –sobre todo este último– son los partidos que más incentivos tendrían desde el punto de vista electoral.

Diferente es el caso al utilizar el nivel de gobierno como variable de segmentación para observar cómo se distribuyen las actitudes. Mientras que entre los alcaldes y los actores de nivel nacional las preferencias por seguir creando Municipios son mayoritarias, entre los intendentes la preferencia mayoritaria está en dejar el proceso tal cual está. Esto tiene que ver con las percepciones sobre la pérdida o ganancia de poder. Antes de que se inicie el proceso de descentralización, los intendentes eran los actores con más poder en el territorio. La creación de Municipios con autoridades electas por la ciudadanía generó

nuevos espacios de representación, permitiendo el surgimiento de nuevos actores que distribuyen recursos y que coexisten con el intendente.

Gráfico 01: ¿Cómo debería avanzar el proceso de municipalización? (%)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP-UDELAR).

En investigaciones cualitativas, las explicaciones que han dado los intendentes y otros actores vinculados a los Gobiernos Departamentales que se han expresado en contra de continuar municipalizando refieren a eventuales ineficiencias que pueden generarse con la descentralización de todo el territorio. Más que hacer referencias a pérdidas de poder —es lógico que los intendentes no reconozcan esta cuestión—, los actores hacen referencia a los costos de burocratización, especialmente en territorios con pocos habitantes. “Hacer lo mismo con más gente y con más costo es burocracia. El peso del Estado uruguayo es muy grande. Cuesta aceptar que se agrande más” (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016)¹¹.

Es interesante destacar que hay actores que sostienen que, en esos casos, la mejor opción es desconcentrar servicios. “Llevar la descentralización a poblados de 300 personas es ineficiente. Burocratizar es malo por una cuestión de costos y porque se demora en ejecutar. No permite ser eficiente [...] Con tener una buena desconcentración ya sería suficiente” (entrevista a ex secretario general de Gobierno Departamental, 2014)¹².

¹¹ Al momento de ser entrevistado el actor se desempeñaba como Representante Nacional.

¹² Ídem nota al pie número 11.

Este punto es interesante si se toma en cuenta que el problema no es la creación de nuevas estructuras, sino la creación de estructuras con actores que gocen de cierto margen de autonomía. Una “buena desconcentración” implicaría que el Gobierno Departamental tenga un mayor despliegue territorial y eso no es visto por estos actores como burocratización. Sí lo es la creación de Municipios. Este tipo de incoherencias lleva a reflexionar hasta qué punto la burocratización es una razón real por parte de quienes se oponen a la municipalización.

Más allá de estos argumentos, es necesario considerar que la municipalización del territorio puede dar lugar a escenarios de cohabitación política, es decir, convivencia territorial de Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales a cargo de diferentes partidos. Si bien en las investigaciones cualitativas que sirven de apoyo a la comprensión de estos resultados no se encuentran referencias específicas a la cohabitación, existen actores departamentales que ponen sobre la mesa la relevancia del relacionamiento entre alcaldes e intendentes. “En esta primera etapa los únicos Municipios que funcionaron bien fueron aquellos en los que había una buena relación entre el intendente y el alcalde. Quedó muy supeditado a la actitud del intendente” (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016). Lógicamente, cuando ambos niveles de gobierno están bajo el mandato de un mismo partido, la cooperación entre actores se da con mayor fluidez. Los ruidos pueden darse con mayor probabilidad cuando existe cohabitación. No obstante, no todo pasa por la pertenencia a partidos, las relaciones personales también importan.

4.2 Descentralización administrativa: responsabilidades a los Municipios

Otro de los componentes principales del proceso de descentralización en Uruguay está vinculado a la distribución de funciones y competencias entre las Intendencias Departamentales y los Municipios. La LDPyPC establece que la materia departamental está a cargo de la Intendencia y de la Junta Departamental, mientras que la materia municipal está a cargo de los Municipios. Cabe destacar que la delimitación normativa presenta algunas insuficiencias, ya que el Gobierno Departamental puede asignar discrecionalmente cometidos a los Municipios.

En este marco, es relevante evaluar las opiniones sobre cómo se debería avanzar en materia de distribución de responsabilidades, más allá de que la mayoría considere que se debe ir hacia más municipalización. Si se analiza cómo se distribuyen las preferencias por partido político, se destaca que en los dos partidos existe una preferencia mayoritaria por que las Intendencias Departamentales continúen transfiriendo responsabilidades de

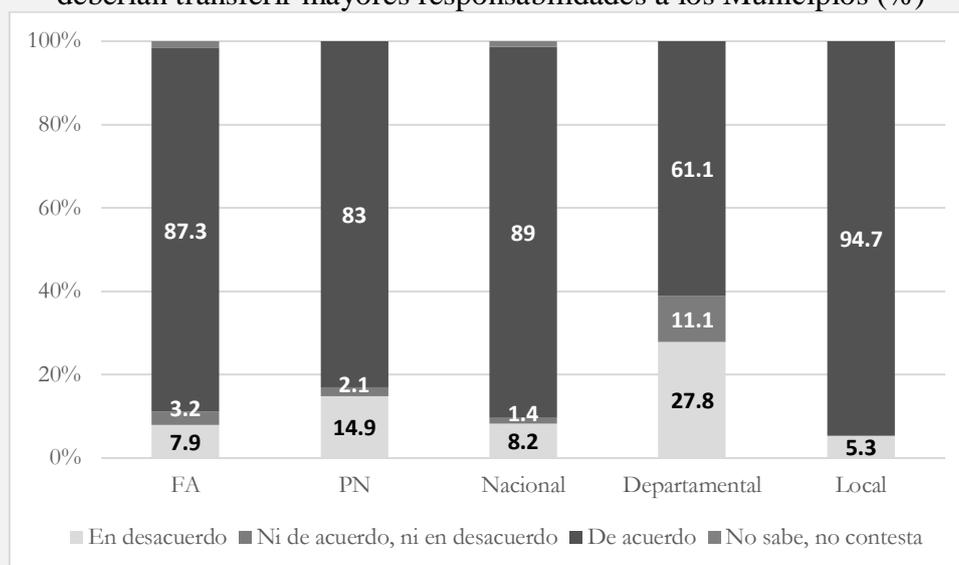
gestión a los gobiernos locales. En otras palabras, la mayoría de los actores frenteamplistas y nacionalistas no solo está de acuerdo con crear más Municipios, sino también con que deben tener más competencias –gráfico 2.

De todas formas, si se pone el foco en las proporciones de actores que están en desacuerdo con avanzar en la dimensión administrativa, se destaca que en el PN existe una mayor proporción de líderes que no ven con buenos ojos que los Gobiernos Departamentales transfieran más responsabilidades hacia los gobiernos locales. Si se interpreta desde la mirada local, este dato resulta llamativo en virtud de que es el partido que gobierna la mayor cantidad de Municipios. Que las instituciones locales tengan más responsabilidades implicaría incrementar su poder en territorio. Si se lo interpreta desde una visión departamental, la situación es inversa. Desde esta perspectiva parecería ser lógica la proporción de quienes están en desacuerdo, en virtud de que el PN es el partido con mayor cantidad de Intendencias gobernadas.

Cuando se analizan las preferencias por nivel de gobierno se encuentran diferencias más nítidas. Si bien quienes están de acuerdo con que las Intendencias transfieran más responsabilidades de gestión a los Municipios son mayoría en cada segmento de elite, las proporciones varían significativamente dentro de cada uno. Mientras que entre líderes nacionales y alcaldes estas proporciones giran en torno al 90%, entre los intendentes es de tan solo 61%. De la misma forma, la proporción de líderes que está en desacuerdo con que las Intendencias transfieran más responsabilidades hacia los Municipios es significativamente mayor entre los intendentes –superior a un cuarto– que entre actores nacionales o los alcaldes.

El hecho de que los intendentes departamentales sean aquellos que manifiestan mayores reparos al avance de la dimensión administrativa es un elemento a no pasar por alto. Tener un abanico más amplio de funciones implica tener control de un número mayor de políticas y de distribución de recursos en territorio. Si los intendentes transfieren competencias hacia los alcaldes, estarían perdiendo el control en la gestión de los recursos. Ello significaría una pérdida de poder. Hasta la reforma del año 2010 los intendentes fueron protagonistas importantes de la distribución de recursos en territorio. Su protagonismo se vio amenazado con la creación de autoridades locales, que ahora disputan parte del territorio. De esta forma, no resulta llamativa esta mayor resistencia por parte de los intendentes hacia el avance en esta dimensión.

Gráfico 02: Grado de acuerdo con la siguiente frase: las Intendencias Departamentales deberían transferir mayores responsabilidades a los Municipios (%)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

Las investigaciones cualitativas revelan que entre los intendentes departamentales se expresa la necesidad de que el proceso de descentralización departamental–municipal, se vea acompañado o precedido de una descentralización nacional–departamental. “Yo pienso en la descentralización al revés. Qué vamos a descentralizar desde el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Departamentales y cuáles son los recursos con que van a contar. Luego, considerar qué funciones y qué recursos van a pasar del Gobierno Departamental al Gobierno Municipal” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016)¹³. En otras palabras, los intendentes reclaman que para poder transferir responsabilidades a los Municipios es necesario asumir responsabilidades del Gobierno Nacional.

La capacidad de transferir poder entre los intendentes está supeditada a la posibilidad de recibir poder. El objetivo de los actores departamentales es asumir funciones más relevantes desde el punto de vista político o desde el impacto en el desarrollo territorial. A los Municipios, según su visión, le corresponderían responsabilidades más triviales.

Los Municipios deben tener las funciones básicas: limpieza, alumbrado, mantenimiento de calles. La gente visualiza al intendente en políticas de desarrollo, de cultura, de deporte, políticas a largo plazo con visión departamental. El Municipio no puede salir a buscar inversiones [...] Es la política del Gobierno Departamental la que fija el rumbo del departamento (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016).

¹³ Ídem nota al pie número 11

También hay actores departamentales que expresan que los gobiernos locales tienen que asumir un rol de portavoces locales. “Los gobiernos locales deben proveer el acercamiento de la ciudadanía. Ese es el rol de los Municipios” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016).

4.3 Descentralización fiscal: la posibilidad de recaudar recursos propios y decidir cómo gastar

Por último, las diferencias más relevantes entre los actores se presentan en la dimensión fiscal del proceso de descentralización. Este aspecto está asociado a la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre diferentes niveles de gobierno, que determina cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo. En la medida que exista una dependencia de los recursos del centro para cumplir con las responsabilidades delegadas, lejos está un gobierno local de ser autónomo. La LDPyPC establece que a nivel fiscal los Municipios sean totalmente dependientes de los recursos transferidos por los gobiernos de otros niveles. Una reforma que tienda a profundizar el proceso implicaría evaluar la posibilidad de que los gobiernos locales tengan autonomía para poder recaudar, pero también decidir cómo gastar tales recursos.

Respecto al primer punto, las preferencias a favor de la recaudación son menores en el FA que en el PN (gráfico 3). El FA ha impulsado la descentralización con el objetivo de generar desarrollo en todo el territorio y promover la convergencia. Desde el punto de vista discursivo la capacidad de recaudación está asociada a la generación de inequidades territoriales y eso se puede observar en los argumentos de los actores, extraídos de las investigaciones cualitativas. “Uno no puede dejar que hayan Municipios ricos y Municipios pobres. Punta del Este no puede quedarse con lo que recauda y que Aiguá se arregle con lo que se pueda. No se cambia con la autonomía económica de cada Municipio” (entrevista a director de Gobierno Departamental, Frente Amplio, 2014)¹⁴. Este tipo de argumentos podría ayudar a entender las posturas contrarias hacia la recaudación por parte de los gobiernos locales en el FA.

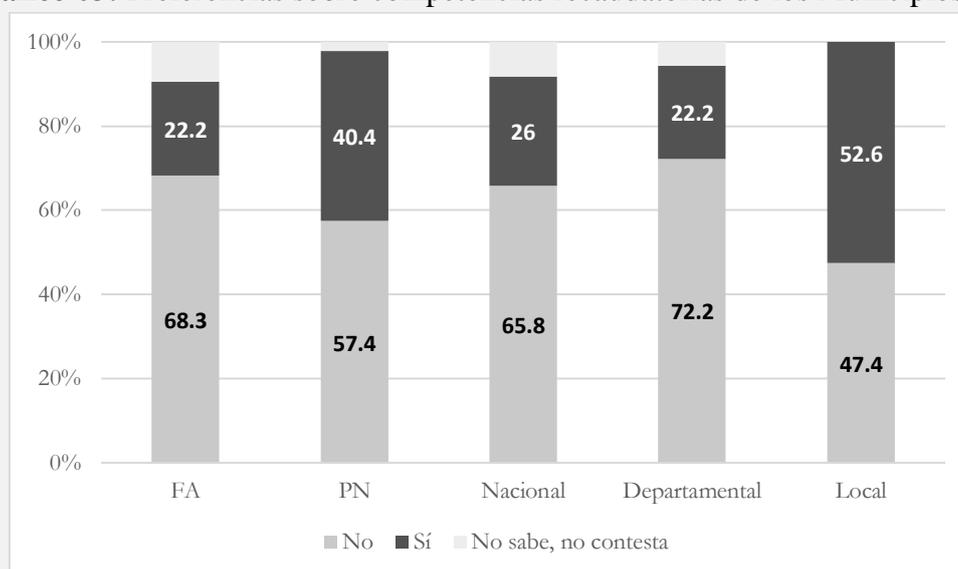
Del otro lado, desde el PN se ha promovido la descentralización destacando la capacidad que deben tener las instituciones locales para dar respuestas eficaces ante las demandas de la ciudadanía. “¿Por qué no dar [a los Municipios] participación en lo que se recauda? [...] Eso promueve ejercicio de responsabilidades más equilibradas y

¹⁴ Ídem nota al pie número 11

contrapesos entre el gobernante local y el departamental. Yo también me voy a preocupar en cuidar la renta local” (entrevista a edil departamental, Partido Nacional, 2014), expresaba un actor nacionalista cuando se le consultaba sobre el diseño institucional de la descentralización. En la medida que puedan recaudar recursos propios, los Municipios estarían en mejores condiciones para proveer los servicios cuya responsabilidad les fue transferida. Ello podría explicar la mayor predisposición a avanzar en la dimensión fiscal en este partido.

Las diferencias también se observan si se considera el nivel de gobierno de los líderes políticos. Entre los líderes nacionales y los intendentes, la proporción de quienes están a favor de que los Municipios tengan competencias para recaudar recursos propios son minoritarias. En cambio, la proporción de quienes están a favor supera el 50% entre los líderes locales. Parece lógico que los alcaldes sean quienes están a favor de poder obtener sus propios recursos y no depender de recursos que provienen de otros niveles de gobierno. En otras palabras, para los alcaldes avanzar en la dimensión fiscal implica autonomía. Por el contrario, para los líderes nacionales y los intendentes implica debilitar la influencia que tienen sobre los gobiernos locales.

Gráfico 03: Preferencias sobre competencias recaudatorias de los Municipios (%)

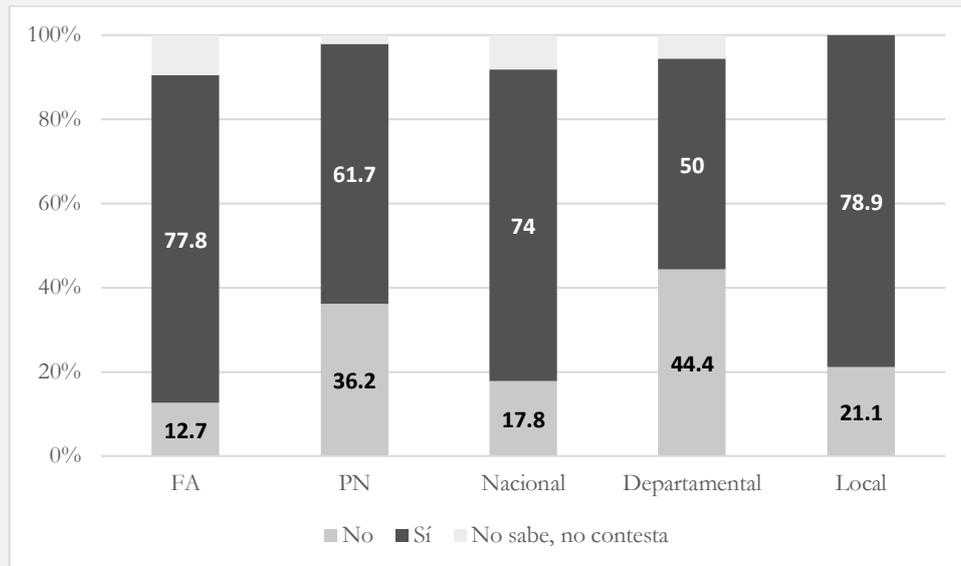


Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP-UDELAR).

Las diferencias a nivel de partido político son menos notorias respecto a la capacidad de decisión de las autoridades locales sobre el gasto. En ambos partidos las posiciones favorables a que los gobiernos locales tengan la capacidad de decidir cómo y en qué gastar son mayoritarias –gráfico 4–. Las diferencias se observan en la distribución de respuestas en cada partido. En el PN la proporción de opiniones negativas es

notoriamente mayor que en el FA. Si se toma en cuenta el nivel de gobierno de los actores sí se pueden observar diferencias. Mientras que la mayoría de los líderes nacionales y los alcaldes se manifiestan a favor de que las autoridades locales tengan capacidad de decisión sobre el gasto, entre los intendentes esta proporción es notoriamente menor. En la medida que los Municipios tengan competencias sobre el gasto, se da una mayor autonomía respecto a los Gobiernos Departamentales.

Gráfico 04: Preferencias sobre competencias decisorias de los Municipios (%)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

Sobre este punto, es necesario considerar que la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales está asociada a la capacidad de articulación entre el Gobierno Departamental y el gobierno local, cuando no está claro hasta dónde llegan las competencias de cada nivel de gobierno en una misma área de política. En los argumentos extraídos de investigaciones cualitativas se puede observar la relevancia que los actores departamentales brindan a la coordinación. “Lo paradójico es que hay gestiones departamentales muy buenas y gestiones municipales malas. Difícilmente suceda lo inverso, una excelente gestión municipal y una mala gestión departamental. Lo ideal es generar sinergias, no duplicar esfuerzos. Por eso es que no estoy convencido de que se necesite un nivel más de gobierno” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016), expresaba un ex jerarca refiriéndose a las dificultades de gestión en los gobiernos locales.

Además de la preocupación por eludir problemas de coordinación, los argumentos para cuestionar la capacidad de decisión de los gobiernos locales tienen que ver con el rol que se les asigna a los Municipios por parte de los actores departamentales. Varios de

ellos han expresado que el gobierno local debe funcionar como articulador entre el Gobierno Departamental y la ciudadanía. “Si particularizamos la discusión sobre descentralización en darle plata a un alcalde, desvirtuamos todo. La pelea no es por plata sino de cabeza. Veo discusiones que defienden la descentralización para llevarle plata al alcalde para que la maneje él [...] Descentralizar es dar participación en las decisiones sin perder el contexto” (entrevista a intendente departamental, 2016). Si el Municipio es articulador, su función es abrir espacios de participación y trasladar las demandas hacia el Gobierno Departamental, más que decidir sobre el gasto.

5. Discusión

El caso uruguayo se vuelve una oportunidad para evaluar las motivaciones de los actores políticos por continuar profundizando el proceso de descentralización y así aportar a la teoría que intenta avanzar en la comprensión de las reformas descentralizadoras. El caso es atractivo dado lo reciente del proceso y su constante reformulación en un período reducido de tiempo, lo que permite evaluar el posicionamiento de los actores en las diferentes dimensiones del fenómeno. La reforma, lejos de estar acabada, todavía tiene abiertas diversas aristas que hace que los actores se enfrenten a un contexto de incertidumbre sobre los caminos a seguir.

Este trabajo buscó aportar desde el punto de vista metodológico, ya que está basado en una encuesta a elites políticas que logró relevar las percepciones de actores de diversos partidos políticos y de todos los niveles de gobierno, tomando como base una misma batería de preguntas que permiten comparar sus preferencias. Generalmente, los estudios sobre descentralización se acercan al fenómeno desde una perspectiva más cualitativa. Los estudios de opinión cuantitativos orientados a las elites políticas no son frecuentes en la literatura. La fortaleza del instrumento radica en que quienes contestan son aquellos actores que inciden en el proceso, ya sea por tener participación en el diseño, en la implementación o en la evaluación de la política en marcha.

Más allá de los resultados del abordaje cuantitativo, la incorporación de elementos surgidos de estudios secundarios de carácter cualitativo fue fundamental para formular posibles hipótesis que permitan comprender la dinámica de las actitudes de los actores hacia la descentralización. La evidencia encontrada en los discursos de los actores ha ayudado a interpretar los resultados.

En relación a los hallazgos, este repaso por las preferencias respecto a las diferentes dimensiones del fenómeno ha permitido comprender que en el PN y en el FA

se comparten visiones en cuanto a avanzar en el proceso de municipalización y dotar de mayores competencias a los gobiernos locales. Algunos matices entre actores de ambos partidos se presentan respecto a la dimensión fiscal del fenómeno, pero no son más que diferencias en la proporción en que se distribuyen las preferencias en cada uno. La variable partido político parecería ser más útil para explicar qué tipo de descentralización se promueve, más que para dar cuenta de las actitudes hacia la profundización del proceso.

La variable que más ayuda a comprender las diferencias en las actitudes hacia la descentralización es el nivel de gobierno en el que se desempeñan los actores. Por un lado, los alcaldes son los que tienen actitudes más favorables hacia el fenómeno. Se manifiestan a favor de avanzar en la descentralización política, generando más Municipios en el territorio y ampliando los canales de representación. Por otro lado, también creen que es necesario transferir más responsabilidades a los gobiernos locales, brindarles competencias recaudatorias y dotarlos de capacidad de decisión sobre el destino de lo recaudado. Los líderes de nivel nacional tienen actitudes similares a las de los alcaldes, excepto en lo que respecta a los aspectos fiscales. Por su parte, los intendentes –representantes del segundo nivel de gobierno– son los que tienen una actitud menos favorable. Se oponen a continuar municipalizando el territorio, dado que esto implica una mayor distribución de poder político. También en su mayoría se oponen a que los gobiernos locales tengan competencias recaudatorias.

El principal aporte de este trabajo es que las preferencias para descentralizar están asociadas a las percepciones que los actores tienen sobre la pérdida o ganancia de poder y esta percepción se vincula al rol institucional que los actores ocupan. Los intendentes serían los actores que perderían más relevancia política con el avance de la descentralización en sus distintas dimensiones, dado que se trata de un proceso de distribución de poder que va desde lo departamental hacia lo local.

La descentralización municipal uruguayana es esencialmente política. El proceso está marcado por una apertura de canales de representación local (Freigedo et al., 2017). Estos resultados pueden habilitar algunas reflexiones sobre cómo continuará la secuencia descentralizadora en Uruguay o, dicho con otras palabras, pensar en hipótesis acerca de cuáles serán las dimensiones por las que continuará avanzando el proceso. A pesar de que haber comenzado la secuencia por la dimensión política favoreció el incremento de poder de los alcaldes –siguiendo la línea teórica planteada por Falletti (2006) –, el centralismo

existente desde el punto de vista fiscal actuó como contrapeso, mitigando la pérdida de poder de los intendentes. Si el proceso continuase reforzando la autonomía política y financiera, la pérdida será de mayor magnitud para los actores departamentales. Este elemento puede ser útil para comprender por qué los intendentes tienen actitudes más favorables hacia la dimensión administrativa que hacia el resto de las dimensiones.

La separación analítica del fenómeno en dimensiones fue un recurso para encontrar las diferencias y ver el importante papel que juega el rol institucional de los actores como elemento mediador de las actitudes hacia la descentralización. El hecho de que las actitudes menos favorables de quienes deben ceder poder se orienten hacia los aspectos políticos y fiscales, conlleva a pensar que el proceso continuará profundizándose por los carriles administrativos en el caso de que los intendentes consigan hacer prevalecer sus intereses en el desarrollo futuro de la política. La vía administrativa es la alternativa políticamente más viable si también se consideran las preferencias que han expresado los actores del nivel nacional. Estas reflexiones llevan a pensar que en los próximos años habrá un aumento moderado en la creación de nuevos Municipios, se mantendrán las restricciones existentes respecto a la autonomía fiscal y se avanzará en los aspectos administrativos.

6. Bibliografía

Caetano, G., Pérez, R., y Rilla, J. (1987). La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. Cuadernos del CLAEH, 2 (44), pp. 37-61.

Cardarello, A., y Magri, A. (2011). Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010. Congreso de Intendentes. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2016). El escenario sub nacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25 (1), pp. 157-181. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/63>.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2017). Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales 2015. Congreso de Intendentes. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Charbonnier, B., y De Sierra, G. (2009). Descentralización y participación: los partidos y los actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales (1990-1992). América Latina Hoy, 6. doi:10.14201/alh.2221

Chasquetti, D; Buquet, D (2004) La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), pp. 221-247. Recuperado a partir de <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>.

Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en una perspectiva comparada. *Desarrollo económico*, 46 (183), pp. 317-352. doi: 10.2307/4151121

Ferla, P., González, J., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. KAS. UCUDAL. Montevideo. Recuperado a partir de <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Panorama%20del%20nivel%20municipal%20en%20Uruguay.pdf>

Freigedo, M., Abrahan, M., y Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. En Bentancur, N., y Busquets, J. (Eds). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, pp. 351-372. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanesi, A. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), pp. 53–78. Recuperado a partir de <https://revistariem.cl/index.php/riem/article/view/138/63>

Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (212). Recuperado a partir de https://nuso.org/media/articles/downloads/3479_1.pdf

Grindle, M. (2007). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, Estados Unidos: The John Hopkyns University Press.

Magri, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 1 (2). Recuperado a partir de <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/issue/view/4/24>

Montero, A., y Samuels, D. (2004). The Political determinants of the decentralization in Latin America: Causes and consequences. En Montero, A., y Samuels, D. (Eds.). *Decentralization and democracy in Latin America* (pp. 3-32). Notre Dame: University of Notre Dame Press. Recuperado a partir de <https://people.carleton.edu/~amontero/Chapter%201.pdf>

Montecinos, E. (2006). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 21 (93), pp. 77–88. Recuperado a partir de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>

O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36 (9), pp. 1068-1091. <https://doi.org/10.1177%2F0010414003257098>

Díaz, Freigedo & Selios. *Actitudes políticas hacia la descentralización: el rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo*

OPP. (2017). Reporte 6. Clasificación socio territorial de los Municipios. Observatorio Territorio Uruguay. Dirección Nacional de Descentralización e Inversión Pública. Montevideo. Recuperado de <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%206%20-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay.pdf>

Rivas, P. (2005). La descentralización en Uruguay a partir de la Reforma Constitucional de 1997. El rol del Partido Nacional. (Tesis de grado). Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo

Ruiz Díaz, M. (2014). Mismo collar, distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 15-17 de setiembre 2014. Recuperado a partir de https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/1189072/mod_resource/content/1/Mat%C3%A1Das-Ruiz-D%C3%ADaz%20-%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf

Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político. Documento On Line 02/2018. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Recuperado a partir de https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/20181221_Ruiz-Diaz_FINAL.pdf

Veneziano, A. (2009). Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo, Uruguay: Orbe.

Partidos, eleições e desigualdades em saúde nos municípios brasileiros: uma análise relacional a partir dos fatores políticos, de gestão e da dependência do sistema público ¹

Parties, elections and health inequalities in Brazilian municipalities: a relational analysis based on political and management factors and dependence on the public system

Gabriel Santana Machado² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60028]

Recebido em: 30/06/2021

Aprovado em: 18/11/2021

Resumo: Este trabalho objetiva identificar de que forma os fatores políticos se relacionam com as desigualdades em saúde a partir da abordagem das capacidades estatais, considerando que estas indicam uma condição necessária para uma redução potencial das desigualdades em saúde. Para isso foi formulado um indicador sintético de capacidades estatais em saúde para os 5.570 municípios brasileiros de 2013 a 2015, e por meio de análises descritivas e modelos econométricos de regressão de dados em painel e regressão logística se buscou responder às seguintes perguntas: (I) a dependência dos eleitores sobre o sistema público de saúde se correlaciona com os níveis de capacidade estatal em saúde e conseqüentemente nos níveis de desigualdade?; (II) os partidos de esquerda reduzem mais as desigualdades em saúde em relação aos outros partidos?; e (III) os governos municipais que reduzem as desigualdades em saúde são recompensados politicamente por meio da reeleição? Os resultados indicam que (I) maiores níveis de dependência se correlacionam com maiores níveis de capacidade estatal; (II) os partidos de esquerda não reduzem mais as desigualdades em saúde; (III) os eleitores recompensam os governos municipais pela redução das desigualdades em saúde, embora não haja um padrão unânime em relação a este aspecto.

¹ Este artigo é resultado de uma iniciação científica (Processo Fapesp: 2019/09164-2) desenvolvida no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid – Processo Fapesp: 2013/07616-7) sob orientação do Professor Marcos Paulo de Lucca-Silveira (EESP/FGV), a quem agradeço pelos comentários e sugestões, assim como à Professora Marta Arretche (FFLCH/USP/CEM). Agradeço também aos pareceristas anônimos da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais pela avaliação e sugestões.

² Mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) – E-mail: gabriel.santana.machado@alumni.usp.br.

Palavras-chave: Desigualdades; Saúde; Capacidade Estatal; Esquerda; Eleições.

Abstract: This work aims to identify how political factors are related to health inequalities from the approach of state capacities, considering that these indicate a necessary condition for a potential reduction of health inequalities. For this, a synthetic indicator of state capacities in health was formulated for the 5,570 Brazilian municipalities from 2013 to 2015, and through descriptive analyzes and econometric regression models of panel data and logistic regression, we sought to answer the following questions: (I) is the dependence of voters on the public health system correlated with the levels of state capacity in health and, consequently, with the levels of inequality?; (II) do left parties reduce health inequalities more in relation to other parties?; and (III) are municipal governments that reduce health inequalities politically rewarded through re-election? The results indicate that (I) higher levels of dependence are correlated with higher levels of state capacity; (II) leftist parties no longer reduce health inequalities; (III) voters reward municipal governments for reducing health inequalities, although there is no unanimous standard in this regard.

Keywords: Inequalities; Health; State Capacity; Left; Elections.

1. Introdução

A constituição das políticas públicas que conformam o estado de bem-estar social brasileiro no período recente remete à Constituição Federal de 1988, que em seu capítulo dos direitos sociais garantiu à sociedade brasileira os direitos à saúde, educação, moradia, trabalho, assistência, e alguns outros. Embora muitas dessas políticas já existissem de alguma forma até então, a Carta Magna as potencializou, ampliando o rol de serviços que viria a ser garantido à sociedade. O marco realizado em 1988 denota uma substantiva mudança paradigmática para as políticas públicas do período subsequente, sendo responsável, por exemplo, por dinâmicas que resultam no aumento do bem-estar dos indivíduos e redução das desigualdades em muitas das suas dimensões (Arretche, 2015).

A política de saúde particularmente passa por uma profunda transformação ao se estruturar nos princípios da universalidade, gratuidade e integralidade. Em relação ao período anterior, a última Constituição Federal passa a incluir no sistema de saúde uma parcela significativa da população que antes não tinha acesso ao sistema que era restrito e condicionado a um vínculo empregatício, esta transição exemplifica o processo de “inclusão dos outsiders” (Arretche, 2018). À medida que os serviços de saúde passaram a ser ampliados e os indivíduos passaram a ter maior acesso a estes - de modo que a disponibilidade de renda ou vínculo empregatício não fosse mais um fator determinante

do acesso aos serviços de saúde - a desigualdade de saúde diminuiu, se refletindo nos cenários epidemiológicos e de mortalidade infantil, por exemplo (Arretche, 2018. Coelho & Dias, 2015).

Ainda no âmbito da política de saúde outra mudança significativa marcada na Constituição Federal foi o processo de descentralização. O modelo federativo que se constituiu no Brasil em 1988 atribuiu aos municípios uma centralidade na gestão e implementação da política de saúde, sendo estes essenciais para o seu êxito. Ao mesmo tempo o financiamento da saúde ficou à cargo dos três entes federativos. Em síntese todos os entes financiam e os municípios proveem (Arretche, 2002). No entanto, para Grin e Abrucio (2018) a transferência de responsabilidade aos municípios não foi acompanhada de uma proporcional transferência de capacidades estatais, de modo que este processo pode comprometer os resultados esperados.

Neste sentido, a compreensão da política de saúde no Brasil, como a sua gestão e resultados, assim como os fatores atrelados às suas desigualdades, passam pela compreensão do que ocorre nos municípios brasileiros. Neste trabalho a abordagem centrada nas desigualdades em saúde se dá a partir da perspectiva das capacidades estatais, entendidas como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas (Gomide, Pereira & Machado, 2017). É certo que esta perspectiva não se reflete direta e linearmente nos resultados (impactos e efeitos) da política de saúde, uma vez que apesar da disposição de recursos ser uma condição necessária para o êxito da política ela não é necessariamente suficiente, tendo em vista que há uma complexidade de outros fatores que também são determinantes dos resultados da política de saúde. Um determinado programa de saúde, por exemplo, como demonstra Victora et al (2000), pode em um primeiro momento da sua implementação ampliar as desigualdades entre os indivíduos mais necessitados e menos necessitados em favor destes, e somente em um período posterior diminuir as desigualdades em favor dos mais pobres. Apesar destas dinâmicas, argumento que o aumento das capacidades estatais em saúde cria uma potencial diminuição das desigualdades em saúde, tendo em vista o aumento das condições para que a política seja implementada, contemplando de forma mais equânime a população a que ela se destina. Portanto, a redução das desigualdades em saúde será tratada neste trabalho como um efeito potencial do aumento das capacidades estatais em saúde.

Considerando a complexidade de fatores políticos e de gestão que envolvem a consumação da política de saúde no âmbito dos municípios, assim como as dinâmicas dos atores, das eleições, das instituições e dos partidos políticos, que a depender da sua orientação ideológica produzem diferentes efeitos sobre as políticas públicas (Esping-Andersen, 1991) ou então possuem motivações estritas, como a busca de votos, que explica determinados tipos de comportamento e políticas públicas (Downs, 1991) , e considerando a centralidade da política de saúde para o desenvolvimento social e promoção do bem-estar dos indivíduos, este artigo tem como objetivos (I) identificar se a dependência dos indivíduos sobre o sistema público de saúde influencia os níveis de capacidade estatal em saúde dos municípios, de modo que o aumento da capacidade estatal (potencial redução da desigualdade dos resultados) seja refletida por estes níveis de dependência; (II) identificar se a orientação partidária dos governos executivos municipais influencia os níveis de capacidade estatal da saúde; e (III) identificar se os governos que melhoram a sua capacidade estatal em saúde, e assim reduzem a desigualdade de resultados, são reeleitos, ou seja, recompensados politicamente.

Após esta introdução este trabalho está estruturado em outras cinco seções. A primeira apresenta um panorama da política de saúde e a sua relação com a Constituição Federal de 1988. A segunda faz uma discussão teórica acerca das fundamentações dos objetivos e das hipóteses do trabalho. A terceira com a metodologia, que apresenta a construção dos indicadores de capacidade estatal e dos modelos econométricos. A quarta apresenta os resultados e a quinta a discussão dos resultados. Em seguida há as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. A política de saúde, a Constituição Federal de 1988 e as capacidades estatais

A compreensão do modelo de saúde que se constituiu na Constituição Federal de 1988 passa pela sua trajetória, que remete a um período muito anterior a essa. A assistência à saúde no Brasil data da década de 30, que vinculava este tipo de assistência à previdência, denotando assim o caráter conservador e condicionante da assistência à saúde. No âmbito dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) os trabalhadores formais contribuintes da previdência tinham por meio desta, acesso à serviços de saúde, que em virtude da fragmentação previdenciária – cada categoria de trabalho possuía um IAP próprio – gerava diferentes tipos de desigualdades entre os trabalhadores, já que as diferentes categorias dispunham de diferentes estruturas previdenciárias e diferentes tipos

de assistência (Menecucci, 2007). A constituição desses arranjos deu origem a diferentes tipos de prestadores privados de serviços de saúde, sendo impulsionados a partir da década de 60, quando o poder público se utiliza deste aparato para ampliar os serviços e cobertura de saúde vinculados, neste momento, mais profundamente à Previdência Social, contribuindo para a expansão do setor privado por meio da compra dos seus serviços (Menecucci, 2007).

À luz do neo-institucionalismo histórico, Menecucci (2007) identifica que um conjunto de fatores como regras, normas, escolhas, contingências, dentre outros, propiciaram a constituição de um sistema de saúde brasileiro marcado pelo mix público e privado, de modo que nem mesmo a formulação de um dos maiores sistemas de saúde do mundo, o SUS, caracterizado por ser único, gratuito e universal, conseguiu assegurar um sistema de saúde puramente público no Brasil. Por outro lado, segundo Arretche (2018), o sistema de saúde que se formou na Constituição Federal de 1988 foi responsável por incluir 60% da população que antes não tinha acesso à política de saúde em virtude do seu caráter condicionante, sendo desta forma responsável pela redução das desigualdades em saúde no período posterior à Constituição.

Apesar do SUS ter significado um dos maiores (se não o maior) avanço da política de saúde de todos os tempos, a dicotomia entre o sistema público e o privado também representa uma das maiores fontes de desigualdade entre os indivíduos de ambos os sistemas, embora não se possa falar de dois sistemas paralelos, uma vez que pelo seu caráter universal o SUS não excluí os usuários do sistema privado. Desta forma o modelo de saúde que se constituiu no Brasil é formado por um sistema público, que atende toda a população brasileira (cerca de 200 milhões de pessoas) e um sistema privado, que atende cerca de um quarto da população brasileira (50 milhões de pessoas). Em termos de financiamento o desequilíbrio de condições se evidencia, uma vez que, segundo Levi (2016) o sistema público foi responsável por 46% dos gastos (R\$226 bilhões) totais em saúde no ano de 2013, enquanto que o sistema privado foi responsável por 54% dos gastos (R\$ 271 bilhões)⁴. Segundo a mesma autora, países como a Dinamarca, França, Alemanha e Reino Unido, têm os seus sistemas de saúde financiados pelo setor público em 84%, 79%, 85% e 80%, respectivamente. Esse desequilíbrio de condições evidenciado pelo financiamento se reflete também nos resultados dos serviços de saúde, que revela

desigualdades criadas entre os usuários exclusivos do sistema público e os usuários do sistema privado.

Em relação às desigualdades em saúde que se criaram, Boccolini e Souza Junior (2016) ao investigar os fatores associados com a iniquidade na utilização dos cuidados em saúde no Brasil por meio da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013, identificam que 15% das pessoas com 18 anos de idade ou mais não utilizaram o sistema de saúde, sendo que a parcela dos excluídos é maior entre os jovens, homens, não brancos, pessoas sem escolaridade e aqueles que não possuem um seguro privado de saúde, sendo que os seus modelos econométricos também indicam uma alta probabilidade de não utilização do sistema de saúde entre os indivíduos sem seguro privado de saúde. A partir da mesma pesquisa, Barros et al (2016, p. 5, tradução minha) identifica que “aqueles sem seguro privado de saúde tem maior prevalência de fumar, ser inativo nas horas vagas, ter um estilo de vida sedentário, e consumir mais carne com gordura e leite integral do que aqueles com seguro privado de saúde”, evidenciando assim as prováveis desigualdades de bem estar individual entre aqueles com plano privado de saúde e aqueles sem plano privado de saúde. Por outro lado, Dourado, Guadalupe e Aquino (2016) constataam que possuir uma Fonte Usual de Cuidados (FUC) é mais comum entre a população cobertura pelo programa Estratégia Saúde da Família (ESF), assim como por pessoas que possuem seguro privado de saúde, doenças crônicas ou comorbidades. As autoras também constataam que a ESF foi fortemente associada ao recebimento de cuidados primários em saúde, além de ter uma relação negativa com o fato de possuir consultas particulares como uma FUC, ou seja, ser atendido pela ESF diminui a dependência dos indivíduos em relação ao sistema privado.

Assim, evidencia-se que o modelo híbrido do sistema de saúde brasileiro, que congrega o público e o privado, é um dos fatores explicativos das desigualdades em saúde entre os indivíduos em favor daqueles que possuem plano privado de saúde, que por sua vez também tendem a possuir mais recursos de outra ordem, como financeiros, que acentuam ainda mais as desigualdades. No entanto, algumas políticas públicas, como o programa Estratégia Saúde da Família, tendem a reduzir as desigualdades entre aqueles que não possuem plano privado e aqueles que possuem. Em virtude da necessidade de recursos para promoção das políticas que tendem a reduzir as desigualdades em saúde em suas múltiplas dimensões, as capacidade estatais em saúde são uma condição necessária

para diminuir as desigualdade em saúde, uma vez que a ampliação da capacidade de ação do Estado cria as condições para que este promova as suas políticas de saúde e equipare os indivíduos sem plano privado daqueles que dispõem de um plano privado de saúde.

A compreensão das capacidades estatais passa pelo reconhecimento da sua complexidade e da polissemia do conceito, que contempla diversas dimensões e perspectivas de ação do Estado, mas que em um sentido mais estrito pode ser entendido como a sua capacidade de implementar políticas públicas, com todas as decisões que permeiam este processo (Souza, 2020). Segundo Souza (2020, p.45), “a importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados”, de modo que a sua consecução deve preceder de fatores materiais e objetivos.

A operacionalização conceitual das capacidades estatais comumente é dividida em duas dimensões: a técnico administrativa e a político-relacional. Enquanto a primeira diz respeito a fatores materiais e profissionais, a segunda diz respeito a fatores relacionados a interações interpessoais (Souza, 2020; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Grin, Demarco & Abrucio, 2021). No âmbito da política de saúde, segundo Oliveira e Coelho (2021), as capacidades técnico administrativas são expressas por: disponibilidade de unidades e serviços de saúde, disponibilidade de recursos humanos, sistemas de informação, acesso a medicamentos e financiamento. Enquanto que as capacidades político-relacionais são propiciados por meio, por exemplo, do colegiado de representação dos municípios, como o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), e dos fóruns interfederativos, como as Comissões Intergetoras Tripartite e Bipartite (CIT e CIBs).

3. Partidos, desigualdade e saúde

A constituição dos estados de bem-estar social em grande parte do tempo esteve associada à existência de algumas políticas sociais, especialmente as de saúde e educação. No entanto, para Esping-Andersen (1991) este critério de classificação dos welfare states é vago e não diz muito a respeito de aspectos substantivos destas políticas. Assim, o autor propõe uma classificação dos estados de bem-estar social a partir da métrica da desmercadorização, segundo a qual “ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (Esping-Andersen, 1991, p. 102).

A partir das experiências internacionais e dos tipos de políticas que se constituíram em diversos países, Esping-Andersen (1991) propõe três tipos de welfare state a partir da métrica da desmercadorização. O modelo liberal se caracteriza por ser o menos desmercadorizante, já que se destina prioritariamente para os comprovadamente pobres e em dimensões apenas suficientes para que se supra as necessidades básicas, sendo desta forma também estigmatizado e por consequência desincentivador de acesso, aumentando assim a dependência dos indivíduos do mercado. O modelo conservador se caracteriza pelo seu alto nível de fragmentação e pelo condicionamento à algum tipo de vínculo empregatício, de modo que o acesso à política se condiciona à contribuições, como é o caso das políticas previdenciárias em grande parte dos países. Por fim, o modelo mais desmercadorizante é o modelo social-democrata, que se caracteriza por ser universal e não condiciona o acesso às políticas à alguma contribuição, de modo que os indivíduos possam optar por trabalhar ou não sob este modelo, uma vez que a dependência dos indivíduos pelo mercado é muito baixa.

Em termos práticos os efeitos de cada um desses modelos em relação às desigualdades são muito dinâmicos, uma vez que a baixa desigualdade em determinados períodos pode se transformar em altas desigualdades em outros. No entanto, de modo abrangente, se prediz que o modelo liberal tenha poucos efeitos sobre a redução das desigualdades, uma vez que ao se destinar somente aos muito pobres o seu impacto se dá em apenas uma parcela da sociedade, sem produzir nenhum efeito direto no restante da distribuição, que para ter as suas necessidades atendidas deve recorrer ao mercado. O mesmo efeito ocorre com o modelo conservador, que ao criar diferentes categorias de beneficiários em virtude do nível e tipo da sua contribuição pode ampliar as desigualdades entre os cidadãos em relação a determinada política pública. Por outro lado, o modelo social-democrata, que se caracteriza por ser universal, tende a diminuir as desigualdades entre os indivíduos, tendo em vista que todos tem o direito de acessar determinada política em função do critério de elegibilidade. Conforme ressalta Esping-Andersen (1991), esse processo não é linear e se coloca em função de alguns fatores, como a estrutura da distribuição de renda das sociedades, por exemplo, de modo que um modelo social-democrata possa depender de uma sociedade de pessoas “humildes” para ser efetivo, sob a possibilidade de gerar uma classe média que demande melhores serviços e venha a recorrer ao mercado eventualmente.

Em termos políticos o modelo liberal de welfare state se viabiliza quando a direita chega ao poder e constitui maioria. Ao ver no mercado uma solução para os problemas econômicos e sociais, os partidos de direita tendem a implementar políticas públicas de caráter liberalizante, destinadas focadamente aos mais pobres e que não diminuem a dependência dos cidadãos em relação ao mercado. O modelo conservador se viabiliza quando a direita ou esquerda não constituem maioria e necessitam recorrer ao centro para constituir o governo. Enquanto que o modelo social-democrata se viabiliza quando a esquerda chega ao poder e constitui maioria, implementando assim políticas que visam diminuir a dependência dos indivíduos em relação ao mercado e assim emancipá-los (Esping-Andersen, 1991). Estas relações são as bases da teoria do governo partidário.

Ao traçar a trajetória da social-democracia, Przeworski (1991) evidencia que os partidos de esquerda tiveram que lidar com muitas contingências no decorrer do seu percurso, até que o objetivo originário do socialismo foi sendo abandonado em detrimento das políticas públicas que aumentariam o bem-estar dos trabalhadores, tudo isso viabilizado pelo surgimento do keynesianismo. Assim, encontramos no modelo social-democrata de welfare state laços estritos com o que foi possível se concretizar das ideias socialistas dos partidos de esquerda.

O objeto II deste trabalho de investigar se os partidos de esquerda aumentam os níveis de capacidade estatal dos municípios e assim reduzem as desigualdades em saúde se fundamenta centralmente na teoria do governo partidário, de modo que a hipótese que se cria a partir desta formulação é que a resposta seja positiva, e os governos de esquerda reduzam as desigualdades em saúde. No entanto, há que se considerar que o exercício empírico que se promove neste trabalho pressupõe uma potencial desmercadorização criada pelos partidos de esquerda, uma vez que o aumento das capacidades estatais não se reflete automaticamente na diminuição da dependência dos indivíduos em relação ao mercado. Tendo em vista a universalidade do sistema público de saúde brasileiro, pelo menos em termos de titularidade todos os indivíduos possuem direito de acesso ao sistema de saúde, no entanto, quando estamos tratando das desigualdades em termos de capacidades estatais e portanto dos resultados da política, a perspectiva da titularidade é deslocada para a perspectiva do acesso aos serviços. Em síntese, argumento que a despeito do desenho universal do sistema público brasileiro de saúde, o foco deste trabalho é sobre as desigualdades potenciais de acesso aos serviços da política de saúde.

De outra perspectiva, a despeito das ideologias partidária programáticas, as teorias que se fundamentam no pressuposto do voto econômico postulam que a redistribuição e consequente queda da desigualdade se dá a partir do interesse dos indivíduos em maximizar os seus ganhos econômicos. A clássica teoria do eleitor mediano de Meltzer e Richard (1981), por exemplo, postula que em uma sociedade em que há desigualdade e sufrágio universal, os indivíduos tendem a votar de modo que a renda média se torne equivalente a renda mediana. Agora de uma perspectiva partidária, Downs (1999) enuncia que o fim último dos partidos é chegar ao poder per si, de modo que a ideologia que eles criam e se apropriam é um mero instrumento para este fim. Desta forma, em uma sociedade em que os eleitores estão inseridos em um contexto de vulnerabilidade econômica e desigualdade, é racional que os partidos adotem ideologias que busquem combater tais circunstâncias, para que assim obtenham a simpatia desses eleitores e consequentemente os seus votos, viabilizando as condições para ganharem as eleições e chegarem ao poder.

Amparado nesta perspectiva downsiana se ancora o objetivo I deste trabalho, cuja finalidade é identificar se os municípios mais dependentes do sistema público de saúde possuem o seu nível de capacidade estatal ampliado com consequente redução das desigualdades em saúde. A hipótese que se formula para este objetivo é a de que há uma correlação positiva entre o nível de dependência do sistema público de saúde e o nível do indicador de capacidade estatal. A maior dependência de uma população sobre o sistema de saúde faz com que os partidos busquem atender à essas necessidades, primeiramente por meio do seu discurso e ideologia, e em um segundo momento por meio de políticas públicas quando chegam ao governo, em virtude do mecanismo que Downs (1999) denomina de “responsabilidade”, segundo o qual os governos devem implementar as políticas que defenderam em campanha, sob pena de perderem a “confiança” dos seus eleitores. Em virtude desses pressupostos eleitorais os indicadores de capacidade estatal e dependência do sistema público de saúde construídos para responder à pergunta do objetivo I foram construídos pela ponderação da população com 20 anos de idade ou mais residente nos municípios, já que esta população é a mais próxima da população total dos eleitores, que é a população de 18 anos de idade ou mais.

4. Metodologia

O conceito de capacidade estatal utilizado neste trabalho é entendido como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas (Gomide, Pereira & Machado, 2017). Neste sentido, tratando especificamente da política de saúde, a mensuração da capacidade estatal dos municípios brasileiros se deu por meio da construção de um indicador sintético que busca contemplar diversos aspectos da estrutura de saúde dos municípios brasileiros. A construção deste indicador teve inspiração no indicador da qualidade municipal da saúde construído por um estudo do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)¹. O indicador sintético de capacidade estatal municipal da saúde deste trabalho foi construído a partir dos seguintes indicadores disponibilizados no DATASUS (2020): quantidade de estabelecimento ambulatorial básico, quantidade de profissionais da saúde, quantidade de equipes da saúde, quantidade de equipamentos da saúde² e quantidade de consultórios odontológicos, sendo que todos estes indicadores foram ponderados pela quantidade de habitantes residentes (dados também obtidos do DataSUS) totais ou com idade igual ou superior a 20 anos de idade (a depender do objetivo) dos respectivos municípios e dizem respeito à esfera administrativa municipal. O período de análise deste trabalho é de 2013 a 2015, sendo que o cálculo do indicador sintético foi anual. O período contemplado neste estudo se justifica pela disposição de todos os dados utilizados serem os mais recentes possíveis, por ser conseguinte a uma eleição municipal (2012), e portanto contemplar o início de um mandato, e prévia a eleição municipal imediatamente posterior (2016).

Apesar do período com que se trabalha neste estudo ser curto e dificultar a observação de mudanças significativas nos indicadores de capacidades estatais, e consequentemente das desigualdades potenciais de acesso à saúde, todas as unidades de análise (municípios) estão sendo analisados sob o mesmo critério. Isso significa, por exemplo, que tanto os governos de esquerda, quanto os governos que não são de esquerda, possuem as mesmas condições temporais para melhorarem ou não os seus indicadores de capacidades estatais, ou ainda que todos os governos tiveram as mesmas condições temporais para melhorarem ou não as suas capacidades estatais e serem ou não reeleitos. O ponto aqui destacado é o de que as análises aqui intentadas são relacionais entre os municípios e independentem do tamanho da série temporal.

Operacionalmente todos os indicadores que compõem o indicador sintético foram divididos pela quantidade de habitantes do respectivo município e multiplicados por mil.

Posteriormente, cada indicador foi padronizado em uma escala que varia de 0 a 1, para que pudessem ser comparados entre si e unificados. O processo de padronização excluiu os outliers da amostra para este fim, de modo que a estes foi atribuído o respectivo valor extremo, ou seja, 0 ou 1, tendo em vista que os seus valores extremados poderiam causar distorções analíticas nos indicadores padronizados dos demais municípios. A tabela 1 a seguir ilustra os valores máximo e mínimo utilizados para fins da padronização, sendo que todos estes correspondem às observações do ano de 2014 e foram utilizados para todos os anos para que o indicador sintético pudesse ser comparado no tempo, de modo que estudos futuros que objetivarem reconstruir o mesmo indicador sintético deva utilizar esses valores como referência. A interpretação que se faz, por exemplo, do valor máximo dos estabelecimentos de saúde, é de que o município correspondente a esta posição possui 2,02 estabelecimentos de saúde por mil habitantes, enquanto o município com o valor mínimo possui 0 estabelecimentos de saúde por mil habitantes, o que pode indicar uma quantidade muito pequena de estabelecimentos em relação a população total. Por fim, todos os indicadores padronizados foram somados e multiplicados por 2, de modo que cada um dos 5.570 municípios passou a ter um índice de capacidade estatal da saúde que varia de 0 a 10 para os anos de 2013 a 2015.

Tabela 01: Valores máximo e mínimo dos indicadores de saúde no ano de 2014

Indicador	Mínimo	Máximo
Estabelecimentos de saúde	0	2.0242
Consultório odontológico	0	1.3348
Equipamentos de saúde	0	1.8220
Profissionais da saúde	1.0629	22.0225
Equipes da saúde	0	1.2663

Fonte: DATASUS (2020). Elaborado pelo autor.

Em conformidade com as considerações apresentadas nas seções anteriores, o indicador de capacidades estatais utilizado neste trabalho é uma proxy das desigualdades de acesso aos serviços de saúde, tendo em vista que são uma condição necessária para que os serviços sejam de fato realizados. Neste sentido, as desigualdades de acesso aos serviços de saúde tratadas neste trabalho dizem respeito as desigualdades potenciais, que não são necessariamente as desigualdades de acesso com que lida a população no cotidiano. Assim, pressupõem-se que o aumento de capacidades estatais em um dado

município, tende a reduzir as desigualdades potenciais de acesso aos serviços de saúde da população do respectivo município.

Em conformidade com o objetivo I deste trabalho, a mensuração da dependência da população residente nos municípios sobre o sistema público de saúde se deu a partir do cálculo da proporção dos residentes que não usufruem de um plano privado de saúde em relação ao total da população residente no município. A partir dos dados disponibilizados pela Agência Nacional de Saúde (ANS, 2020) se obteve a informação da quantidade de indivíduos que possuem plano privado de saúde por municípios no Brasil em cada um dos anos³, e a partir do DATASUS (2020) se obteve a quantidade de indivíduos residentes por município. De acordo com as considerações teóricas apresentadas na seção dois deste trabalho, a razão de dependência foi calculada para a população com idade acima de 20 anos de idade, sendo que idealmente o cálculo se daria para a população acima de 18 anos de idade, mas em virtude das limitações de dados esta idade foi substituída para a imediatamente superior possível.

Para o cumprimento do objetivo II deste trabalho foi identificado o partido dos governos municipais nos anos de 2013 a 2015, sendo que esta atribuição se deu a partir dos eleitos na eleição municipal de 2012 e foram realizadas a partir dos dados oficiais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral [TSE] (2020). A identificação da orientação política destes governos se deu pela classificação ideológica dos partidos realizada por Miguel, Krause e Machado (2017), de modo que a partir dos partidos os governos municipais foram classificados como sendo de esquerda e como não sendo de esquerda (centro e direita). Por fim, para consecução do objetivo III, a verificação da reeleição dos governos municipais tomou como base a relação entre as eleições de 2016 e 2012, de modo que caso o partido ou o candidato (identificado pelo CPF) vitorioso em 2016 fosse o mesmo do de 2012, o governo foi considerado reeleito.

Todos os modelos econométricos construídos neste trabalho, além de utilizarem as variáveis já mencionadas e justificadas até aqui, também contaram com variáveis de controle para melhor mensurar as estimativas realizadas. As referidas variáveis são: população total residente nos municípios (DATASUS); receita corrente total (SICONFI, 2020); percentual das despesas empenhadas com saúde em relação a despesa corrente total (SICONFI), a despeito da necessidade dos municípios serem obrigados a aplicar

pelo menos 15% das sua receita corrente líquida(RCL) em Ações e Serviços Públicos de Saúde (Constituição Federal, 1998, Art. 198).

Os modelos econométricos construídos foram do tipo de dados em painel, viabilizados pela disposição dos indicadores para três momentos distintos e consecutivos. Este tipo de modelo se caracteriza pela disposição de informações de uma mesma unidade de análise em diferentes períodos de tempo, e se demonstra com um nível de sofisticação maior em relação aos modelos de corte transversal por estimar os efeitos de uma variável sobre outra em uma variedade maior de circunstâncias. As especificações dos modelos construídos foram de efeitos aleatórios (random effects) e efeito between, este se caracteriza por não fazer distinções de tempo, e ao invés disso trata as observações nos diferentes períodos como sendo diferentes de si própria. Outro modelo formulado foi o de regressão logística, que mensura o efeito probabilístico das variáveis explicativas em relação a variável dependente, e se justifica também pela natureza dicotômica desta (Wooldridge, 2016).

5. Resultados

As subseções a seguir foram divididas em correspondência aos objetivos, de modo que a subseção dos “Resultados 1” busca responder à pergunta do objetivo 1, e assim sucessivamente.

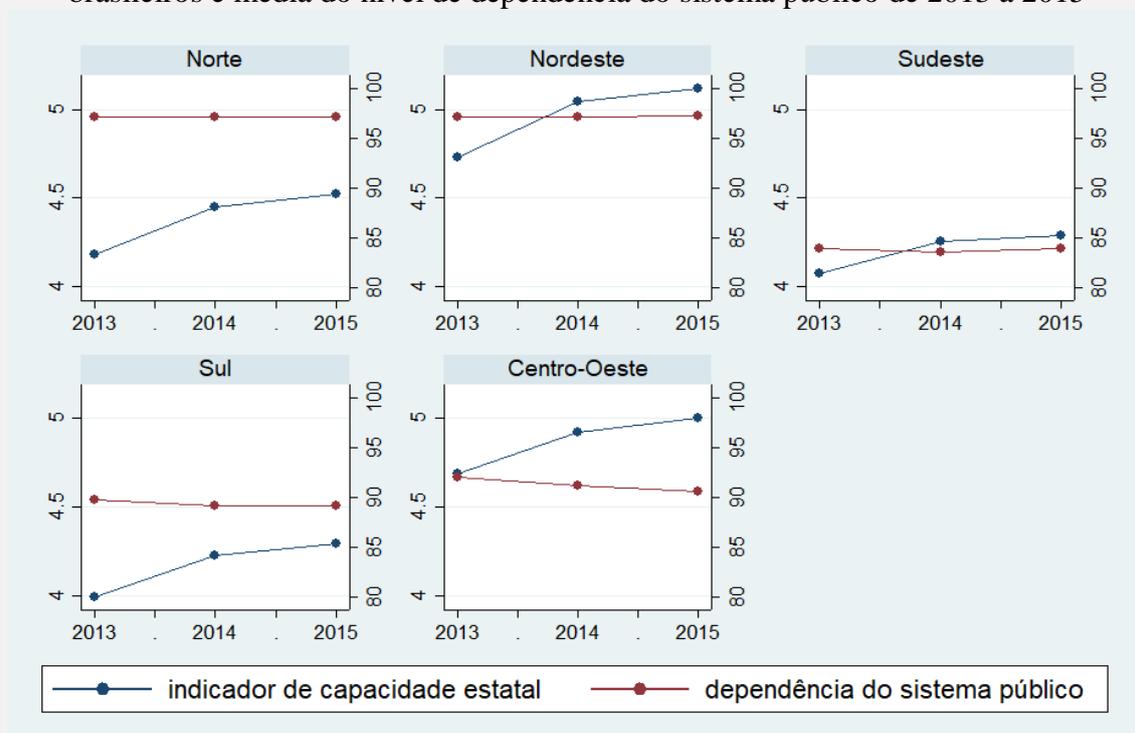
5.1. Resultados I

A Figura 1 evidencia a média do indicador de capacidade estatal em saúde nos municípios brasileiros e a média do nível de dependência do sistema público de 2013 a 2015 por região. Observa-se que no período analisado há um crescimento da média do indicador de capacidade estatal em todas as regiões, sendo que as regiões nordeste e centro-oeste são as que apresentam o maior crescimento e maior nível do indicador em termos absolutos, enquanto as regiões sul e sudeste apresentam os menores crescimentos e níveis do indicador em termos absolutos. Em 2015 o nordeste e o centro-oeste apresentavam uma média do indicador de capacidade estatal em torno de 5 pontos, enquanto a média do sul e sudeste era de 4,2 pontos.

Em relação ao nível de dependência da população sobre o sistema público de saúde, observa-se que em todo o período há uma relativa estabilidade em todas as regiões. Os maiores níveis de dependência são das regiões nordeste e norte, seguidos

imediatamente pelas regiões centro-oeste, enquanto os menores níveis de dependência são das sul e sudeste, respectivamente.

Figura 01: Média do indicador de capacidade estatal em saúde nos municípios brasileiros e média do nível de dependência do sistema público de 2013 a 2015



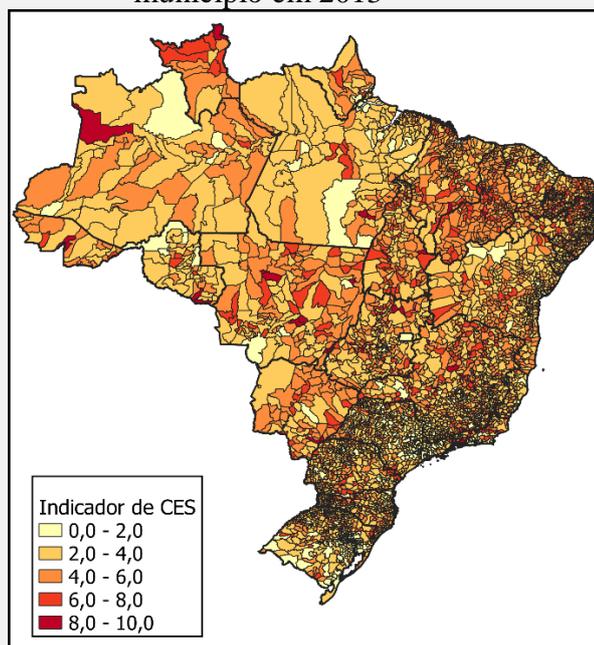
Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Nota: indicador de capacidade estatal varia de 0 a 10, e a dependência do sistema público de 0% a 100%. Ponderação dos indicadores foi feita com base na quantidade de indivíduos residentes com 20 anos de idade ou mais.

Com o intuito de espacializar os indicadores de capacidade estatal e o nível de dependência do sistema público de saúde, as Figuras de 2 a 7 a seguir expressam esses valores por meio de mapas temáticos. As Figuras 2, 4 e 6 abordam os indicadores de capacidade estatal. Apesar de não ser viável comparar individualmente os municípios entre si, é possível observar por meio do contraste das cores as tendências mais abrangentes. Neste sentido, constata-se que a região sudeste, sobretudo o estado de São Paulo, apresenta uma grande quantidade de municípios com a cor mais clara, indicando baixo nível de capacidade estatal, assim como a região sul, sobretudo o estado do Rio Grande do Sul. Por outro lado, as regiões mais alaranjadas e avermelhadas são as regiões centro-oeste e nordeste, na primeira se destacam os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, enquanto na segunda se destacam os estados de Piauí e Paraíba.

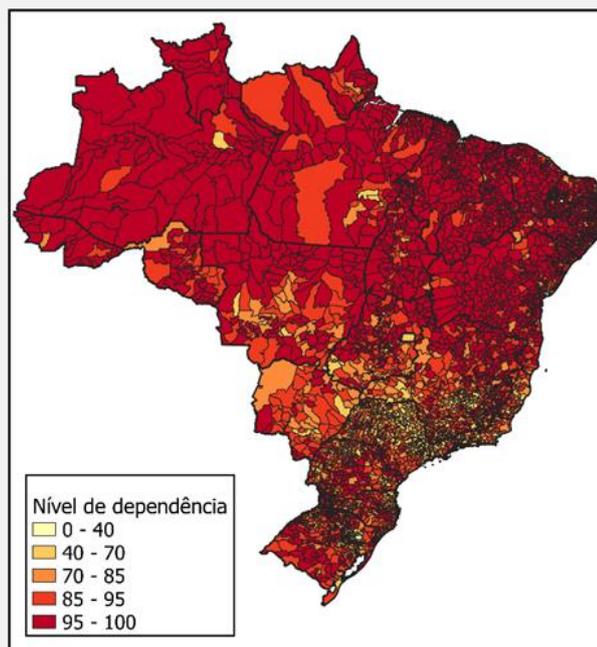
Já as Figuras 3, 5 e 7 expressam os níveis de dependência do sistema público de saúde. Observa-se que a regra é os municípios possuírem um alto nível deste indicador. No entanto constata-se que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, oeste de Minas Gerais, Norte do Paraná, Mato Grosso do Sul, e sul de Goiás, possuem um baixo nível de dependência do sistema público de saúde em relação aos municípios dos demais estados.

Figura 02: Mapa do Brasil com os indicadores de capacidade estatal por município em 2013



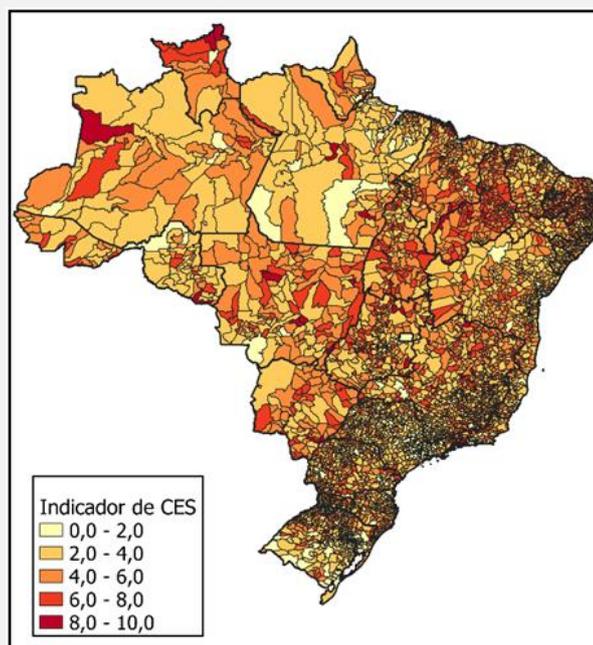
Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 03: Mapa do Brasil com os níveis percentuais de dependência do sistema público de saúde em 2013



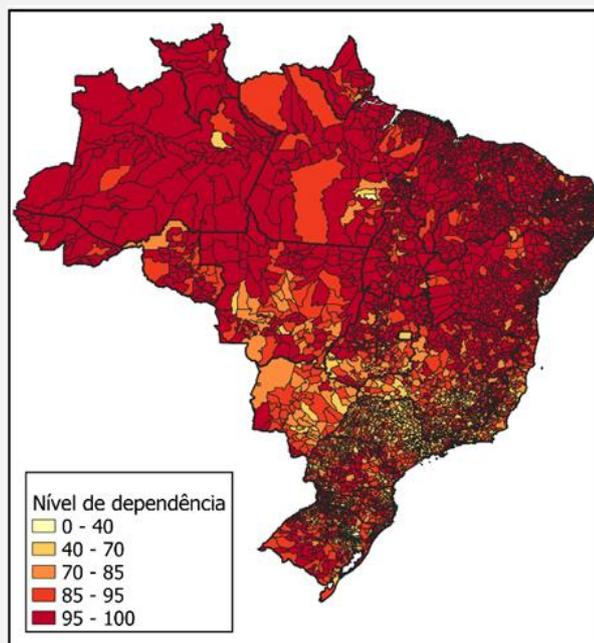
Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 04: Mapa do Brasil com os indicadores de capacidade estatal por município em 2014



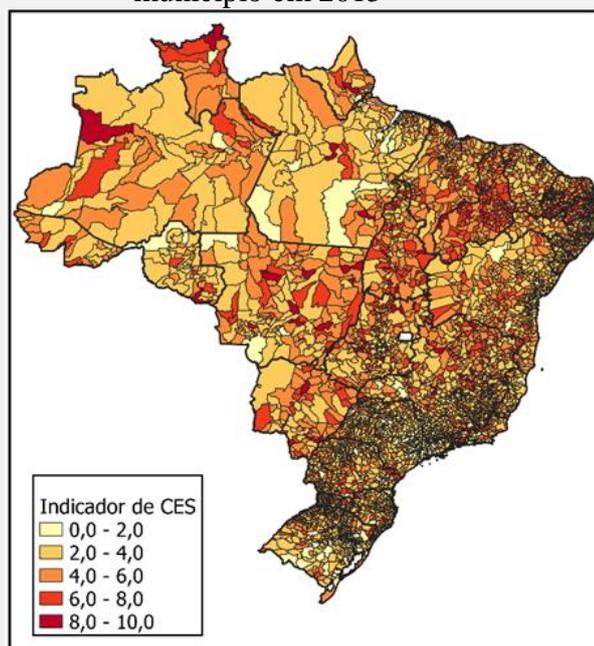
Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 05: Mapa do Brasil com os níveis percentuais de dependência do sistema público de saúde em 2014



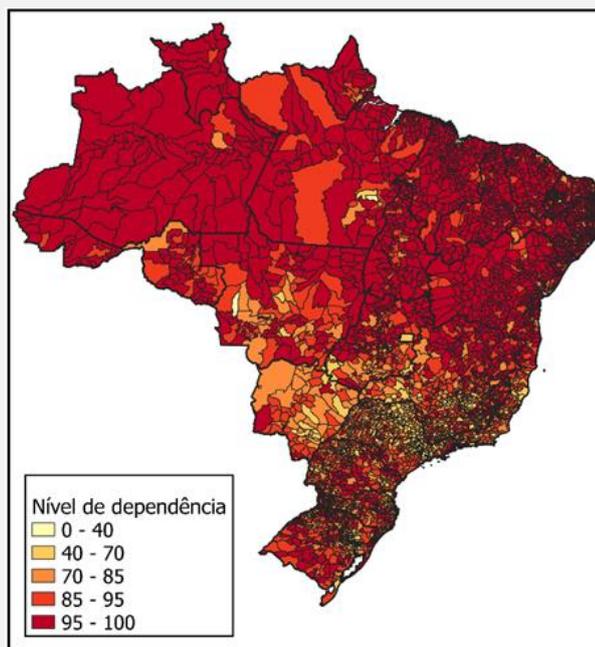
Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 06: Mapa do Brasil com os indicadores de capacidade estatal por município em 2015



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 07: Mapa do Brasil com os níveis percentuais de dependência do sistema público de saúde em 2015



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Por fim, a Tabela 2 apresenta os resultados dos modelos de regressão de dados em painel. Os modelos foram construídos com e sem o uso do log na variável dependente para se verificar se este fator possuía algum efeito sobre os coeficientes estimados. Sendo a nossa principal variável explicativa do modelo o nível de dependência do sistema público de saúde, observa-se que os efeitos da dependência sobre o indicador de capacidade estatal em saúde são positivos e com significância estatística em todos os modelos construídos. Isso significa que quanto maior for o nível de dependência da população sobre o sistema público de saúde, maiores serão os níveis do indicador de capacidade estatal em saúde, de modo que a desigualdade potencial de disposição de serviços de saúde também seja potencialmente menor, uma vez que a maior disposição de recursos por habitante também aumenta as suas chances de acesso a esse recurso.

Tabela 02: Resultados dos modelos de regressão de dados em painel

Indicador de capacidade estatal em saúde	Variável dependente com log		Variável dependente sem log	
	Efeito aleatório	Efeito between	Efeito aleatório	Efeito between
Dependência do sistema público de saúde	0.0098938*** (0.0003)	0.0120642*** (0.0004)	0.0356496*** (0.0015)	0.0415016*** (0.0018)
População total residente	-0.334e-06*** (0.0227e-06)	-0.0814e-06*** (0.02.26e-06)	-0.958e-06*** (0.0968e-06)	-0.00212e-06 (0.0972e-06)
Log da receita total per capita	0.005961*** (0.0008)	0.149951*** (0.0047)	0.028737*** (0.0039)	0.5865931*** (0.0202)
% das despesas com saúde sobre a receita corrente	4.78e-08 (2.78e-06)	0.0000605*** (0.0000)	-3.87e-06 (0.0000)	0.0002143** (0.0000)
Constante	0.4647412*** (0.0337)	-1.505.291*** (0.0619)	0.9499468*** (0.1473)	-6.447607* (0.2668)
N total	16.075	16.075	16.077	16.077
N por grupo	5.538	5.538	5.538	5.538
R ² - between	24.05%	36.28%	17.96%	28.67%
R ² - overall	23.57%	29.67%	17.48%	22.70%

Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

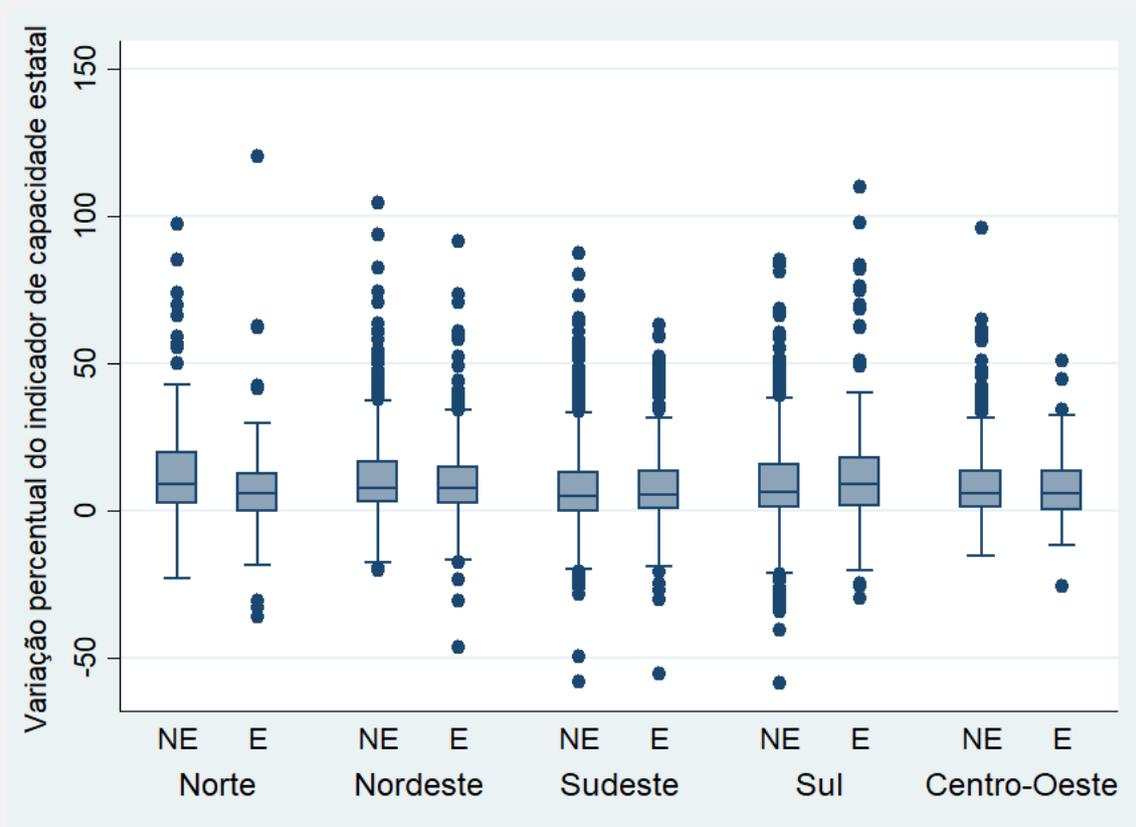
Nota: o indicador de capacidade estatal em saúde e dependência do sistema público de saúde destes modelos foram construídos a partir da ponderação pela população com idade acima de 20 anos de idade.

Níveis de significância estatística: *** < 1%; ** < 5%; * < 10%.

5.2 Resultados II

A Figura 8 ilustra a distribuição da variação percentual do indicador de capacidade estatal. Observa-se que não há um padrão delimitado de comportamento entre o nível de variação por orientação ideológica ou região, de modo que há crescimento e queda em ambas as orientações e em todas as regiões, embora a mediana das regiões sul e sudeste seja maior para os municípios governados pela esquerda e a mediana da região norte seja menor para os municípios governados pela esquerda.

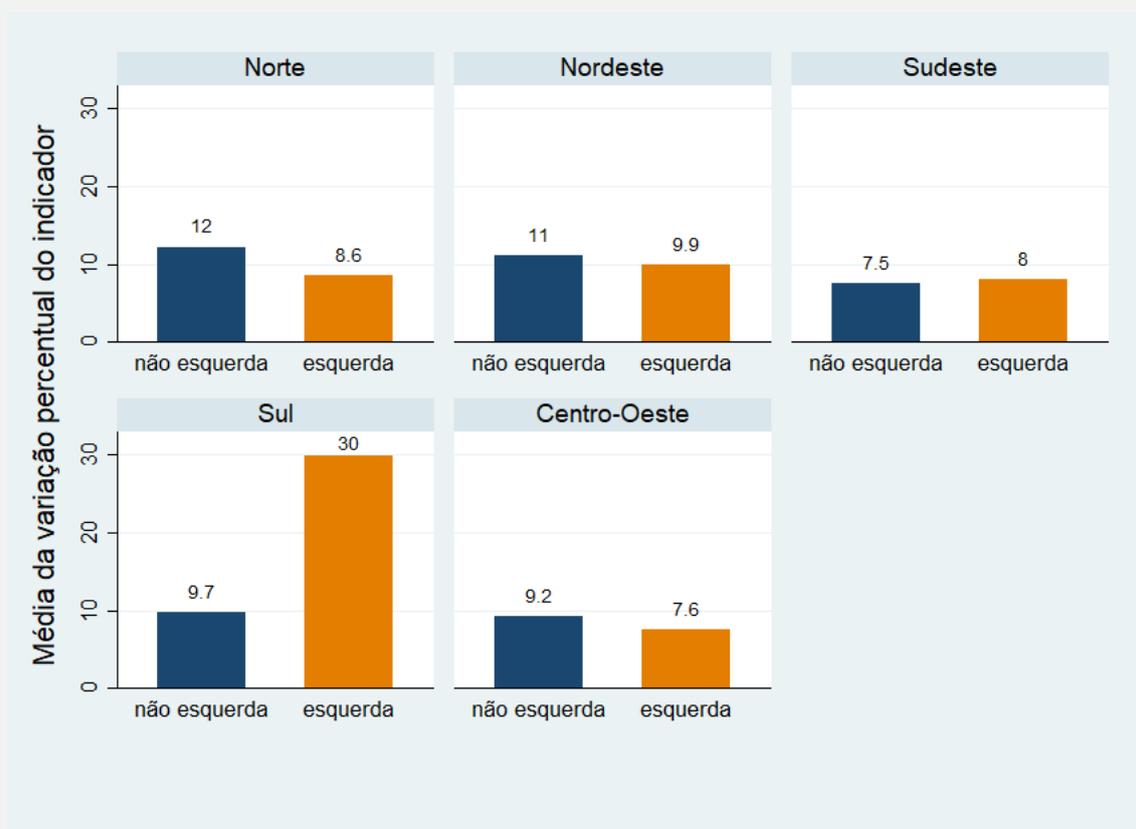
Figura 08: Box plot da variação percentual do indicador de capacidade estatal em saúde de 2013 a 2015 por região e orientação ideológica dos governantes municipais



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor. Nota: NE (partido do governante municipal não é de esquerda); E (partido do governante municipal é de esquerda).

Apesar da Figura 8 indicar que não há claras diferenciações na distribuição das variações do indicador de capacidade estatal, a Figura 9 demonstra que a média das variações do indicador de capacidade estatal por orientação ideológica e região é clara. Observa-se que as regiões sul e sudeste apresentam uma média maior para os municípios governados pela esquerda, enquanto as demais regiões apresentam uma média menor para os municípios governados pela esquerda.

Figura 09: Média da variação percentual do indicador de capacidade estatal em saúde de 2013 a 2015 por orientação ideológica dos governantes municipais



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Tendo em mente o nível médio superior dos indicadores de capacidade estatal para os municípios não governados pela esquerda, a Tabela 3 adiante expressa por meios dos resultados dos modelos de regressão de dados em painel que o fato do partido do governo municipal ser de esquerda implica em um efeito negativo e com significância estatística sobre o nível do indicador de capacidade estatal em saúde, mantido tudo o mais constante (*ceteris paribus*). Isso significa que os partidos de esquerda, no âmbito municipal, possuem um efeito negativo sobre o indicador de capacidade estatal, enquanto que os partidos que não são de esquerda (direita e centro) possuem um efeito positivo sobre o indicador de capacidade estatal. Destaca-se que a variável dependente deste modelo é o indicador de capacidade estatal em saúde, e não a sua variação no período analisado.

Tabela 03: Resultados dos modelos de regressão de dados em painel

Indicador de capacidade estatal em saúde	Variável dependente com log		Variável dependente sem log	
	Efeito aleatório	Efeito between	Efeito aleatório	Efeito between
Partido de esquerda	-0.0508738*** (0.0099)	-0.0229718** (0.0094)	-0.2287863*** (0.0439)	-0.1139929*** (0.0422)

Dependência do sistema público de saúde	0.0080705*** (0.0003)	0.008344*** (0.0004)	0.0283072*** (0.0015)	0.0288821*** (0.0018)
População total residente	-0.323e ⁻⁰⁶ *** (0.02.23e ⁻⁰⁶)	-0.0754e ⁻⁰⁸ *** (0.0221e ⁻⁰⁶)	-1.03e ⁻⁰⁶ *** (0.0986e ⁻⁰⁶)	-5.65e-09 (0.0983e ⁻⁰⁶)
Log da receita total per capita	0.0074853*** (0.0009)	0.1669191*** (0.0046)	0.0342475*** (0.0041)	0.6921043*** (0.0205)
% das despesas com saúde sobre a receita corrente	0.184e ⁻⁰⁶ (3.01e ⁻⁰⁶)	0.0000788*** (0.00001)	-4.00e ⁻⁰⁶ (0.00001)	0.0003188*** (0.00009)
Constante	0.6586966*** (0.0344)	-1.337474*** (0.0611)	1.748662*** (0.1527)	-6.437476*** (0.2717)
N total	16.076	16.076	16.077	16.077
N por grupo	5.538	5.538	5.538	5.538
R ² - between	19.14%	34.41%	14.23%	28.41%
R ² - overall	18.71%	26.28 %	13.78%	20.91%

Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

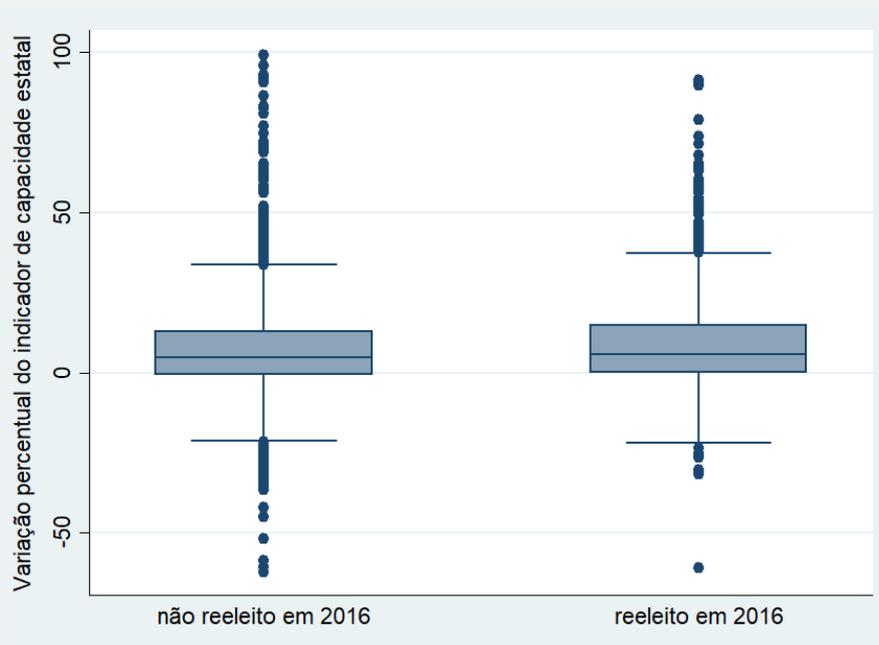
Nota: o indicador de capacidade estatal em saúde e dependência do sistema público de saúde destes modelos foram construídos a partir da ponderação pela população total residente no município.

Níveis de significância estatística: *** < 1%; ** < 5%; * < 10%.

5.3 Resultados III

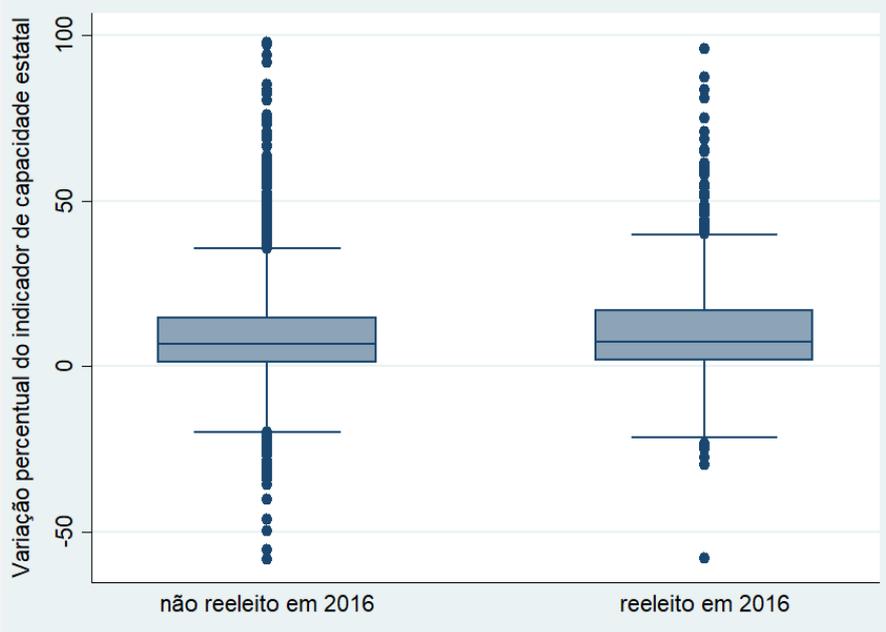
As Figuras 10 e 11 apresentam a distribuição da variação do indicador de capacidade estatal entre os governos reeleitos e não reeleitos em 2016, sendo que a primeira trata do indicador ponderado pela população com idade igual ou superior a 20 anos, que se aproxima do grupo de eleitores, e a segunda trata do indicador ponderado pela população total. Observa-se que em ambas as distribuições não há diferenças significativas entre o grupo dos eleitos e o grupo dos não eleitos, não podendo se constatar assim a tendência de reeleição dos governos municipais em função da variação do indicador de capacidade estatal. Isto sugere que esta variação não se correlaciona com os resultados eleitorais, ou ainda que há muitos outros fatores que precisem ser controlados para se mensurar o efeito de uma possível correlação entre estas variáveis.

Figura 11: Box plot da variação percentual do indicador de capacidade estatal ponderado pela população de 20 anos ou mais de idade e pelos governos reeleitos ou não em 2016



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Figura 12: Box plot da variação percentual do indicador de capacidade estatal ponderado pela população total residente e pelos governos reeleitos ou não em 2016



Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Já os resultados do modelo de regressão logística expressos na Tabela 5 indicam que há uma correlação positiva e com significância estatística entre a variação percentual

do indicador de capacidade estatal ponderado pela população com idade igual ou superior a 20 anos e a reeleição dos governos municipais. Em termos práticos isso significa que o crescimento do indicador de capacidade estatal ponderado pela população de 20 anos de idade ou mais aumenta a probabilidade de reeleição do governo municipal. Por outro lado, apesar da variação do indicador ponderado pela população total aumentar a probabilidade de reeleição, uma vez que o coeficiente estimado é positivo, este não possui significância estatística e sua dimensão é muito pequena, e por isso a sua interpretação prática é inócua.

Tabela 05: Resultado do modelo de regressão logística

Partidos reeleitos em 2016 (variável dependente)	Ponderação pela população com idade superior a 20 anos	Ponderação pela população total residente
Varição percentual do indicador de capacidade estatal em saúde entre 2013 e 2015	0.0089159*** (0.0019307)	0.0000436 (0.0003386)
Constante	-0.9107035*** (0.0335313)	-0.8383826*** (0.0294151)
N	5.569	5.570

Fonte: dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Nota: p-valor da variável explicativa ponderada pela população total é 97.1%.

Níveis de significância estatística: *** < 1%; ** < 5%; * < 10%.

6. Discussão dos resultados

Os resultados apresentados na seção anterior apresentam convergências e divergências com as hipóteses inicialmente formuladas à luz da discussão teórica realizada. Os resultados 1 indicam tanto pela análise descritiva quanto pela análise de estimativa que a maior dependência dos eleitores em relação ao sistema público de saúde apresenta estreita correlação positiva com o indicador de capacidade estatal em saúde e assim com a redução das desigualdades potenciais em saúde. Estes resultados convergem com as expectativas downsianas (Downs, 1999) de que os partidos buscam por meio da sua ideologia atrair a maior quantidade de eleitores para ganhar as eleições e chegar ao poder, implementando posteriormente políticas públicas que atendam às expectativas criadas durante as eleições. Assim, à medida que há uma grande dependência dos eleitores sobre o sistema público de saúde há também uma tendência de que haja uma redução das desigualdades potenciais em saúde via aumento das capacidades estatais, considerando inclusive que toda população é usuária do sistema público de saúde.

Por outro lado, os resultados 2 não condizem com a hipótese formulada à luz da teoria do governo partidário, de modo que os governos de esquerda apresentam uma correlação negativa com os níveis de capacidade estatal em saúde e conseqüentemente com a redução das desigualdades potenciais em saúde, mesmo quando se controla os modelos econométrico pelo tamanho populacional dos municípios e a sua capacidade de implementar políticas públicas, mensurada pela receita per capita dos municípios. As análises descritivas indicam que em média os governos que não são de esquerda apresentam maior níveis de capacidade estatal em saúde, no entanto a análise de distribuição, que se centra na posição das unidades individualmente, indica que tanto governos que não são de esquerda quanto governos que são de esquerda apresentam todos os níveis de capacidade estatal da distribuição. Desta forma, não havendo uma sistematização muito clara e unanime acerca do sentido da causalidade entre a orientação ideológica dos governos e o nível de capacidade estatal em saúde, pode-se considerar que tanto governos que não são de esquerda quanto os governos que são de esquerda apresentam diferentes níveis de capacidade estatal como resultado de gestão.

Por fim, o resultado 3 indica uma convergência com a hipótese formulada para este objetivo, uma vez que se esperava haver uma correlação positiva entre o aumento das capacidades estatais em saúde e a reeleição dos governos na eleição imediatamente posterior ao período analisado. As análises descritivas não demonstram uma relação clara entre aumento das capacidades estatais e a reeleição do governos municipais, no entanto a análise de estimativas indica que a variação do indicador de capacidade estatal ponderado pelo número de eleitores é positiva e com significância estatística, o que nos permite concluir que há uma probabilidade de que os eleitores recompensem os governos municipais por meio das eleições quando estes aumentam os níveis de capacidade estatal e assim diminuem as desigualdades potenciais em saúde. A mesma correlação também se observa em relação à variação do indicador de capacidade estatal ponderado pela população total e a reeleição dos governos municipais, no entanto o seu coeficiente não apresenta significância estatística.

Poderia-se questionar ainda a respeito das margens de discricionariedade que os governos locais dispõem para gerir os seus recursos e aumentar os seus níveis de capacidades estatais e assim diminuir as desigualdades potenciais em saúde, tendo em vista inclusive que a vinculação das receitas de impostos dos municípios em 15% para

Ações e Serviços Públicos de Saúde (Constituição Federal, 1988) tenderia a limitar os gestores municipais quanto as suas preferências alocativas. No entanto, Marengo e Cate (2021) demonstram que os municípios possuem muitas margens de gastos distintas entre si entre os anos de 2013 e 2016, sendo a sua mediana de 23,2%, com valor mínimo de 11,1% e máximo de 35,9%, que representam um desvio padrão de 4,66 e intervalo-interquartil de 5,55 no ciclo analisado. Apesar dos valores encontrados pelos autores não ser a referência dos gastos mínimos em saúde, tendo em vista que se adota os gastos totais em saúde e não com a categoria Ações e Serviços Públicos de Saúde, e se toma como parâmetro as receitas totais e não as receitas provenientes de impostos, se observa que estas dispersões indicam que os governos locais dispõem de autonomia suficiente para expressarem as suas preferências alocativas e a partir disto construir suas capacidades estatais.

7. Considerações finais

Este artigo buscou analisar as desigualdades em saúde nos municípios brasileiros a partir da abordagem das capacidades estatais, considerando que estas são uma condição necessária para que os municípios implementem a sua política de saúde e possam assim reduzir as desigualdades em saúde entre os indivíduos. Este objetivo esteve atrelado a teorias, de modo que se testou a validade de algumas delas para o contexto e objeto com que se trabalhou. Utilizou-se de metodologias descritivas e econométricas para se responder às perguntas formuladas, buscando-se sempre estabelecer uma relação entre as escolhas metodológicas e as fundamentações teóricas utilizadas para construção do trabalho. As principais variáveis explicativas dos modelos construídos foram a dependência dos eleitores sobre o sistema público de saúde, a orientação ideológica dos partidos dos governos municipais e a variação percentual do indicador de capacidade estatal no período considerado.

Tendo em vista a importância das políticas de saúde para o bem-estar dos indivíduos, especialmente quando se considera que a dimensão do bem-estar atrelado à saúde se relaciona com diversas outras dimensões do bem-estar, a compreensão das dinâmicas que envolvem os fatores políticos e a promoção das capacidades estatais, com vistas à redução das desigualdades em saúde entre os indivíduos, demonstra-se essencial para promoção de equidade e aumento do bem-estar individual e coletivo, especialmente

dos piores situados. Nesta perspectiva, se constatou que a maior dependência dos eleitores em relação ao sistema de saúde se correlaciona com os maiores níveis de capacidade estatal, independentemente da ideologia partidária do governo municipal, além de que os eleitores tendem a recompensar eleitoralmente os governos municipais que melhoram os níveis de capacidade estatal e assim diminuem as desigualdades potenciais em saúde. Adicionalmente se verificou que o tamanho populacional dos municípios tende a impactar negativamente sobre o nível de capacidade estatal enquanto que a receita total per capita tende a impactar positivamente nos níveis de capacidade estatal em saúde.

Apesar de se ter buscado rigor metodológico tanto na construção das análises descritivas quanto nas análises de estimativa, e de se ter buscado interpretações dos fenômenos a partir da combinação de ambas, é importante ressaltar que as análises realizadas não inferem necessariamente causalidade, sendo esta uma das limitações do trabalho. Desta forma, sugere-se que adicionalmente as análises aqui realizadas, estas sejam submetidas à outras metodologias de análise, como as de avaliação de impacto, que podem mensurar mais precisamente os efeitos de causalidade. Outra limitação deste trabalho foi não ter considerado os diferentes portes de municípios nas análises descritivas, o que limitou algumas conclusões a respeito das possíveis dinâmicas locais de gestão, ainda que o tamanho populacional tenha sido controlado nos modelos econométricos e esta limitação não invalide os resultados e conclusões do trabalho.

Para trabalhos futuros sugere-se que os aspectos de gestão relacionados à capacidade dos governos municipais em produzir capacidades estatais e assim implementar políticas públicas sejam mais explorados, além de se trabalhar com os resultados finais das políticas de saúde, e não com os efeitos potenciais que as capacidades estatais podem proporcionar, aproximando desta forma os impactos dos fenômenos políticos das desigualdades em saúde.

Referências

Agência Nacional de Saúde [ANS] (2020). *ANS Tabnet*. Recuperado de: <http://ans.gov.br/anstabnet/>.

Arretche, M. (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, 45, 431-458.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587-620.

Arretche, M. (2015). Conclusões: as políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. IN: Arretche, M. (Org). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (Conclusão, pp. 423-55). São Paulo: Editora Unesp.

Arretche, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33.

Barros, M. B. A., Lima, M. G., Medina, L. D. P. B., Szwarcwald, C. L., & Malta, D. C. (2016). Social inequalities in health behaviors among Brazilian adults: National Health Survey, 2013. *International journal for equity in health*, 15(1), 1-10.

Boccolini, C. S., & de Souza Junior, P. R. B. (2016). Inequities in healthcare utilization: results of the Brazilian National Health Survey, 2013. *International Journal for Equity in Health*, 15(1), 1-8.

Coelho, V. S. P., & Dias, M. F. (2015). Saúde e desigualdade no Brasil. In M. Arretche (Org) *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (Capítulo 9, pp. 249-276). São Paulo: Editora Unesp.

DataSus. (2020). *Tabnet: informações de saúde*. Recuperado de: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>.

Dourado, I., Medina, M. G., & Aquino, R. (2016). The effect of the Family Health Strategy on usual source of care in Brazil: data from the 2013 National Health Survey (PNS 2013). *International journal for equity in health*, 15(1), 1-10.

Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*: tradução.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, 85-116.

Federal, S. (1998). *Constituição da república federativa do Brasil*, 1988.

Gomide, A. A, Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, 20(1).

Grin, E. J., & Abrucio, F. (2018). O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33.

Grin, E. J., Demarco, D. J. & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Levi, M. L. (2016). Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão. *Rev. Parlamento e Sociedade*, 4(7), 33-63.

Marenco, A., & Cate, L. T. (2021). Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Sociologia e Política*, 29.

Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy*, 89(5), 914-927.

Menicucci, T. M. G. (2007). *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Editora Fiocruz.

Miguel, L. F., Krause, S., & Machado, C. A. M. (2017). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. Konrad-Adenauer Stiftung; Editora Unesp.

Oliveira, V. E. & Coelho, V. S. P. (2021). Capacidades estatais municipais em saúde. In: E. J. Grin, D. J. Demarco & F. L. Abrucio (Orgs). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Przeworski, A. (1988). *Capitalismo e socialdemocracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

Secretaria do Tesouro Nacional [STN]. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Recuperado de: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). *Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas*.

Tribunal Superior Eleitoral [TSE]. (2020). *Repositório de Dados Eleitorais*. Recuperado de: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>, recuperado em 08 de junho, 2020.

Victoria, C. G., Vaughan, J. P., Barros, F. C., Silva, A. C., & Tomasi, E. (2000). Explaining trends in inequities: evidence from Brazilian child health studies. *The Lancet*, 356(9235), 1093-1098.

Wooldridge, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (6ª ed.). São Paulo: Cengage Learning

Dimensão financeira da capacidade estatal e gestão municipal: uma análise da política de habitação em João Pessoa/PB no período recente

The financial dimension of state capacity and municipal management: an analysis of the recent housing policy in João Pessoa/PB

Glenda Dantas Ferreira¹ 

Fernanda Lima e Silva² 

Felipe Ramelli³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60062

Recebido em: 05/07/2021

Aprovado em: 22/11/2021

Resumo: Reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 definiu os municípios como entes autônomos da Federação e que a habitação passou a ser considerada uma política de competência comum entre os diferentes níveis de governo, o presente artigo aborda a capacidade estatal para produzir a política habitacional, tendo como foco analítico o governo municipal. Seu objetivo é compreender a relação entre a dimensão financeira da capacidade estatal municipal e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social na escala local. Para isso, analisa-se João Pessoa/PB, município com baixo grau de autonomia financeira, enfatizando a sua execução orçamentária e financeira na Função Programática Habitação no período recente. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: (a) revisão de literatura sobre capacidades estatais, federalismo cooperativo e política habitacional; (b) pesquisa eletrônica realizada nos bancos de dados do Finbra/Tesouro Nacional, do Sistema Sagres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e no portal da Caixa Econômica Federal visando apoiar o exame da dimensão financeira da capacidade estatal municipal para a política de habitação. Os resultados apontam para dependência da gestão municipal em relação a fontes externas de recursos e, conseqüentemente, no que tange ao planejamento e desenvolvimento da política habitacional. Há grande peso de operações onerosas no financiamento de projetos

¹Departamento de Gestão Pública - Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: glenda.dgp@hotmail.com

²Pesquisadora de Pós Doutorado do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Ceapg FGV EAESP) – E-mail: emaildefernandalima@gmail.com

³Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba (2019) e graduação em Jornalismo pela Universidade Federal da Paraíba (2011). – E-mail: feliperamelli@gmail.com

habitacionais de urbanização e baixa capacidade de execução orçamentária do município na função habitação.

Palavras-chave: capacidade estatal. política de habitação. gestão municipal. autonomia financeira. João Pessoa.

Abstract: Recognizing that the Federal Constitution of 1988 defined municipalities as autonomous entities of the Federation and that housing came to be considered a policy of common competence among the different levels of government, this article addresses state's capacity to produce housing policy, having as an analytical focus the municipal government. It aims to apprehend the relationship between the financial dimension of state capacity at the municipal level and the local development of social interest housing policy. For this, it analyses the municipality of João Pessoa / PB, a Brazilian city with a low degree of financial autonomy, emphasizing its budgetary and financial execution in the Housing Programmatic Function in the recent period. The following methodological procedures were used: (a) literature review on state capacity, cooperative federalism and housing policy; (b) electronic research carried out in the databases of Finbra / National Treasury, of the Sagres System of the Court of Auditors of the State of Paraíba (TCE-PB) and in the web portal of Caixa Econômica Federal, aiming to support the examination of the financial dimension of state capacity at the municipal level to produce housing policy. The results indicate the dependence of the municipal management on external sources of funds and, consequently, on the planning and development of housing policy. Onerous operations have a remarkable role on the financing of housing and slum upgrading projects and the municipality presented low capacity with regards to budget execution in the housing function.

Keywords: state capacity. housing policy. municipal management. financial autonomy. João Pessoa.

1. Introdução

O presente artigo se insere no debate sobre capacidades estatais, política de habitação e gestão municipal. De modo mais específico, e tomando o município de João Pessoa/PB como estudo de caso, ele tem o objetivo de compreender a relação entre a dimensão financeira da capacidade estatal municipal e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social na escala local.

O debate sobre governos municipais na implementação de políticas públicas intergovernamentais não é novidade. Ele começa a ganhar relevo no final dos anos 80 com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, alcançando proeminência nas décadas de 1990 e 2000 em face da descentralização e do federalismo cooperativo. Nesse contexto, a CF de 88 representa um marco importante, na medida em que define os municípios como entes autônomos da federação. Além disso, insere a política de

habitação no rol das políticas sociais, no qual já estavam as políticas de saúde, educação, assistência social e previdência social, por exemplo.

As transformações ocorridas nessas décadas foram de diferentes ordens (política, administrativa e fiscal-financeira) e impactaram diretamente nas relações intergovernamentais e, por conseguinte, no processo de produção de políticas públicas, sobretudo daquelas que são de competência dos três entes federativos, como é o caso da política de habitação. Logo, tornou-se premente que os municípios, novos entes federativos, dispusessem de capacidades estatais para fazer face às novas demandas que emergiram desse novo contexto.

É crescente o número de trabalhos que abordam a capacidade estatal municipal no federalismo brasileiro (Grin, 2016; Grin & Abrucio, 2018; Silva et al. 2020; Aguiar & Lima, 2019; Gomide, Pereira & Machado, 2017). Neste artigo, a ênfase recai sobre a capacidade municipal de destinar recursos para desenvolver políticas, tendo em vista que ainda existem poucos estudos nesta temática e dada a relevância dos recursos financeiros para o desenvolvimento de qualquer ação governamental, sendo eles caracterizados como uma das “capacidades estatais centrais” (Grin & Abrucio, 2018; Kjaer, Hansen & Thomsem, 2002) e como uma das capacidades input (Saguin et al., 2018), que são os recursos que os atores da política podem gerar, mobilizar e usar.

Entretanto, a abordagem utilizada neste trabalho se diferencia das utilizadas em pesquisas anteriores por alguns fatores. Primeiro, trata-se a dimensão financeira de capacidade estatal não apenas como a capacidade extrativa ou fiscal dos Estados, um recorte frequentemente utilizado em estudos de capacidade estatal. Aqui, esta dimensão é analisada a partir da disponibilidade e da destinação de recursos financeiros para uma determinada política pública. Isso decorre da constatação de que um Estado pode ter capacidade extrativa e decidir não investir recursos financeiros em uma determinada temática que não está na agenda política prioritária do governo ou que possui baixa legitimidade social (Gomide et al., 2017; Loureiro et al.; 2020).

Em segundo lugar, almeja-se ir além de pesquisas que enfatizam ora o governo federal ora os governos municipais e investigar a relação de interdependência entre eles no que tange às capacidades estatais. Afinal, como mencionado por Grin e Abrucio (2018), capacidades estatais nos governos subnacionais, ainda mais em um país federalista marcado pela autonomia política municipal e pela interdependência na implementação de políticas públicas, não podem ser vistas de forma absoluta. Por isso,

analisa-se a dimensão financeira da capacidade estatal municipal no processo de implementação de uma política pública específica e compartilhada, assumindo que tal dimensão se constitui não apenas pela disponibilização e utilização de recursos financeiros por governos municipais, como também por incentivos e execuções orçamentárias e financeiras por parte do governo federal.

Além disso, o presente estudo revela-se importante considerando, por um lado, que a competência da política de habitação é de natureza concorrente entre os três níveis de governo, e por outro, que há uma escassez de debates que focalizem o estudo de capacidades estatais para produzir esta política pública no nível local. Os estudos na área de habitação geralmente priorizam abordagens relacionadas às dimensões socioespacial, gestão ambiental, institucional, fundiária, normativa e/ou projetual, secundarizando a dimensão financeira.

A revisão da literatura resultante da pesquisa bibliográfica ilumina o desenvolvimento deste artigo em duas perspectivas que se interrelacionam, quais sejam: (i) o debate teórico sobre capacidades estatais, buscando evidenciar sua evolução e suas dimensões, obviamente procurando focalizar na financeira de maneira a possibilitar um diálogo mais profícuo com os achados empíricos; (ii) o resgate histórico da política habitacional no contexto federativo como estratégia para se compreender as transformações normativas, institucionais e gestionárias que orientaram a referida política.

Como derivação dessas duas perspectivas tem-se a seguinte problemática, lucidamente delineada por Pinto (2005), qual seja: a produção de políticas públicas, em um sistema federativo, ocorre por meio da transferência de recursos e pela arrecadação própria. Maiores níveis de dependência de recursos provenientes de transferência ou de cooperação federativa por meio de programas que não garantam recursos, nem no momento e nem no montante requeridos pelos municípios podem comprometer a implementação da política, ainda que outras questões institucionais e administrativas estejam resolvidas, ou seja, a despeito das outras capacidades. Em geral, aquele tipo de cooperação se estrutura a partir de transferências discricionárias, as quais são de natureza mais instável e em geral atendem objetivos de execução de ações setoriais de forma descentralizada.

No caso das execuções orçamentária e financeira da função programática⁴ habitação, importa destacar que elas são, predominantemente, relacionadas às despesas de capital, logo sua demanda se encontra concentrada no tempo, o que requer que sejam assegurados recursos tanto orçamentários quanto financeiros para a sua execução (Pinto, 2005). Portanto, a composição e o tamanho da base econômica dos municípios, bem como as transferências provenientes dos entes federativos (estado e União) afetam diretamente o orçamento final. Não se pode esquecer que existem diferenças de estruturas financeiras entre os municípios, implicando em capacidades distintas para executar os gastos (capital e custeio) necessários para atender as demandas.

Pode-se supor que essa realidade de dependência financeira relativa para a produção da habitação de interesse social, no que diz respeito às transferências do Governo Federal, não é exclusiva de João Pessoa, a capital paraibana. Entende-se que a autonomia financeira é essencial para o processo de formulação e implementação da política de habitação de interesse social. Contudo, há que se reconhecer a existência de descompasso entre capacidades municipais e competências para viabilizar o referido processo.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são tecidas as considerações metodológicas. Na segunda, é feito um breve resgate do debate teórico acerca da capacidade estatal e sua dimensão financeira. Na terceira, discute-se a política de habitação de interesse social no contexto federativo a partir dos anos 2000. Na quarta seção, o exame é direcionado para a política de habitação em João Pessoa/PB na sua relação com a dimensão financeira.

2. Metodologia da Pesquisa

Metodologicamente foi feita pesquisa de natureza quantitativa que conta com estudo de caso único com estatística descritiva e exploratória de série histórica. Com relação às técnicas, além da revisão bibliográfica, adotou-se a pesquisa eletrônica, que foi realizada no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mantido pelo Tesouro Nacional, e no Sistema Sagres, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. O primeiro congrega informações presentes em diversos

⁴ A função programática corresponde ao maior nível de agregação das diversas despesas que são de competência do Setor Público.

documentos, como os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Tesouro Nacional e as Declarações de Contas Anuais (DCA) dos municípios brasileiros.

Registra-se, em específico, que os dados utilizados para a análise da execução orçamentária de João Pessoa foram obtidos a partir da base de dados abertos do Sistema Sagres, do Tribunal de Contas de Estado da Paraíba (TCE-PB), a qual reúne, de maneira mais detalhada, informações sobre despesas e empenhos efetuados pelas prefeituras paraibanas no período recente. É importante registrar que parte dos valores indicados nos empenhos apresentam distorções por não considerarem os estornos realizados no processo de execução da despesa. Para que os valores sejam corrigidos, o Sagres disponibiliza uma base de dados específica para os estornos, a qual foi cruzada com a base dos empenhos para consolidar os valores reais.

Foram, ainda, coletados dados no portal da Caixa Econômica Federal na aba referente ao Acompanhamento de Obras do Setor Público, o que possibilitou a identificação dos projetos que foram contratados por meio de operações onerosas (contratos de repasse/financiamento). Registra-se, ainda, que todas as figuras e as tabelas foram de elaboração dos autores a partir das bases de dados consultadas.

O presente estudo prioriza o exame das despesas classificadas na função programática Habitação. No entanto, é importante ressaltar que as gestões municipais podem divergir quanto à classificação dos empenhos e algumas despesas podem ser enquadradas em outras funções, como Urbanismo, por exemplo. Além disso, foge ao escopo do presente artigo discutir questões relacionadas à capacidade arrecadatória dos governos locais, ficando a análise restrita ao exame de aspectos referentes às despesas (empenhadas e pagas) na referida função. De modo concreto, situa-se essa função no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como, em alguns trechos, faz-se um esforço de entender a execução orçamentária e financeira da função programática habitação a partir do estabelecimento de comparações com outras funções (urbanismo, educação, administração, saúde e previdência social).

Por fim, em relação à escolha de João Pessoa, isso se deve ao fato de que, entre todas as capitais (e cidades) nordestinas, ela é a única que integra a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)⁵ do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que recebeu, nos últimos anos, recursos provenientes dos principais programas de

⁵ No Brasil, apenas as cidades de João Pessoa (PB), Goiânia (GO), Vitória (ES), Florianópolis (SC) e Palmas (TO) firmaram parceria com o BID no âmbito das ICES (Andrade, 2017).

habitação de interesse social federais (PAC-UAP, PPI/Favelas, Pró-Moradia, Urbanização, Integração e Regularização de Assentamentos Precários, FAR-Urbanização e PMCMV).

Esses programas/ações federais podem se conectar com a ICES em várias dimensões, destacando-se as seguintes: produção habitacional, urbanização de assentamentos, gestão urbana e ambiental. A ICES, por seu turno, traz uma dimensão importante considerada aqui essencial para dar suporte à efetivação daquelas outras, qual seja: a autonomia financeira.

Conforme consta no Plano de Ação João Pessoa Sustentável⁶ (BID, 2014, p. 56), João Pessoa

... apresenta baixo grau de autonomia financeira, com apenas 30% das receitas correntes provenientes de arrecadação própria, enquanto a média das demais cidades é 37% e para o conjunto das capitais brasileiras a média é de 52%. Isto sinaliza para uma limitação da autonomia e da capacidade do município em estabelecer suas prioridades, uma vez que boa parte de sua capacidade de investimento está condicionada pelas transferências do Governo Federal.

Tal constatação, mais do que fechar em definitivo conclusões acerca da autonomia financeira dos governos municipais, nos mostra a necessidade e a importância de se travar novos debates e realizar estudos e pesquisas que possibilitem entender tal autonomia não apenas na perspectiva arrecadatória, mas da execução orçamentária e financeira e da autonomia real daqueles governos para priorizar a produção de políticas públicas que não se estruturam a partir de arranjos cooperativos de políticas públicas.

3. Capacidade estatal e sua dimensão financeira

Os estudos sobre capacidade estatal vêm se intensificando na Ciência Política, Administração Pública e disciplinas correlatas (Silva et al. 2020; Aguiar & Lima, 2019; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Lindvall & Teorell, 2016; Cingolani, 2013). Há uma

⁶ Resultado da aplicação da metodologia da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). O Plano resultou “da colaboração entre o BID, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe), a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), e a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), em um processo participativo desenvolvido entre junho de 2013 e junho de 2014” (BID, 2014, p. 05).

vasta produção internacional sobre o tema e ela vem se expandindo no Brasil nos últimos anos (Aguilar & Lima, 2019; Gomes & Pereira, 2020).

Apesar disso, os estudos desse campo ainda são permeados por desafios analíticos: não há uma definição única e consensual deste conceito, o que gera polissemia e torna problemática sua utilização (Silva et al., 2020; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Lindvall & Teorell, 2016; Cingolani, 2013; Kocher, 2010). Outros autores descrevem que este é um conceito “*background*”, cuja ausência é utilizada para explicar falhas ou performances débeis (Saguin et al., 2018; Addison, 2009).

Frente a este dilema, estudos recentes passaram a compreender a capacidade estatal de uma forma multifacetada, em que o conceito é entendido a partir da existência e da relação entre múltiplas dimensões/subcapacidades/domínios (Silva et al., 2020; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Pires & Gomide, 2016; Gomide & Pires, 2014; Cingolani, 2013). Diante disso, recomenda-se que toda pesquisa sobre este tema deve necessariamente identificar de que dimensões trata (Cingolani, 2013), e responder, desde o início, à pergunta: capacidade para quê? (Hanson & Sigman, 2011). Além disso, o debate sobre capacidade estatal se complexifica em contextos federativos, como o brasileiro, nos quais muitas políticas públicas são co-produzidas pelo governo federal e governos municipais e em que há elevada desigualdade de capacidade administrativa entre os governos locais (Saguin & Ramesh, 2018; Grin & Abrucio, 2018; Grin et al., 2018; Papi et al., 2017; Grin, 2016; Gomes et al., 2017; Marengo et al., 2017).

Diante disso, a literatura brasileira vem chamando a atenção para a necessidade de se aprimorar o modelo analítico de capacidades estatais para alavancar seu potencial de explicação no que tange à ação de governos subnacionais (Grin & Abrucio, 2018; Gomes et al., 2017; Gomes & Pereira, 2020).

A demanda para se ampliar a compreensão sobre as capacidades estatais municipais se relaciona com a tensão existente entre as novas atribuições municipais decorrentes da descentralização de políticas e bens públicos estabelecida na Constituição de 1988 e as dificuldades de se promover as capacidades estatais municipais para responder às novas atribuições e status assumidos (Grin & Abrucio, 2018).

A maior parte da literatura que se dedicou a compreender as capacidades estatais de municípios brasileiros a associou com capacidade administrativa, utilizando como proxy as características weberianas (Gomes & Pereira, 2020). Há estudos, entretanto, que se dedicaram a analisar a autonomia financeira, uma das “capacidades estatais centrais”,

que é enfatizada neste artigo e um dos itens que mais pressiona os governos municipais. Embora ela esteja consagrada na Constituição de 1988, ela segue como um desafio para muitos municípios, exprimindo a desigualdade administrativa e de capacidade de extração de recursos locais (Grin & Abrucio, 2018).

Em tais estudos, a dimensão financeira de capacidade estatal é frequentemente associada com a capacidade extrativa ou fiscal dos Estados e tratada como uma variável dependente: Grin et al. (2018) adotam 4 dimensões (capacidade administrativa, capacidade técnica, capacidade institucional e capacidade política) para avaliar a performance da política fiscal municipal; Marengo et al. (2017) utilizam aspectos políticos e características weberianas da burocracia local para investigar a capacidade municipal de arrecadar recursos próprios como o IPTU.

Neste artigo, considerando o caráter de interdependência que caracteriza as políticas de habitação de interesse social no atual sistema federativo brasileiro, adota-se uma abordagem distinta, que reconhece a relevância da capacidade extrativa e fiscal de governos municipais, ao passo que privilegia a análise da disponibilidade e destinação de recursos orçamentários e financeiros para uma determinada política pública, que podem advir de distintos níveis governamentais. Ao fim e ao cabo, almeja-se compreender como se delinea a autonomia fiscal do município e como ela se relaciona com os financiamentos oriundos do governo federal e com o desenvolvimento local da política de habitação de interesse social.

4. Política Habitacional no contexto federativo: notas sobre o período recente

No início dos anos 2000, ocorreram importantes transformações na arquitetura institucional e normativa que influenciou diretamente a política habitacional brasileira, destacando-se: (i) a criação do Ministério das Cidades (MCidades)⁷, em 2003; (ii) a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004; (iii) a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005; e (iv) a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PLANHAB), em 2008.

Aqui, chama-se atenção para o Sistema, uma vez que ele pressupõe processos e dinâmicas entre as esferas governamentais (governo federal, estados e municípios) que

⁷A estrutura do MCidades estava organizada em quatro secretarias: habitação; mobilidade urbana; saneamento ambiental; e programas urbanos.

envolvem coordenação federal, cooperação e descentralização (administrativa, política e financeira) na implementação da política, instrumentalizada por meio de planos, programas e/ou projetos. Para Buonfiglio (2018, p.73), o Sistema foi pensado como mecanismo de coordenação e de indução de cima (esfera federal), mas estruturando e capacitando o poder municipal “abaixo”. Na perspectiva de uma efetiva descentralização na execução da política habitacional analisada aqui, pode ser pensado como um verdadeiro pacto entre todos os entes da Federação, na medida em que pensava em “dispor de uma estrutura institucional espelhada”, para além da estrutura institucional formal concentrada no Ministério, em aparelhos descentralizados (demais órgãos de governo como Secretarias) e esferas de poder para além daquelas institucionais (com controle social e participação popular) reequilibrando/redistribuindo a força política em todo o arranjo, porque, para além dos entes federados, combinando agentes públicos e privados da sociedade organizada.

Na realidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instaurado, mas passou a figurar como ‘regra simbólica’ (Meyer & Rowans, 1977), conferindo legitimidade ao governo federal, contudo não foi implementado de maneira efetiva (Klintowitz, 2015). Observar isso é relevante, pois a política de habitação, sobretudo a de interesse social, é uma área de política pública marcada pela elevada interdependência intergovernamental - tanto por ser uma responsabilidade constitucionalmente compartilhada quanto em função dos altos custos para sua execução - e pela ausência do referido sistema e de recursos federais regulamentados (transferências), como ocorre nas áreas de saúde e educação.

Silva (2014) destaca que o fato de a política habitacional se vincular com financiamento acaba conferindo destaque para as políticas econômicas que são de competência do governo federal, dentre as quais cita-se a de crédito e os sistemas de poupança, por exemplo. Assim, considerando que a responsabilidade constitucional pela política urbana pertence ao município e as políticas econômicas estão concentradas no governo federal, observa-se, uma vez mais, a importância dos arranjos intergovernamentais e da coordenação e cooperação federativa para a efetivação da política habitacional pela gestão municipal.

Com relação a isso, Gonçalves (2009, p. 33) observa que:

em relação aos arranjos federativos, a partir deste novo contexto a descentralização passa a depender mais da adesão dos níveis de governo subnacionais e o jogo federativo passa a depender mais

de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental (Abrucio, 2002 e 2005).

Como mencionado, a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, o poder e a discricionariedade sobre gastos constituem uma importante dimensão da capacidade governativa dos entes federativos, uma vez que isso interfere decisivamente na sua capacidade de formular e implementar políticas autonomamente.

É válido também retomar, e reforçar, que a política habitacional tem um elevado custo, implicando, na maioria dos casos, na elevação da dependência dos governos subnacionais (estados e municípios) em relação ao governo federal. De certa forma, tal quadro induz esses a aderirem aos incentivos e seguirem pautas definidas pelo poder central, as quais, necessariamente, não dialogam com especificidades locais.

Diante disso, parece admissível reconhecer que alcançar o objetivo de garantir moradia digna à população tal qual preconiza a PNH se reveste tanto de complexidade quanto de importância. Isso porque a problemática habitacional precisa ser enfrentada conjuntamente pelos diferentes níveis de governo tanto em termos do déficit quantitativo (produção de novas moradias) quanto do déficit qualitativo; das questões que afetam os assentamentos precários; da gestão socioambiental dos territórios, etc., de modo a garantir condições adequadas de habitabilidade para a população.

Para tanto, faz-se necessário a existência de capacidades estatais de diferentes dimensões (financeiras, administrativas, institucionais, técnicas e político-relacionais) de modo a fazer face às complexas e multifacetadas demandas da área de habitação, sobretudo quando se consideram as diferenças e as desigualdades existentes entre os estados e os municípios que compõem a nossa Federação. Além disso, não se pode esquecer que a habitação é uma mercadoria e a sua produção envolve diferentes agentes e interesses, tanto privados quanto públicos.

5. A Política de Habitação em João Pessoa/PB: um olhar sobre a capacidade financeira recente

João Pessoa, capital do estado da Paraíba, possui uma população estimada em 825.796 habitantes⁸. O Produto Interno Bruto (PIB) desse município em 2018, segundo dados do IBGE, foi de R\$ 20.036.726,17, o maior da Paraíba. Já o seu PIB per capita é o

⁸ Estimativa Censo IBGE, 2021.

6º maior do estado, alcançando R\$ 25.035,80. No ano de 2020, a receita de João Pessoa foi de R\$ 2.576.781.782,25.

Como bem registra Garson (2005), o orçamento é afetado por indicadores como tamanho populacional, composição e tamanho da base econômica, se o município é capital ou não, e se cumpri as exigências necessárias para acessar recursos dos entes governamentais.

De forma geral, as receitas provenientes de transferências correntes são expressivas e vem representando a maior participação no total das receitas correntes. De acordo com Garson (2005), as transferências intergovernamentais possuem um papel de grande importância como instrumento de política fiscal.

Essa realidade, todavia, não é exclusiva da capital paraibana, uma vez que a grande maioria dos municípios brasileiros dependem daquelas transferências oriundas dos governos federal e estadual. Tal dependência tende a impactar diretamente no processo de produção de políticas públicas, sobretudo daquelas que são de competência compartilhada e que não se estruturam a partir de arranjos de cooperação do tipo sistema de políticas públicas, como é o caso da política de habitação.

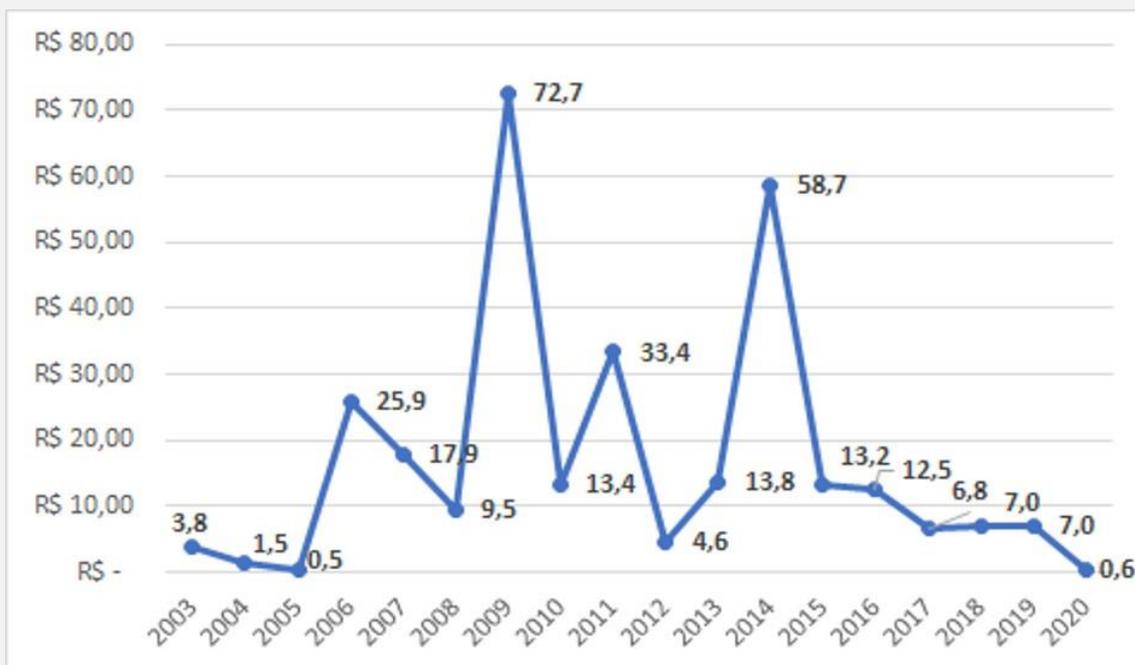
Entre 2003⁹ e 2020, as despesas da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) na função orçamentária da Habitação apresentaram oscilação ao longo da série histórica, com exceção dos últimos quatro anos, quando permaneceram em um patamar abaixo dos R\$ 10 milhões e despencaram ao montante de R\$ 570 mil em 2020.

Pode-se supor que tal redução se relacione com transformações ocorridas no cenário brasileiro a partir de 2016, sobretudo com a queda dos investimentos públicos de modo a atender a política de austeridade do governo do ex-presidente Temer, que impactaram diretamente na manutenção de estratégias de ação que vinham sendo desenvolvidas desde 2003 em virtude da criação do Ministério das Cidades (Santo Amore & Leitão, 2018). Registra-se, ainda, que em 2019 esse órgão foi extinto, passando parte da sua estrutura a integrar o Ministério do Desenvolvimento Regional.

A figura 1 apresenta, de forma sistematizada, a evolução da despesa empenhada na função habitação em João Pessoa.

⁹O início dos anos 2000 marcou o período de retomada da coordenação federativa, o que provocou importantes impactos no processo de produção de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, relacionados, por exemplo, à arquitetura institucional e normativa, bem como no financiamento de planos, programas e projetos.

Figura 1: Evolução da despesa empenhada na função Habitação entre 2003 e 2020 (em R\$ milhões)



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Sagres (TCE-PB).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI a preços de 2020.

Ao examinar as despesas pagas na função orçamentária habitação no período de 2003 a 2020, verifica-se que foi pago o montante de R\$ 78.748.707,73, o que corresponde a 40,81% da despesa empenhada. Das funções orçamentárias na área de desenvolvimento urbano, a de habitação foi a que apresentou o 2º menor percentual de despesas pagas (7,09%), ficando à frente somente da função orçamentária saneamento (4,75%).

Quando se analisa a despesa liquidada per capita na função habitação (Tabela 01), obtida pela razão entre o valor total liquidado sobre a projeção da população para o respectivo ano na função habitação, verifica-se que a referida despesa média de João Pessoa, considerando o período compreendido entre 2015 e 2020, foi de R\$ 9,24 (nove reais e vinte e quatro centavos).

Quando se utiliza o indicador despesas liquidadas per capita na função habitação para examinar a capacidade financeira do município verifica-se que João Pessoa, considerando todas as capitais nordestinas, ocupa a quarta colocação com média de R\$ 9,24, e Salvador apresenta a maior média no período (R\$ 13,40), conforme pode ser observado na tabela 01. É crível supor que as diferenças na despesa liquidada per capita podem, em alguma medida, serem reflexos de condições econômicas, sociais e administrativas distintas, as quais conformam disparidades regionais, que afetam o

comportamento da execução orçamentária e financeira, sem contar que constitui em obstáculos à cooperação para solução de problemas comuns. No período entre 2015 e 2020, a capital paraibana apresentou uma variação negativa (-93,0) no referido indicador.

Tabela 1: Despesa liquidada na função Habitação per capita (em R\$)

CAPITAIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Salvador	8,34	24,0	3,72	19,11	13,06	12,11	13,40
Fortaleza	8,73	25,8	10,24	12,49	10,23	6,97	12,40
Teresina	7,41	6,8	5,23	5,69	31,04	9,66	10,97
João Pessoa	10,01	25,6	5,67	6,58	6,87	0,70	9,24
Aracaju	19,34	13,6	2,57	0,27	0,86	4,84	6,91
São Luís	0,00	0,9	0,21	29,45	8,91	1,41	6,82
Natal	3,62	3,6	5,57	4,28	3,95	5,08	4,35
Recife	3,36	2,5	0,52	0,28	2,15	3,92	2,12
Maceió	0,75	3,1	2,59	2,81	1,62	1,00	1,97

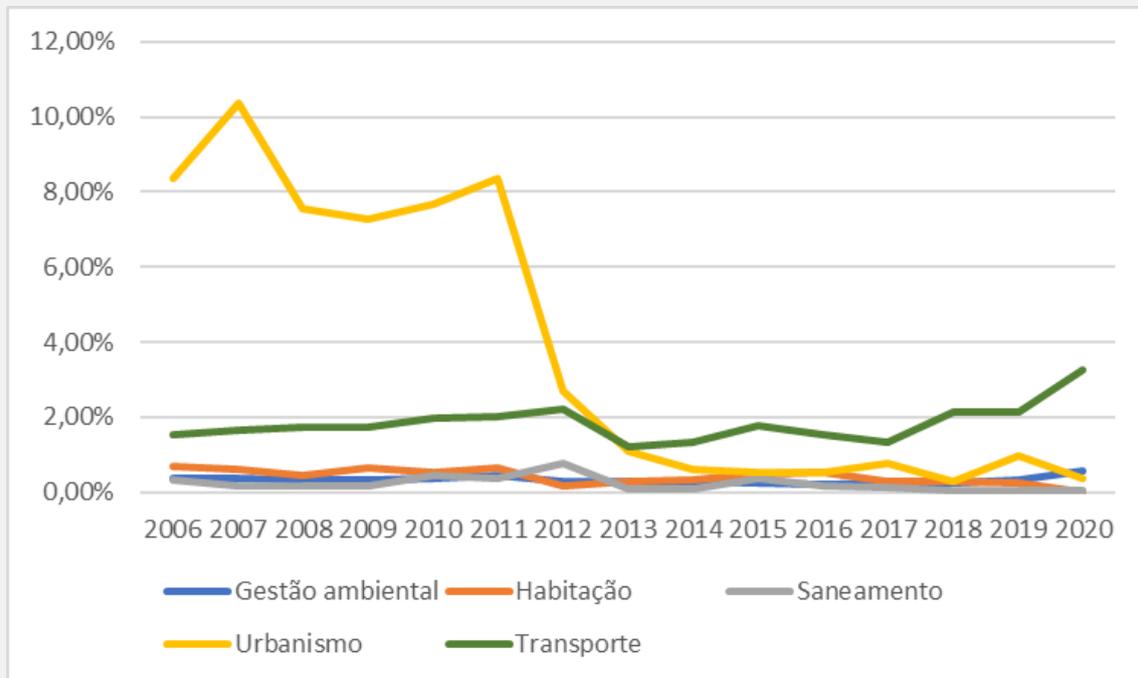
Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Finbra/Tesouro Nacional.

Conforme observado no debate inicial, a capacidade estatal se complexifica em contextos federativos, em particular quando se tem diversas políticas públicas produzidas de forma compartilhada pelos entes federados, e quando se considera a existência de elevadas desigualdades em termos de capacidade administrativa dos governos locais e de dependência desses em relação aos outros entes no financiamento das políticas.

Ao colocar os gastos em habitação sob uma perspectiva mais ampla do orçamento, percebe-se que essa função tem baixa prioridade na administração de João Pessoa quando se examina o período de 2010 a 2020. O indicador de priorização do gasto sugerido por Lima e Diniz (2016), dado pela razão entre o gasto em determinada função sobre o gasto total, é importante para sugerir quais são as prioridades do governo e quais funções estão sendo executadas para atender às necessidades da comunidade. Em João Pessoa, a priorização do gasto em habitação variou de 0,70% em 2006 para 0,03% em 2020. Outras

funções relacionadas ao desenvolvimento urbano também não ultrapassaram o teto de 3% do total gasto pela gestão municipal na maior parte do período analisado (figura 2).

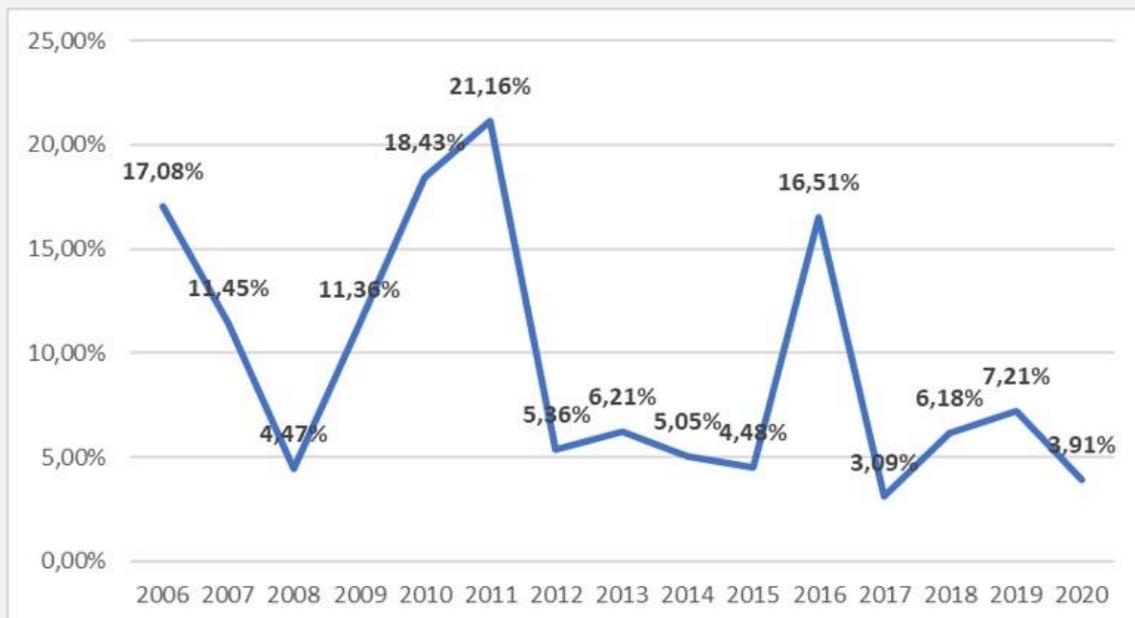
Figura 2: Priorização da despesa liquidada pela PMJP nas funções relacionadas ao desenvolvimento urbano entre 2006 e 2020



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Finbra/Tesouro Nacional.

Além da baixa priorização, os dados orçamentários indicam um descompasso entre os valores apresentados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e o que de fato foi executado pela gestão municipal. Considerando o período analisado, o maior aproveitamento da dotação inicial se deu em 2011, quando a PMJP liquidou 21,16% do montante previsto na peça orçamentária (figura 3).

Figura 3: Razão entre valor previsto na LOA e despesas liquidadas na função Habitação



Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Tesouro Nacional.

A comparação da execução orçamentária com outras funções (figura 3) reforça a dificuldade da gestão municipal para cumprir um dos seus principais instrumentos de planejamento, a LOA. O fato encontra respaldo nos estudos de Arretche (2010), que classifica as políticas descentralizadas em dois tipos: as reguladas, as quais possuem legislação e supervisão federais, com menor autonomia decisória dos governos subnacionais; e as não reguladas, em que os municípios têm autonomia tanto para a execução das políticas (*policy-making*) como para a tomada de decisão (*policy decision-making*). Educação e saúde, por exemplo, são classificadas como políticas reguladas, enquanto habitação, infraestrutura e transporte são exemplos de políticas não reguladas e, como consequência, teriam menor prioridade na agenda municipal.

No mesmo sentido, Ribeiro e Salvador (2018) afirmam que a vinculação de recursos orçamentários é um fator que tem garantido maior regularidade na execução financeira na área da educação nos últimos anos. O financiamento da habitação, por outro lado, tem apresentado comportamento irregular e instável, entre outros fatores, em função da falta de vinculação orçamentária obrigatória, fato que viabiliza, segundo os autores, maior intervenção do capital nas políticas de habitação.

Pode-se supor que outro fator explicativo para a não perenidade e para o baixo nível de gastos diretos das prefeituras em habitação foi a não efetivação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ao longo dos anos, tendo a situação

sido agravada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009.

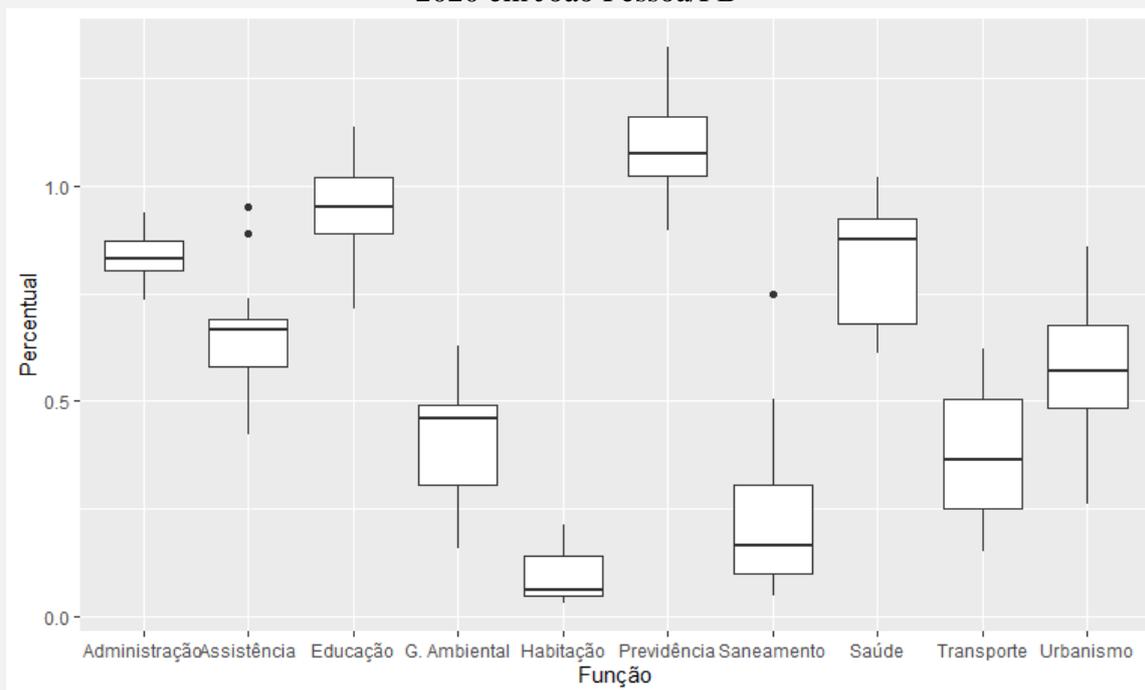
Ambos os programas foram priorizados em relação ao SNHIS, fato evidenciado pelo deslocamento de recursos desses para o PAC e o PMCMV. De forma geral, pode-se supor que tal priorização representou a elevação do aporte de recursos para os municípios na função habitação, primeiro.

Segundo, tem-se um programa como o PAC que, em princípio, não estaria sujeito a contingenciamentos de recursos alocados na sua rubrica, o que sob a perspectiva financeira representa um aspecto fundamental, sobretudo quando se trata da política de habitação, de um lado. De outro, formas de controle social e mecanismos de redistribuição, conforme previstos no FNHIS não estavam atrelados ao PAC.

Terceiro, o PMCMV se estrutura a partir de uma lógica na qual a atuação da gestão municipal ocorre, na maioria dos casos, de forma pontual, não dialogando, portanto, com o que se preconizava o Sistema e a Política Nacional de Habitação, sobretudo no que se refere à produção de moradias em áreas urbanizadas e bem localizadas (Silva, 2014).

A razão entre os valores previstos na LOA e liquidados no período entre 2006 e 2020 (figura 4) sinaliza a tendência de baixa execução orçamentária das funções relacionadas ao desenvolvimento urbano. Habitação, gestão ambiental, saneamento e transporte, na maior parte do período analisado, apresentaram índices de execução abaixo de 50%. Esse cenário pode ser atribuído ao fato de que os dispêndios nessa área são compostos majoritariamente por despesas de capital, cuja execução é mais complexa do que as despesas correntes, que dominam as funções com elevado índice de execução, como previdência social e administração.

Figura 4: Razão entre valores previstos na LOA e liquidados por função entre 2006 e 2020 em João Pessoa/PB

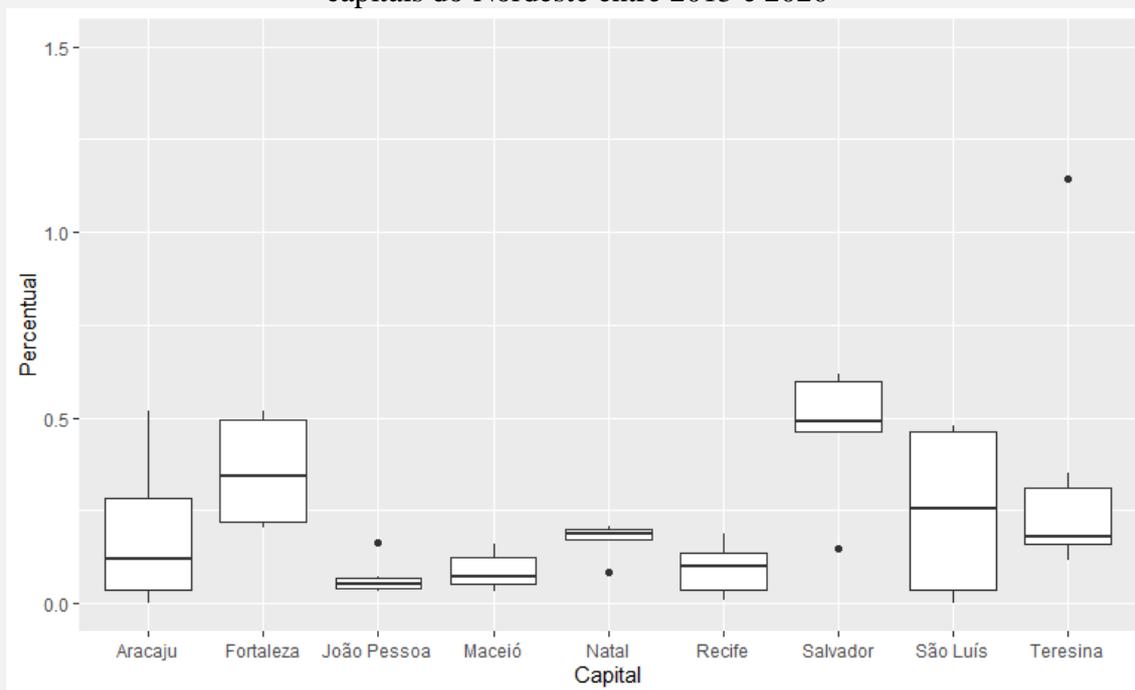


Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Finbra.

O descompasso entre os valores presentes na LOA e a efetiva execução do orçamento na área da habitação levou o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) a notificar a Secretaria Municipal de Habitação, entre os anos de 2014 e 2017. Conforme os relatórios de auditoria da Corte, trata-se de uma prática corriqueira na política habitacional a fixação elevada de despesas na LOA e a baixa execução orçamentária, fato que indica a relativa falta de planejamento orçamentário do município.

Embora sejam flagrantes as deficiências na execução orçamentária da habitação em João Pessoa, esse não pode ser considerado um fenômeno isolado, haja vista que essa função apresenta uma execução abaixo dos 50% na maior parte das capitais do Nordeste (figura 5), indicando uma deficiência estrutural das políticas formuladas nessa área.

Figura 5: Razão entre despesas liquidadas e previstas na LOA para Habitação nas capitais do Nordeste entre 2015 e 2020



Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Finbra.

Uma vez que a maior parte das despesas destinadas à política habitacional é discricionária, permanece sujeita aos contingenciamentos da gestão municipal ao longo do ano. A situação torna-se ainda mais evidente nos últimos anos da série histórica, marcados pela crise econômica e contenção dos gastos públicos, sobretudo em despesas de capital.

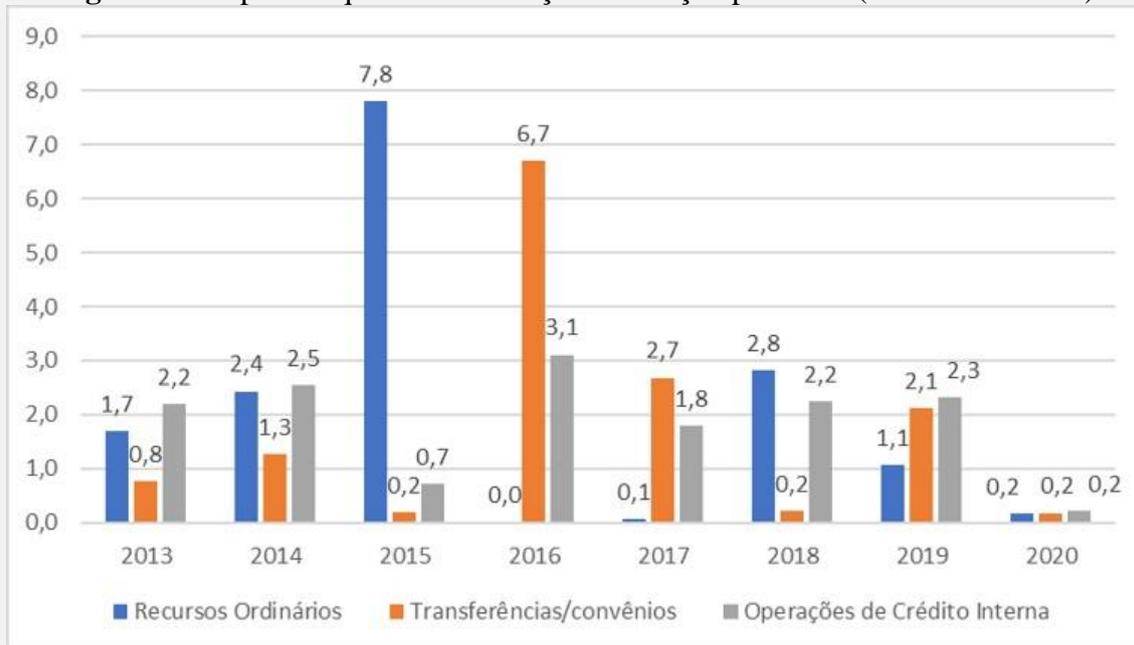
Com relação às transferências discricionárias, Garson (2005, p. 08) observa que essas são “de caráter mais instável e que podem atender a objetivos de execução descentralizada de ações setoriais, através de convênios entre entes da federação, ou simplesmente às exigências do jogo político- emendas de parlamentares federais e estaduais aos respectivos orçamentos, com o objetivo de atender demandas de suas bases políticas”.

Vale destacar que os investimentos realizados pelos governos municipais, isso inclui também aqueles na área de desenvolvimento urbano, são basicamente financiados com recursos obtidos ao longo de determinado exercício fiscal.

A relativa instabilidade na execução orçamentária na área da habitação pode ser verificada de maneira mais detalhada a partir da classificação por fonte dos recursos (figura 6). Entre 2013 e 2020, observa-se que 35% das despesas liquidadas pela Prefeitura

Municipal de João Pessoa (PMJP) têm como fonte recursos ordinários, 33% têm origem a partir de operações de crédito, e 31% por meio de transferências. A figura 6 detalha a composição dos gastos pela fonte dos recursos a cada ano.

Figura 6: Despesas liquidadas na função Habitação por fonte (valores nominais)



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Sagres (TCE-PB).

Nota: A análise quanto à fonte dos recursos gastos na função Habitação considerou o período entre 2013 e 2020, uma vez que essa informação só passou a ser disponibilizada pelo Sagres a partir desse ano.

O exame da figura 6 evidencia que a capital pessoense apresenta elevada dependência de recursos onerosos (operações de crédito com recursos do FGTS) advindos de contratos de repasses celebrados entre a União e o município e não-onerosos resultantes de convênios formalizados entre esses dois, mediante o uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Destaca-se que ao Estado, no caso do presente artigo à gestão municipal, em se tratando de recursos onerosos, diferentemente dos não-onerosos, há a exigência de que os valores do financiamento sejam devolvidos, cabendo ao município o papel de direcionar a sua aplicação.

Embora a análise realizada no presente estudo indique um equilíbrio entre as fontes dos recursos aplicados na função habitação, percebe-se que mesmo os gastos efetuados com recursos ordinários são decorrentes da indução federal a partir do PMCMV ou de outros programas federais, como o PAC e o Pró-Moradia. No período entre 2013 e 2020, os dados do Sistema Sagres indicam que os projetos que receberam o maior

volume de recursos foram os empreendimentos do PMCMV: Saturnino de Brito (R\$ 14,3 milhões), Vista Alegre (R\$ 5,8 milhões) e Nice Oliveira (R\$ 4,5 milhões).

O município de João Pessoa tem 03 contratos de repasse¹⁰ no âmbito Programa Pró-Moradia, quais sejam: i) Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do Bispo, Alto Mateus, Favela do S e Varadouro (Contrato 0229026-30; Ano: 2008; ii) Remoção e Reassentamento de 400 unidades habitacionais, Instalação de Rede de Esgoto, Abastecimento de Água, Pavimentação, Drenagem, Muros Contenção, Equipamentos Comunitários, Trabalho Social e Regularização Fundiária (Contrato: 0350330-84, Ano: 2012); e iii) Urbanização e Regularização da Comunidade Riachinho (Contrato: 0527630-83; Ano: 2019). O valor total do investimento dos três projetos é de R\$ 62.515.858,65, sendo R\$ 55.020.192,89 de repasse e R\$ 7.495.665,76 de contrapartida da gestão municipal.

É crível supor que os valores expressos na figura 5, sobretudo no período entre 2013 e 2016, se relacionam com o projeto indicado no item ii, tendo em vista o início da sua execução, mas também com a execução do referido no item i, pois conforme informações do Sistema de Acompanhamentos de Obras do Poder Público ancorado no portal da Caixa, a última medição do ocorreu em 2016.

Considerando o exposto, tem-se aspectos relevantes da política de habitação, em alguma medida já expostos em seções anteriores, e que dialogam com os achados empíricos, vejamos: (i) o elevado custo dos programas/projetos/ações na área de habitação são predominantemente gastos de capital, significando que sua demanda se encontra concentrada no tempo, exigindo que os recursos sejam assegurados, em geral, no médio e longo prazos; (ii) é notório que os recursos provenientes de outras fontes (transferências e operações de crédito) afetaram sensivelmente o orçamento final na função habitação. De todo modo, destaca-se que tanto as transferências quanto a composição e o tamanho da base econômica afetam o orçamento, não apenas na referida função, mas em sua totalidade; (iii) a política de habitação é complexa, multifacetada e multissetorial e diversos atores (estatais e não estatais, de diferentes escalas) atuam na sua produção, o que exige capacidade estatal nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional “afinadas”, na medida em que garantir a efetivação de tal política requer tempo e sincronia.

¹⁰ Informações obtidas no <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-cid.asp>. Acesso em: 10 jun de 2021.

6. Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de traçar um panorama da execução orçamentária em João Pessoa, como forma de iluminar a compreensão acerca da capacidade financeira da gestão municipal para desenvolver a política habitacional. Os resultados obtidos a partir da análise desse município não podem ser generalizados à totalidade das gestões municipais brasileiras, tendo em vista a heterogeneidade em termos de capacidade estatal em suas diferentes dimensões que existe entre elas. Todavia, eles oferecem insumos interessantes para se pensar os potenciais e limites da implementação de políticas de habitação de interesse social por governos municipais.

Primeiro, reforçam a leitura de que há uma significativa dependência municipal de recursos federais provenientes de programas habitacionais ad hoc. Isto indica baixa autonomia financeira municipal na área de habitação, ao mesmo tempo em que demonstra a crescente importância que o federalismo cooperativo adquiriu a partir do início dos anos 2000 com o fomento a diferentes programas/ações federais de implementação local.

Segundo, dada a dependência financeira em relação a fontes de recursos externas ao município, muito em razão da concentração de recursos e poder de decisão na esfera federal, pode-se supor que, de certa forma, essa induza o comportamento das gestões municipais. Em princípio, isso não seria um problema se tal indução ocorresse de maneira perene, coordenada, cooperativa e participativa, inclusive poderia partir das estruturas e dos instrumentos pré-existentes potencializando-os, tanto nas dimensões técnico-administrativa quanto político-relacional. Em decorrência dessa potencialização, as gestões municipais poderiam diversificar suas estratégias de ação a partir da efetivação de ações diferenciadas no sentido de efetivar a provisão habitação nas suas diferentes modalidades.

No entanto, o que se observa é o caráter impermanente de tais incentivos, que afetam a política habitacional desenvolvida localmente. Quando há oportunidades de financiamento federal, os governos municipais tendem a aderir aos programas habitacionais propostos e elaborados pela União, orientando seus recursos e capacidades para viabilizar ou complementar tais ações. Por outro lado, na ausência de tais incentivos, os governos subnacionais diminuem o porte das intervenções e se veem impelidos a reorganizar suas ações, orientando seus escassos recursos para tentar responder, ainda que de forma incipiente, ao problema habitacional local.

Os resultados apontam, ainda, para a relevância que as operações onerosas têm na gestão municipal de João Pessoa para o financiamento de projetos habitacionais, revelando não apenas a dependência financeira, mas um “custo adicional” intrínseco àquelas operações, que tende a ser ainda maior quando se trata de programas e/ou projetos de que tem como objeto ações de urbanização integral ou parcial, remoções e/ou reassentamentos em comunidades. Esse é o caso da capital pessoense quando se verifica os contratos de repasse firmados.

Quarto, os resultados também apontam que a política de habitação social, em comparação com outras áreas de políticas públicas, possui fragilidades que afetam a disponibilidade de recursos financeiros e sua execução orçamentária. Em políticas públicas nas quais existem sistemas consolidados com garantia de repasses de recursos, como a saúde, educação e assistência, e/ou que envolvem despesas de pessoal, como a área de administração, observa-se melhor comportamento ao se analisar o indicador razão entre valores previstos na Lei Orçamentária Anual e empenhados por função.

Isso evidencia, ainda, a dificuldade que se tem em garantir recursos permanentes para a política de habitação, sobretudo em virtude do seu elevado custo, conforme observado anteriormente e da possibilidade de contingenciamento pela própria administração municipal.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa apresenta alguns limites, como o foco num caso único, João Pessoa, e em análises estatísticas. Estudos futuros podem investigar outros contextos municipais, com vistas a averiguar se neles também existem os limites de capacidade estatal na sua dimensão financeira para promover a política de habitação como os encontrados neste artigo, e também a explorar razões explicativas que contribuam para ampliar a compreensão sobre a reduzida alocação financeira municipal e a baixa taxa de execução orçamentária.

Referências

Abrucio, F. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67.

Aguiar, R. B. de, & Lima, L. L. (2019). *Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração*. BIB, p. 1-28.

Andrade, R. O. (2017). *O BID como ator internacional no fomento de políticas públicas para cidades e municípios: uma análise sobre a Iniciativa Cidades Emergentes e*

Sustentáveis em João Pessoa. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal da Paraíba- UFPB, João Pessoa, PB.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53(3), 587-620. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>

Buonfiglio, L. (2018). Análise da Política Urbana Habitacional Brasileira da última década. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 61-90, mai./ago. p. 62-91.

Cingolani, L. (2013). The state of State capacity: A review of concepts, evidence and measures. *Working Paper*, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT.

Gomes, M. D. L., Ferreira, P. A., & Amancio, J. M. (2017). Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*.

Gomide, A. A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12.
Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Gonçalves, R. d. R. (2009) *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 155f. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas- FGV. São Paulo. 155f.

Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. A. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.

Kocher, M. (2010). State Capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5(2).

Lima, S. D., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas, 576.

Lima, S. C. de (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental/ Severino Cesário de Lima, Josedilton Alves Muniz. – 1. ed. – São Paulo: Atlas.*

Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: A conceptual framework*. (STANCE Working Paper Series, n. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University.

Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>.

Pinto, S. G. B. (2005). *Capacidade e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano*. Anais do XI Encontro Nacional da

Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
Salvador/BA.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. de A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. doi: 10.1590/1678-987316245806.

Ribeiro, I. R., & Salvador, E. da S. (2018). Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálisis*, 21(1), 76-85. <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p76>.

Saguin, K.; Tan, S. Y.; & Goyal, N. (2018). *Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis*. [Paper prepared for the International Workshop on Public Policy]. University of Pittsburgh, Pittsburgh.

Santo Amore, C; Leitão, K (2018). “*o espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas*”. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4898878/mod_resource/content/1/FES_Austeridade%20e%20moradia_02.pdf

Silva, R. G., Valadão, V. M., Jr., Silva, V. V., & Dantas, A. H. (2020). Capacidade estatal: panorama das pesquisas entre 2009-2019. In: *Anais do 44º Encontro da ANPAD*, Maringá, Paraná.

Silva, R.G. (2014), *Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 154f.

Wu, X; Ramesh, M.; & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171.

Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre

Pandemic crisis and the institutionalization of the Unified Social Assistance System in the Metropolitan Region of Porto Alegre

Luciana Papi¹ 
Gianna Reis Vargas² 
Gislaine Thompson dos Santos³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60427

Recebido em: 03/08/2021
Aprovado em: 22/11/2021

Resumo: A Assistência Social (AS) foi considerada fundamental para a mitigação dos efeitos da pandemia de COVID-19. Este artigo questiona se o processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) pode ser afetado pela conjuntura da crise pandêmica. Mobilizando a literatura de mudança institucional, buscamos entender como a política pública tem sido implementada no contexto, se houve alterações significativas nas estruturas de AS, sobretudo nas condições de trabalho dos servidores de linha de frente. Foi aplicado um questionário on-line com trabalhadores atuantes na AS dos municípios da RMPA entre maio e junho de 2020 e analisadas 53 respostas de 22 dos 35 municípios. Achados da pesquisa revelam que a situação de crise não alterou de imediato as estruturas de AS municipais estudadas, por outro lado, deixou mais evidente as precariedades já enfrentadas.

Palavras-chave: assistência social. mudança institucional. pandemia de COVID-19. implementação de políticas públicas.

Abstract: Social Assistance was considered essential to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic. This article questions whether the institutionalization process of the Single Social Assistance System in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA) can be affected by the conjuncture of the pandemic crisis. By mobilizing the literature on institutional change, we seek to understand how public policy has been implemented in the context, if there have been significant changes in the structures of SA, especially in

¹ Doutorado em Ciência Política pela UFRGS – E-mail: luppapi@yahoo.com.br.

² Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS – E-mail: gvargasreis@gmail.com.

³ Graduanda em Políticas Públicas – E-mail: gislainethompson@gmail.com.

the working conditions of frontline employees. An online questionnaire was applied to workers working in the AS of the municipalities of RMPA between May and June 2020 and 53 responses from 22 of the 35 municipalities were analyzed. Research findings reveal that the crisis situation did not immediately change the studied municipal AS structures, on the other hand, made the precariousness already faced more evident.

Keywords: social assistance. institutional change. COVID-19 pandemic. implementation of public policies.

1. Introdução

O cenário complexo da pandemia de COVID-19 evidenciou o quanto a proteção social de um país é fundamental na mitigação dos seus efeitos. A importância da política pública de saúde e a necessidade de investimentos contínuos de longo prazo no Sistema Único de Saúde (SUS) ficaram notórios. Mas o contexto também demonstrou que outras políticas sociais, como a Assistência Social (AS), são indispensáveis para conter os efeitos da crise, seja nos aspectos ligados às ações coordenadas com a saúde, seja nos aspectos socioeconômicos, uma vez que a população mais vulnerável é a que sofre mais negativamente os efeitos dessa pandemia.

No entanto, se por um lado a pandemia chamou a atenção para a indispensabilidade dessa política pública; por outro, sabe-se que nos últimos anos, em especial após o impeachment da presidenta Dilma (Jinkings, Doria & Cleto, 2016; Souza, 2016; Miguel, 2019), ela vem sofrendo contínuos desinvestimentos tanto em aspectos financeiros, quanto institucionais, que ameaçam a sua continuidade e sua proposta de política pública universal, alavancada desde 2004 com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entendendo que a institucionalização de política pública como um processo iniciado pela conformação das regras e normas, seguido pela construção de estruturas materiais e simbólicas que permitem que a mesma atinja seus objetivos estratégicos e possua continuidade no tempo, mesmo diante de opositores (Immergut, 2007, Tolbert; Zucker, 1999; Hall & Taylor, 2003; Pierson, 2004), neste artigo buscamos entender: o processo de institucionalização do SUAS pode ser afetado pela conjuntura da crise pandêmica? Se na literatura neoinstitucionalista as crises são tidas como promotoras de mudanças incrementais - dadas as lacunas deixadas pelas normas (Mahoney & Thelen, 2010) - podemos supor que a crise provocada pelo novo coronavírus pode incentivar um

movimento de retorno às práticas assistencialistas relegando a institucionalização do SUAS, em curso, a segundo plano?

A fim de problematizar este debate, neste artigo temos por objetivo entender como a política de AS dos municípios da RMPA tem sido implementada no contexto de pandemia da COVID-19 e se têm ocorrido mudanças significativas nas estruturas e afetado o processo de institucionalização. Com base no referencial sobre mudança institucional buscamos verificar especificamente: 1) se houve manutenção ou fechamento de equipamentos públicos de AS; 2) se ocorreu redução ou priorização ou ampliação de serviços específicos voltados à proteção social ante à COVID-19; e 3) se houve modificação quantitativa no quadro de trabalhadores do SUAS, sejam contratados ou voluntários, e como esses se sentiram ao atuarem em serviços de AS frente a uma crise pandêmica.

Partindo do pressuposto que as estruturas que compõem o primeiro estágio de institucionalização (Papi, Dias, Santos & Johansson, 2020) são fundamentais para que as gestões locais de AS possam lidar com a crise, verificamos como os trabalhadores de linha de frente atuaram, quais aportes possuíam para a realização de suas funções e como se sentiram diante do contexto pandêmico.

Essa pesquisa se soma aos demais esforços⁴ que estão sendo feitos no Brasil para entender o papel das políticas setoriais no combate aos efeitos da pandemia. Em especial, àquelas que se preocupam com o funcionamento das políticas sociais na “ponta” e como tal contexto pode afetar a (d)estruturação das políticas públicas e em consequência, seus trabalhadores.

Para atender aos objetivos do artigo, nas páginas que seguem, apresentamos a discussão teórica, contextualizando como as crises podem ser entendidas como motivadoras de mudanças nas rotas de institucionalização de políticas públicas e como se desenvolveu a trajetória de construção da política de AS no Brasil. Logo a seguir, descrevemos a metodologia utilizada no trabalho e apresentamos nossos achados, com

⁴ A partir de uma busca na plataforma Portal de Periódicos da CAPES e no Google Acadêmico procuramos verificar se e como pesquisadores estão mobilizando esforços na investigação do contexto de pandemia de COVID-19 nos âmbitos da AS e saúde. Resultaram, assim, cinco textos acadêmicos e instrucionais (Silva; L. F., 2020; Silva; N.; Pinheiro, 2020; Moraes et al, 2020; Andion, 2020). Ademais, o Núcleo de Estudos da Burocracia, da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (NEB/EAESP/FGV) promoveu uma pesquisa sobre as condições de trabalho dos profissionais da linha de frente, em meio a pandemia de COVID-19 no Brasil. Uma série de relatórios foram lançados, a partir das três etapas da pesquisa, abarcando as diferentes realidades dos burocratas de diversas políticas públicas: educação, saúde, assistência social, segurança pública e o poder judiciário

resultados e discussões sobre o processo de (des)institucionalização da política de AS no Brasil.

2 Referencial teórico

2.1. Crises e institucionalização de políticas públicas

No debate sobre instituições e processos de institucionalização desenvolvido nos estudos do neoinstitucionalismo desde os anos 1970 (Berger & Luckmann, 2006; Pierson, 2004; Tolbert & Zucker, 1999), há a preocupação em entender os processos que formatam as instituições, como elas permanecem no tempo, influenciam o jogo político e as políticas públicas⁵. Assim, se instituições podem ser compreendidas como “procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política” (Hall e Taylor, 2003, p. 196) que condicionam o comportamento dos atores, das políticas públicas, das organizações e dotam as políticas de perenidade ao longo do tempo; institucionalização pode ser entendida como o processo que leva à construção desses procedimentos e estruturas autônomas às mudanças contingenciais (Immergut, 2007, Tolbert & Zucker, 1999; Hall & Taylor, 2003; Pierson, 2004). Desta forma, neste tipo de análise deve-se considerar mais do que apenas a estrutura formal/legal (um primeiro estágio de institucionalização) das políticas públicas, mas a conformação de estruturas materiais e simbólicas que sustentam tais políticas no tempo.

Contudo, se o conceito de instituição aponta para um conjunto de características relativamente duradouras incrustadas em processos e políticas; e institucionalização o caminho que produz comportamentos e estruturas que não podem ser alterados facilmente, como pensar a mudança? Sobretudo, como pensá-la se a conexão entre instituição e persistência faz com que as abordagens neoinstitucionalistas se concentrem mais na explicação das continuidades? (Mahoney & Thelen, 2010).

Parte dos neoinstitucionalistas históricos explicam as mudanças baseando-se nas chamadas “situações críticas”, que podem ser compreendidas como momentos decisivos

⁵ Enquanto a vertente sociológica traz a perspectiva de que a ação dos atores conformam padrões sociais, que posteriormente se traduzem em regras que se reproduzem e incidem sobre eles (Berger & Luckmann, 2006; Tolbert & Zucker 1999); a vertente histórica postula a ideia de que a trajetória da política e das políticas públicas (*path dependence*) condiciona decisões e políticas posteriores, encorajando as forças sociais a se reproduzirem e repetirem (Pierson, 2004).

da vida política em que se fazem escolhas cruciais, ou momentos de transição externos que direcionam a determinadas mudanças e excluem outras, podendo levar a um caminho que moldará a política por anos (Lipset & Rockan, 1967; Collier & Collier, 1991).

Entretanto, uma geração de estudos recentes, insatisfeita com a ideia de que apenas choques exógenos produzem mudanças, argumentam que essas podem ocorrer de forma endógena e incremental, se acumulando e produzindo uma significativa transformação (Mahoney & Thelen, 2010). Conforme esses autores, a mudança institucional ocorre, muitas vezes, quando os problemas de governo abrem espaço para os atores interpretar e implementar regras existentes de novas maneiras. Mas elas só são possíveis porque as instituições carregam em sua própria dinâmica um potencial de mudança que emana não apenas da natureza politicamente controvertida, mas também de um grau de abertura na interpretação e aplicação dessas regras. Em suma, os autores propõem que as propriedades básicas das instituições podem conter dentro delas as possibilidades de mudança.

Destá forma, espera-se mudanças incrementais quando houver falhas ou pontos fracos entre a regra e sua interpretação; ou na regra e no seu cumprimento. Assim, para explicar a mudança, Streck e Thelen (2005) produziram quatro tipos de modelos: a) Substituição, que indica a remoção de regras antigas e colocação de novas; b) Estratificação, a colocação de novas regras acima ou ao lado de existentes; c) Desvio, quando ocorre mudanças em regras devido alterações no ambiente; e, d) Conversão, em que há mudança das regras vigentes devido à sua redistribuição estratégica. Analisando o programa de seguridade social dos Estados Unidos, que hoje difere muito daquele concebido nos anos do governo Roosevelt, os autores argumentam que a continuidade institucional só aparenta existir, pois existiram contínuas mudanças e adaptações institucionais de curto prazo que alteraram o sistema possibilitando ao mesmo, a estabilidade de longo prazo.

No caso do SUAS, essa referência permite problematizar se a crise causada pela pandemia do novo coronavírus poderia acelerar um processo, já em curso, de desestruturação da política de AS; dada a alteração no ambiente governamental e as exigências que se colocam sob essa política pública. Aqui, consideramos que o SUAS, mesmo que bastante organizado pelas regras federais (Normas Operacionais Básicas e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS), possui algumas lacunas legais, tais como às fragilidades nas regras de financiamento, que deixam margens para mudanças;

assim como, fragilidades em suas estruturas materiais e de recursos humanos na implementação da ponta (Streck & Thelen, 2005).

Quanto às lacunas legais, contrariamente às políticas de educação e saúde, a AS não possui a obrigatoriedade de transferências constitucionais vinculadas, o que torna o seu financiamento oscilante e dependente das “capacidades” e “escolhas” dos entes federados implementadores. Isso pode afetar o processo de institucionalização do SUAS em território nacional, uma vez que impacta nas possibilidades de transformar as normas em realidade, a começar pela composição do corpo burocrático da política pública. Com essa fragilidade, a política pública fica vulnerável aos ciclos políticos partidários.

Conforme evidenciamos em pesquisa feita na Região Metropolitana de Porto Alegre (Papi et al, 2020) acerca da institucionalização⁶ do SUAS, ainda há precariedades nos municípios da região para completar tal processo. Verificou-se como as estruturas materiais, humanas e simbólicas foram sendo compostas ao longo dos anos de 2010 a 2019, e como os trabalhadores se habituaram e implementaram novas regras. A pesquisa concluiu que não é possível afirmar a existência de uma “institucionalização total” do SUAS devido às constantes oscilações, naquele período, na construção de estruturas como, fechamento de CRAS e CREAS, modificação e redução, em especial, de serviços de alta complexidade, e uma queda significativa no número de estatutários. Em função disso, entendemos que no caso da RMPA, existiram espaços para mudanças do tipo “desvios de agenda”, conforme sugerem Mahoney e Thelen (2009). Como mostraremos na próxima seção, a AS demorou a se efetivar como política pública e até hoje carrega as marcas de sua trajetória inicial de caridade e assistencialismo. Quando se abrem “janelas de oportunidades”⁷ no debate público para a entrada de soluções “imediatas” (e imediatistas) a problemas como a pobreza, velhas soluções como o assistencialismo e o voluntariado, por exemplo, são propostas; legados capazes de desviar a AS de sua concepção universalizante e garantidora de direitos. Nas páginas que seguem,

⁶ Realizamos no ano de 2020 a pesquisa “Institucionalização do SUAS na Região Metropolitana de Porto Alegre” desenvolvendo referencial teórico e metodológico para mensuração de Institucionalização. Buscando identificar de que forma esse processo ocorreu na RMPA e em que estágio se encontra entre os anos de 2010 e 2019. Nos detivemos nas continuidades e rupturas da implementação do SUAS, em especial, observando os equipamentos, serviços socioassistenciais e as equipes de trabalhadores. Os achados revelaram oscilações na prestação de serviços e número de trabalhadores nas prefeituras, indicando, assim, que o SUAS na RMPA encontra-se em um estágio de semi-institucionalização (Papi et al, no prelo)

⁷ Termo cunhado por Kingdon (2003) para compreender os momentos de mudanças a partir de crises. Para o autor as crises são encadeadoras de janelas de oportunidades, propiciando a modificação da agenda de prioridades públicas e trazendo um momento de definição dos rumos da ação pública em um determinado contexto social.

demonstramos os caminhos percorridos pela política de AS no Brasil como forma de explicitar as etapas de construção e desconstrução dessa política pública.

2.2. Legados da assistência social no Brasil e o processo de institucionalização

Apesar do inegável avanço normativo da AS a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), assim alçada ao *status* de política pública compondo o Sistema de Seguridade Social, e com a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); os anos 1990 foram marcados por um contexto de descentralização - administrativa e financeira - e enxugamento do Estado, trazendo grandes dificuldades para a institucionalização da AS em âmbito local, conforme idealizada (Papi, 2014). Somada às limitadas condições municipais de assumir às novas responsabilidades em termos de políticas públicas e a baixa coordenação federal, muitos municípios continuaram a implementar ações assistencialistas e a fazer uso político da situação de pobreza (Papi, 2014).

Esse panorama se modifica a partir de 2004 com os governos de centro-esquerda - momento em que um conjunto de iniciativas institucionais foram postas para dar materialidade às ideias contidas na LOAS. Criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que buscou articular e centralizar os programas de transferências direta de renda e de segurança alimentar. Naquele mesmo ano foi aprovada a Política Nacional de AS (PNAS) e concomitantemente o SUAS, que consolidou a ideia de articulação das três esferas de governo na implementação da política pública. Com isso houve grande avanço das estruturas de AS no país: conforme Censo SUAS, até 2010, dos 5.488 municípios brasileiros constantes no banco de dados, 5.465 (99,6%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS-2005.

No âmbito da implementação, houve a criação dos aparelhos públicos de prestação de serviços, CRAS e CREAS, os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), além da regulamentação das entidades de acolhimento institucional. Esses aparelhos, organizados por níveis de proteção - Básica, Média e Alta Complexidades -, agem por meio de diferentes serviços delimitados na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, de 2009 (Brasil, 2009) ofertando nomenclatura e objetivos comuns na prestação de serviços.

A partir da criação desse aparato legal e institucional, o Estado se colocou como

um dos principais atores da política de AS. Em âmbito federal e local, houveram esforços para criação de capacidades estatais burocráticas que contribuíram para a institucionalização dessa política pública (Papi, 2017; Couto, Yazbele & Raichelis, 2006).

O governo da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2015) deu continuidade aos esforços já aplicados no SUAS, adicionando um novo leque de programas e iniciativas⁸, assim como elevando o investimento público federal na política de AS. Se esse último, durante os governos de Lula, chegou à monta de 27,1 bilhões de reais, nos governos de Dilma o investimento chegou a 45,1 bilhões. Para uma política pública que não possui a garantia de transferências constitucionais obrigatórias e vinculadas para sua implementação e manutenção, os dados acima possuem demasiada importância, indicando que de 2004 a 2014 aqueles governos despenderam montantes financeiros importantes para que os governos locais garantissem direitos sociais, proteção e bem-estar sociais (Papi e Joner, 2021).

Entretanto, dado o golpe político de 2016 que levou à ruptura do plano de governo federal com a posse de Michel Temer, o Brasil passou por um processo de instabilidade (Jinkings et al, 2016; Souza, 2016; Miguel, 2019) e as políticas públicas sofreram efeitos. Com isso, os governos locais foram impactados pelo aumento da pobreza e miséria⁹, assim como pela queda arrecadatória oriunda da baixa mobilidade dos setores de consumo e serviços resultantes do processo de crise política e econômica. Esses fatores passaram a tensionar as estruturas de AS locais a responderem às situações sociais com mais urgência, porém com menos recursos e coordenação federal.

Em meio a esse cenário entrou em vigor o Programa Criança Feliz (PCF). De cunho focalizado e voltado a apoiar o crescimento de crianças de até seis anos de idade e gestantes, trouxe novamente a figura da primeira dama na gestão de programas sociais. Ademais, passou, paulatinamente, a se colocar como concorrente ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), não apenas por utilizar recursos que seriam destinados ao SUAS, mas também por ocupar estruturas físicas e recursos dos CRAS.

⁸ O chamado Plano Brasil Sem Miséria (BSM) envolveu a estratégia da “Busca Ativa”, que tinha por objetivo o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) daquelas pessoas fora da rede de proteção e promoção social para garantir-lhes acesso a benefícios e serviços.

⁹ Segundo IBGE, a proporção de pessoas pobres no Brasil em 2016 subiu para 25,7% da população, passando para 26,5% em 2017. Dentro do grupo de quase 55 milhões de pobres, há uma parcela de 15,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza extrema. A renda é inferior a US\$ 1,90 por dia em 2017, o equivalente a R\$ 140 por mês.

Com o governo de Jair Bolsonaro, o processo de desmonte da AS em âmbito federal não cessou. O Ministério responsável pela política de AS, novamente, teve seu nome e estrutura modificados: passou a ser Ministério da Cidadania (MC), sendo sua estrutura interna totalmente modificada abrigando pastas como cultura e esporte, assistência social, política antidrogas e mais de 20 áreas de competências diversas (Lei nº13.844/2019). Com isso, o MDS foi reduzido a um status de secretaria especial, perdendo seu caráter estratégico na coordenação nacional da política de AS. Não bastasse tais mudanças institucionais, se criaram programas indicativos de uma provável volta ao passado da AS, que priorizava a caridade e o voluntarismo: o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Pátria Voluntária), em que um dos seus principais objetivos é incentivar cidadãos, entidades sem fins lucrativos e administração pública à articulação para a “participação ativa da sociedade civil na implementação de ações transformadoras da sociedade” (Brasil, 2019, p. 01).

Finalmente e, com efeito fundamental perante o processo de institucionalização da AS, foi o contínuo desfinanciamento da AS. Entre 2014 e 2017 houve a redução do orçamento da AS em 45%, especialmente o direcionado aos serviços do SUAS. De acordo com dados do Ministério da Cidadania (2019), o valor investido caiu de um patamar de 6,7 bilhões em 2014 para 3,8 em 2017. Considerando o caso do RS e das transferências federais entre o governo Temer (2016/2018) e o início do governo Bolsonaro (2019/2020), sob uma perspectiva global do financiamento da política de AS, verificou-se a perda de recursos em 51,70%. Tendo sido os Programas como o bloco mais afetado, passando de 49,6 milhões para 12 milhões de reais (75,76%), seguido pela Gestão que passou de 69,8 milhões para 39,8 milhões (42,98%) e pelos Serviços, que teve uma diminuição de receita de 354 milhões para 224,3 milhões (36,63%). Dessa forma, nem mesmo os recursos adicionais transferidos no contexto da COVID-19 (pelas Lei Complementares 173 e MP 953/2020) foram suficientes para cobrir o desfinanciamento pretérito. Conforme Papi e Joner (2021), enquanto de 2016 a 2020 o financiamento dos Serviços, Gestão e Programas perdeu em torno de R\$ 197 milhões, os recursos oriundos da COVID-19 somaram R\$ 321 milhões, cobrindo as perdas e acrescentando R\$ 124 milhões. No entanto, apesar de parecer compensar as perdas mais recentes, esse valor é inferior ao aplicado nos governos anteriores.

Frente a esse cenário de esvaziamento do papel do governo federal na estruturação nacional do SUAS, assim como, do avanço das ideais de Estado mínimo e

do abandono da perspectiva de direitos, como fica a situação da AS municipal? Considerando que, historicamente, os municípios dependem de apoio e coordenação federal para desenvolver suas ações e serviços locais; e ainda, o processo errático de institucionalização da política de AS, questionamos: como a pandemia alterou ou não esse processo?

3. Metodologia

A fim de obter dados qualitativos para entender o que modificou nas estruturas de AS das prefeituras da RMPA no contexto da COVID-19, assim como desvelar as condições de trabalho dos seus profissionais da linha de frente na AS, aplicamos um questionário *on-line* com os trabalhadores municipais da AS entre o início de maio e meados de junho de 2020¹⁰.

O período de aplicação do questionário coincidiu com os meses iniciais da pandemia, em que estavam autorizados ao atendimento presencial apenas os serviços considerados essenciais. A circulação de pessoas na cidade foi desaconselhada, o que inviabilizou a aplicação do questionário por entrevista.

O questionário foi elaborado no Google Formulários, composto por 70 questões abertas e fechadas. As questões foram formuladas a partir de 7 categorias: dados pessoais e profissionais; organização/reorganização dos serviços de assistência social na pandemia; articulação com a saúde; saúde e segurança do trabalhador de assistência social; estrutura da rede de AS; suporte estadual ou federal na implementação da AS no contexto pandêmico.

O questionário foi enviado por e-mail aos contatos e dirigentes em cada município, após contato telefônico para sensibilização à participação. Também foram utilizadas as mídias sociais e o aplicativo WhatsApp para envio do link do questionário para trabalhadores da área e solicitado o compartilhamento com demais pessoas que trabalhassem na AS dos municípios da RMPA.

Coletados os dados, foi analisado o conteúdo das 53 respostas obtidas de trabalhadores de 22 municípios¹¹ dos 34 da região. As questões fechadas foram tabuladas e analisadas de forma descritiva, identificando as frequências dos resultados.

¹⁰ O questionário era de participação voluntária e foi divulgado através das estruturas municipais responsáveis pela AS, por nós mapeadas e contactadas.

¹¹ A saber: Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Ivoti, Montenegro, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão.

Feitas essas considerações metodológicas, passamos a análise dos dados e sua discussão.

4. Resultados

A RMPA é composta por 34 municípios de diferentes portes e realidades socioeconômicas, abrigando 4,4 milhões de habitantes, o equivalente a 38,2% da população gaúcha (Rio Grande do Sul, 2020). Os indicadores socioeconômicos dos municípios da amostra, apresentados no Quadro 1, seguem padrões semelhantes: a maioria tem um PIB per capita baixo quando comparado às médias do estado e do país, e IDHM superior à média brasileira, mas inferior à média do estado, de 0,746. Dos 22 municípios, 11 (50%) aderiram ao SUAS entre 2004 e 2010, e outros 9 (40%) após 2010.

Tabela 1: Características socioeconômicas dos municípios da amostra

Município	Porte	PIB per capita	IDHM	Adesão ao SUAS
Alvorada	Grande	12.524,18	0,699	2005
Cachoeirinha	Grande	38.959,54	0,757	2005
Canoas	Grande	55.103,53	0,75	2005
Gravataí	Grande	45.089,08	0,736	2010
Novo Hamburgo	Grande	35.013,51	0,747	2014
Porto Alegre	Grande	49.740,90	0,805	2011
São Leopoldo	Grande	33.905,58	0,739	2005
Sapucaia do Sul	Grande	22.477,13	0,726	2010
Viamão	Grande	14.049,15	0,717	2016
Campo Bom	Médio	43.365,16	0,745	2009
Esteio	Médio	37.789,87	0,754	2006
Montenegro	Médio	51.695,39	0,755	2017
Parobé	Médio	20.340,79	0,704	2010
Glorinha	Pequeno	44.378,89	0,714	2004
Arroio dos Ratos	Pequeno	16.592,98	0,698	2008
Capela de Santana	Pequeno	17.250,61	0,661	2011
Rolante	Pequeno	27.098,22	0,688	2011
Portão	Pequeno	31.050,80	0,713	2012
Santo Antônio da Patrulha	Pequeno	29.928,6	0,717	2015
Eldorado do Sul	Pequeno	13.360,15	0,717	2017
Glorinha	Pequeno	44.378,89	0,714	2004
Ivoti	Pequeno	40.144,18	0,784	NI

Fonte: IBGE (2020). NI.: informação não consta

Cabe, assim, fazer algumas considerações sobre o porte populacional da amostra. Na RMPA como um todo, 51,5% dos municípios são de pequeno porte (até 50.000 habitantes); 21,2%, de médio porte (até 100.000 habitantes); e os outros 24,4%, de grande porte (mais de 100.000 habitantes). Assim, entre os 22 municípios da amostra há uma sobrerrepresentação dos municípios de grande porte (36,3%) em detrimento dos de pequeno porte (40%). Este desvio é maior quando considerado o total de respondentes: dos 53 respondentes, 36 (67,9%) são de municípios de grande porte; 7 (13%), de

municípios de médio porte; e 10 respondentes (18%) são de pequeno porte. As diferenças nas frequências são resumidas na Tabela 2.

Tabela 2: Comparação do porte municipal da região metropolitana de Porto Alegre, dos municípios da amostra e dos respondentes

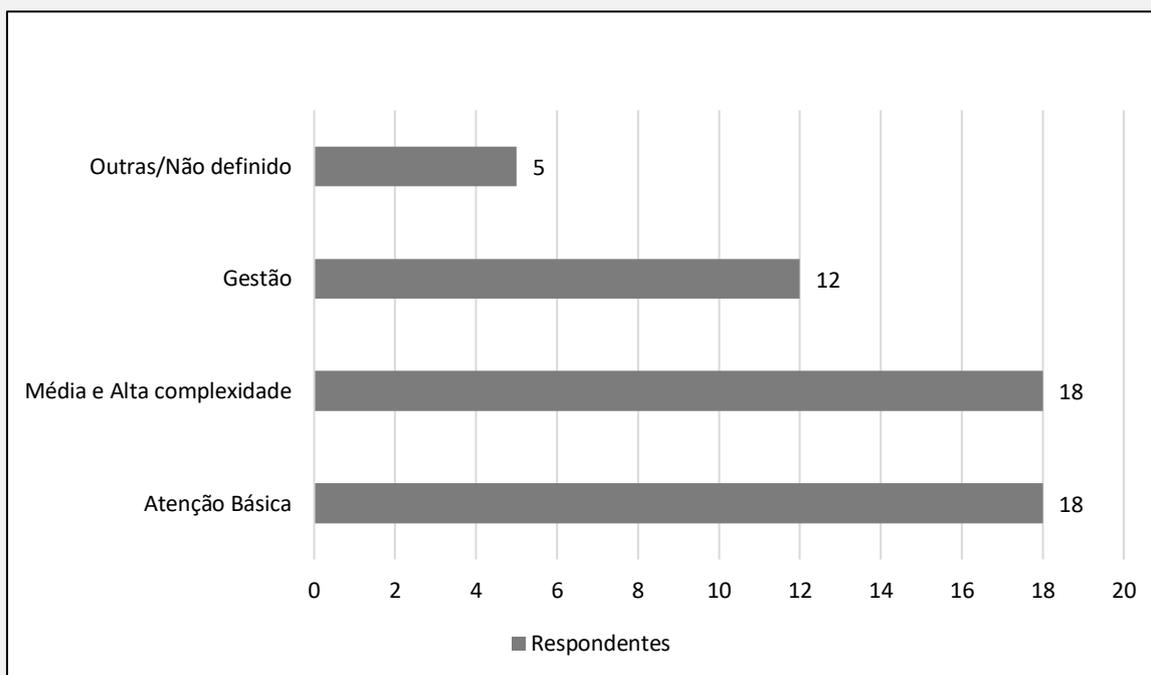
Porte	RMPA		Municípios		Respondentes	
	N.	%	n.	%	n.	%
Pequeno < 50 mil hab.	18	52,94	9	40,91	10	18,87
Médio 50 mil a 100 mil hab.	7	20,59	4	18,18	7	13,21
Grande > 100 mil hab.	9	26,47	9	40,91	36	67,92
Total	34	100	22	100	53	100

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2020) e dados da pesquisa (2020).

Os 53 profissionais analisados são majoritariamente concursados estatutários (41 respondentes ou 77,3%), com formação superior (48 respondentes ou 90,5%, sendo 58% deles formados em Serviço Social e outros 25% em Psicologia); e, no momento da pesquisa, 94,3% deles estava trabalhando; os únicos 3 respondentes que indicaram não estar trabalhando naquele momento estavam afastados por fazerem parte dos grupos de risco para a Covid-19.

O gráfico 1 nos mostra que 36 respondentes (68%) trabalham em serviços da Atenção Básica, majoritariamente no CRAS (17 respondentes), e nos serviços de Proteção Especial de Média Complexidade como nos CREAS (9); e atuando, portanto, em atividades de atendimentos diretos às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade como, população em situação de rua, vítimas de violência, entre outros.

Gráfico 1: Distribuição de respondentes por setor municipal (resposta aberta, n = 53)¹²



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

4.1. *As mudanças nas estruturas de assistência social na RMPA no contexto da covid-19: resultados*

De forma geral, os respondentes indicaram que todas as equipes seguiram atuando, com os trabalhadores pertencentes a grupos de risco para a Covid-19 de forma remota. Em apenas 7 municípios os respondentes indicaram funcionamento de serviços com horário reduzido e/ou diferenciado (ainda que com manutenção de alguns serviços 24h, como albergues). Nos outros 15 municípios o atendimento manteve-se normal, ainda que com algumas adequações como escala de trabalhadores, plantões, agendamento de atendimentos, atividades coletivas e cancelamento de visitas domiciliares. Dentre os relatos, transparece a problemática das equipes reduzidas: “*Redução da carga horária ... Não há escala pois não há profissionais o suficiente para isso e com esse quantitativo que temos é possível que todos trabalhem e mesmo assim manter o distanciamento*” (Entrevistado 51). Bem como da falta de estrutura para atuar na pandemia:

Estão abertos quarenta horas semanais. CRAS e CREAS é que tenho

¹² Atenção básica: CRAS (17) e CadÚnico (1); Média/alta complexidade: CREAS (9), FASC (3), acolhimento institucional (2), abrigo para crianças e adolescentes (1), Média Complexidade (1), Proteção Social Especial (1), Serviço de abordagem social para a população em situação de rua (1); Gestão: Secretarias Municipais ligadas à Assistência/Desenvolvimento Social (7), Gestão (3), Conselho Municipal (1), Gestão e acolhimento (1); Outras / Não definido: Assistência Social (2); Secretaria Municipal de Saúde (2) e sem resposta (1)

conhecimento. Porém estávamos com as equipes reduzidas. Reduzidas antes da epidemia. Com a epidemia, devido a afastamentos de colegas de grupos de risco, ficamos mais reduzidos ainda. Isto está sendo bem difícil. Benefícios eventuais de auxílio alimento aumentaram (Entrevistado 43).

Em 20 municípios houve relato de aumento da demanda dos serviços de AS devido ao Auxílio Emergencial, cujas primeiras parcelas estavam sendo pagas no período da pesquisa. Mais do que orientações aos beneficiários sobre os procedimentos desse benefício, fica claro o efeito da falta de informações que seriam fornecidas pelo governo federal e outros órgãos estatais: “Houve o aumento intenso de demanda de usuários pedindo ajuda para solicitar o auxílio, para consultar, para informar como funciona, o motivo da negativa. Não recebemos nenhum treinamento da Caixa . . .” (Entrevistado 22).

Em 9 dos 22 municípios analisados foram criados novos serviços durante a pandemia, sendo os mais comuns a implementação de serviços de forma remota e a criação de centros de acolhimento com a possibilidade de isolamento para casos suspeitos de Covid-19; e em 18 dos 22 municípios os respondentes apontaram não ter fechamento de equipamentos públicos de Assistência Social¹³.

Com equipes reduzidas, uma das possíveis saídas seria a priorização de alguns serviços essenciais. Em 4 municípios os respondentes indicaram que todos os serviços seguiam como prioritários - consequentemente, pode-se entender que não houve priorização de serviços nestes municípios. Em 11 municípios, os respondentes indicaram a priorização de serviços - do CRAS (em 7 deles), da distribuição de benefícios eventuais/cestas básicas (3), do CREAS (3) e de abrigos e albergues (2).

Questionou-se, também, sobre a utilização de trabalho voluntário nas cidades. Na maioria (12 de 22), os respondentes indicaram que não está sendo utilizado trabalho voluntário, mas em sete municípios houve a indicação de uso. De forma geral, não parece ter ocorrido ampliação no quadro de voluntários durante o período analisado. Ademais, dos 22 municípios, apenas respondentes de Porto Alegre, Esteio e Campo Bom indicaram que houve demissões de contratados da Assistência Social desde o início da pandemia.

Ainda assim, 50 respondentes (praticamente 95%) responderam que o número de

¹³ A saber: Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Eldorado do Sul, Esteio, Ivoti, Montenegro, Nova Santa Rita, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão. Houve fechamentos em Glorinha (do CadÚnico, CRAS, CREAS e Centro POP), Novo Hamburgo (Centro POP) e Gravataí (CRAS, CREAS e Centro POP). Em Porto Alegre, alguns respondentes apontaram que não houve fechamentos e outros, que houve fechamento de abrigos.

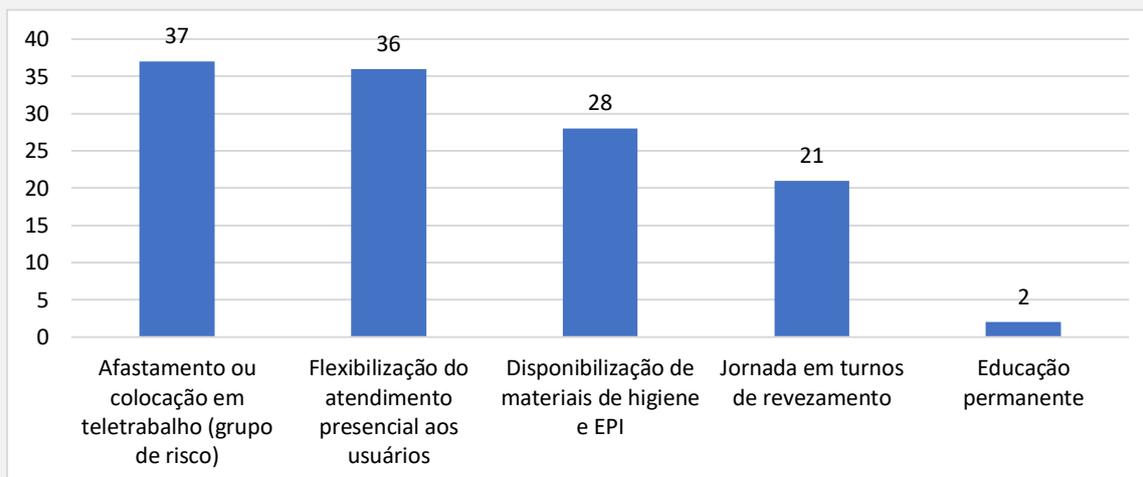
trabalhadores era insuficiente para atender as demandas cotidianas de AS no município em que trabalham. Na capital e em outros municípios os relatos indicam o uso de equipes mínimas, a terceirização dos serviços, a não recomposição das equipes frente às exonerações e a ausência de concursos. Casos mais severos foram relatados por respondentes de sete municípios - 4 de grande porte, a saber, Cachoeirinha, Canoas, São Leopoldo e Sapucaia: equipes menores do que a composição mínimas definida pela NOB-RH operando durante a pandemia. Em alguns casos, isto levou ao fechamento de estruturas: "Não conseguimos manter as equipes mínimas, até por isso houve fechamento de 1 CRAS e 1 CREAS (Entrevistado 53)"; "Não há nenhuma equipe com número mínimo de profissionais segundo normativas do SUAS. Esse foi o motivo, inclusive, declarado pela gestão para fechar o Centro Pop" (Entrevistado 20).

Outros relatos apontam que a falta de funcionários não é exclusiva do momento, como afirmou o Entrevistado 21 "Desde 2015, as equipes dos CRAS e CREAS foram reduzidas em cerca de 50%. No órgão gestor não é diferente" e o entrevistado 43 "Não tem nem as equipes mínimas propostas pela NOB-RH, quem dirá agora. Está bem defasado . . . Desmontaram o RH no nosso município".

Retomando as questões balizadoras da pesquisa, a análise aponta que não houve fechamento generalizado de equipamentos públicos durante a pandemia, tampouco demissões significativas. No entanto, dada a escolha da maioria das prefeituras por afastar os trabalhadores de grupos de risco e diante de um histórico de defasagem do quadro de funcionários, os trabalhadores encontravam-se sobrecarregados para executarem atividades de proteção social em uma crise sanitária.

A Portaria nº 337 de 2020 estabeleceu a necessidade de garantia da oferta regular de serviços e programas socioassistenciais como parte do enfrentamento da pandemia; assim como estipulou medidas de prevenção, cautela e redução de riscos de transmissão a serem adotadas pelos municípios e estados. Conforme as respostas obtidas, as principais adaptações feitas pelas prefeituras da amostra foram o afastamento ou colocação em teletrabalho de profissionais de grupo de risco e a flexibilização do atendimento presencial aos usuários, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2: Estruturas de trabalho fornecidas pelas prefeituras para atuação diante da pandemia, por respondentes (n = 53)

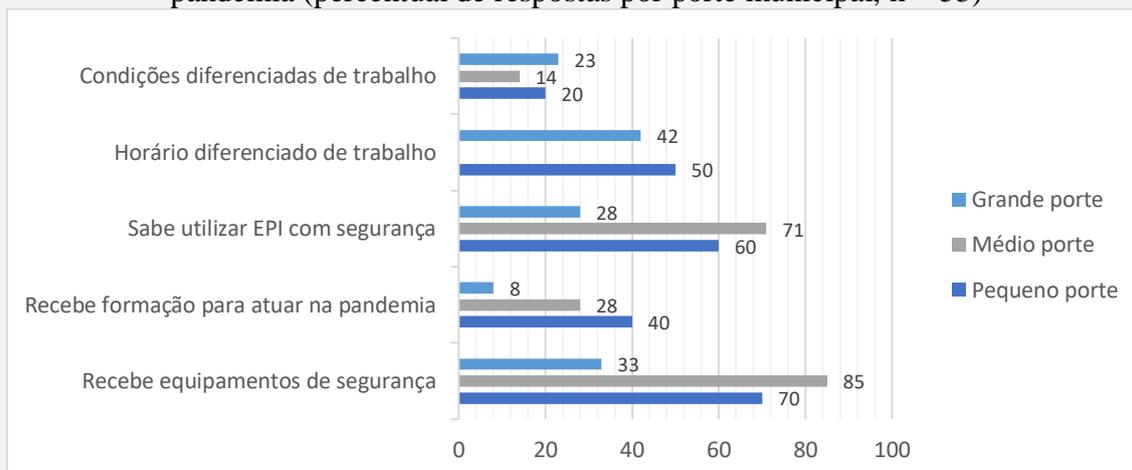


Fonte: dados da pesquisa (2020).

Chama a atenção que cerca de 48% dos respondentes indicou que suas prefeituras não estavam disponibilizando materiais de higiene e EPIs, instrumentos básicos para a atuação em uma pandemia. Quando questionamos os trabalhadores que seguiam trabalhando de forma presencial sobre quais aportes eles estavam recebendo, apenas metade deles indicou receber os EPIs necessários; 40% disseram ter horários diferenciados de trabalho; 22% condições diferenciadas de trabalho; 2,7% indicou receber apoio psicológico da prefeitura; e nenhum dos respondentes estava recebendo adicional salarial por trabalhar durante a pandemia. E, mesmo que metade deles estivesse recebendo os EPIs, apenas 42% disse saber utilizar seu EPI com segurança e somente 18% relataram estar recebendo informações e formação para atuar durante esse contexto - sabe-se que as medidas de higiene e a utilização de máscaras, por exemplo, só são efetivas mediante a rígida obediência de protocolos e regras estabelecidas.

Quando feito o recorte por porte municipal (Gráfico 3), percebe-se piora do quadro entre os municípios de grande porte, sobrerrepresentados em nossa amostra, e nos quais apenas 33% dos respondentes indicou estar recebendo os EPIs necessários e 8,3%, receber informação e formação para atuar em meio à pandemia.

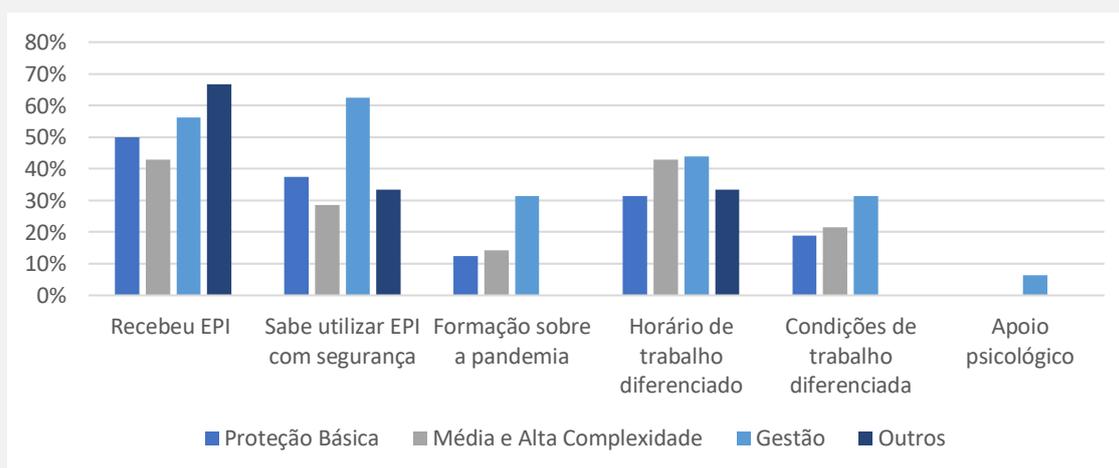
Gráfico 3: Estruturas de trabalho fornecidas pelas prefeituras para atuação diante da pandemia (percentual de respostas por porte municipal, n = 53)



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Quando analisamos as respostas com relação aos setores de trabalho (Gráfico 4), percebe-se que os trabalhadores de gestão, atuantes majoritariamente nas Secretarias Municipais, são os que mais relataram terem recebido equipamentos, informações e outras condições diferenciadas em comparação com os trabalhadores da ponta. Esse fato revela uma inversão de prioridades na política de AS pelos municípios analisados, visto que os trabalhadores que deveriam estar mais protegidos e capacitados ao atendimento do público vulnerável eram os que mais vulnerabilizados estavam.

Gráfico 4: Proporção de trabalhadores, por nível de atividade, que receberam aportes institucionais relacionados à pandemia



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Quando questionados sobre como se sentiam durante a realização de seu trabalho durante a pandemia, em uma escala de 1 à 5 (totalmente inseguro à totalmente seguro), a média das respostas foi de 2,2, mostrando forte insegurança entre os profissionais. Na

foram feitas pelos entes federados, especialmente União e estados, na tentativa de acrescentar às já existentes normativas da AS recomendações e regulações para “tratar” a crise pandêmica; mas não se configuram como mudanças que afetam a institucionalização em curso da AS. As mudanças que ocorreram, em termos de estrutura física, não foram significativas, pois poucos municípios criaram novos serviços para e durante a pandemia; e na maioria deles não houve fechamento de equipamentos públicos de AS.

A continuidade da situação da AS na RMPA refere-se às precariedades já em curso antes da pandemia e que se evidenciaram mais fortemente com o contexto da crise sanitária. A falta de trabalhadores e suas poucas condições encontradas, afetaram o sentimento de segurança e da saúde mental daqueles que já estavam cotidianamente sobrecarregados. A discrepância de tratamento e suporte de quem trabalha na gestão e de quem trabalha na “ponta” foram outros elementos que se destacaram igualmente. Esses fatos implicam na fragilização do elo - entre normas e viabilidades de estruturas materiais e simbólicas que mantêm as políticas públicas ao longo do tempo (Immergut, 2007, Tolbert & Zucker, 1999; Hall & Taylor, 2003; Pierson, 2004) - mais importante para a institucionalização da política de AS - o trabalhador. Esse é um elemento fundamental a ser resolvido pelos governos locais, que cada vez mais se colocam como espaço de resiliência ao desmonte nacional do SUAS e sua (des)institucionalização.

Outro elemento a ser analisado é o processo de mudança no “ambiente” político, trazido pelo governo Bolsonaro e a pandemia, que pode levar à mudança da política pública ao longo do tempo. Como demonstramos, o processo de desfinanciamento e descoordenação federal em curso, pode tornar os esforços de institucionalização locais frágeis para atender às inúmeras e complexas demandas sociais.

5. Considerações finais

O presente artigo objetivou verificar se a conjuntura da crise pandêmica do novo coronavírus afetou o processo de institucionalização do SUAS na RMPA - também podendo modificar a política de AS - em termos de manutenção ou fechamentos de equipamentos públicos, redução ou priorização de serviços socioassistenciais, e diminuição ou ampliação do número de trabalhadores, assim como estes se sentiram por executarem serviços em um contexto de crise sanitária.

Como perspectiva teórica, mobilizamos parte da literatura do neoinstitucionalismo que discorre sobre quais são as possibilidades de mudança na institucionalização de uma política pública: podem ser crises exógenas, da vida política, às instituições, podendo levar a mudanças de longo prazo (Lipset & Rockan, 1967; Collier & Collier, 1991); ou modificações incrementais de origem interna das instituições, com a modificação de regras a partir de novas percepções e interpretações dos atores envolvidos nas políticas públicas (Mahoney & Thelen, 2010).

A indagação sobre uma possível mudança na institucionalização da política de AS na RMPA por meio da crise pandêmica fez-nos olhar para um passado recente da política brasileira e como essa tem feito suas tomadas de decisões, tanto em âmbito federal quanto municipal, sobre a gestão da AS. Encontramos, já em curso, uma política de AS não priorizada financeiramente, sua concepção e diretrizes de proteção social como direito em substituição a outras e com seus trabalhadores da ponta extenuados.

A pandemia não produziu mudanças na institucionalização, até o momento do fechamento desta pesquisa, mas sim revelou aquela situação crítica antes em curso. A pesquisa indica, assim, que vem ocorrendo há ao menos 4 anos uma mudança na institucionalização do SUAS, que pode ser do tipo ‘Desvio’ (Streck e Thelen, 2005), ou até mesmo ser devido a “situações críticas” do ambiente político com tomadas de decisões que podem levar a transformações substanciais (Lipset & Rockan, 1967; Collier & Collier, 1991): a partir de 2016, por razão do golpe político-institucional a um governo, a política de AS vem sendo transfigurada e mantendo tal situação até a culminância de uma pandemia (conforme descrito na seção 2.2 deste artigo).

Para além disso, pudemos evidenciar que tanto municípios de grande, quanto os de pequeno porte, têm experienciado tal curso de precarização enquanto controlam uma crise sanitária, e assim vêm-se sós, em termos de (des)coordenação federativa e (des)financiamento. Também, por ter sido uma pesquisa desenvolvida no primeiro ano de vigência da pandemia, evidenciamos efeitos manifestos na política de AS por meio das percepções, sentimentos e regras vigentes para com os trabalhadores: pressão laboral, medo, ansiedade, isolamento, protocolos rígidos de distanciamento social e pouco aporte instrucional de como a AS deveria operar em face de uma pandemia.

Acreditamos que a pesquisa contribui para a abertura de uma agenda de pesquisa de acompanhamento - de médio a longo prazo - da situação da institucionalização da AS na RMPA perante a duração da pandemia: novas regras de gestão e execução da AS foram

elaboradas a partir de 2021? Havendo novas regras, essas foram protagonizadas pelos municípios, ou pelos estados, ou pela União? Os municípios criaram novas estruturas como, serviços e benefícios, em face do avanço da pandemia a partir de 2021? Em que medida a pandemia afetou o montante de recursos financeiros destinados à manutenção dos equipamentos públicos, serviços, benefícios e pagamentos de salários dos trabalhadores da AS a nível municipal? Em face da manutenção dos protocolos sanitários de uso de EPIs, isolamento e distanciamento social, como os trabalhadores da AS vêm se sentindo ao trabalharem “na ponta”, expostos aos riscos sanitários?

De qualquer forma, a institucionalização do SUAS na RMPA e no Brasil vêm se modificando (ou sendo modificada) desde o ano de 2016 e novas pesquisas devem ser feitas para entender a magnitude das mudanças e se, serão os governos locais espaços de resiliência ou de dependência federal. Para tanto, a literatura sobre coordenação federativa e *policy dismantling* (Bauer, Jordan, Green-Pedersen & Héritier, 2012) podem ser úteis. Esse artigo faz parte de uma agenda de pesquisa sobre institucionalização e processo de desmantelamento de Políticas Públicas, desenvolvida no Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM), portanto traz achados parciais. A agenda deve ter continuidade com essas novas questões teóricas e empíricas investigadas no futuro.

6. Referências

- Alcock, P. (2003). The subject of social policy. In: P. Alcock, A. Erskine, & M. May(eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 3-10). Blackwell/Social Policy Association, Oxford.
- Andion, C. (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 936-951. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200199>
- Bauer, M. W., Jordan, A., Green-Pedersen, C. & Héritier, A. (2012). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press.
- Berger, P, & Luckmann, T. (2006). *A construção social da realidade*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman et al. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Confederação Nacional dos Municípios. (2018). [Site]. Recuperado de <https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/o-estado-de-s-paulo-divulga-estudo-da-cnm-sobre-impactos-do-programa-crianca-feliz-aos-municipios>

Papi, Vargas, & Santos. Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre

Conselho Federal de Serviço Social. (2018). [Site]. Recuperado de <http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>

Collier, R. B., & Collier, D. (1991) Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. *Princeton University Press* [Reissued in 2002 by the University of Notre Dame Press.]

Couto, B. R. (2006) *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez.

Couto, B. R., Yazbek, M. C., & Raichelis, R. (2010). A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In B. R.

Couto, M. C. Yazbek, M. O. S. Silva, & R. Raichelis. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* (Cap. 2. pp. 32-65). São Paulo: Cortez. Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz.

Decreto nº 9.906, de 09 de julho de 2019. Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.

Dias, G. V. R. S. (2019). *O arranjo institucional de proteção social do serviço de acolhimento à pessoa idosa: oferta e regulação por meio da atuação da Prefeitura de Porto Alegre e da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados*. (Dissertação de Mestrado). Curso de Políticas Públicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Diniz, E. (2007). *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: FGV.

Draibe, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, 15(2), 63-101.

Draibe, S., & Riesco, M. (2011). Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, 13(27), 220-254.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, (24).

Faria, C. A. P. de. (2007). Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem Estar Social. In M. G. Delgado, & L.V. Porto (Orgs.) *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTR.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, (58), 193-223.

Papi, Vargas, & Santos. *Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre*

Immergut, H. (2007). O Núcleo Teórico do Neoinstitucionalismo. In E. Saravia, & E. Ferrarezi. *Políticas Públicas – coletânea, 1*. Brasília: ENAP.

Jinkings, I., Doria, K., & Cleto, M. (2016). *Por que gritamos golpe?* Editora Boitempo. ISBN: 9788575595008, 2016.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. (2nd ed.). Ann Arbor: University of Michigan.

Lipset, S.; & Rokkan, S. (1967). “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction.” In *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, edited by Seymour M. Lipset and Stein Rokkan. New York: Free Press, 1-64.

Mahoney, J.; & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.

Manning, N. (2003). Social needs, social problems and social welfare. In P. Alcock, A. Erskine, & M. May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 35-41). Blackwell/Social Policy Association, Oxford.

Menicucci, T., & Gomes, S. (2018). *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Mestriner, M. L. (2008). *O estado entre a filantropia e a assistência social* (3ª Ed). São Paulo: Cortez.

Miguel, L. F. (2019). *O Colapso da democracia no Brasil, da Constituição ao Golpe de 2016*. Editora Expressão Popular. ISBN: 9788577433629

Moraes, E. N. de, Viana, L. de G., Resende, L. M. H., Vasconcellos, L.de S., Moura, A. S., Menezes, A. ... Rabelo, R. (2020). COVID-19 nas instituições de longa permanência para idosos: estratégias de rastreamento laboratorial e prevenção da propagação da doença. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(9), 3445-3458. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.20382020>.

Norma Operacional Básica Da Assistência Social - NOB SUAS, de agosto de 2010. Dispõe sobre o aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais.

Papi, L. P. (2017). *A dinâmica federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social* (Tese de Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Papi, L. P., Dias, G. V. R. S., Santos, A. P. P., & Johansson, M. H. (2020). Institucionalização de Políticas Públicas: do que estamos falando? *XLIV EnANPAD* (No

Papi, Vargas, & Santos. Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre

prelo).

Papi, L. P., & Joner, W. (2021). Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de assistência social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul. *VIII EBAP*. Recuperado de <https://sbap.org.br/>

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.

Portaria nº 337, de 24 de março de 2020. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Recuperado de <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485>

Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020-250849730>

Rosa, T. B. (2019). *A implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Silva, T. D., Natalino, M., & Pinheiro, M. B. (2020). *População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais*. Brasília: Ipea.

Silva, I. L. da, & Lucena Filho, E. L. (2020). Saúde Mental e Assistência Social: desafios durante a Covid-19. *Revista Psicologia & Saberes*, 9(19), 138-146.

Souza, J. (2016). *A Radiografia do Golpe*. Editora Leya. ISBN-13 978-8544104460
Sposati, A., Falcão, M. do C., & Teixeira, S. M. F. (1989). *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In W. Streeck, & K. Thelen (Eds), *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Tolbert, P. S., Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In, S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord, *Handbook de estudos organizacionais*. (v. 3, pp. 194-22). São Paulo: Atlas.

Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC

Local Governments, State Autonomy and the Production of Cultural Policies: The Case of the Grande ABC Region in Brazil

Lúcio Nagib Bittencourt¹ 
Ana Clécia Mesquita de Lima² 
Clarissa Bonvent³ 
Mayra Carolina Ataíde de Oliveira⁴ 
Renan Gustavo Magalhães⁵ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60005]

Recebido em: 30/06/2021
Aprovado em: 22/11/2021

Resumo: Este trabalho tem como objetivo discutir a experiência recente na produção de políticas públicas de cultura do território do Grande ABC, que abrange sete municípios localizados na região metropolitana de São Paulo. Especificamente, pretende compreender os alcances e limites da atuação desses governos locais nesta arena de políticas públicas, com a atenção especial à discussão sobre autonomia municipal. Embora assegurada pela Constituição de 1988, autores vêm identificando um processo de recentralização no federalismo brasileiro, com maior protagonismo do governo federal nesses processos e deixando aos municípios a execução de diretrizes de políticas públicas definidas nacionalmente. No entanto, há uma lacuna de estudos sobre o caso das políticas públicas culturais, arena para a qual essa problematização é particularmente relevante – com o destaque na literatura recente a experiências como a construção do Sistema Nacional de Cultura e a formulação e implementação do Programa Cultura Viva. Afinal, qual espaço permanece para o exercício da autonomia municipal nesta policy arena, tendo em vista a experiência deste território? Para responder a esta pergunta, este trabalho apresenta os resultados de atividades de pesquisa desenvolvidas pelos autores entre 2016 e 2019 e que envolveram a realização de 20 entrevistas, revisão de documentos e

¹ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: lucio.bittencourt@ufabc.edu.br.

² Universidade Federal do ABC (UFABC) – E-mail: ana.mesquita@ufabc.edu.br.

³ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: clarissabonv@gmail.com.

⁴ Universidade Federal do ABC (UFABC)– E-mail: mayra.ataide.oliveira@gmail.com.

⁵ Hertie School– E-mail: magalhaesrenang@gmail.com.

observação por meio de visitas de campo. Dentre eles, destacamos o levantamento sobre as estruturas institucionais locais voltadas para a produção destas políticas; o mapeamento e estudo do funcionamento do Programa Cultura Viva neste território; e a sistematização dos estudos já publicados sobre a experiência local nesta arena de políticas públicas entre 1988 e 2018, que reconhecem inovações produzidas historicamente neste território. Concluimos que é possível identificar ainda espaços relevantes para o exercício da autonomia municipal na produção das políticas públicas nesta arena, bem como nas relações intergovernamentais que envolvem algumas das políticas mais recentes - sugerindo, ainda, uma agenda para estudos futuros neste tema.

Palavras-chave: Governos locais; autonomia municipal; políticas públicas; políticas culturais.

Abstract: This paper considers the recent cultural policies experience of the Grande ABC territory, which encompasses seven municipalities (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) located in the metropolitan region of São Paulo. Specifically, it intends to understand the scope and limits of local government action in this policy arena, with special attention regarding the municipal autonomy debate. Although assured by the 1988 Constitution, some authors have recently pointed out a so-called recentralization process in Brazilian federalism, with the federal government focusing on policy decision-making while the municipalities assume as a major role policy-making processes. Nonetheless, it is possible to identify a research gap regarding the cultural policy arena – to which such problematization is particularly relevant, since recent studies have often highlighted experiences such as the National Culture System construction and the Cultura Viva Program formulation and implementation. Thus, what is the room left for the exercise of municipal autonomy in this policy arena, considering this territory? To address this research question, this paper presents the results of research activities developed through the years of 2016 to 2019 that have encompassed 20 interviews, reading documents and field research observations. Among them, we emphasize the polity aspect for local cultural policy making; the mapping of local cultural actions linked to the Cultura Viva federal program and its formulation and implementation policy processes; and the systematization of studies of local experiences in this policy arena published regarding the years from 1988 to 2018, which highlight local innovations on cultural policies historically. We conclude that it is possible to identify still relevant room left for the exercise of municipal autonomy regarding cultural policies, as well as to intergovernmental relationships related to recent policies in this arena - an indication towards an agenda for future studies.

Keywords: Local government; State Autonomy; Public policy; Cultural Policies.

1. Introdução

Apesar de estarmos atualmente em meio a um processo que autores vêm chamando de descoordenação intergovernamental no Brasil (Abrucio et al, 2020), a Constituição Federal de 1988 permanece como um marco fundamental para a promoção das políticas

sociais no país e para o debate sobre descentralização de políticas públicas para as esferas subnacionais – em seus alcances, limites e desafios (Farah, 2001, 2013; Arretche, 1996, 2004; Spink, Clemente e Keppke, 1999; Souza; Carvalho, 1999; Abrucio, 2005). No entanto, durante o recente período de “autoridade política durável” da chamada Nova República brasileira entre 1995-2015 (Arretche, Marques e Faria, 2019), a autonomia municipal foi questionada diante do que vem sendo identificado na literatura como dinâmicas de (re)centralização ainda presentes no federalismo brasileiro (Almeida, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Arretche, 2012).

No caso das políticas públicas culturais, essa problematização é particularmente relevante, uma vez que diversos trabalhos foram publicados nos últimos anos procurando sistematizar a experiência do país (Rubim, 2007; Calabre, 2009), frequentemente destacando o protagonismo do governo federal a partir de experiências como o Plano Nacional de Cultura (criado pela Lei nº 12.343, de 2010) e o Sistema Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 71, de 2012) como elementos nacionais e estruturantes para a produção destas políticas nos diferentes níveis de governo (Zimbrão, 2013; Barbalho; Barro; Calabre, 2013; Barbosa da Silva; Teles, 2021), além do Programa Cultura Viva (Turino, 2010) – iniciativa do Ministério da Cultura desde 2004 que, ao longo do tempo, foi sendo redesenhada e trazendo diferentes atribuições aos municípios para sua operacionalização (Barbosa da Silva; Araújo, 2010; Barbosa da Silva; Calabre, 2011; Barbosa da Silva; Labrea, 2014). Afinal, diante deste cenário, restaria qual espaço para o exercício da autonomia municipal na produção de políticas públicas de cultura?

Para responder a esta pergunta, este trabalho busca discutir a experiência recente do território do Grande ABC, que abrange sete municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, todos localizados na região metropolitana de São Paulo. Especificamente, pretendemos compreender a atuação de governos locais nesta arena de políticas públicas, dadas suas especificidades e trajetória institucional recente (Frey et al, 2016), e a atuação nela do governo federal brasileiro, conforme destacado pela literatura.

A partir da abordagem interpretativa para análise de políticas públicas (Yanow, 2007), realizamos, entre 2016 e 2019, diferentes procedimentos para esta investigação, tais como revisão de documentos de domínio público e entrevistas, além de observações como parte de visitas de campo. Desenvolvemos, também, revisão de literatura (Czarniawska, 2014) a respeito das experiências locais neste tema, bem como um instrumento experimental e

exploratório que buscou acompanhar a circulação desta categoria (políticas públicas de cultura) no cotidiano do debate público da mídia local.

Desta maneira, este trabalho está organizado em mais quatro seções, para além desta introdução. Em primeiro lugar, apresentamos o referencial teórico que serve de referência para a discussão aqui proposta, centrando-se principalmente no debate da última década no Brasil sobre autonomia municipal e a formulação e implementação de políticas, com especial atenção à policy arena da cultura. Em seguida, detalhamos os procedimentos metodológicos utilizados para a produção de informações sobre políticas públicas de cultura na região do Grande ABC no período em estudo. Na seção seguinte, indicamos como resultados (i) o levantamento realizado sobre as estruturas institucionais associadas à formulação e implementação de políticas públicas de cultura nestes sete municípios, examinando a relação entre a orientação nacional expressa no Sistema Nacional de Cultura e as institucionalidades locais; (ii) a discussão sobre a operacionalização do Programa Cultura Viva nesta região, incluindo o mapeamento inédito de todas as ações culturais reconhecidas por essa política como Pontos de Cultura no território desde sua criação – bem como o papel que os municípios foram progressivamente chamados a desempenhar nesta política a partir da percepção dos atores locais; (iii) a sistematização de informações sobre outras experiências locais de produção de políticas públicas de cultura historicamente desenvolvidas na região, acessadas por meio de revisão de literatura; e (iv) as contribuições de um acompanhamento do debate público na mídia local a respeito destas políticas, de modo a vislumbrar agendas de futuros estudos neste tema. Como conclusão, apresentamos como contribuição um balanço a respeito do exercício da autonomia municipal na região do Grande ABC para a formulação e implementação de políticas públicas de cultura, identificando como diferentes arranjos estão presentes neste território para a operacionalização destas políticas, para além daquelas em que parece haver protagonismo do governo federal – sinalizando a necessidade de que sejam desenvolvidas mais novas pesquisas a este respeito.

2. Autonomia Municipal e a Arena das Políticas Públicas de Cultura

Uma das principais questões em debate na literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil tem sido aquela que contrapõe descentralização e centralização (Melo, 1996; Abrucio, 2005; Arretche, 2013). Dentre os temas discutidos, estão os alcances e limites do arranjo institucional para a produção de políticas públicas e redução das desigualdades; as consequências do desenho estabelecido na Constituição

Federal de 1988 – que incluiu municípios como entes federativos, com autonomia administrativa, política e fiscal; a atenção a dinâmicas de competição ou cooperação entre as esferas subnacionais que podem ser influenciadas por este arranjo; além dos desafios que impõem para coordenação federativa e as relações intergovernamentais.

Mais recentemente, um aspecto em especial vem sendo destacado neste debate, somando-se aos estudos sobre a chamada dinâmica de recentralização no federalismo brasileiro (Almeida, 2005; Kugelmas; Sola, 1999). Partindo da contribuição de Arretche (2012), vêm sendo discutidos diferentes processos relacionados à produção de políticas públicas, os quais sinalizam a formulação e tomada de decisão (policy decision making) mais associadas à União, enquanto a implementação ou execução destas políticas (policy making) ficariam sob maior responsabilidade de estados e municípios (Oliveira; Lotta, 2019; Bichir, 2018). Exemplos nesse sentido são apontados a partir dos estudos sobre os sistemas nacionais de políticas públicas – como nos casos da saúde, assistência social ou educação (Franzese; Abrucio, 2013), os quais passaram a se tornar arranjos institucionais mais presentes nas últimas décadas e que implicam questões como financiamento de políticas públicas a serem implementadas pelas esferas subnacionais a partir de diretrizes nacionais – por meio de mecanismos de adesão (Farah, 2013), bem como espaços institucionais para a negociação federativa e para a promoção da participação da sociedade civil – como as conferências realizadas para a constituição destes sistemas.

Como decorrência, vem sendo levantada a questão sobre se estas dinâmicas vêm inibindo os governos locais à inovarem na produção de políticas públicas, ou ainda, se vêm limitando sua autonomia à implementação das diretrizes nacionais. Conforme indicam Licio, Mesquita e Currelero (2011) – a partir de estudo sobre programas de transferência de renda, e Bichir (2018) e Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) – em análises acerca do Sistema Único da Assistência Social, nem sempre se encontra em estudos mais específicos uma “relação estritamente hierarquizada” (Licio; Mesquita; Currelero, 2011, p. 462) entre governo federal e esferas subnacionais. Neste sentido, sugere-se atenção a pelo menos três fatores: às variações que podem ocorrer conforme as políticas sociais em questão; às complexidades mais recentemente identificadas na literatura específica sobre implementação de políticas públicas; e as dinâmicas locais de governança (Bichir, 2018). Conforme aponta Farah (2013), estes debates podem ser promovidos em diálogo com as experiências subnacionais de promoção da cidadania desenvolvidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Afinal, essas experiências são reconhecidas

não apenas na literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais – conforme indicado em Abrucio (2005), Franzese e Abrucio (2013) ou Licio, Mesquita e Currallero (2011), por exemplo; mas também naquela voltada especificamente para governos locais (Grin; Abrucio, 2018; Alves, Brigagão e Burgos, 2017). Inclusive, algumas destas práticas, que ficaram caracterizadas por envolver a construção de diferentes tipos de parcerias e vínculos entre organizações estatais e não-estatais (Spink, 2003), além do que era então reconhecido como novos arranjos institucionais (Farah, 2001), são indicadas na literatura como inspiradoras para a constituição de diretrizes nacionais em arenas de políticas públicas específicas – como no caso das políticas urbanas (Arretche, Marques e Faria, 2019), para ficarmos em apenas um exemplo.

Reconhecendo a lacuna de estudos em arenas de políticas públicas específicas sobre a chamada recentralização, este trabalho busca contribuir particularmente para o debate na área da cultura. Afinal, é possível estabelecer diversas conexões entre este debate mais amplo e o caso específico em análise: a construção na última década de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) também foi uma escolha exercida nesta arena, a partir da Emenda Constitucional nº 71 de 2012, prevendo a articulação entre sistemas nos três níveis de governo, com seus respectivos conselhos, planos e fundos relacionados à produção destas políticas públicas; assim como o destaque nesta literatura a uma experiência de política pública desenvolvida pelo governo federal e que, progressivamente, foi compartilhando aspectos de seu funcionamento com estados e municípios, tendo em vista sua (re)formulação e implementação para sua operacionalização - caso do Programa Cultura Viva. Medeiros e Farah (2014), em análise da experiência dos Pontos de Cultura nos municípios Estado de São Paulo, observam a heterogeneidade na implementação do programa e como as dinâmicas institucionais variam ao longo do tempo, adaptando-se para corrigir os desafios encontrados. Mais do que isso, ressaltam que esse não é um processo linear, mas com a sobreposição e interação de diferentes institucionalidades em que os atores não-governamentais desempenham um papel fundamental em redefinir como a implementação da política ocorre.

Neste sentido, propomos como pergunta qual o espaço de exercício para a autonomia municipal, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e apontado amplamente na literatura como fator fundamental para as discussões sobre relações intergovernamentais e produção de políticas públicas com promoção da cidadania, restaria presente na arena de políticas públicas de cultura – reconhecendo sua trajetória

institucional recente (Frey et al, 2017). Para responde-la, procuramos analisar, particularmente, a experiência recente dos municípios que compõem a região do Grande ABC paulista.

3. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho reúne resultados de atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas pelos autores como parte de um grupo de estudos vinculado a um projeto de pesquisa mais amplo durante o período de 2016 a 2019, articuladas em torno do estudo sobre políticas públicas de cultura nas sete cidades que compõem a região do Grande ABC e orientadas pela abordagem qualitativa-interpretativa para pesquisa em políticas públicas (Yanow, 2007). A partir dela, ao menos três procedimentos são considerados mais frequentes para a produção de informações: a observação, com diferentes graus de participação do pesquisador junto aos eventos que está acompanhando; as entrevistas, em geral mais próximas da ideia de conversas, em que o importante não é o roteiro previamente desenhado para a pesquisa, mas a busca por compreender a perspectiva de seus interlocutores a respeito das questões de políticas públicas que estão sendo estudadas – não limitando-se às chamadas ‘elites’ relacionadas à produção destas políticas, mas também demais atores sociais que podem estar relacionados à sua produção conforme cada caso; além da revisão de documentos – que podem ser tanto aqueles produzidos pela mídia, como textos normativos ligados às políticas públicas em estudo, buscando-se compreender a produção de posicionamentos a respeito de um tema (p. 409-411).

Especificamente, o debate aqui apresenta toma como referência cinco procedimentos para a investigação desenvolvido pelos autores sobre a produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC, no período em questão, tomando como ponto de partida a referência a experiências nacionais que marcam o debate desta arena de política pública – a saber, o Sistema Nacional de Cultura e sua previsão de espaços institucionais locais para a produção destas políticas, e o Programa Cultura Viva, com seu fomento a Pontos de Cultura neste território. Foram eles: (a) revisão de documentos disponibilizados por representantes dos órgãos gestores vinculados ao tema da cultura em cada um dos municípios da região em 2016, complementada por visitas a cada um dos municípios naquele ano para realização de treze entrevistas com gestores locais destas políticas públicas, tendo em vista desenvolver um levantamento mais preciso sobre as estruturas institucionais locais nesta arena – a partir de projeto de extensão

universitária realizado fruto de parceria com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e seu Grupo de Trabalho Cultura; (b) revisão de documentos públicos referentes ao Programa Cultura Viva e sua atuação neste território produzidos pelos governos locais⁶ e pelo governo estadual⁷, além de análise dos editais de convocação e de publicação em Diário Oficial – os quais, sistematizados, permitiram o mapeamento de Pontos de Cultura na região por meio de georreferenciamento; (c) visitas a três Pontos de Cultura (Opção Brasil/São Caetano do Sul; Companhia Teatral Quartum Crescente/Mauá; e Circumunidade/São Bernardo do Campo), com a realização de ao todo 5 entrevistas com seus representantes; (d) entrevistas com dois representantes da Secretaria Municipal de Cultura de São Bernardo do Campo.

Neste trabalho, ainda, apresentamos resultados de outros dois procedimentos metodológicos: (i) revisão da literatura (Czarniawska, 2014) a respeito das experiências das sete cidades em políticas públicas de cultura entre 1988 e 2018: durante 12 meses, entre 2017 e 2018, consultamos a base de dados do Portal Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) a fim de identificar trabalhos acadêmicos voltados ao tema a partir dos termos de busca “políticas culturais” e “ABC Paulista”, além de “políticas culturais” acompanhado dos nomes das cidades que compõem a região⁸; e (ii) construímos um instrumento, em caráter experimental, que nos permitiu acompanhar a produção de informação sobre o tema no cotidiano da região, a partir do cadastro de tags sobre assuntos de interesse reunidos por meio de um sistema automático de busca na internet, atuando como um filtro, capaz de reunir, a cada intervalo de tempo, todas as notícias que mencionam as tags marcadas, compiladas em um e-mail diário recebido pelos pesquisadores, no mesmo período⁹.

4. Resultados de Pesquisa

⁶ DIADEMA, Secretaria Municipal de Cultura. Setecidades Pontos de Cultura do Grande ABCD. Publicação da prefeitura de Diadema por meio do Convênio Pontos de Cultura 7031416/2019 - Minc/FNC – Fundo Nacional de Cultura. Impresso em 2012.

⁷ SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Pontos de Cultura: olhares sobre a rede de SP. Executado por Abaçai Cultura e Arte. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0013961278ecc4871f4fc>>. Acesso em: 14/06/2021.

⁸ Além disso, tendo em vista que a institucionalização deste tema é relativamente recente no país, recorremos também ao Google Acadêmico e a indicações de trabalhos recentes que estavam sendo produzidos na própria Universidade Federal do ABC - aos quais tivemos acesso durante o desenvolvimento desta pesquisa.

⁹As tags cadastradas para monitoramento foram: “Cultura””Grande ABC”; “Cultura””Santo André”-jogador; Cultura””São Bernardo do Campo”; “Cultura””São Caetano do Sul”-jogador; “Cultura””Diadema”; “Cultura””Mauá”; “Cultura””Ribeirão Pires”; e “Cultura””Rio Grande da Serra”. Como é possível notar, em alguns casos acrescentamos na busca o termo “-jogador” como estratégia que nos permitiu eliminar já do filtro os registros que remetiam ao tema do esporte.

A seguir, apresentamos os resultados de pesquisa, obtidos a partir da aplicação dos procedimentos metodológicos descritos acima.

4.1 Estruturas Institucionais Locais para a Produção de Políticas Públicas de Cultura

No debate sobre a produção de políticas públicas, um elemento frequentemente destacado é, para além da análise de políticas públicas, considerar as estruturas institucionais que influenciam seu desenvolvimento – ou as condições para sua produção, destacada na literatura como *polity* (Frey, 2000). Nesta perspectiva, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) – previsto na Constituição Federal a partir de 2012, passa a ser fundamental para a análise que pretendemos fazer sobre autonomia municipal nesta arena de políticas públicas. Isto porque ele prevê a articulação entre os três níveis de governo para a formulação e implementação de políticas públicas de cultura, a partir de determinadas estruturas institucionais, também comum aos três níveis de governo, para que seja possível também a transferência de recursos destinados a estas políticas. Um município que tenha interesse em acessar esses recursos, por exemplo, deve encaminhar sua adesão voluntária ao SNC por meio de um Acordo de Cooperação Federativa, seguido da chamada Institucionalização de seu próprio sistema local de cultura – o qual deve incluir, como componentes mínimos, para além de uma lei que crie este sistema, as documentações referentes à existência de um Conselho de Política Cultural, um Plano de Cultura e um Fundo de Cultura, todos municipais. Neste sentido, trata-se de uma chave interessante para o desenvolvimento de estudos sobre governos locais - entendidos a partir de sua atuação na produção destas políticas públicas do ponto de vista institucional e organizacional, conforme indicam Abrucio e Grin (2019).

Do ponto de vista do governo federal, é possível acessar as institucionalidades locais em sua relação com o Sistema Nacional de Cultura a partir de uma plataforma online¹⁰. Nela, é possível observar para o caso de cada um dos municípios da região do Grande ABC se foi realizada a adesão ao Sistema e em que data, conforme o Quadro 1. Além disso, esta plataforma disponibiliza o detalhamento da documentação apresentada pelo município, a qual indicaria a institucionalização local de seu próprio sistema; permitindo, assim, atingir os objetivos do SNC de articular e fomentar a produção das políticas públicas nesta arena.

¹⁰ Disponível em <http://ver.snc.cultura.gov.br/> - Acesso em 20/06/2021.

Quadro 01: Data de adesão dos municípios da região do Grande ABC ao Sistema Nacional de Cultura

Município	Data de adesão ao SNC
Santo André	03/05/2013
São Bernardo do Campo	04/02/2013
São Caetano do Sul	12/12/2014
Diadema	26/02/2014
Mauá	19/08/2013
Ribeirão Pires	07/05/2014
Rio Grande da Serra	12/09/2013

Fonte: elaboração própria, a partir de consulta a <http://ver.snc.cultura.gov.br/> - Acesso em 20/06/2021.

Porém, esta plataforma não permite compreender, de fato, a presença e atuação dessas institucionalidades locais na produção destas políticas públicas. Isto porque o município pode ter realizado o Acordo de Cooperação Federativa e, com isso, aderido ao Sistema Nacional de Cultura; porém, em seguida, pode ter deixado de enviar a documentação referente à criação ou existência destas estruturas institucionais locais.

Tendo em vista esta condição, foram fundamentais as atividades de observação (Yanow, 2007) desenvolvidas durante as ações de um projeto de extensão universitária, durante o ano de 2016, junto aos municípios desta região, reunidos em uma agência de cooperação chamada Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Organização construída em conjunto pelos municípios desde a década de 1990 (Bresciani, 2011), o Consórcio articula as sete cidades em torno de projetos comuns, a partir da atuação de seus secretários municipais – ou representantes indicados pelos municípios – em grupos de trabalho. Este é o caso do tema da cultura naquele ano, cujo Grupo de Trabalho específico desenvolvia como principal perspectiva de ação a construção de um Plano Regional de Cultura, a partir do mapeamento das institucionalidades já existentes e da experiência acumulada pelas cidades. Processo do qual, a Universidade Federal do ABC foi parceira, para a reunião, sistematização e disponibilização destas informações.

Observamos, conforme o Quadro 2, que as sete cidades dispõem de um órgão gestor para o tema da cultura, embora apenas quatro delas contassem, em 2016, com uma secretaria exclusiva para este tema. Além disso, todos municípios contavam com um Conselho de Política Cultural do ponto de vista formal, ou seja, aprovado em legislação no âmbito local acessível a este levantamento – embora, em um deles, o espaço fosse indicado como não atuante naquele momento. Do ponto de vista da existência de planos locais para a cultura, encontramos informações a respeito da atuação de cinco municípios

neste sentido (Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Ribeirão Pires e Mauá – onde o plano tomou como referência os registros das conferências municipais de cultura); enquanto em relação aos fundos municipais, além destes, São Bernardo do Campo também registrou iniciativa a respeito. Outro ponto levantado, naquele momento, foi a informação a respeito da realização de conferências municipais de cultura – as quais são orientadas como parte fundamental do processo de construção destas institucionalidades no âmbito do SNC.

Quadro 02: Estruturas institucionais dos municípios do Grande ABC para a produção de políticas públicas de cultura em 2016

	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra
Órgão Gestor (Secretaria de Cultura)	Sim*	Sim*	Sim	Sim	Sim*	Sim	Sim*
Conselho de Política de Cultura	Sim	Sim ****	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conferência de Cultura	Sim	Sim *****	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano de Cultura	Sim	Não **	Sim	Sim	Sim ***	Sim	Não
Sistema de Financiamento (Fundo)	Sim	Sim	Sim ****	Sim	Sim	Sim	Não

Nota: *Secretaria exclusiva ** Em 2016, havia em discussão um projeto de lei municipal em discussão na Câmara legislativa local a este respeito *** Neste município o Plano Municipal de Cultura trata dos encaminhamentos registrados em Conferência Municipal de Cultura **** A institucionalidade existe, do ponto de vista formal, mas, naquele momento, era considerada como pouco ou não atuante para a produção de políticas públicas de cultura locais ***** Relatado durante as entrevistas, embora não tenha sido possível acessar registros formais (tais como, projetos de lei ainda em discussão ou documentos parciais em processo de elaboração)

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, embora seja possível que mudanças tenham ocorrido neste quadro desde seu levantamento e a publicação deste trabalho, podemos observar como os municípios da região do Grande ABC organizam a produção de políticas públicas de cultura a partir de estruturas institucionais locais previstas no Sistema Nacional de Cultura. Embora todos eles tenham aderido ao SNC entre 2013 e 2014, as condições para a produção destas políticas não eram homogêneas em 2016; seja do ponto de vista formal, que diz respeito a existência de documentos e legislações locais que criam estas institucionalidades; seja do ponto de vista prático, ou seja, a partir da interpretação de

gestores públicos locais quanto ao seu funcionamento e efetiva contribuição na produção destas políticas.

4.2 O Programa Cultura Viva na região do Grande ABC

O Programa Cultura Viva, política pública de referência na literatura recente sobre o tema no Brasil (Turino, 2010; Calabre; Lima, 2014; Medeiros; Farah, 2014), está presente no território do Grande ABC desde o primeiro edital nacional, ainda em 2004. Sua atuação na região foi aumentando nos anos seguintes com os lançamentos da rede estadual, pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo em 2009; e das redes locais de Diadema, em 2005 e 2010 e de São Bernardo do Campo, em 2013. Sendo assim, os Pontos de Cultura que estiveram e estão atuando nesta região participam de redes diversificadas, configuradas a partir de diferentes editais de seleção pública – propostos tanto a partir do governo federal, quanto de governos municipais e do governo estadual.

Uma vez que não havia mapeamento disponível a respeito destes Pontos de Cultura na região, elaboramos uma base de dados, a partir de fontes variadas. Desta maneira, foi possível obter dados preliminares das associações, seus projetos e o local em que estão inseridos. Em seguida, destacamos os Pontos de Cultura da região do Grande ABC e tratamos os dados desse conjunto específico, corrigindo informações - como erros gramaticais que interferiram para seu georreferenciamento e a atualização de seus dados. Com esse trabalho, pudemos confirmar, por exemplo, o ano em que os projetos foram habilitados, quando se iniciaram os repasses e se de fato eles chegaram a ser executados, além de reconhecer a possibilidade de que os Pontos de Cultura tivessem seus projetos habilitados, sem efetivamente acessar repasses financeiros da estrutura governamental de cultura responsável pelo edital - o que significaria efetivamente ingressar no Programa¹¹

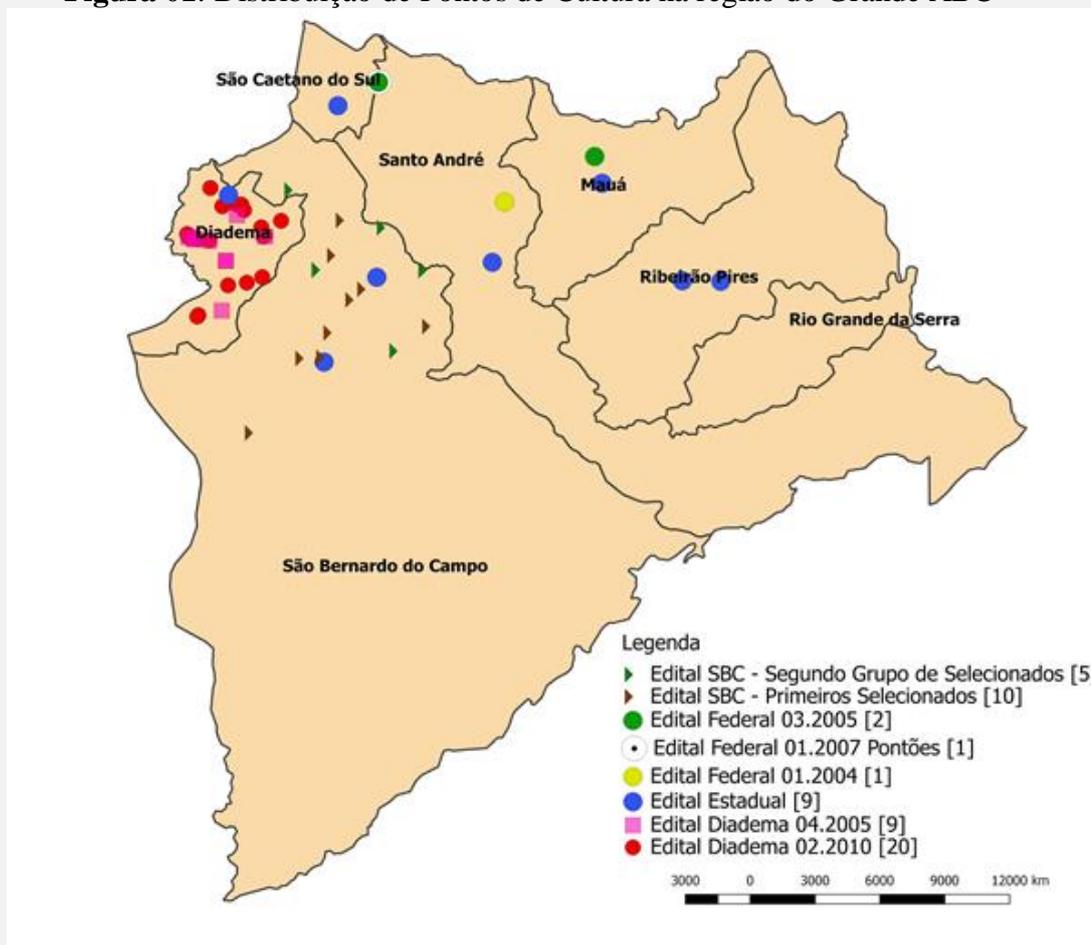
A partir dessa base de dados, foram criados mapas a partir do programa QGIS, criando shapefiles – arquivos dos mapas - diferentes para cada edital específico. Foi possível desenvolver, então, análises por edital, por período de tempo e por município. Outra contribuição deste levantamento é tornar mais fácil a visualização da distribuição dos Pontos de Cultura na região e em um mesmo município.

No total, encontramos 57 projetos de Pontos de Cultura no território do Grande ABC, distribuídos por seis das sete cidades: Santo André (3), São Bernardo do Campo

¹¹ É o caso do Edital Federal do MinC nº 03/2005, que habilitou quatro projetos do ABC, porém somente três deles foram iniciados.

(17), São Caetano do Sul (4), Diadema (30), Mauá (2) e Ribeirão Pires (3), conforme a Figura 1.

Figura 01: Distribuição de Pontos de Cultura na região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria.

De um ponto de vista geral, o levantamento e o mapeamento da rede de Pontos de Cultura no Grande ABC apresentam um forte caráter heterogêneo, reforçando o estudo apresentado por Medeiros & Farah (2014) no contexto do Estado de São Paulo. Os projetos foram contemplados por editais com significativas diferenças entre si: cada governo apresenta diferentes regras nos processos de prestação de contas, nos recursos financeiros disponíveis e nas exigências de como utilizá-los. Além disso, o suporte burocrático e administrativo, a proximidade e comunicação dos grupos culturais com o poder público também podem variar bastante.

A rede é ainda variável ao longo do tempo, contando tanto com iniciativas que deixaram de existir logo após a finalização dos aportes financeiros recebidos pela política pública, como com espaços mais perenes, que continuam com suas atividades – mesmo que assumindo outras características. Atualmente, finalizado o apoio dos governos, parte

dos agentes culturais entrevistados ainda se identificam como Ponto de Cultura, tendo como base os pilares do Programa Cultura Viva e seus ideais – o que não é percebido necessariamente como resultado de um esforço de gestores públicos para a articulação em rede desses espaços. O resultado dessa malha diversa são Pontos de Cultura beneficiados por variados editais ao longo do tempo, convivendo no mesmo território, relacionando-se de maneiras diferentes com as institucionalidades do programa e apresentando diferentes contribuições para a discussão sobre a redefinição da implementação da política – conforme também sugerem Medeiros e Farah (2014).

É interessante destacar a situação do município de Diadema. É possível observar que muitos Pontos na figura estão sobrepostos, indicando projetos que foram realizados no mesmo espaço ou muito próximos uns dos outros. Entendendo que os quadrados em cor rosa simbolizam os projetos do edital “Pontos de Cultura - Governos”, em que os projetos foram realizados em equipamentos públicos da prefeitura, notamos que alguns projetos contemplados pelo edital municipal - pontos vermelhos -, também foram sediados nesses locais ou em endereços muito próximos, mostrando uma interessante dinâmica que aproxima os grupos culturais da gestão pública da cultura. Esta, de fato, é uma dificuldade inerente da gestão cultural em nível municipal: aproximar os equipamentos da realidade local, apresentando uma programação condizente com o público que será atendido por eles. Algo que parece abrir espaço para futuras agendas de investigação.

Estes aspectos puderam ser observados com maior precisão na investigação sobre o Programa Cultura Viva no município de São Bernardo do Campo, a partir de visitas de campo e entrevistas semi-estruturadas. Especificamente, foi possível acessar a percepção tanto de gestores públicos locais como de agentes culturais, a respeito da última experiência que a região teve com o Programa, financiando cinco novos Pontos de Cultura.

No diálogo com representantes de um Ponto de Cultura local, por exemplo, destacou-se a ideia de que o convênio estabelecido entre poder público e ação cultural seria muito “burocrática”: em sua perspectiva, a quantidade de exigências formais acabaria deixando o programa pouco democrático, uma vez que são poucas as organizações que possuem estrutura e conhecimento sobre como lidar com as prestações de conta exigidas pelo poder público. Já por parte do poder público, pudemos perceber que o acompanhamento é realizado somente por dois aspectos: elaboração de relatórios

narrativos e prestação de contas, enviadas ao governo federal como parte das exigências do convênio estabelecido entre os entes. Além disso, os momentos de reuniões para refletir sobre os desafios para a implementação do Programa são considerados poucos - com a percepção de que o trabalho é grande e que faltam tempo para aprofundar debates políticos e pedagógicos junto aos Pontos de Cultura e recursos humanos no governo local para oferecer um suporte mais próximo a eles.

De fato, esta discussão ganha destaque com processo de descentralização do Programa, iniciado em 2007. Apesar de ter como objetivo compartilhar responsabilidades e recursos com as esferas subnacionais, essa decisão trouxe diversos desafios à sua implementação no âmbito local: o Programa passa a sofrer maior interferência dos gestores públicos municipais, pois são esses que estão mais próximos aos Pontos de Cultura e, com isso, conseguem perceber melhor quais são as suas necessidades; ao mesmo tempo, sofre maior interferência dos próprios agentes culturais locais, pois conseguem realizar reuniões constantes com os órgãos públicos locais responsáveis pela gestão do Programa, a fim de oferecer alternativas para os problemas enfrentados pelos Pontos de Cultura no cotidiano em seus territórios. Também pudemos observar com as entrevistas a referência à relevância da atuação de outros setores do governo local, como secretarias de orçamento, planejamento e finanças - nos momentos em que ocorrem contingenciamentos de recursos, ou quando o orçamento público municipal para esta arena de políticas é vetado antes mesmo de entrar na Lei Orçamentária Anual.

Com isso, percebemos que um tema importante na relação entre Estado e sociedade civil no âmbito local do Programa Cultura Viva é a questão da proximidade entre estes agentes, traduzindo-se em oportunidades de diálogo e colaboração na formulação e implementação da política pública. A aproximação da relação entre os gestores municipais e os grupos culturais fortalece o Programa e cria vínculos entre os atores sociais envolvidos no território - um dos aspectos positivos percebidos na investigação pelo fato de a gestão do Programa estar a cargo do poder municipal. Trata-se de uma contribuição relevante deste estudo para o debate sobre autonomia municipal e a produção de políticas públicas de cultura.

4.3 Produção de Políticas Públicas de Cultura na Região do Grande ABC: Para Além das Referências Nacionais?

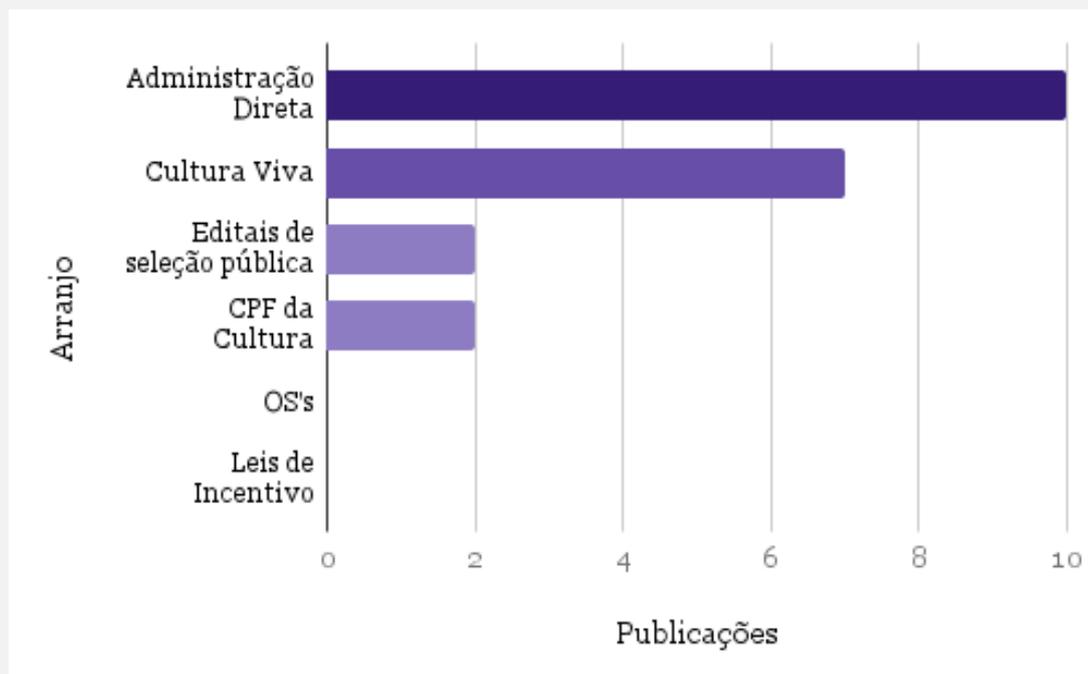
Para discutirmos o exercício da autonomia municipal para a produção de políticas públicas neste território e a influência exercida por estes dois mecanismos elaborados e

implementados a partir de iniciativa do governo federal brasileiro – Sistema Nacional de Cultura e Programa Cultura Viva, desenvolvemos revisão da literatura produzida a respeito das experiências das sete cidades entre 1988 e 2018.

Ao todo, 21 publicações foram selecionadas, sendo a mais antiga de 1993 e a mais recente de 2018. Para melhor compreender as características desta produção, elas foram categorizadas por ano, cidade à qual fazem referência, tipo (artigo, TCC, monografia ou dissertação, por exemplo) e arranjo entre Estado e Sociedade Civil configurado para sua operacionalização – apoiando-nos no referencial de análise proposto por Bittencourt e Souza (2019).

Esta última categoria demonstrou-se particularmente interessante para melhor compreender a natureza das políticas públicas de cultura no tocante à autonomia municipal. A sistematização dessas referências permite, por exemplo, observarmos a incidência de arranjos associados a políticas nacionais, como o Programa Cultura Viva e as institucionalidades propostas pelo SNC – expressos nas categorias “Cultura Viva” e “CPF da Cultura”, forma como vem sendo discutida a institucionalização de Conselhos, Planos e Fundos nos três níveis de governo. Porém, também foi possível observar a incidência de outros arranjos, conforme demonstramos na Figura 2: dentre as categorias mencionadas na bibliografia, foram identificadas a administração direta de programas e equipamentos pelos governos locais (10 publicações); ao Programa Cultura Viva e seus Pontos de Cultura (7 publicações); a editais de seleção pública para o financiamento de projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil (2 publicações); além da referência ao tema dos Conselhos, Planos e Fundos de Cultura no âmbito do SNC (2). Vimos também que nenhum dos trabalhos encontrados faz referência a pelo menos dois outros arranjos frequentes nos debates sobre a produção de políticas públicas de cultura na literatura: os mecanismos de renúncia fiscal ou a gestão de programas e equipamentos públicos por meio de contratos formalmente estabelecidos com Organizações Sociais.

Figura 02: Arranjos para operacionalização de políticas públicas culturais na literatura disponível sobre experiências locais na região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto interessante de se destacar diz respeito ao ano de publicação dos estudos consultados. Os primeiros, dizem respeito a experiências desenvolvidas após as eleições municipais de 1988 - mesmo ano da promulgação da Constituição Federal que garantiu autonomia político-administrativa aos municípios; período no qual três das sete cidades que compõem o ABC Paulista elegem gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) - São Bernardo do Campo, Santo André e Diadema -, o que pode ter contribuído para um caráter comum das políticas culturais da região naquele período. Dentre os conceitos-base dessa abordagem estão a proposta de “cidadania cultural”¹², além dos conceitos de “descentralização”, “participação” e “gestão-participativa”. Estes registros estão relacionados ao interesse das gestões em efetivar diretrizes teóricas como orientação às suas atuações no contexto do processo de redemocratização e de maior autonomia municipal e estão relatados de forma bastante enfática nas publicações categorizadas dentro do arranjo de administração direta de programas e equipamentos culturais.

Podemos ressaltar também três experiências locais relevantes para o debate sobre autonomia municipal e que apresentam trajetória histórica na região do Grande ABC. A

¹² Proposta que propõe à população se reconhecer como sujeito cultural através do estabelecimento do direito à participação nas decisões acerca das políticas culturais, à produção cultural, à formação cultural, à informação, à experimentação (invenção), bem como à fruição. Empregando o conceito de cultura como direito, seria fomentada uma cultura política participativa e inclusiva, que não se limitaria às belas artes, mas se estenderia a um conceito ampliado de cultura, referido como antropológico – conforme Chauí (1993).

primeira delas, diz respeito a Santo André e tem como referência fundamental o período de 1989-1992. Conforme o relato de Frateschi (1993) – Secretário da Educação, Cultura, Esporte de Santo André entre 1989 e 1992 - os equipamentos públicos estavam sucateados quando assumiu a gestão e a nova política tinha como objetivos “inversão de prioridades; a apropriação dos espaços públicos pela população; o inequívoco incremento ao exercício pleno da cidadania” (Frateschi, 1993, p. 63). Ao longo desta gestão, foi implementado o serviço de ação cultural para a promoção de iniciativas nos 21 Centros Comunitários locais através da atuação de agentes e assistentes culturais concursados que identificariam os fazeres culturais dos bairros e forneceriam suporte aos mesmos. O Fundo de Cultura estabelecido funcionava através de cogestão, onde dois integrantes eram representantes da comunidade cultural e três eram indicados pela prefeitura (Frateschi, 1993). Dentre os equipamentos originados naquela administração, encontra-se a Escola Municipal de Iniciação Artística (EMIA), fundada em 1990 a fim de proporcionar um espaço de fruição e produção por meio de espetáculos, exposições e oficinas – estudado, posteriormente, por Oliveira (2009) que aborda a EMIA e seu processo de descentralização que ocorreu em 2005.

Outro exemplo diz respeito à experiência de São Bernardo do Campo, cujo primeiro relato foi elaborado por Alves (1993), cuja referência é recuperada na discussão apresentada por Pires (2014), na qual analisa a abordagem de descentralização cultural na iniciativa Polo Cultural, implementada pela Secretaria de Cultura durante a gestão de Luiz Marinho como prefeito (2013-2016). Esta ação foi definida como uma metodologia de trabalho embasada no conceito de Cidadania Cultural onde o Polo Cultural constitui um “fórum de debates entre poder público e sociedade” (Pires, 2014, p.18). A ideia era promover a gestão participativa e a espontaneidade da cultura local dos bairros e para isso, tal fórum deveria se concretizar em reuniões periódicas abertas nos Polos Culturais. O desenho e os resultados desta política foram muito semelhantes aos do programa Ação Cultural nos Bairros, desenvolvido na gestão anterior do município.

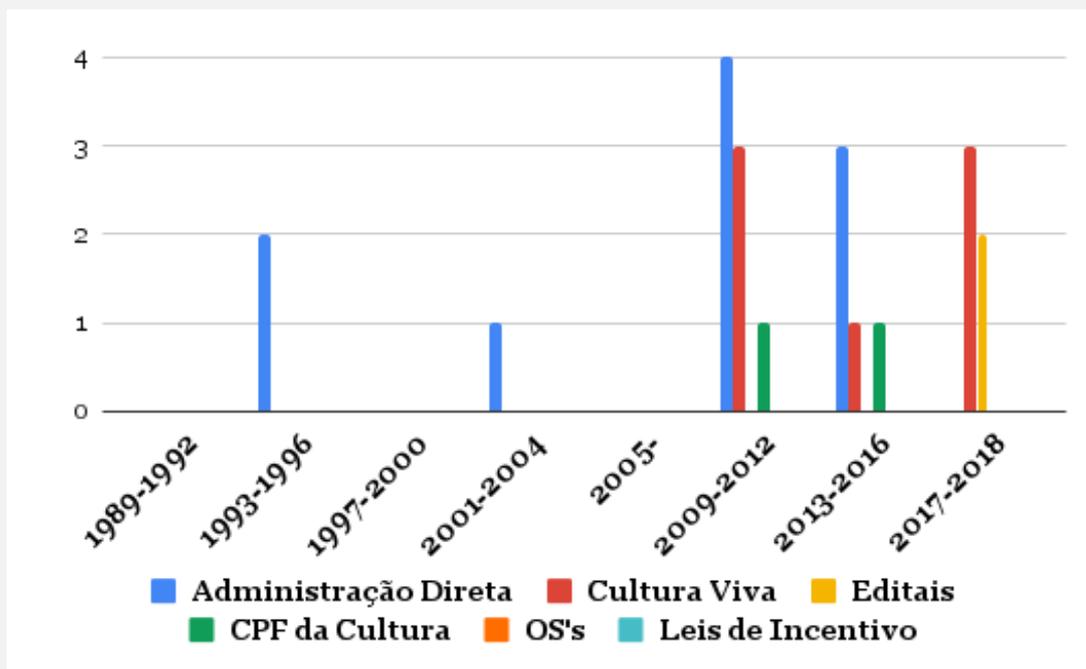
Há ainda o destaque à experiência de Diadema, na qual o conceito de descentralização também foi observado, conforme o trabalho de Nascimento (2013). Nele, a autora expõe que a cidade possui um histórico de políticas voltadas à inclusão social, atuando no centro e também na periferia do município. Concomitantemente às gestões da cultura por Celso Frateschi (Santo André), Luiz Roberto Alves (São Bernardo) e Marilena Chauí (São Paulo), José Augusto assumia a prefeitura de Diadema

(1989/1992) de forma coerente aos princípios destas administrações. Nesta gestão, foram inaugurados sete equipamentos, os Centros Juvenis de Cultura (CJC) distribuídos nos bairros da cidade, com a finalidade de contrapor a violência social que ameaçava a juventude. Nesta gestão, foram inaugurados além destes sete centros culturais, dez bibliotecas e um observatório astronômico. A gestão seguinte, de José Fillipi Junior (1993-1996), teria mantido o alinhamento entre investimentos culturais e combate à violência, priorizando a cultura e ampliando investimentos. Neste período ocorreu o primeiro “Congresso de Educação, Cultura, Esporte e Lazer” cujo tema foi “Construindo Cidadania Cultural” (Nascimento 2013, p. 15). A partir de então, fruição, produção, participação e informação constituíram os eixos da política cultural. Nesta mesma gestão houve a criação de mais três centros culturais em 1996, totalizando dez dos seus onze bairros (Nascimento, 2013).

O trabalho de Nascimento (2013) é uma evidência de que as políticas ocorriam independente do interesse ou não da academia em pesquisá-las: durante a gestão de José Fillipi Junior e até 2001, por exemplo, não foi encontrada nenhuma publicação sobre políticas culturais em Diadema; ainda assim, nesta gestão houve o primeiro Congresso de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, fato resgatado e apresentado por Nascimento duas décadas depois. Ou seja, embora nesta revisão de literatura a experiência de Diadema apareça apenas recentemente, vemos que há práticas de políticas públicas de cultura relevantes para a discussão que pretendemos neste trabalho sendo desenvolvidas no município desde a década de 1990; o que pode ser estendido como consideração relevante sobre os alcances e limites deste levantamento, bem como de seu potencial enquanto sistematização inicial que poderá dialogar com estudos futuros.

Conforme a Figura 3 evidências, ainda, este arranjo da administração direta de programas e equipamentos culturais é o único mencionado até 2009, quando publicações sobre o Programa Cultura Viva começam a surgir e ganhar protagonismo na produção acadêmica. Também é a partir deste período que surgirão trabalhos sobre o tema da institucionalização nos municípios das estruturas responsáveis pela produção de políticas públicas de cultura, conforme preconizado pelo Sistema Nacional de Cultura.

Figura 03: Menções aos arranjos para produção de políticas públicas de cultura na revisão de literatura organizados por ano de publicação



Fonte: Elaboração própria.

Com isso, vemos como relevante destacar que estes trabalhos relatam a criação de equipamentos públicos de cultura, a existência de programas ligados ao tema da cultura funcionando de maneira territorializada dentro de um mesmo município (casos de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema), além da criação de institucionalidades para a produção de políticas públicas antes mesmo do Sistema Nacional de Cultura enquanto referência. Este último aspecto aparece, especificamente, no caso do Fundo de Cultura de Santo André, que funcionava através de cogestão e no qual dois integrantes eram representantes da comunidade cultural e três eram indicados pela prefeitura (Frateschi, 1993); e também no do Conselho Municipal de Cultura de Santo André, reconhecido como efetivado em 2000, com o objetivo de institucionalizar a relação entre setores da cultura e a administração municipal, permitindo uma construção conjunta da política cultural no município (Barros, 2010).

4.4 Acompanhamento do Debate Público Sobre a Produção das Políticas Públicas Culturais na Região do Grande ABC Através de Instrumento Experimental: Novos Arranjos em Debate?

Por fim, um último resultado das atividades de pesquisa desenvolvidas entre 2016 e 2019 sobre autonomia municipal e a produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC, foi o desenvolvimento, em caráter experimental, de um instrumento para acompanharmos o debate público registrado na mídia local a respeito destas políticas entre 2018 e 2019. Afinal, conseguiríamos mapear a existência de outros arranjos para a

produção de políticas públicas de cultura que nos trouxessem “pistas” (Alvesson; Karreman, 2007) a respeito do debate sobre o exercício da autonomia municipal nesta arena de políticas públicas?

Logo notamos que muitas vezes as notícias selecionadas pelo mecanismo de busca não estavam relacionadas ao tema pesquisa; era necessário, portanto, um processo de checagem das informações por parte dos pesquisadores. Para isso, elaboramos um formulário para o cadastro destas notícias, a fim de evidenciar o tipo de conteúdo vinculado e o arranjo relacionado à produção de políticas públicas de cultura envolvido.

O formulário foi dividido em duas partes: “Seção 1 – Dados gerais das notícias”; e “Seção 2 – Dados analíticos apreendidos”. A primeira seção é obrigatória para todas as notícias selecionadas pelas tags e avaliadas pelos pesquisadores; foca nas informações de identificação, tais como endereço na Web, título e íntegra da notícia, data de divulgação, veículo fonte, município referenciado, nível de governo envolvido, policy arenas envolvidas além da cultura e, por fim, o tipo de notícia selecionada. Essas informações primárias são essenciais para localizar posteriormente as informações, e analisar o conteúdo divulgado. Esse último tópico foi fundamental para filtrarmos o que estava sendo divulgado enquanto agenda cultural do município e o que estava em debate enquanto produção de políticas públicas.

A segunda seção, por sua vez, foi construída a fim de monitorar os tipos de arranjos envolvidos na produção destas políticas públicas. Além disso, essa parte foca nos tipos de relações intergovernamentais horizontais e verticais envolvidas na produção e implementação das ações noticiadas, e também nos atores envolvidos nessas políticas.

Tendo esse instrumento amadurecido, monitoramos, durante o primeiro semestre de 2019, o fluxo de notícias vinculados principalmente pelos veículos de imprensa online da região do ABC, chegando a um número de 128 publicações analisadas. Como resultado, observamos como municípios mais referenciados Ribeirão Pires, Santo André e Diadema. Em relação aos níveis de governo, encontramos como foco central maior a ação municipal (71,1%), seguido da presença do governo estadual (18,8%). Ainda: embora mais de dois terços dos registros foram classificados como notícias de divulgação de evento, agenda ou equipamento cultural, passando para a análise da sessão 2 temos um total de 99 notícias selecionadas. Dessas, 66, 7% vinculam informações de eventos ocorridos em equipamentos públicos de cultura, sendo 91,9% com acesso gratuito.

Esse exercício nos forneceu informações sobre o conteúdo do debate público na arena da cultura na região do Grande ABC, o qual em um primeiro momento pode ser caracterizado majoritariamente pela divulgação de eventos. Porém, serviu também para ilustrar a existência de outros arranjos presentes nessa arena - antes pouco notados na revisão de literatura e nos estudos que partiram da experiência nacional sobre o tema, mas que podem ser relevantes como agenda futura para estudos sobre políticas públicas de cultura na região: equipamentos públicos de cultura vinculados ao governo estadual – nível de governo ainda pouco discutido na literatura desta policy arena - e geridos por meio de Contrato de Gestão com Organização Sociais – caso das Fábricas de Cultura¹³ ; a existência de Editais de seleção pública de projetos¹⁴ , voltados para fomento a agentes culturais locais e financiados por fundos municipais - como é o caso de Santo André; e o convênio entre município e governo federal para a construção e gestão de equipamentos de cultura, os quais após a entrega passam a ser de inteira responsabilidade do município - o caso do Programa CEU das Artes e Esportes¹⁵, o qual está presente em quatro dos sete municípios da região. Observamos, ainda, com maior frequência a referência e experiências de Ribeirão Pires, juntamente com Santo André e Diadema; sugerindo que um município ainda pouco estudado na literatura pode oferecer contribuições para o debate.

5. Considerações Finais

Com os resultados apresentados neste trabalho – a respeito das estruturas institucionais locais, do Programa Cultura Viva na região, da sistematização e revisão da literatura disponível sobre as experiências municipais no tema e de desenvolvimento de ferramenta experimental para acompanhamento do debate público na região, entendemos que há importantes contribuições para o debate sobre o espaço para o exercício de autonomia municipal na produção de políticas públicas de cultura na região do Grande ABC.

Em primeiro lugar, percebemos que, apesar da relevância das iniciativas desenvolvidas pelo governo federal e de sua atuação enquanto referência para o debate

¹³ A Fábrica de Cultura de Diadema é gerida pela Organização Social Poiesis. Disponível em < <http://www.fabricasdecultura.org.br/gestao-poesis/> > Acesso em 03 de julho de 2021

¹⁴ Editais de Seleção do Fundo de Cultura de Santo André. Disponível em < <https://www3.santoandre.sp.gov.br/agendacultural/> > Acesso em 03 de julho de 2021.

¹⁵ O programa CEU das Artes e Esportes está presente em Santo André, o qual conta com duas unidades, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, contando com uma unidade por município. Disponível em < <https://epracas.cultura.gov.br/> > Acesso em 03 de julho de 2021.

nacional, as políticas públicas de cultura, nas esferas subnacionais, não estão limitadas a estas contribuições. Historicamente, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios inovam (Spink, 2000; 2003) na formulação e implementação destas políticas públicas e, no território em estudo, não é diferente: proposição e criação de novos equipamentos públicos de cultura, com diferentes objetivos; abordagens conceituais para a produção de políticas públicas, orientadas pelas noções de descentralização, territorialização e de promoção da cidadania; e mesmo a criação de institucionalidades hoje orientadas pelo Sistema Nacional de Cultura, fazem parte da experiência acumulada na região.

Neste sentido, observamos um espaço relevante para o exercício da autonomia municipal, ainda neste momento. Apesar de dinâmicas que podem ser consideradas de recentralização no federalismo brasileiro, os municípios estudados parecem permanecer com condições e recursos para inovar e desenvolver políticas públicas nesta policy 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 protagonizadas pelo governo federal – o que aponta para uma agenda de estudos sobre relações intergovernamentais nesta arena em específico e o papel que governos locais podem desempenhar nesse contexto.

Estudos futuros também podem envolver arranjos desenvolvidos nesta região que envolvem o fomento à ação cultural por meio de editais de seleção pública e a gestão compartilhada de equipamentos e programas – seja junto a Organizações Sociais ou por meio de outras experiências que promovem a articulação e cooperação entre diferentes níveis de governo, como no caso do Programa Ceu das Artes e Esportes, por exemplo. Outra agenda está relacionada à sistematização aqui apresentada quanto às institucionalidades locais para a produção das políticas públicas culturais: é possível desenvolver o acompanhamento destas institucionalidades no sentido de verificar sua presença ao longo do tempo, bem como aprofundar o seu papel na produção destas políticas a partir de estudos de caso. De modo similar, a sistematização da literatura produzida sobre as experiências desta região pode ser aprofundada e complementada em suas lacunas quanto a políticas, estruturas institucionais e municípios estudados. Por fim, a perspectiva de descentralização das políticas públicas de cultura nos próprios

municípios, também indicada na literatura como sua territorialização, também são indicativos de caminhos relevantes para a pesquisa sobre autonomia municipal, seus desafios e possibilidades.

Referências

Abrucio, F. L.; Grin, E. J.; Franzese, C.; Segatto, C. & Couto, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54 (4). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>

Abrucio, F. L. (2005) A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, 41-67, jun.

Almeida, M.H.T. (2005) Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, 29-40, jun.

Alves, M. A. Brigagão, J. & Burgos, F. (2017). Por uma gestão pública democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania – PGPC.

Alves, L. R. (1993) São Bernardo do Campo - À disposição do julgamento histórico. *Revista Pólis*, 12, 91-107.

Arretche, M. (1996) Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 11 (31).

Arretche, M. (2004) Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva. São Paulo, 8 (2).

Arretche, M. (2012) Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição).

Arretche, M. (2013) Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Em HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Arretche, M.; Marques, E & Faria, C. A. P. (2019). As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP.

Barbalho, A.; Barros, J. M. & Calabre, L. (2013). Federalismo e políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA.

Barbosa Da Silva, F. A & Araújo, H.E. (2010) Cultura viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania. Brasília: Ipea.

Barbosa Da Silva, F. A & Calabre, L. (2011) Pontos de Cultura: olhares sobre o programa cultura viva. Brasília: Ipea.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Barbosa Da Silva, F. A & Labrea, V.V. (2014). Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa cultura viva. Brasília: Ipea.

Barbosa Da Silva, F. A (2021). Direito e políticas culturais. Rio de Janeiro: Ipea.

Barros, J. M. (2010) A institucionalização da participação: o Conselho Municipal de Cultura de Santo André na transição da gestão municipal (2008/2009). Revista Internacional de Direito e Cidadania, 7, 81-96. junho.

Bichir, R. (2018) Governança multinível. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, dezembro.

Bichir, R.; Simoni Junior, S. & Pereira, G. (2020) Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35 (102).

Bittencourt, L. N. & Souza, P. R. (2019) Políticas públicas de cultura no Brasil: revisão e análise da produção acadêmica de 2010 a 2017. Em Pellegrini, J.; Penteado, C. Souza, P.; Homma, L. (Orgs.). Software e cultura no Brasil: produção, gestão e políticas públicas. São Bernardo do Campo, SP: KMA.

Calabre, L. (2009) Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Calabre, L. & Lima, D. R. Do do-in antropológico à política de base comunitária - 10 anos do Programa Cultura Viva: uma trajetória da relação entre Estado e sociedade. Políticas Culturais Em Revista, 7(2), 6–25.

Cardoso M. (2001). Manifestações culturais em Diadema. Diadema nasceu no Grande ABC: História Retrospectiva da Cidade Vermelha. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP: Fapesp.

Chauí, M. S. (1993) São Paulo - Uma opção radical e moderna: Democracia Cultural. Revista. Pólis, 12, 09-39.

Chauí, M. (1995) Cultura política e política cultural. Estudos avançados, 9 (23), 71-84.

Czarniawska, B. (2014) Social Science Research: From Field to Desk. Sage Publications Ltd; 1ª edição.

Diadema, (2012) Secretaria Municipal de Cultura. Setecidades Pontos de Cultura do Grande ABCD. Publicação da prefeitura de Diadema por meio do Convênio Pontos de Cultura 7031416/2019 - Minc/FNC – Fundo Nacional de Cultura.

Farah, M.F.S. (2001) Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 35, (1), 119-44, jan./fev.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Farah, M. F. S. (2013). Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.

Franzese, C. & Abrucio, F. L. (2013) Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. Em HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Frateschi, C & Moreira, A. J. (1993) Santo André - Não esquecer o rosto nem a partida: cultura e ação cultural em Santo André. *Revista Pólis*, 12, 59-77.

Frey, K; Oliveira, V. E; Ximenes, S. B; Bittencourt, L. N. & Lotta, G.S. (2017) Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. *Revista Do Serviço Público*, 68(1), 9- 36.

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

Kugelmas, E., & Sola, L. (1999) Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11 (2), 63-81.

Licio, E. C.; Mesquita, C. S.; Curralero, C. R. B. (2011) Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 51 (5).

Medeiros, A. K.; Farah, M. F. (2014). Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. *Revista do Serviço Público*, 65 (1), 07-24, jan/mar.

Melo, M. A. (1996) Crise federative, Guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).

Miller, G. J. (2007) *Handbook of Public Policy Analysis*. Nova York: Routledge; P.405-415.

Nascimento, C. J. (2013) *Plano Municipal de Diadema: Reflexões sobre as políticas públicas de cultura no município de Diadema*. Especialização em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, C. R. M. (2009) *Emiacidade: Descentralização da Cultura e Cidadania Cultural*. (Monografia). Pós-Graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, V. E. & Lotta, G. (2019) Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, 52, jan./jun.

Bittencourt, Lima, Bonvent, Oliveira & Magalhães. *Governos Locais, Autonomia Municipal e a Produção de Políticas Públicas de Cultura: O caso da Região do Grande ABC*

Pires, J. B. (2014) *Polos Culturais de São Bernardo do Campo: continuidade, ruptura e a ideia de descentralização cultural* (Monografia). Pós-Graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Pires, J. B. (2017) *Governança, políticas públicas de cultura e as realidades locais: o caso VAI-SBC* (Dissertação), Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Rubim, A. A. C. (2007) Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. in Rubim, A. A. C. E Barbalho, A. (orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA.

Santos, A. P. (2011) Arte urbana, política cultural e cultura digital no Ponto de Cultura Casa do Hip Hop (Diadema - SP). In. Encontro Nacional de pesquisadores em Gestão Social, 5, Florianópolis.

Secretaria Da Cultura Do Estado De São Paulo (2011) Pontos de Cultura: olhares sobre a rede de SP. Executado por Abaçai Cultura e Arte. São Paulo. Recuperado de <http://pt.calameo.com/read/0013961278ecc4871f4fc>

Souza; C & Carvalho, I. M. M. (1999) Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, 48, 187-213.

Spink, P.K; Clemente & Keppe (1999) Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, São Paulo, 34 (1), 61-69.

Spink, P.K. (2000) The rights approach to local public management: Experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, 40 (3), 45-65.

Spink, P. (2003) Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. *Cadernos EBAPE.BR*, 1 (2), 02-14.

Turino, C. (2010) *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi.

Yanow, D. (2007) *Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research*. In: FISCHER, Frank & MILLER, Gerald J. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge, 405-416.

Zárate, S. (2011) *Santo André Cidade Futuro - Esta Cidade é Show: verso e reverso das políticas culturais* (Dissertação) Ciência da Informação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Zimbrão, A. (2013) Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*. 64 (1), 31-58.

A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto

Local governmental agenda: the case of Ouro Preto's tourism policy

Fernanda Cristina Silva¹ 
Catarina Ianni Segatto² 
Marco Antonio Carvalho Teixeira³ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.59740]

Recebido em: 10/06/2021
Aprovado em: 14/03/2022

Resumo: Este artigo busca analisar os fatores que influenciam mudanças relacionadas à política de turismo na agenda governamental local a partir de abordagens teóricas da área de políticas públicas que explicam esse processo. O estudo de caso único, Ouro Preto - Minas Gerais, foi importante para compreender a influência do processo político, bem como de fatores exógenos, na ascensão de alguns temas na política de turismo em âmbito local. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, lideranças locais e representantes de organizações privadas e da sociedade civil envolvidos direta ou indiretamente com a atividade turística no município, e analisados por meio do método de análise de conteúdo. Os resultados mostram que mudanças políticas foram influenciadas, principalmente, por uma alternância entre duas ideias – a promoção do turismo como desenvolvimento econômico e a preservação do patrimônio – a partir da atuação de determinados atores que foram chave para construir consensos em torno dessas ideias colocadas como antagônicas e incompatíveis na maior parte do tempo. Conclui-se que a forma como o turismo historicamente tem sido tratado na agenda governamental de Ouro Preto é influenciada pelo contexto político e pelas ideias que os atores políticos locais possuem sobre seus resultados para a cidade, mas que fatores exógenos – tais como crise econômica e necessidade de diversificar a economia local, também fazem com que alguns temas sejam considerados e priorizados em alguns momentos.

Palavras-chave: formação de agenda; mudança na política pública; turismo; município; Ouro Preto.

¹ Universidade Federal de Viçosa – E-mail: fernanda.silva@ufv.br.

² Universidade Federal do ABC (UFABC) – E-mail: catarina.segatto@gmail.com.

³ Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV EAESP) – E-mail: marco.teixeira@fgv.br.

Abstract: This paper seeks to analyze the factors that influence the tourism policy changes in the local governmental agenda based on theoretical approaches that explain the agenda-setting process. A single case study, Ouro Preto - Minas Gerais, was important to comprehend the influence of the political process, as well as exogenous factors, in the entrance of specific issues in the local tourism policy. The data were collected through documental research and semi-structured interviews with governmental managers, local leaderships, and representatives from private and non-governmental organizations, direct or indirect involved with Ouro Preto's tourism activity, and they were analyzed through a content analysis method. The findings show that the political changes were explained mainly by an alternation between two ideas – promoting tourism to economic development and the preservation of the historic heritage – influenced by specific actors who were key to build consensus around these antagonistic and irreconcilable ideas in most of the time. We conclude that the way tourism was historically seen in the governmental of Ouro Preto was influenced by the political context and ideas that local actors have about the tourism impact in the city's development, but exogenous factors, such as economic crises and the necessity to diversify the local economy, also resulted in some issues being considered and prioritized in specific moments.

Keywords: agenda-setting; policy change; tourism; municipalities; Ouro Preto.

1. Introdução

As mudanças na agenda governamental foram estudadas por diversos autores, sendo os modelos do Kingdon (1995) e do Baumgartner e Jones (2009) os mais discutidos pela literatura. Ainda que sejam diferentes, estes modelos chamam a atenção para a importância da intersecção entre atores, ideias e instituições nesse processo. Apesar disso, assim como a maior parte dos estudos produzidos a partir deles, o foco está na análise da agenda governamental no nível nacional. Este artigo busca contribuir para essa discussão a partir da compreensão da agenda governamental no nível local, especificamente, na política de turismo.

Tendo em vista que a atividade turística envolve uma infinidade de atores com ideias diversas e conflitantes sobre o papel do turismo no desenvolvimento local e dos governos na sua promoção, considera-se que o campo da política de turismo é um objeto empírico interessante para avançar na discussão sobre as mudanças na agenda governamental. O turismo pode ser entendido como uma atividade econômica e social, que acarreta tanto benefícios como malefícios para as destinações e suas comunidades, sendo seus resultados diretamente influenciados pelo papel dos governos e das políticas de turismo na sua realização. De um lado, o turismo pode contribuir com a oferta de empregos diretos e indiretos, geração de renda e de receitas, valorização da cultura local e preservação

ambiental. De outro, pode agravar problemas sociais, causar desvalorização da cultura local, degradação do meio ambiente e do patrimônio público, aumento dos preços dos produtos e serviços, piora na qualidade de vida, dentre outros impactos negativos (Cooper, Fletcher, Fyall & Wanhill, 2007; Elliot, 1997; Jenkins, 2015).

Para que a atividade turística ocorra, é fundamental a participação das três esferas de governo, que conforme a Constituição Federal de 1988, devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (Constituição, 1988). Enquanto o governo federal é responsável por formular as diretrizes e coordenar os planos nacionais, os governos estaduais e municipais são responsáveis pela formulação e implementação de projetos regionais e locais, respectivamente, e pela melhoria dos equipamentos necessários às áreas turísticas (Beni, 2008). Ainda que a gestão do turismo seja uma responsabilidade compartilhada, destaca-se que os governos municipais têm um papel central nas políticas dessa natureza, já que é no local que a atividade turística efetivamente ocorre e onde se concentram os seus impactos positivos e negativos.

No entanto, a gestão pública local do turismo no Brasil ainda é frágil e há escassez de recursos próprios ou oriundos de outros níveis de Governo para investimentos e ações nesta área (Ministério do Turismo [MTur], 2009, 2010, 2011, 2013). O que se percebe, em muitos casos, é a priorização de aspectos econômicos nas políticas de turismo, deixando de lado outras questões importantes – sociais, culturais e ambientais, que também merecem atenção pública, seja pelas oportunidades ou pelos impactos negativos que geram, sobretudo para as comunidades locais. Mas, o que determina o que será ou não considerado pelos governos locais como objeto de políticas públicas?

Para tentar responder esta e outras questões decorrentes, este artigo busca analisar os fatores que influenciam mudanças relacionadas à política de turismo na agenda governamental local a partir de abordagens teóricas da área de políticas públicas que explicam esse processo. Para tanto, analisou-se especificamente as políticas locais de turismo em um município brasileiro – Ouro Preto, Minas Gerais. Acredita-se que este estudo de caso único, em profundidade, pode contribuir para a maior compreensão da política de turismo em âmbito local – servindo como referência para a análise de outras cidades do Brasil e do mundo, em que pese as características de cada lugar. Os dados qualitativos sobre as mudanças na política de turismo desta cidade, coletados em documentos e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, lideranças locais e

representantes de organizações privadas e da sociedade civil, no período de 2013 a início de 2022, foram analisados por meio do método análise de conteúdo.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução. Na primeira seção, abordagens que explicam as mudanças na agenda governamental são discutidas, o que permitiu a identificação dos principais fatores que afetam esse processo. Na segunda, o desenho de pesquisa e a metodologia utilizada são apresentados. Na terceira, a descrição e a análise do caso são feitas a partir da discussão da trajetória da política de turismo em Ouro Preto e dos temas que emergiriam à agenda governamental, para então, apontar os fatores que influenciaram esse processo. Por fim, na quarta seção, as conclusões sintetizam os principais achados deste estudo, mostrando como, de um lado, o contexto político e, de outro, os consensos em torno de determinadas ideias de alguns atores influenciaram uma alternância nos objetivos da política de turismo: ora focados no desenvolvimento econômico, ora na preservação do patrimônio histórico e cultural.

2. A Formação da Agenda Governamental

A formação de agenda, “processo por meio do qual certos problemas ou questões chamam a atenção séria e ativa do governo como possíveis assuntos de política” (Elder & Cobb, 1993, p. 7, tradução dos autores), foi estudada por diversos autores. Uma das abordagens mais conhecidas é a de Kingdon (1995), que a partir da análise das áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano e do “Modelo Lata de Lixo” (Garbage Can Model) de Cohen e Olsen (1972), aponta que a formação da agenda governamental é resultado da combinação de três dinâmicas: definição do problema, escolha da solução e mudança política.

Em relação à definição de problemas, Kingdon (1995) afirma que, em determinados momentos, alguns deles podem receber mais atenção das autoridades governamentais do que outros. Os problemas tornam-se conhecidos por: indicadores, que mostram que determinada situação é problemática e chamam atenção para a sua magnitude; eventos focalizados, desastres ou crises; e feedback de programas existentes, formal ou informal. Os atores que recebem atenção da mídia e da sociedade em geral são importantes nesse processo, como “o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha” (Kingdon, 2006, p. 230).

Na definição das soluções, os participantes “invisíveis”, incluindo acadêmicos, burocratas e funcionários do Congresso, exercem maior influência na escolha das

alternativas que vão compor a agenda de decisão. A solução é resultado de uma seleção natural, em que as soluções mais viáveis persistem até que é criado um consenso na comunidade da política em relação a essa solução. Nesse momento, os empreendedores da política são chave para convencer e mobilizar outros atores sobre determinada solução (Kingdon, 1995).

Kingdon (1995) acredita que o processo político é outro componente central para que um problema e uma solução entrem na agenda. “Independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmicas e regras próprias” (Kingdon, 2006, p. 229). A agenda pode mudar com a eleição de um novo governo e em renovações de programas, por exemplo.

Ainda que essas três dinâmicas – problemas, soluções e processo político – se conectem para que uma mudança ocorra, Kingdon (1995) não estabelece um vínculo causal entre os problemas e a proposição de soluções. Em vez disso, as soluções são criadas e, então, procuram por problemas para os quais possam apresentar suas soluções. Quando um problema urgente demanda atenção do governo, uma proposta de política pública é associada a esse problema, e uma solução está disponível, uma “janela de oportunidades” se abre. As janelas de oportunidade podem ser abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política (Kingdon, 1995).

Kingdon (1995) traz dois elementos importantes para a discussão da agenda: seu caráter efêmero e caótico e a intersecção entre ideias e atores nesse processo. Sobre o primeiro, Baumgartner e Jones (2009) apontam que Kingdon (1995) faz uma análise bem aproximada (“close-up”) do momento da infusão de ideias no processo de construção de uma política. No entanto, se as mudanças forem analisadas ao longo do tempo, os autores apontam que as políticas passam por longos períodos de estabilidade que são alternados por períodos episódicos de mudança. O monopólio da política, ou seja, a criação e a manutenção de uma determinada imagem de política, explica esses longos períodos de estabilidade. As mudanças nesses monopólios e imagens podem desestabilizar as políticas e levar a mudanças rápidas (Baumgartner & Jones, 2009).

O papel dos monopólios e imagens das políticas está relacionado ao segundo elemento – a intersecção entre ideias e os atores nesse processo. Kingdon (1995) já havia chamado atenção para a definição do problema, que está presente em abordagens mais construtivistas. Para essas, determinados atores definem os problemas de uma forma que

ganhem apoio político e, assim, constroem estórias para descrevê-los, influenciando o modo como eles são entendidos e a escolha das soluções para enfrentá-los (Stone, 1999). Segundo Béland (2016), Kingdon (1995) avança, pois não entende as ideias como estáticas, mas mostra que elas mudam ao longo do tempo e são resultados das interações com instituições e atores.

A importância das ideias nas mudanças na política também foi discutida por Baumgartner e Jones (2009), como supracitado, por Sabatier e Jekins-Smith (1993), que discutem as mudanças como resultado de coalizões que se organizam em torno de crenças, e por estudos mais recentes (Béland & Cox, 2010; Fisher, 2003; Fisher & Gottweis, 2012), que afirmam que as políticas são resultado de crenças causais de que determinadas soluções resolvem determinados problemas.

Béland (2016) aponta que estudos posteriores avançaram na compreensão da influência da posição dos atores no meio institucional no qual estão imersos e de suas percepções psicológicas moldando sua interpretação sobre problemas e soluções. Diversos estudos dão maior centralidade aos atores se comparadas a abordagens mais institucionalistas. Apesar das divergências entre eles, há um consenso de que há atores “visíveis” - que compreendem aqueles que efetivamente tomam a decisão, e atores “invisíveis” - que seriam chave na construção de problemas e soluções, especialmente, especialistas. Baumgartner e Jones (2009), inspirados pela racionalidade limitada, apontam que os atores não são capazes de prestar atenção em todos assuntos ao mesmo tempo e de escolher o melhor curso de ação, assim, novas interpretações sobre uma política explicariam as mudanças nela. A importância dos atores também foi discutida em maior profundidade por estudos focados na compreensão das redes de atores e comunidades epistêmicas (Jann & Wegrich, 2007).

Béland (2016) aponta que comparações entre países e, principalmente, análises de políticas locais e municipais são importantes para avançar no debate sobre o modelo de Kingdon (1995) e a intersecção de ideias, instituições e atores na formação da agenda. No Brasil, alguns estudos buscaram compreender a formação da agenda governamental em políticas de diversas naturezas, tais como reforma administrativa (Capella, 2004, 2008; Menicucci & Brasil, 2010; Perdicaris, 2009; Rocha, 2011; Segatto, 2011), educação (Rocha, 2011; Segatto, 2011; Simielli, 2008; Sumiya, Araujo & Sano, 2017; Weiers, 2011), coleta seletiva (Pereira & Teixeira, 2011), juventude (Rocha, 2012), inclusão digital (Amaro, 2012), saúde (Brasil & Capella, 2019; Metten, Gadelha & Maldonado,

2015; Pinto, 2008), internacionalização de empresas (Coelho & Oliveira Júnior, 2016); corrupção (Bataglia, 2017), ciência e tecnologia (Pelaez, Invernizzi, Fuck, Bagatolli & Oliveira, 2017), inclusão financeira (Sela, Gonzalez & Christopoulos, 2020) e outros.

No entanto, poucos estiveram focados em políticas locais, como é o caso dos trabalhos de Perdicaris (2009) e Weiers (2011), não sendo encontrado na revisão da literatura nacional realizada algum estudo que tenha o turismo como tema da agenda governamental a ser analisada. Há, portanto, uma lacuna na análise da agenda governamental na política de turismo municipal.

3. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho se baseou em um estudo de caso, pois é orientado por questões de pesquisa individuais e específicas (Godoy, 2010) e multicausais com complexidade causais (Sátyro & D’Albuquerque, 2020). Além disso, a análise da agenda governamental local ainda é pouco explorada pela literatura. Assim, a análise é qualitativa de um caso particular e uma realidade específica (Godoy, 2010).

Ouro Preto (Minas Gerais) foi escolhido como unidade de análise em função de ser um importante destino turístico, reconhecido nacional e internacionalmente como referência no segmento de turismo cultural. Isto porque a cidade é tombada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e, desde 1989, Patrimônio Cultural da Humanidade, reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Para compreender em profundidade o objeto de estudo, buscaram-se múltiplas fontes de evidências, utilizando-se de diferentes estratégias de coleta de dados. Foram analisados dados documentais, como leis municipais que tratam do turismo, publicações e estudos oficiais disponibilizados in loco ou em sítio da internet, compreendendo o período de 1990 a início de 2022, e entrevistas semiestruturadas.

As entrevistas foram realizadas em 2013 e 2014 com atores locais ligados ao governo municipal, incluindo representantes da Secretaria Municipal de Turismo e das demais secretarias que têm relação com a temática do turismo, com atores de órgãos governamentais de outros níveis de governo, mas com atuação local, e com atores da iniciativa privada e de organizações da sociedade civil. Adicionalmente, foram realizadas mais duas entrevistas em fevereiro de 2022, uma com um ator público já participante da pesquisa, e outra com um ator da iniciativa privada mas com atuação junto à Prefeitura,

a fim de compreender o cenário atual da gestão pública do turismo em Ouro Preto. A fim de preservar a identidade dos entrevistados, estes foram codificados, como apresentado no Quadro 1. Ao todo 30 pessoas participaram da pesquisa, sendo que as entrevistas duraram em média, de 40 minutos a uma hora. Apenas uma entrevista não foi gravada por solicitação do entrevistado.

O ponto de partida para a identificação dos atores-chave a serem entrevistados foi uma listagem fornecida pela Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto, vigente em 2013, dos representantes do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR). Ao final das entrevistas com os referidos atores, era solicitado que eles indicassem outras pessoas para melhor compreensão do objeto investigado. Assim, utilizou-se da técnica “bola de neve” para seleção dos entrevistados (Noy, 2008).

Quadro 01: Codificação dos entrevistados

Códigos dos entrevistados por entrevista (na ordem)	Representação
B1	Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto (ADOP)
B2	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio
B3	Câmara de Vereadores de Ouro Preto
B4	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
B5	Sociedade Civil e ex-funcionário da Secretaria de Turismo
B6	Convention & Visitors Bureau
B7	Sistema de museus
B8	Guarda municipal
B9	Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).
B10	Secretaria de Meio Ambiente
B11	Ex-funcionário da Secretaria de Turismo e Cultura
B12, B13, B14, B15, B16	Secretaria de Cultura e Patrimônio (não gravada)
B2 (segunda entrevista)	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio
B17	Sociedade Civil
B18	Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto (ACEOP)
B19	Guias de turismo
B20	Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)
B21	Federação de Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP)
B22	Hoteleiro e participante da Associação Brasileira de Hotéis (ABIH)
B23	Secretaria Municipal de Finanças
B24	Museu Federal Casa dos Contos
B25	Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)
B26	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
B27 e B28	Secretaria de Cultura e Patrimônio

B29	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio
B2 (terceira entrevista)	Secretaria de Turismo
B30	Iniciativa privada

Fonte de dados: Elaborado pelos autores.

Para interpretar os dados utilizou-se o método de análise de conteúdo, que pode ser entendido como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência (...)” (Bardin, 2016, p. 46) a respeito da questão de pesquisa.

Baseando-se em Moraes (1999), a realização da análise de conteúdo neste estudo envolveu cinco etapas: 1) preparação das informações para a análise, que, neste estudo, consistiu na organização e transcrição dos dados; 2) transformação do conteúdo em unidades, que podem ser tanto palavras, frases, temas ou mesmo documentos em sua forma integral, sendo a unidade escolhida neste estudo temas relacionados ao processo de formação de agenda governamental; 3) categorização ou classificação das unidades em categorias, ou seja, agrupamento dos dados considerando a parte comum entre eles. Neste estudo, dados relacionados ao mesmo tema foram agrupados em uma planilha do Excel e depois analisados de forma conjunta em uma única categoria, denominada de “Trajetória da gestão pública do turismo em Ouro Preto”; 4) descrição, etapa realizada neste estudo através da apresentação dos resultados; e 5) interpretação dos dados, que, neste estudo, envolveu a análise dos dados à luz da literatura sobre o processo de formação de agenda.

É importante destacar que buscou-se realizar uma construção histórica da política de turismo para a identificação dos momentos de mudança na agenda governamental e, assim, apontar quais temas ascenderam à agenda governamental e os fatores que influenciaram as mudanças.

4. A Trajetória da Gestão Pública do Turismo em Ouro Preto-MG

A análise da trajetória da gestão pública do turismo em Ouro Preto ao longo do tempo evidência como elemento central, como a alternância de poder entre duas lideranças políticas principais, que historicamente polarizaram a disputa eleitoral no município desde a década de 1980 assumindo discursos distintos, fizeram com que o tema turismo fosse tratado na agenda governamental de forma diferente ao longo do tempo.

Uma dessas lideranças, que governou Ouro Preto em três mandatos (1985-1988, 1997-2000 e 2013-2016) assumia o discurso do progresso e era considerado o “prefeito

dos moradores”. Já a outra liderança política, que assumiu a prefeitura em três mandatos (1993-1996, 2005-2008, 2009-2012, e 2021-2024) e é o atual prefeito de Ouro Preto (eleito em 2020), acreditava no turismo como mecanismo para a promoção da cultura e a preservação do patrimônio, sem desconsiderar o seu potencial para o desenvolvimento econômico da cidade, e era considerado o “prefeito para os turistas” (B7, B17, B20, B21). Desde 1984, apenas em dois mandados essas lideranças políticas não estiveram diretamente na gestão municipal de Ouro Preto.

Importante destacar que esses posicionamentos distintos em relação ao turismo tiveram origem com a chegada do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na cidade, que começou a atuar com posturas consideradas “rígidas” por alguns entrevistados (por exemplo, com proibições de intervenções ou exigência de alguns requisitos). Tal postura acabou levando a uma série de conflitos entre o IPHAN e a cidade e impulsionou, como revelou B23, um debate político entre o “o progresso” a “preservação”.

O entrevistado B21 aponta que, em meio à disputa eleitoral dessas duas lideranças, era comum encontrar afirmações da população que reforçavam esses discursos, como: “Ouro Preto que vai progredir” versus “Ouro Preto que vai ficar congelada”, “Ouro Preto dos pobres” versus “Ouro Preto dos ricos”, “Ouro Preto da periferia” versus “Ouro Preto do centro”. Esses discursos, segundo o entrevistado, evidenciavam que as propostas destes governos em relação ao turismo eram dicotômicas, como se o desenvolvimento econômico e a preservação fossem incompatíveis.

Nos parágrafos a seguir, traz-se um panorama sobre os principais marcos de atuação pública no turismo no município a partir da década de 1990, quando, como pôde-se perceber pelas entrevistas, o tema turismo passou a receber diferentes tratamentos públicos por parte dos governos locais, até início de 2022.

A primeira grande mudança ocorreu em 1993, quando o prefeito eleito de Ouro Preto, que defendia o turismo como forma de preservação do patrimônio, conjuntamente com IPHAN, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG), a UFOP, o Instituto Estadual de Floresta de Minas Gerais (IEF/MG) e algumas organizações comunitárias, criaram o Grupo de Assistência Técnica (GAT), responsável pela elaboração do Plano Diretor da cidade, na tentativa de conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação do patrimônio cultural (De Grammont, 2006). Em 1996, na mesma gestão, o Plano Diretor elaborado pelo GAT foi sancionado

pela Câmara de Vereadores de Ouro Preto por meio da proposição da Lei Complementar nº 01, que determinou que o Governo deveria “preservar o patrimônio cultural e ambiental de Ouro Preto de forma prioritária” e o turismo deveria ser considerado uma das diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do município (Lei Complementar nº 1, 1996).

Em 1996, contudo, o candidato da oposição ao Governo naquele momento, que assumia o discurso do progresso, ganhou as eleições e não implementou o Plano Diretor, nem as práticas de preservação do patrimônio previstas. Dessa forma, os avanços iniciados com a criação do GAT e aprovação do Plano Diretor sofreram uma paralisia ou mesmo um retrocesso.

Em 2005, após mais uma troca de governo, em que assume a gestão o prefeito que tinha o discurso da preservação, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), até então inoperante, foi regulamentado como órgão consultivo do Executivo municipal (Lei nº 93, 2005). Em 2006, o turismo passou a constituir a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, pasta que ficou assim definida até o fim dos dois mandatos do então prefeito (Lei Complementar nº 15, 2006), o que reforça o seu olhar para o turismo como relacionado à preservação do patrimônio e da cultura de Ouro Preto.

Também em 2006, na mesma gestão, foi instituído um novo Plano Diretor, que apresenta várias diretrizes para ampliação e diversificação da base econômica do município, dentre elas o turismo, as quais devem também observar as diretrizes de preservação e a valorização do patrimônio cultural e natural. Nesse sentido, uma das diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico apresentada no Plano é “promover melhores e mais adequadas condições para a expansão da atividade turística em suas diversas modalidades, visando sua distribuição equilibrada no território municipal e a elevação da qualidade dos serviços” (Lei Complementar nº 29, 2006).

Em 2010, ainda na mesma gestão, foi criado o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), importante para a institucionalização do turismo enquanto uma política (Lei nº 587, 2010). Em 2011, além da mudança na composição, o COMTUR deixa de ser apenas consultivo e passa a ter funções deliberativas e de fiscalização (Lei nº 659, 2011). No entanto, tanto o COMTUR como o FUMTUR não apresentaram funcionamento regular até 2015.

Além disso, entre 2010 e 2011, foi criado o primeiro Plano Municipal de Turismo (2011-2021), por iniciativa da Associação do Circuito do Ouro, mas também envolvendo a Prefeitura de Ouro Preto, a Secretaria de Turismo, a iniciativa privada e a sociedade

civil organizada. Segundo B1, para a realização do Plano foram realizados dois fóruns, que contaram com a participação ativa de todos esses atores. Conforme relatado por B5, a implementação desse plano ficaria a cargo da Secretaria de Cultura e Turismo. Colocar a responsabilidade do Plano nessa Secretaria foi importante porque, como apontado por B3, B7 e B20, na gestão anterior à atual, houve um fortalecimento dessa Secretaria com a entrada de técnicos com formação em turismo, quadro que não existia até então.

Não obstante a importância deste instrumento de gestão, as ações previstas neste primeiro Plano não foram, em sua grande maioria, realizadas. Isso porque, segundo B20, o Plano era inviável para Ouro Preto, ou seja, a maioria das ações propostas não se aplicava ao contexto local do turismo, logo, precisaria ser atualizado e realinhado (B1). B5 atribuiu como uma das causas da não execução do Plano a falta de articulação da “rede” de atores envolvidos no turismo. B1, B2, B5, B9 e B20 também atribuíram essa situação à falta de uma política pública institucionalizada de turismo, que, na opinião dos entrevistados, deveria ter sido elaborada antes do Plano Municipal, como forma de validá-lo e legitimá-lo.

Destaca-se que os representantes do COMTUR e alguns funcionários da Secretaria de Turismo foram de sua importância para a elaboração desse primeiro Plano, atuando como empreendedores de políticas, uma vez que mobilizaram suas ideias por meio da realização dos fóruns de discussão citados acima e um amplo debate no âmbito do COMTUR (B1, B2).

Em 2011, o Plano Diretor de Ouro Preto passou por uma nova revisão, por meio da Lei Complementar nº 93 de 20 de janeiro de 2011, que “estabelece normas e condições para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano no Município de Ouro Preto”. Conforme a referida Lei, o Plano Diretor apresenta uma subdivisão das áreas urbanas em Zonas. Para a Zona de Proteção Especial (ZPE), que contempla áreas consideradas de valores essenciais a serem preservados nos conjuntos urbanos, está previsto a diversidade de usos, “compatibilizando a função residencial com a de polo administrativo, turístico, educacional, comercial, industrial e de serviços (...)” (Lei Complementar nº 93, 2011).

Em 2013, quanto o prefeito que tinha o discurso contrário assumiu a Prefeitura de Ouro Preto, o turismo voltou a pertencer à Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, o que pode ter contribuído para a não execução do primeiro Plano municipal de Turismo.

Em 2014, a partir da demanda e “pressão” do COMTUR, em conjunto com um professor da UFOP, a Política Municipal de Turismo começou a ser elaborada, cabendo

aos membros deste Conselho, a responsabilidade pela aprovação dos elementos constantes na sua Lei de criação. Assim, a Política Municipal de Turismo foi instituída em 2015, por meio da Lei nº 971 de 15 de dezembro de 2015, que determina que cabe ao poder executivo municipal a gestão do turismo, em articulação com o COMTUR e com entidades ligadas ao setor de turismo. A referida Lei apresenta que esta Política deve observar as seguintes diretrizes:

I) a prática do turismo como forma de promover a valorização e a preservação do patrimônio natural e cultural do município;

II) a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico;

III) a igual atenção aos polos de desenvolvimento do turismo nas diversas regiões com variadas vocações no território municipal.

Também a partir de 2015, nessa mesma gestão, tanto o COMTUR quanto o FUMTUR passaram a funcionar regularmente. Naquele ano, o COMTUR estabeleceu o Regimento do FUMTUR (por meio da Resolução nº 03, 2015) e o seu próprio estatuto (por meio da Resolução nº 04, 2015). Além disso, em 2015 o COMTUR, sob a supervisão da Secretaria de Turismo Indústria e Comércio, deu início à revisão do Plano Municipal de Turismo até então vigente, o que culminou em um novo plano decenal, com vigência de 2017 a 2027. Apesar de começar a ser implementado em 2017, com a realização de estudos e definição de indicadores, diretrizes, metas, objetivos, programas e ações (B2), somente em 2018 o plano foi instituído por meio da Lei nº 1.098 de 14 de junho de 2018. Tal plano apresenta orientações estratégicas para que o turismo seja desenvolvido de acordo com o que prevê a Política Municipal de Turismo (Lei nº 1.098, 2018).

Todas essas iniciativas – instituição da Política Municipal de Turismo, ativação do FUMTUR, reativação do COMTUR e revisão do Plano Municipal de Turismo foram de suma importância para que a cidade pudesse pleitear o ICMS Turístico, transferência do Governo Estadual de Minas Gerais, já que conforme a Lei nº 18.030 de 2009, “que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios”, para ter direito a essa parcela, é necessário que o município possua o FUMTUR e o COMTUR, constituídos e em funcionamento, e elaborado e implementado uma Política Municipal de turismo (Lei 18.030, 2009), o que se dá através do Plano Municipal de Turismo. Tais iniciativas, nesta gestão, reforçam o interesse do Governo local na promoção do desenvolvimento econômico por meio do turismo, mas,

por outro lado, também institucionalizam a gestão municipal do turismo e criam instrumentos que possibilitam desenvolver a atividade de forma mais planejada.

Em setembro de 2020, em atendimento à uma condicionante imposta à empresa Samarco para que ela voltasse as suas operações em Mariana e Ouro Preto após o rompimento da barragem de Fundão, por meio de uma Licença de Operação Corretiva (LOC), foi criado o Plano de Apoio à Diversificação Econômica (PADE) para estas duas cidades. O Plano contou com a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil, por meio da realização de três fóruns, e foi conduzido pela empresa de consultoria Plan Soluções. Dentre as ações já concluídas no âmbito do PADE, tem-se a reativação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CONDES), instância de governança pública responsável por acompanhar a execução do Plano, em conjunto com os demais atores envolvidos na elaboração das suas diretrizes (B30; PADE Ouro Preto, <https://solucoesplan.com.br/padeouropreto/>, recuperado em 18 de fevereiro de 2022).

O objetivo principal do PADE foi identificar novas alternativas de diversificação econômica para diminuir a dependência das referidas cidades da mineração, sendo estas distribuídas em cinco eixos: agropecuária, aproveitamento de rejeitos, empreendedorismo, turismo e tecnologia, e inovação. Especificamente em relação ao turismo, o PADE priorizou um conjunto de ações de curto, médio e longo prazo para capacitar o trade turístico de Ouro Preto e para captar eventos para a cidade (B30; PADE Ouro Preto, <https://solucoesplan.com.br/padeouropreto/>, recuperado em 18 de fevereiro de 2022; Silva, 2022). Importante destacar que o Plano foi apresentado às cidades envolvidas no início de 2022 e que, apesar de ter sido elaborado para cumprir uma condicionante legal, representa mais um importante instrumento para nortear as políticas públicas com foco no desenvolvimento econômico, dentre elas as políticas de turismo.

Desde 2021, o candidato que ao longo do tempo tem apoiado o turismo como forma de preservação cultural voltou ao poder municipal, e apesar desse tema ainda estar fortemente presente na sua agenda de governo, conforme relatado por B2 e B30, percebe-se que o cenário de crise no setor de turismo de forma geral, ocasionado pela pandemia, bem como os últimos desastres ambientais (rompimento das barragens) ocorridos em duas cidades turísticas de Minas Gerais – que prejudicou a imagem das cidades turísticas, bem como levou à diminuição da arrecadação em todo Estado de Minas Gerais, acabaram por impulsionar também nesta gestão o fomento ao turismo como uma importante fonte econômica para Ouro Preto. Nesse cenário, o PADE soma aos esforços locais como uma

tentativa de potencializar os benefícios econômicos desta atividade, sem, contudo, deixar de lado a preservação do patrimônio histórico e cultural.

Algumas ações de fomento ao setor que tem sido desenvolvidas não apenas na sua gestão, mas também em outras, estão relacionadas, principalmente, à realização de eventos, ação que contempla tanto o gerenciamento de patrocínios como a própria organização e execução dos eventos (B2, B3 e B5), e à promoção de Ouro Preto como destino turístico, por exemplo, por meio da participação do governo local em feiras nacionais e internacionais, promoção do turismo em diversas mídias digitais, e parcerias com a imprensa internacional e nacional (B2, B29). E as ações com foco na preservação, historicamente, têm correspondido à manutenção dos monumentos e prédios históricos e ao controle das intervenções neles. Ressalta-se aqui a “força” do IPHAN na cidade, que é, em grande parte, o responsável por mantê-la preservada.

A trajetória da política de turismo de Ouro Preto mostra que houve uma tentativa de institucionalização da política ao longo do tempo desde a década de 1990. No entanto, as alternâncias de governo, representadas no fluxo de processo político no modelo do Kingdon (1995), levaram a mudanças na política e ativação ou não de algumas ideias – turismo como fonte de desenvolvimento econômico ou de preservação. Além disso, fatores exógenos, tais como crise econômica e consequente diminuição da arrecadação, que levaram o município a perceber a necessidade de diversificação das alternativas econômicas para além da mineração, ainda que essa percepção tenha se dado a partir de uma imposição legal à Samarco, também contribuem para explicar porque alguns temas ascenderam à agenda governamental.

Diferente do que é apontado pela literatura, o processo de mudança não foi abrupto e caótico nesse caso, mas as ideias, as imagens e os monopólios foram centrais. Isso porque, as ideias foram mudando ao longo do tempo por meio da articulação, negociação, convencimento e legitimação de novas ideias até sua institucionalização com a mudança política. Ou seja, o monopólio mudou em um dado momento, mas consensos em torno de novas ideias foram sendo produzidos ao longo do tempo.

A cada gestão, o turismo foi mudado de pasta/secretaria, sendo articulado com diferentes políticas, ora voltadas ao desenvolvimento econômico do município, ora voltadas à preservação da cidade e do seu patrimônio. Isso mostra que os diferentes discursos sobre o turismo e as ideias relacionadas a eles enquanto solução para determinados problemas locais influenciou o “lugar” que o turismo ocupou na estrutura

de Governo e a função deste no desenvolvimento do município. É importante apontar que essas trocas constantes de pasta a cada gestão fazem com que o turismo seja tratado de forma diferente em cada governo, resultando, como relatado por B17 e B20, em maior descontinuidade nas ações governamentais e fragilidade no relacionamento com os diversos atores que atuam nesse campo.

5. Conclusão

A trajetória da política de turismo em Ouro Preto reforça o que Baumgartner e Jones (2009) apontam em seu modelo explicativo. Isto é, a política de turismo de Ouro Preto foi caracterizada por uma alternância de períodos de estabilidade mais longos e períodos de mudança mais curtos e efêmeros, principalmente, ocasionados pela mudança política na gestão local. O caso de Ouro Preto é interessante porque houve uma alternância entre atores políticos com ideias distintas sobre o turismo ao longo do tempo – algumas mais relacionadas à promoção do turismo como desenvolvimento econômico, e outras à preservação do patrimônio cultural da cidade. Isso ocorreu porque esses atores políticos construíram discursos que colocaram ambas as ideias como antagônicas e incompatíveis, o que sinaliza para ausência de uma política que considere todos os interesses e atores envolvidos.

Esse movimento de pêndulo na política não consegue incorporar todo potencial turístico da cidade (histórico, cultural, ambiental, de eventos e outros), que poderia ser resultado de um planejamento em rede, envolvendo os diferentes setores em sua construção. Além disso, considerando que o turismo e a preservação do patrimônio histórico e cultural são parte do mesmo espaço e dinâmica local de Ouro Preto, uma relação harmoniosa e não dicotômica entre essas duas vertentes é de suma importância para que a cidade possa desenvolver todo o seu potencial turístico, e de forma sustentável.

Logo, a análise mais específica da trajetória da política pública municipal de turismo confirma o modelo de Kingdon (1995). O que se percebe é que problemas e soluções foram acoplados em momentos de mudança política, o que foi influenciado pela atuação de determinados empreendedores. Contudo, consensos construídos ao longo do tempo em torno de determinadas ideias parecem ter sido mais importantes do que a atuação de empreendedores em momentos pontuais.

É importante apontar que os modelos teóricos tomados como base para explicar as mudanças na agenda governamental da política analisada apresentam limitações para a análise da dinâmica local no Brasil, já que o papel das ideias e dos atores parece ser

fundamental para explicar essas mudanças. Fatores externos – tais como crise econômica pela diminuição da arrecadação oriunda da mineração no município nos últimos anos e a própria pandemia, que afetou fortemente o setor de turismo, tem feito com que a “ideia” do turismo como fonte de desenvolvimento econômico ganhe maior centralidade na agenda municipal atualmente, mas resta saber se tais fatores serão suficientes para o consenso em torno das diversas ideias de políticas.

Esta pesquisa buscou contribuir para a discussão sobre os fatores que afetam as mudanças nas políticas no nível municipal, o que é ainda pouco explorado pela literatura. No entanto, estudos futuros analisando municípios em perspectiva comparada são fundamentais para aprofundar a compreensão sobre esses fatores tanto nas políticas locais de turismo, como nas agendas governamentais dos municípios brasileiros em outras áreas.

Referencias

Amaro, N. B. (2012) *Pré-decisão em Políticas Públicas: como a temática da inclusão digital entrou na agenda governamental do governo do Estado de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, SP.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.

Bataglia, M. B. (2017). Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda. *Journal of Law and Regulation*, 3(2), 21-46.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009) *Agendas and instability in American politics*. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 228-242.

Béland D., & Cox, R. H. (orgs). (2010). *Ideas and politics in Social Science research*. New York: Oxford University Press.

Beni, M. C. (2008). *Análise Estrutural do Turismo*. 13ª ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, SP.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. (2019). A dinâmica da agenda governamental de saúde no Brasil: Equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). *Saúde & Sociedade*, 28, 80-96.

Silva, Segatto & Texeira. *A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto.*

Capella, A. C. N. (2008). A Trajetória das Políticas de Administração Pública na Agenda Governamental: Os Governos FHV e Lula. *Temas em Administração Pública*, 2(2), 1-14.

Capella, A. C. N. (2004). O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 245 f. Tese (Tese de Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

Coelho, D. B., & Oliveira Junior, M. de M. (2016). A internacionalização de empresas na agenda governamental contemporânea de desenvolvimento: reflexões críticas e analíticas para os negócios internacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 1, n. 1, p. 527 a 550.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, (17), 1-25.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF: Senado. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Cooper, C., Fletcher, J., Fyall, A., Gilbert, D., & Wanhill, S. (2007). *Turismo: Princípios e Prática*. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman.

De Grammont, A. (2006). *Hotel Pilão: um incêndio no coração de Ouro Preto*. São Paulo: Oficina do Livro Rubens Borba de Moraes, v. 1. 250p.

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. In L. F. A Villanueva (ed). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Madrid: Colección Antologías de Política Pública. Segunda Edición.

Elliot, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. Routledge, London.

Fisher, F., & Gottweis, H. (2012). *The argumentative turn revisited*. Durham: Duke University Press.

Fisher, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press.

Godoy, A. S. (2010). Estudo de caso qualitativo. In: Godoi, C. K., Bandeira-de-Melo, R., & Silva, A. B. (org). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. 2ª ed. São Paulo, SP.

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In Fischer, F.; Miller, G.J.; Sidney, M.S (eds). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. New York, CRC Press Taylor & Francis Group.

Jenkins, C. L. (2015). Tourism policy and planning for developing countries: some critical issues, *Tourism Recreation Research*, 40:2, 144-156.

Kingdon, J. W. (2006). Juntando as coisas. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E (org). *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, volume 1, p. 225-246.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. NY: Harper Collins.

Lei Orgânica da Câmara Municipal de Ouro Preto. (1990). Recuperado de https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/07046608939c52d81ff116e8b3331115.pdf.

Lei Complementar nº 01. (1996). Institui o Plano Diretor do Município de Ouro Preto e dá outras providências. Ouro Preto, Minas Gerais. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(1570\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(1570).pdf).

Lei nº 02, de 12 de janeiro de 2005. (2005). Estabelece a Estrutura Básica e a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ouro Preto e da outras providências. Recuperado de [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(1599\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(1599).pdf).

Lei nº 93 de 31 de agosto de 2005. (2005). Regulamenta o Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto – COMTUR. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(2821\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(2821).pdf).

Lei Complementar nº 15, de 27 de abril de 2006. (2006). Altera a Lei Complementar Nº 02/2005, modifica a denominação da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio e da Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio, suas respectivas competências e dá outras providências. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(5063\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(5063).pdf).

Lei Complementar nº 29, de 28 de dezembro de 2006. (2006). Estabelece Plano Diretor do Município de Ouro Preto. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(5073\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(5073).pdf).

Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. (2009). Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Recuperado de <https://www.icmsturismo.mg.gov.br/static/18030-2009.pdf>.

Lei nº 587, de 27 de setembro de 2010. (2010). Cria o Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR e dá outras providências. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(12485\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(12485).pdf).

Lei nº 659, de 20 de junho de 2011. (2011). Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. Recuperado de [https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img\(12182\).pdf](https://sgm.ouopreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/NJ_img(12182).pdf).

Lei Complementar nº 93, de 20 de janeiro de 2011. (2011). Estabelece normas e condições para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano no Município de Ouro Preto. Recuperado de https://ouopreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/lei-complementar-93-parcelamento-uso-e-ocupa-o-do-solo.pdf?dc=7124.

Lei nº 971, de 15 de dezembro de 2015. (2015). Estabelece a Política Municipal de Turismo de Ouro Preto e dá outras providências. Recuperado de: https://turismo.ouopreto.mg.gov.br/assets/info-uteis/Lei_971.pdf.

Silva, Segatto & Texeira. *A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto.*

Lei nº 1.098, de 14 de junho de 2018. (2018). Institui o Plano Municipal de Turismo no Município de Ouro Preto e dá outras providências. Recuperado de https://turismo.ouropreto.mg.gov.br/assets/info-uteis/Lei_1098.pdf.

Menicucci, T. M. G., & Brasil, F. de P. D. (2010) Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana Estudos de sociologia. 15(29), 369-396.

Metten, A., Costa, L. S., Gadelha, C. A. G., & Maldonado, J. (2015). A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 915-936.

Ministério do Turismo. (2009). Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional: Relatório Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2009. Recuperado de http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html.

Ministério do Turismo. (2010). Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional: Relatório Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo. Recuperado de: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html.

Ministério do Turismo. (2011). Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional: Relatório Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo. Recuperado de http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html.

Ministério do Turismo. (2013). Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: Relatório Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo. Recuperado de http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Estudo_das_competitividades_65_destinos.pdf.

Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32.

Noy, C. (2008). Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(4), 327-44, 2008.

Pelaez, V., Invernizzi, N., Fuck, M.P., Bagatolli, C., & Oliveira, M. R. de. (2017). A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 788-809.

Silva, Segatto & Texeira. *A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto.*

Perdicaris, P. R. Gestão para resultados como política pública: uma análise da formação da agenda e alternativas em municípios brasileiros. (2009). (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.

Pereira, M. C. G., & Teixeira, M. A. C. (2011). A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 895-913.

Pinto, I. C. M. (2008). Construção da agenda governamental: atores, arenas e processo decisório na saúde. *Organizações & Sociedade*, 15 (44), 13-23.

Resolução nº 03 de 2015. (2015). Estabelece o Regimento Interno do Fundo Municipal de Turismo de Ouro Preto – FUMTUR. Recuperado de: https://turismo.ouropreto.mg.gov.br/assets/info-uteis/resolucao3_fumtur.pdf.

Resolução nº 04 de 2015. (2015). Estabelece Estatuto do Conselho Municipal de Turismo - COMTUR. Recuperado de: https://turismo.ouropreto.mg.gov.br/assets/info-uteis/resolucao4_comtur.pdf.

Rocha, C. V. (2011). Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. *Ensaio*. Vol.19(70), pp.191-218 Rio de Janeiro, Brasil.

Rocha, H. S. (2012). Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo Lula. (Dissertação de Mestrado), São Paulo, SP.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview.

Sátyro, N. G., D’Albuquerque, R. W. (2020). O que é um estudo de caso e quais as suas potencialidades? *Revista Sociedade e Cultura*, 23.

Segatto, C. I. (2011). Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. (Dissertação de Mestrado), São Paulo, SP.

Sela, V. M., Gonzalez, L., Christopoulos, T. P. (2020). Construção da agenda de inclusão financeira à luz da Teoria Ator-Rede. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 162-180.

Silva, N. (2022, 11 de fevereiro). 1º Plano de Apoio à Diversificação Econômica de Ouro Preto é apresentado. *Notícia*. Prefeitura Ouro Preto. Recuperado de <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/2361>.

Simielli, L. E. R. (2008). *Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. (Dissertação de Mestrado), São Paulo, SP.

Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.

Silva, Segatto & Texeira. *A agenda governamental local: o caso da política de turismo em Ouro Preto.*

Sumiya, L. A., Araujo, M. A. D., Sano, H. (2017). A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(36), 1-30.

Weiers, D. P. (2011). *Políticas Públicas de Fomento à Leitura: política nacional, agenda governamental e práticas locais.* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2011.

Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena

Anderson Rafael Nascimento¹ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.61467]

Recebido em: 22/11/2021

Aprovado em: 22/03/2022

Márcia Lucena é professora. A atuação política apareceu em sua vida mais recentemente, e diante do desafio de fazer a “sua sala de aula crescer”, como ela sempre cita. Ensinar, dialogar, escutar, e, principalmente, aprender, estão presentes em todos os seus dias. Ela também entende que assim é o poder. Mas, não é fácil ter essas intenções e se deparar com uma realidade que ainda tem marcas do passado. Weber em “a política como vocação” denominou essa permanência como a ideia de um “passado eterno” que justifica o tipo de dominação tradicional. Quanto de nossa gestão pública ainda padece dessa permanência? Quanto que o Poder Local é a concretização da existência desse passado eterno?

Na realidade de um pequeno município, a gestão pública e o poder local apresentam muitos elementos para essa resposta. A ação de uma prefeita que busca fazer diferente, ser pautada pela política e pelo público se choca com isso. O município do Conde é o local dessa atuação. Conde está situado na região metropolitana de João Pessoa/PB e tem em seu território quilombos, tribos indígenas, um pequeno núcleo urbano e uma faixa litorânea com belas praias e grande interesse imobiliário. Conde é um retrato do Brasil em que convivem o passado e o futuro, o arcaico e o moderno, ora como disputa, ora como mutualismo. Márcia Lucena foi prefeita desse município na gestão de 2016 a 2020. Ela se notabilizou e ganhou projeção por suas ações inovadoras e participativas à frente da prefeitura.

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

Nascimento. Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena.

Essa entrevista que foi realizada ao longo do primeiro semestre de 2021, apresenta elementos para compreender o desafio de propor um governo inovador e participativo em um pequeno município, e sobre como lidar com aspectos da continuidade do passado. As perguntas foram feitas por e-mail e a entrevistada tinha tempo para refletir e escrever as respostas. Quando as respostas eram enviadas, e a partir delas, uma nova pergunta era feita. A entrevista se coloca, assim, como um diálogo duradouro e realizado ao longo de alguns meses.

O passado permanece nas estruturas do poder local que de maneira violenta e clientelista mantinha sob seus interesses parte da população de Conde. A gestão pública era mais um meio para essa finalidade. A política “pública” era feita por distribuições individuais de pequenos benefícios. A precariedade e a violência são gramáticas dessa dominação.

Naquele município, assim como ocorre em muitos outros pequenos municípios do Brasil, a gestão pública está sempre em um novo recomeçar. Seria muito grave se a gestão pública partisse do zero, mas no caso de Conde partia-se do negativo, pois as dívidas e o costume das práticas clientelistas prejudicavam a tentativa de gerir a coisa pública.

A novidade que Márcia apresentou à cidade era radicalmente diferente. Isso começou desde a campanha que foi feita de porta-em-porta e olho-no-olho. A relação da compra do voto nas vésperas da eleição, foi trocada por política. No começo era uma única mulher, candidata e pouco-a-pouco o grupo foi aumentando.

A campanha foi um processo empolgante e a vitória chegou. Somente quando assumiu a prefeitura, Márcia pôde ver o tamanho do desafio que tinha pela frente. A situação era literalmente de cinzas e escombros. A gestão anterior queimou documentos, processos e sumiu com patrimônios da cidade. A burocracia, que deveria garantir a constância nos processos institucionais, é mais um elemento da descontinuidade.

Nesse cenário de devastação, o desafio estava em muitas frentes. Era necessário refazer de forma diferente as práticas da prefeitura junto à população, recuperar as finanças e pagar dívidas, refazer contratos e convênios dos serviços essenciais e estabelecer diálogo com os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público. A relação do Poder Executivo com a Câmara de Vereadores também precisava ser colocada em outras bases, rompendo o fisiologismo.

O diálogo com alguns desses órgãos foi profícuo e o governo conseguiu colocar as pendências em dia. Com outras instituições, por outro lado, não existiu diálogo e ao

Nascimento. *Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena.*

invés de parceria para solucionar questões, somente eram encontrados questionamentos. A gestão pública está contida nessa ecologia de instituições de controle. Em muitos casos, para construir uma saída possível e dentro da legalidade não existe um diálogo entre o governo e as instituições de controle, mas a desconfiança e a penalização se apresentam como a alternativa. Na forma de atuar dessas instituições, a transparência e a participação social se colocam como adversárias, pois ao invés de buscar ampliar o número de envolvidos na tomada de decisão, o que se busca é que a decisão sobre o público continue nas mãos de poucos.

As respostas de Márcia Lucena demonstram a profundidade das relações patrimonialistas no poder local e como trazem desafios para a gestão pública. Enfrentar esses temas pode ser um campo de análise para a discussão do Estado e da política pública integrados à realidade brasileira. Márcia Lucena, com essa entrevista, ensina mais um pouco sobre isso.

Se quiser conhecer um pouco sobre histórias da gestão pública de Conde e o Governo de Márcia Lucena, ouça o episódio “A história da professora que virou prefeita” do Podcast “Anatomias do Poder Local”, disponível em <https://anchor.fm/anatomias-do-poder-local/episodes/A-histria-da-professora-que-virou-prefeita-e16ep7b>

1) Como surgiu sua vontade de ser prefeita? Essa foi uma construção individual ou surgiu de um grupo que você estava vinculada?

As conversas sobre isso começaram a surgir no final de 2014 por parte de alguns colegas de trabalho, dando a entender que esse era um pensamento do governador Ricardo Coutinho. Foram muitos os “mensageiros” durante muito tempo. À princípio eu reagi negativamente, pois não me via como política, mas o tempo foi passando e depois de muitas conversas com muitas pessoas diferentes comecei a considerar a possibilidade. Conversei com meus filhos, que não queriam que eu entrasse na política, com meu marido que também não queria, mas disse que me apoiaria em qualquer decisão e com meu pai que de pronto ficou animado e fez algumas colocações que ascenderam em mim algo que estava guardado e eu não fazia contato. Ele disse que minha sala de aula precisava crescer, que a política precisava de gente decente e honesta, que a experiência que adquiri como secretária de estado deveria ser colocada a disposição... topei. Decidi tentar. Sonhei com

a possibilidade concreta de ajudar de mostrar que pode se fazer política e gestão de forma absolutamente correta.

2) Então, suas conversas partiram de um espaço privado para o espaço público. Como aconteceu essa passagem? Como se deu essa construção da candidatura como um projeto mais coletivo no município? Antes da eleição, como você entendia que seu município estava configurado em termos dos grupos que mais influenciavam a política local? E, quando candidata, qual foi a sua postura, de disputas ou de diálogos, com esses grupos?

Sim. Partiu do grupo político liderado por Ricardo Coutinho (tanto que Waldson, o então secretário de saúde, se colocou como candidato, mas o partido acabou decidindo pelo meu nome, embora eu não tenha participado diretamente dessa decisão) e após isso foi o universo familiar (especialmente meu pai) que me trouxe argumentos mais convincentes como o da formação cidadã.

A partir dessa decisão tomada comecei, de domingo a domingo, a andar de casa em casa, de comunidade em comunidade para conhecer a realidade das pessoas e me apresentar. Isso aconteceu durante um ano até o dia da eleição.

Essa metodologia nunca havia sido usada em Conde, a prática era outra. Primeiro, os prefeitos e prefeitas vieram sempre do mesmo grupo familiar e se sentiam tão seguros com a prática das ameaças que não se interessavam em conversar ou ouvir as pessoas, segundo eles próprios, bastava sair de casa uns 15 dias antes, com muito dinheiro no bolso.

À medida que ia nas casas e conversava de forma sincera, o grupo ia aumentando, os convites para ir às casas das pessoas também e rapidamente o grupo se tornou gigante!

Mas meu foco permanecia sendo o de uma sala de aula que havia crescido - como sugeriu meu pai - meu objetivo era ajudar as pessoas a pensarem sobre suas próprias realidades.

Assim fiz o Fala Conde - encontros temáticos o de as pessoas eram estimuladas a se colocarem. Esses encontros eram cada vez maiores e as pessoas participavam cada vez mais. Desses encontros tiramos pessoas para contribuírem com a construção do plano de governo por meio de um seminário. Conheci as lideranças comunitárias e estabelecemos uma boa forma de diálogo e mobilizava. Tanto que, no dia de minha posse, dei posse à 22 lideranças como co-prefeitos/as.

Aqui só existia um grupo político “fantasiado” de três - os Régis (Aluísio Régis que foi prefeito 4 vezes), os Lundrigues/Correia (Tatiana, ex prefeita é ex mulher de

Aluísio) e os Ribeiros (Themistocles que foi prefeito duas vezes), mas na verdade, todos eram do mesmo grupo e agiam da mesma forma, tanto que quando um ganhava as eleições os demais faziam parte da equipe.

Não houve interesse de diálogo entre nós! Nossas propostas eram muito antagônicas. Já próximo da convenção achamos importante compor com a parte mais fraca desse grupão: os Ribeiros. O pai havia morrido um mês antes e os filhos ficaram meio soltos. Themistocles Filho integrou a chapa como meu vice.

Segundo pesquisas, não agregou voto, mas agregou subjetivamente, pois o pai era conhecido como “o plano de saúde do povo do Conde” e havia, como já falei, falecido recentemente.

Esse grupo, liderado por Aluísio e Tatiana sempre fez política na base da ameaça, violência e compra de votos. Não havia como ter nenhuma proximidade ou diálogo. Os Ribeiros eram da mesma turma, mas estavam fragilizados sem o pai e o próprio Themistocles Filho nunca tinha, assim como eu, participado da política, então parecia ser possível sonhar em construir juntos.

Já perto do dia de votação, Aluísio foi conversar com o governador, propondo retirar a candidatura e me apoiar. O governador me telefonou na hora perguntando o que eu achava e eu disse que não queria, por hipótese alguma, me juntar a ele ou Tatiana. Seguimos lidando com a forma baixa e violenta deles fazerem política e fizemos disso uma mostra comparativa de como não deve ser!

Por fim, vencemos as eleições.

3) Agora queria começar a entrar mais no universo da gestão pública, mas ainda com interface com o debate sobre esses grupos. Ao chegar na prefeitura e começar seu mandato, como você via que a configuração desses grupos tradicionais realmente chegava no âmbito da gestão pública? Quando você assumiu o mandato, qual era o estado da gestão pública local em termos de estrutura e finanças?

Mesmo antes de concorrer à prefeitura já ouvia falar da forma desse grupo político se relacionar com os trâmites administrativo e com a população, mas ver pelo lado de dentro o dito se concretizar em realidade, foi espantoso.

Encontrar fogueira feita de documentos, processos, contratos, todos queimados dentro da então secretária de finanças; encontrar o Município com o nome sujo no CAUC e no CADIN, com dívidas e multas muito antigas que somavam 84 milhões de reais; encontrar um desvio de 32 milhões no instituto de previdência municipal; me deparar com o fato de que não existia uma sede para a prefeitura ou secretarias - a sede havia sido

doadas antes do final da gestão anterior para o TJ e as casas alugadas para as secretarias tiveram os contratos encerrados logo após o resultado das eleições, ainda encontramos os servidores efetivos em casa há 4 anos (em alguns casos mais tempo), muitos convênios vencidos sem que tivesse sequer sido iniciado. Com muitos recursos devolvidos em função da não execução e várias contas com recursos, mas sem indicação do convênio (devolvidos também). Uma desordem absoluta e histórica que dizia mais da intenção política de manter a população na miséria e desinformação do que da incompetência dos gestores e equipe.

Existia uma “fila dos 20 reais” que acontecia na frente da prefeitura para distribuir dinheiro à população. A função de gestor público conhecida pela população era completamente distorcida pela política de assistencialismo.

Ou seja, tivemos que iniciar de um lugar muito complexo, que além de tudo aqui relatado, precisamos considerar o “apagamento” das pessoas e a tentativa violenta de destruição das identidades locais.

Fizemos uma auditoria na folha e reduzimos 42%, chamamos os servidores de volta, reformamos e fizemos ajustes na estrutura física das escolas para o início das aulas em janeiro de 2019, recolhemos as toneladas de lixo jogadas nos terrenos baldios e falésias por toda cidade; organizamos as cooperativas e associações de agricultores e agricultoras para garantir a participação de todos na tomada de preço para a alimentação escolar e fizemos, junto com a equipe e lideranças o planejamento para os primeiros 100 dias.

Foi um início bastante desafiador!

4) E como foi chegar com essa situação e se relacionar com os órgãos de controle (Tribunal de Contas e Ministério Público), houve apoio da parte deles para retirar a prefeitura dessa situação? E como foi a relação com esses órgãos ao longo do mandato?

O primeiro passo foi dado por nós. Buscamos, desde o primeiro momento, expor a situação que encontramos para os órgãos de controle e conseguimos, com essa demonstração de boa fé, um olhar absolutamente justo e profissional por parte do TCE. Nos habituamos a levar nossas ações de maior impacto e relevância para um diálogo com o presidente e compreendemos, desde o princípio que o interesse do órgão era que caminhássemos, sem perda de tempo ou de recursos para fazer uma gestão de qualidade. Fomos questionados, orientados quando pertinente e respondemos sempre com prontidão

às questões levantadas pelos auditores. O TCE constitui uma prática de encaminhar, via Web, AVISOS e INFORMATIVOS às prefeituras, destacando coisas que apontavam para um caminho equivocado, etc. Essa prática nos ajudou muito, principalmente no início da gestão, em meio ao caos que encontramos.

O MP na pessoa da promotora, sempre foi mais distante no que diz respeito a querer compreender a realidade complexa de uma gestão. A impressão que tivemos, de fato, não chegou a ser de poderes parceiros na construção de uma cidade e para o bem da população, a impressão é que éramos, desde a linha de partida, pessoas dispostas a cometer erros e até atos ilícitos. Recebíamos, nas diferentes secretarias, mais de 10 ofícios por dia solicitando respostas em 24/48/72 horas. No entanto, não conseguimos marcar reuniões ou termos respostas no mesmo ritmo das questões encaminhadas por nós. Este tipo de relação, vale destacar, não representa a instituição, minha experiência enquanto secretária de educação e presidente da FUNESC com o MPE foi muito diferente. Acredito ser mais uma maneira da promotora exercer sua competência.

Esses comportamentos se mantiveram do início ao fim da gestão.

5) Antes de sua gestão, como os vereadores da cidade interferiam na condução do Poder Executivo e como foi o diálogo com esse poder ao longo do mandato?

A relação dos vereadores do Conde com o poder executivo municipal foi, segundo relatos da população, historicamente promíscua.

Logo depois que ganhamos as eleições, os vereadores eleitos vieram me procurar e aos poucos fui entendendo como essa relação funcionava.

As mulheres dos vereadores tinham vaga garantida na folha de pagamento, mas sem o compromisso de trabalhar, os vereadores tinham vagas na folha garantida para empregar seus eleitores e casas alugadas à prefeitura por valores acima do mercado.

O presidente da Câmara era escolhido pelo/a prefeito/a, o que demonstrava a cumplicidade entre os poderes.

Comecei rompendo com essa história de indicar o presidente, explicando que são poderes diferentes e precisam ser autônomos e a partir do início dos trabalhos da gestão a relação com os vereadores foi ficando difícil.

Eles queriam o mesmo tipo de relacionamento e não encontraram, então, mesmo tendo maioria como base, nunca foi uma base com a qual pudesse contar de verdade, pois a expectativa da maioria era ganhar de todo jeito e manter o que já existia como prática. Tentaram várias vezes me colocar em situações de risco, mesmo sendo de “minha base”

e todas as vezes chamei para conversar e deixar claro que estava vendo toda situação e o quanto eles erravam ao fazerem coisas desse tipo.

Nunca foi fácil! E com o tempo foi ficando ainda mais difícil, a base foi diminuindo e com o surgimento da operação Calvário eles foram se aproximando de forma mais explícita da oposição e bolando estratégias cada vez mais arriscadas como a tentativa de impeachment, denúncias infundadas sobre diferentes assuntos feitas ao GAECO ou ao TCE, buscando me expor, me fragilizar e me desqualificar.

Mas, como desenvolvi uma forma de estar sempre junto da População, conversando, explicando sobre gestão pública, negócios públicos e política, por meio do programa Olá Comunidade, sempre tive o apoio da população e consegui com isso aprovar todos os projetos para lá encaminhados.

6) Pois é, você fala dessa transparência como uma opção estratégica na busca pela criação de espaços públicos. Era uma via que nascia da prefeitura, representante do Estado local, e ia até as pessoas. No âmbito da sua ação como gestora de uma complexa máquina que é uma prefeitura, com diferentes áreas de atuação e corporativismos, como foi optar por esse caminho? Existiam alguns comportamentos já consolidados na gestão pública que dificultavam a implementação dessa transparência?

Não existia espaço para a transparência. Eles tiveram que ser conquistados e construídos.

As gestões que estiveram no comando do município por mais de 30 anos entendiam que o povo não deveria ter acesso às informações, pois, na visão deles isso ameaçaria o poder e os “benefícios” que advém dele.

A realidade era tão violenta que as pessoas aceitavam qualquer coisa sem questionar, por medo ou ignorância (ambos resultados de diferentes formas de violências praticadas no território). Assim se estabeleceram verdades que o povo foi entendendo como serviço público e/ou política.

Desconstruir isso e ao mesmo tempo abrir espaço para construir novos entendimentos, novos conceitos, foi uma escolha natural da forma que entendemos o projeto político socialista num regime democrático, exigiu de toda equipe o máximo de atenção e compromisso! Muitos vieram morar no Conde, pois para essa transformação precisaríamos de o máximo de domínio do conhecimento das pessoas e do território. Mas a cada momento ficava mais firme a certeza de que era dessa forma que tínhamos que

fazer: da forma em que todos conseguissem entender o propósito, se sentirem criadores e criaturas e assim, participarem. Juntos e cientes.

7) Muito bom que você tocou nesse assunto da escolha dos/as secretários/as. Como foi para você montar esse corpo de secretariado? Você tinha algo já pensado durante a campanha, como por exemplo, os nomes para assumir as pastas? O que precisou ser mudado para atuar com a realidade e as limitações do município? Foi possível conciliar suas escolhas com a composição de um governo de coalizões com grupos da cidade e partidos políticos?

Como eu não imaginava que ia ganhar - na verdade devo dizer que por mais estranho que pareça, eu não pensava sobre ganhar ou perder - eu estava tão focada na construção daquele presente que não pensei de como seria se eu ganhasse. Depois de eleita tive os meses de novembro e dezembro para pensar, dialogar. Eu tinha certeza que queria trabalhar com as pessoas do município e foi aí que comecei a focar. Não tive ninguém me pedindo para contratar essa ou aquela pessoa, até porque durante pré-campanha e campanha ninguém se aproximou de mim e as que eu procurei não me deram atenção, então, não sofri esse tipo de pressão, me refiro ao grupo político que faço parte. Com relação a composição com outros partidos, os que participaram da coligação, isso foi feito nesse período desses dois meses, mas tudo aconteceu da forma que eu decidi, sem pressão também.

Na busca por profissionais do próprio município busquei aqueles que tinham os melhores currículos, mas também observando a sua atuação cidadã dentro do município, fora do município, para assumir algumas secretarias convidei pessoas que já haviam trabalhado comigo na educação ou que eu já conhecia seu trabalho de alguma forma. Também foquei em ter um máximo de mulheres na equipe. Mulheres fortes, capazes, competentes e consegui. A equipe se formou com metade do Conde, metade de João Pessoa, metade homens, metade mulheres. Mas o mais importante, todos e todas profissionais, competentes, comprometidos e sensíveis.

O que tinha claro era que a minha equipe precisava ser disposta ao trabalho integrado, conjunto, entender que uma gestão pedagógica exige mais das pessoas envolvidas e que a escuta da população seria, como foi, o elemento mais importante para a construção da mudança que eles tanto queriam.

8) Você sempre apresenta o município do Conde como um território com comunidades quilombolas e indígenas. Além disso, o município do Conde, assim como qualquer outro município, tem também seus grupos de interesses em torno da prefeitura e das políticas públicas. Como era o diálogo desses poderes locais com as estruturas setoriais de políticas públicas? E, como foi para você, como prefeita, criar canais de diálogo com esses grupos e seus diferentes interesses?

Construir diálogos não é uma tarefa simples, pois parece que, essencialmente, não estamos abertos a isso por diferentes motivos: medo, resistência, desconfiança, desesperança, falta de compromisso, preguiça, acomodação ou mesmo aquela ideia distorcida de que Deus tudo resolve!

A vida é bastante desafiante e pesada para dar conta e não fomos ensinados que juntos somos mais fortes. Para muitos é mais fácil esperar uma vida inteira e colocar a culpa do que der errado ou não acontecer em alguém que represente autoridade, do que arregaçar as mangas e construir juntos, mudar juntos! Isso dá trabalho demais e exige diálogo.

Na gestão de uma cidade, no geral, isso se agrava em função da diversidade e das necessidades de cada grupo social, como também dos interesses pessoais embalados pelos poderes locais já estabelecidos.

No Conde creio que esse desafio se torna maior, considerando a história social, política e administrativa do município. O povo não estava habituado (muito menos lhe era permitido) a prestar atenção ou dar opinião sobre nada ou qualquer coisa! Quando ousaram se envolver pela luta ao direito à terra, muitos morreram e seus assassinos permanecem no território dando ordens.

As estruturas setoriais que têm interesses no município eram beneficiadas pela falta da mão reguladora do Estado e se fartaram nos benefícios próprios.

Todo o tempo, desde a campanha e do início da gestão, provocamos o diálogo, esclarecendo ser ele um instrumento importante para a mudança que desejavam. Implantamos o Olá Comunidade, em 2017, que já nasceu com um bom público e assim permaneceu até o último encontro. As pessoas tinham interesse em participar, participavam ativamente. Usamos de forma institucionalizada e focada, as mídias sociais e criamos um formato de dar respostas por meio da ouvidoria, da secretaria de comunicação e eu, como prefeita adquiri o hábito de responder a todos que me indagavam, ou mesmo sem ter indagação alguma fazer vídeos esclarecendo os passos dados a população. Assim dialogamos com quilombolas, indígenas, agricultores,

Nascimento. Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena.

pescadores, mulheres, juventudes, pessoas com deficiência, pessoas de terreiro, pastores evangélicos, católicos, etc. Os setores de interesse econômico da cidade, não têm interesse em rodas de diálogos ou tecnologias de participação e governança. Têm o hábito de, por serem pessoas de um nível econômico mais elevado, cheias de direitos e privilégios, resolverem as coisas no reservado do gabinete da prefeita. Isso de fato não foi fácil. Sempre recebi a quem me procurou, mas explicava que as coisas de um grupo, seriam resolvidas em grupo e marcava reunião com o coletivo, fossem eles de construtores, de especuladores imobiliários ou empresários do trade turístico. O diálogo para discutir pontos comuns a um setor da sociedade, sempre se dava em grupo. Se a questão era localizada, o tratamento era individual, mas igualmente republicano. Talvez, para dialogar com esses setores tenha me faltado habilidade política ou sobrado convicção. O fato é que essas pessoas se achavam desrespeitadas por não terem um tratamento diferenciado e privilegiado e fortaleceram o grupo da oposição.

9) Márcia estamos indo para o final de nossa entrevista. Muito obrigado por compartilhar sua experiência. Mas, para terminarmos, gostaria de compreender de você como é chegar no dia 01 de janeiro de 2021 e não ir mais para a prefeitura para mais um dia de trabalho, qual foi essa sensação? E passado algum tempo desse choque, qual você acha que foi o seu principal legado para a gestão pública do município do Conde?

Sou uma pessoa muito resiliente e com uma alma inquieta, que adora mudanças. Facilmente, quando algo que não esperava acontece e me tira do rumo que eu imaginava seguir, viro para o lado da porta que está se abrindo e vou! Não sofro esse tipo de dor! A mudança é sempre um presente, uma nova oportunidade e o novo me empolga!

Na verdade, depois de perder as eleições trabalhei normalmente e intensamente até o dia 31 de dezembro de 2020. Tempo suficiente para ir dando um novo sentido a tudo, de maneira que quando chegou janeiro encarei como um período de férias - coisa que não sei o que é desde 2005 - hoje, passado seis meses, não aguento mais essas “férias”, imaginava que teriam convites para prestar algum serviço, desenvolver algum trabalho, considerando a experiência que adquiri e o resultado dos trabalhos que desenvolvi como gestora pública, mas isso não aconteceu até aqui, creio que em função da Operação Calvário.

Tenho o meu tempo super ocupado, mas não tenho renda e é claro que isso faz falta, mesmo não chegando a ser um choque... mas indo para a segunda pergunta,

Nascimento. *Poder local e gestão pública em um pequeno município paraibano: Entrevista com Márcia Lucena.*

sinceramente, acho que deixamos vários legados, alguns concretos, outros mais abstratos, mas talvez o maior tenha sido mostrar as pessoas que é possível fazer política e gestão da forma diferente da que estavam habituados e que a boa política beneficia a vida de todos! Perder as eleições, nesse aspecto mais pedagógico foi importante, pois agora a população está fazendo comparações e cobranças, exercendo sua cidadania. Se eu tivesse vencido, talvez não conseguissem corporificar essa consciência.