UNIJUI – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PPGDR – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO E GESTÃO

LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

SAMIR ANTONIO FRANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: Análise de municípios com até cinco mil habitantes da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, Brasil.

IJUÍ – RS

2025

SAMIR ANTONIO FRANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: Análise de municípios com até cinco mil habitantes da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, área de concentração Planejamento e Gestão, Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt
Coorientador: Prof. Dr. Nelson José Thesing

IJUÍ – RS
2025

Catalogação na Publicação

F815p

França, Samir Antonio.

Políticas públicas, capacidades estatais municipais e desenvolvimento local: análise de municípios com até cinco mil habitantes da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, Brasil / Samir Antonio França. – Ijuí, 2025.

105 f. ; il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Desenvolvimento Regional.

"Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt".
"Coorientador: Prof. Dr. Nelson José Thesing".

1. Capacidades estatais. 2. Políticas públicas. 3. Pequenos municípios. I. Allebrandt, Sérgio Luís. II. Thesing, Nelson José. III. Título.

Cristina Libert Wiedtkenper

CRB10/2651

UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
PPGDR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado
Área de Concentração: Planejamento e Gestão
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: análise em municípios com até cinco mil habitantes da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, Brasil.

elaborada por
SAMIR ANTONIO FRANÇA

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Desenvolvimento Regional

Banca Examinadora realizada por processo híbrido (presencial e ferramenta Google Meet):

Dr. Sérgio Luís Allebrandt (Orientador/Presidente PPGDR/UNIJUÍ)

Dr. Nelson José Thesing (Coorientador PPGDR/UNIJUÍ)

Dr. Daniel Claudy da Silveira (Avaliador Interno PPGDR/UNIJUÍ)

Dr. Marcos Paulo Dhein Griebeler (Avaliador Externo PPGDR/FACCAT)

Ijuí (RS), 6 de outubro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Querida família,

É com imensa gratidão que dedico estas palavras a vocês, que foram meu alicerce durante toda a jornada do mestrado. Seu apoio incondicional foi fundamental para que eu pudesse alcançar essa conquista tão significativa em minha vida acadêmica e profissional.

Agradeço aos meus pais, que, desde cedo, me ensinaram o valor da educação e do esforço. O exemplo de dedicação e perseverança me estimulou nos momentos mais desafiadores desta caminhada.

Ao meu filho, por trazer mais alegria e felicidade aos meus dias e renovar meu sentido de propósito.

À minha esposa, agradeço pela paciência, pelo carinho nos momentos de cansaço e pela motivação constante para que eu não desistisse dos meus objetivos.

Sou grato ao meu irmão pelo incentivo e pelos conselhos nesta jornada.

Agradeço aos professores, orientador Dr. Sérgio Luís Allebrandt, coorientador Dr. Nelson José Thesing, pela dedicação qualificada ao longo da jornada e pelas brilhantes orientações na elaboração desta dissertação.

Esta conquista não é só minha, mas de todos vocês que caminharam ao meu lado. Cada palavra de apoio, cada gesto de carinho significou muito. Obrigado.

RESUMO

A Dissertação apresenta como objeto de estudo, os municípios com até cinco mil habitantes, da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, tendo como temática, as políticas públicas e as capacidades estatais municipais, no processo de desenvolvimento da região. Inquietações que ao longo das atividades profissionais se manifestaram, enquanto funcionário público no município de Chiapetta. Desta forma, a pesquisa conta com um referencial teórico que aborda os ciclos e tipologias de políticas públicas, bem como, diferentes dimensões das capacidades estatais, como gestão financeira, gestão de pessoas, tecnologia da informação, capacidades político-institucionais, capacidades em áreas específicas como saúde, educação, assistência social e habitação, o planejamento. Para responder a esse conjunto de desafios, a pesquisa conta com a Hermenêutica de Profundidade, contemplando aspectos históricos, sociais e espaço-temporais, o que permite uma abordagem mediante uma interpretação mais analítica e argumentativa dos municípios com até cinco mil habitantes na Região Celeiro, destacando suas limitações em desenvolver capacidades estatais para responder aos desafios das responsabilidades constitucionais. Assim, a investigação permite apontar os principais desafios constatados, a heterogeneidade e desigualdades entre municípios, limitações financeiras, falta de apoio técnico, baixa participação social e fragilidades no planejamento. A baixa qualidade do planejamento está ligada às capacidades estatais municipais, no entanto, apesar das dificuldades, o estudo constatou oportunidades a serem aproveitadas como a profissionalização da gestão, cooperação intermunicipal, inovação em políticas públicas e uso das Tecnologias da Informação e Comunicação. Para além, destes resultados a pesquisa permite apontar a necessidade de políticas públicas diferenciadas para os pequenos municípios, investimentos em desenvolvimento técnico-administrativo e político-institucional, maior articulação regional e incentivo à transparência e participação social.

Palavras-chave: Capacidades estatais; políticas públicas; pequenos municípios.

ABSTRACT

The dissertation presents as its object of study the municipalities with up to five thousand inhabitants, in the Celeiro Region of Rio Grande do Sul, by investigating public policies and municipal state capacities, in the development process of the region. Concerns that manifested themselves throughout professional activities, as a public servant in the municipality of Chiapetta. Thus, the research has a theoretical framework that addresses the cycles and typologies of public policies, as well as different dimensions of state capacities, such as financial management, people management, information technology, political-institutional capacities, capacities in specific areas such as health, education, social assistance and housing, and planning. To respond to this set of challenges, the research relies on In-Depth Hermeneutics, contemplating historical, social and spatio-temporal aspects, which allows an approach through a more analytical and argumentative interpretation of the municipalities with up to five thousand inhabitants in the Celeiro Region, highlighting their limitations in developing state capacities to respond to the challenges of constitutional responsibilities. Thus, the research highlights the main challenges identified, such as heterogeneity and inequalities between municipalities, financial limitations, lack of technical support, low social participation and weaknesses in planning. The low quality of planning is linked to the municipal state capacities; however, despite the difficulties, the study found opportunities to be taken advantage of, such as professionalization of management, inter-municipal cooperation, innovation in public policies and the use of Information and Communication Technologies. In addition to these results, the research highlights the need for differentiated public policies for small municipalities, investments in technical-administrative and political-institutional development, greater regional coordination and encouragement of transparency and social participation.

Keywords: State capacities; public policies; small municipalities.

RESUMEN

Esta tesis estudia municipios de hasta cinco mil habitantes en la región de Celeiro, Rio Grande do Sul, con énfasis en las políticas públicas y las capacidades estatales municipales en el proceso de desarrollo de la región. Estas inquietudes surgieron a lo largo de mi trayectoria profesional como funcionario en el municipio de Chiapetta. Por lo tanto, la investigación se apoya en un marco teórico que aborda los ciclos y tipologías de las políticas públicas, así como las diferentes dimensiones de las capacidades estatales, como la gestión financiera, la gestión de personal, las tecnologías de la información, las capacidades político-institucionales y las capacidades en áreas específicas como la salud, la educación, la asistencia social, la vivienda y la planificación. Para abordar este conjunto de desafíos, la investigación se apoya en la hermenéutica profunda, que abarca aspectos históricos, sociales y espaciotemporales. Esto permite un enfoque más analítico y argumentativo de los municipios de hasta cinco mil habitantes en la región de Celeiro, destacando sus limitaciones para desarrollar capacidades estatales que les permitan afrontar los desafíos de las responsabilidades constitucionales. Así, la investigación destaca los principales desafíos identificados: heterogeneidad y desigualdades entre municipios, limitaciones financieras, falta de apoyo técnico, baja participación social y debilidades en la planificación. La baja calidad de la planificación está vinculada a las capacidades estatales municipales. Sin embargo, a pesar de las dificultades, el estudio identificó oportunidades que deben aprovecharse, como la profesionalización de la gestión, la cooperación intermunicipal, la innovación en políticas públicas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Además, estos resultados resaltan la necesidad de políticas públicas diferenciadas para los municipios pequeños, inversiones en desarrollo técnico-administrativo y político-institucional, una mayor coordinación regional y el fomento de la transparencia y la participación social.

Palabras clave: Capacidades estatales; políticas públicas; municipios pequeños.

LISTA DE ABREVIATURAS

AMUCELEIRO - Associação dos Municípios da Região Celeiro

APS - Atenção Primária em Saúde

CIGRES - Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos

CIMAU - Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai

CITEGEM - Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

EJA - Programa de Educação de Jovens e Adultos

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

PAR -Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PEICHI - Programa de Inovação e Empreendedorismo de Chiapetta

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAIC - Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNDL -Programa Nacional do Livro Didático

PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar

PPGDR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

PRODESBRA - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Braga

RLIT - Receita Liquida e Transferida

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – As fases da Hermenêutica em Profundidade de Thompson 18

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas 26

Quadro 1 – Diferenças de perspectivas do servidor público e do empregado de empresa do setor privado 44

Figura 3 – Corede Celeiro 71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População (2022), PIBpc (2021) e IDH 2010 dos municípios com menos de 5 mil habitantes da Região Celeiro do RS 16

Tabela 2 – Municípios existentes e criados entre 1940 e 2023 -Brasil 61

Tabela 3 – Número de municípios por estratos populacionais – Censos de 1960 a 2022 62

Tabela 4 – População do Brasil por estratos populacionais de municípios – Censo 2022 62

Tabela 5 – Criação de municípios por estados (1988 a 2022) e municípios criados após a Constituição de 1988 por estratos populacionais 63

Tabela 6 – População do Rio Grande do Sul por estratos de municípios – Censo 2022 64

Tabela 7 – População e taxas de crescimento médio anual dos municípios da Região Celeiro (2000 a 2022) 71

Tabela 8 – População do Corede Celeiro por estratos de municípios – Censo 2022 72

Tabela 9 – Valor Adicionado Bruto setorial da Região Celeiro por estrato populacional de municípios (2021) 73

Tabela 10 – Produto Interno Bruto setorial dos municípios da Região Celeiro (2021) 74

Tabela 11 – Idese dos municípios da região Celeiro (2021) 75

Tabela 12 – Idese dos 28 Coredes do Rio Grande do Sul (2020) 76

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 POLÍTICAS PÚBLICAS 23

3 CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS 32

3.1 CAPACIDADES ESTATAIS DE GESTÃO FINANCEIRA 37

3.2 CAPACIDADES ESTATAIS DE PLANEJAMENTO 38

3.3 CAPACIDADES ESTATAIS DE GESTÃO DE PESSOAS 40

3.4 CAPACIDADES ESTATAIS EM TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO 46

3.5 CAPACIDADES ESTATAIS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS 48

3.6 AS CAPACIDADES ESTATAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 49

3.7 CAPACIDADES ESTATAIS EM SAÚDE 51

3.8 CAPACIDADES ESTATAIS EM EDUCAÇÃO 52

3.9 CAPACIDADES ESTATAIS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL 54

3.10 CAPACIDADES ESTATAIS EM HABITAÇÃO 57

3.11 PEQUENOS MUNICÍPIOS 60

4 A REGIÃO CELEIRO 68

5 CAPACIDADES ESTATAIS EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 5 MIL HABITANTES 78

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 97

REFERÊNCIAS 101

ANEXO: ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM PREFEITOS DE MUNICÍPIOS COM MENOS DE 5 MIL HABITANTES DA REGIÃO CELEIRO 104

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo investiga as políticas públicas e as capacidades estatais municipais de pequenos municípios e de como essas temáticas podem contribuir para o processo de desenvolvimento local e regional dessas pequenas localidades. Assim, parte-se do pressuposto de que as capacidades estatais municipais podem desempenhar um papel importante na promoção de políticas eficazes e na viabilização de recursos para a execução de políticas sustentáveis. No entanto, os pequenos municípios de modo geral enfrentam restrições financeiras, baixo conhecimento técnico e limitações institucionais que dificultam a execução de projetos inovadores de desenvolvimento. Por isso, é necessário aprofundar a compreensão dos desafios enfrentados pelas administrações públicas locais, identificando oportunidades e estratégias de fortalecimento das capacidades estatais necessárias para a implementação de ambiente propício a ações de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Assim, parte-se do entendimento de que os municípios de pequeno porte em geral possuem baixíssimos recursos financeiros, sendo que a maior parte de suas receitas vem das Transferências Constitucionais, isto é, os impostos de competência municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), são os que compõem a menor parcela dos recursos do erário. Um processo que apresenta a falta de recursos, muitas vezes, leva a falta de infraestrutura urbana básica, ou seja, calçamento das ruas, iluminação pública, destinação correta do lixo, transporte urbano, entre outros, sendo assim, atrair potenciais investidores é muito difícil, já que, eles preferem empreender em municípios de médio e grande porte, afinal, lá a infraestrutura urbana já está completa, bem como, há um grande mercado consumidor.

Não é diferente na Região Celeiro do Rio Grande do Sul, que é formada por vinte e um municípios: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha. Dos vinte e um municípios da Região Celeiro treze possuem população de até cinco mil habitantes.

Tabela 1 – População (2022), PIBpc (2021) e IDH 2010 dos municípios com menos de 5 mil habitantes da Região Celeiro do RS

Município	População 2022	PIB per capita 2021	IDH 2010	Percentual das receitas de origem externa 2015
Barra do Guarita	3.161	R$ 17.394,57	0,734	83,30%
Bom Progresso	2.096	R$ 46.436,67	0,723	93,40%
Braga	3.268	R$ 40.032,87	0,674	92,60%
Campo Novo	4.975	R$ 76.231,72	0,703	88,10%
Chiapetta	3.913	R$ 105.546,96	0,732	93,60%
Derrubadas	2.751	R$ 54.601,48	0,707	92,40%
Esperança do Sul	3.226	R$ 41.015,55	0,661	89,20%
Humaitá	4.681	R$ 48.651,94	0,738	74,30%
Inhacorá	2.014	R$ 50.093,22	0,673	93,60%
Miraguaí	4.427	R$ 38.862,02	0,725	91,70%
São Valério do Sul	2.543	R$ 33.099,83	0,642	79,90%
Sede Nova	2.704	R$ 54.794,43	0,712	76,30%
Vista Gaúcha	2.783	R$ 36.218,23	0,757	81,40%

Fonte**:** IBGE, 2023

Pelos indicadores referidos na Tabela 01, constata-se que estes municípios possuem a maior parte de suas receitas de origem externa, ou seja, há pouca geração de capital na localidade, por isso, se faz necessário pensar em políticas públicas inovadoras que contribuam com o desenvolvimento local. À vista disso, é necessário olhar de uma maneira nova para os municípios de até cinco mil habitantes da Região Celeiro, pois, estes possuem dificuldades que lhe são próprias e por isso merecem melhor análise.

Tendo em vista o conjunto de desafios que se apresentam no desenvolvimento em municípios com até cinco mil habitantes, na Região Celeiro do Rio Grande do Sul, a presente investigação definiu o seguinte problema: **Como políticas públicas e capacidades estatais contribuem para o desenvolvimento dos municípios com até cinco mil habitantes na Região Celeiro do Rio Grande do Sul?**

Para responder ao problema proposto, estabeleceu-se como objetivo geral: **Identificar e analisar como as políticas públicas e capacidades estatais contribuem para o processo de desenvolvimento local em municípios de até cinco mil habitantes na Região Celeiro do Rio Grande do Sul**.

Este objetivo foi detalhado nos seguintes objetivos específicos: a) verificar o processo de criação de políticas públicas e suas interfaces com as capacidades estatais; b) mapear políticas públicas formuladas e implementadas nos municípios objetos do estudo; c) identificar as principais políticas inovadoras e suas repercussões no desenvolvimento local.

O autor deste estudo nasceu e cresceu em um pequeno município da Região Celeiro, do Rio Grande do Sul, Chiapetta-RS. À medida que crescia via muitas pessoas deixarem a cidade em busca de oportunidades de emprego e renda. Essa realidade sempre instigou o autor, e é por isso que resolveu trabalhar com o tema de políticas públicas e capacidades estatais, pois considera que o Poder Público deve ser agente ativo do desenvolvimento local.

Desta forma, o presente estudo possui relevância teórica por buscar analisar um campo onde há insuficiência de pesquisas, especialmente, em municípios com até cinco mil habitantes. Nesta pesquisa foram entrevistados seis prefeitos municipais com população inferior a 5 mil habitantes na Região Celeiro do Rio Grande do Sul, sendo estes, Chiapetta, Derrubadas, Inhacorá, Vista Gaúcha, São Valério do Sul e Campo Novo. No entanto todos os 21 municípios da Região possuem grande importância regional e nacional. Um caminhar que poderá fortalecer as políticas públicas, que não devem ser fruto do acaso ou do momento, mas sim, serem adequadamente racionalizadas e preparadas para atingir suas finalidades. Em razão disso, os gestores públicos necessitam de estudos sobre as políticas públicas para que possam gerar maior segurança nas tomadas de decisões quanto aos caminhos a serem percorridos para o desenvolvimento local.

Neste trabalho optou-se pela Hermenêutica de Profundidade (HP) a qual, foi desenvolvida pelo inglês John B. Thompson (1995). Um processo que se constitui como um importante referencial teórico-metodológico para investigações sociais. A HP possui uma grande abertura metodológica o que permite ao pesquisador a análise do contexto histórico e social e espaço temporal do fenômeno objeto do estudo, como também permite técnicas como análise de discurso, análise de conteúdo, análise semiótica, entre outras.

A Hermenêutica de Profundidade de Thompson (1995) possui interfaces com a teoria crítica de Habermas (1984), a qual, enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade, investigando o que ocorre nos grupos e instituições e nas estruturas sociais e políticas buscando

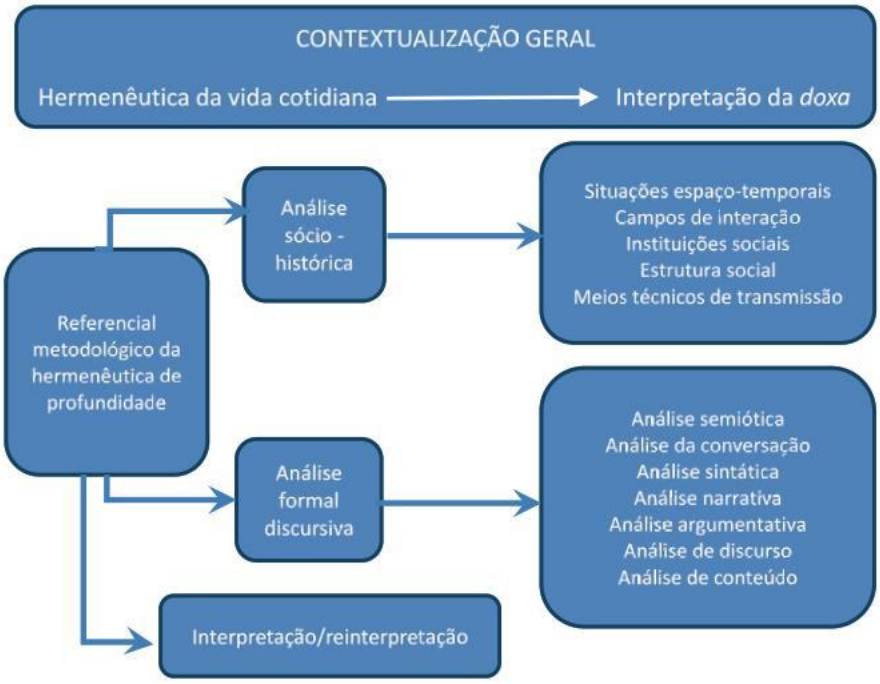
compreender como as redes de poder são construídas e transformadas, bem como, possui relação com conceitos abordados por Ricoeur (1977) e Bourdieu (1989).

> Thompson (1995) propõe seu método com base em conceitos abordados por Ricoeur (1977), Habermas (1987) e Bourdieu (1989). A opção por trabalhar com a HP está no fato, já apontado por Guareschi e Veronese (2006), da abertura metodológica dessa ferramenta teórica e metodológica. Ela permite aos pesquisadores contexto histórico-social e espaço-temporal que cerca o fenômeno estudado; pode empreender análises discursivas, de conteúdo, semióticas ou de qualquer padrão formal que venha a ser necessário; e pode analisar a ideologia como vertente social importante, conferindo um caráter potencialmente crítico à pesquisa (Allebrandt; Prediger, 2018, p. 32).

A proposta metodológica de Thompson (1995) tem uma perspectiva mais analítica e interpretativa e menos descritiva, sendo que a racionalidade argumentativa possui o papel principal, diante disso, a interpretação feita pelo pesquisador em relação a certo fenômeno social deve ser relacionada à dimensão política e cultural e deve ocorrer num contexto de argumentação de sua validade diante de inúmeras outras interpretações possíveis (Allebrandt, 2010).

As concepções sobre formas simbólicas são muito importantes e requerem uma compreensão e interpretação, elas são ações, falas, textos que, por serem construções significativas, podem ser compreendidas" (Thompson, 2011, Allebrandt; Prediger, 2018).

Figura 1 – As fases da Hermenêutica em Profundidade de Thompson



Fonte: Allebrandt (2018) adaptado de Thompson (1995).

A interpretação da *doxa* é um ponto de partida indispensável da análise. Ainda para Thompson (1995), as formas simbólicas são concepções que podem ser desenvolvidas de forma muito diferente pelos indivíduos, sendo que pode estar condicionada pela estrutura, cultura e comunidade onde estão inseridos.

> O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto que está ali para ser observado; ele é também um campo-sujeito que é construído, em parte, por sujeitos que, no curso rotineiro de suas vidas quotidianas, estão constantemente preocupados em compreender a si mesmos e aos outros, e em interpretar as ações, falas e acontecimentos que se dão ao seu redor (Thompson 2011, *apud* Allebrandt; Prediger, 2018, p. 33).

A Hermenêutica de Profundidade parte de interpretação da vida cotidiana (interpretação da *doxa*) e segundo Thompson (1995) possui três fases, quais sejam, análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação.

A primeira fase da Hermenêutica em Profundidade consiste na reconstituição das condições sócio-históricas de concepção, produção e circulação das formas simbólicas, do exame das regras e convenções, das relações sociais e instituições e da distribuição de poder, recursos e oportunidades em virtude dos quais esses contextos constroem campos socialmente estruturados (Allebrandt; Prediger, 2018).

> [...]analisar a estrutura social envolve tentativas de estabelecer os critérios, categorias e princípios que subjazem a essas diferenças e garantem o seu caráter sistemático e durável. A análise da estrutura social demanda, pois, um nível de reflexão mais teórico, pois exige que o analista proponha critérios, formule categorias e faça distinções que ajudem a organizar e iluminar a evidência das assimetrias e diferenças sistemáticas da vida social (Thompson, 1995, *apud* Allebrandt; Prediger, 2018, p. 35).

A segunda fase da HP, a análise formal ou discursiva, considera que as mensagens que circulam na sociedade são formas simbólicas complexas que podem ser analisadas. Essas mensagens incluem textos, falas, imagens, ações, gestos, olhares e tudo aquilo que pode dizer ou expressar algo (Allebrandt; Prediger, 2018)

Segundo Thompson (2011), a análise formal ou discursiva deve ser analisada juntamente com a análise sócio-histórica, pois, se discutida separadamente pode perder sua correta interpretação. Nota-se ainda que HP permite que o pesquisador possa utilizar qualquer padrão formal de acordo com o tipo de material que será analisado (texto, imagem, som, entre outros) isso fornece uma ampla faixa de possibilidades tornando o método da HP bastante abrangente.

A terceira fase da Hermenêutica em Profundidade é a interpretação/reinterpretação descrita por Thompson da seguinte forma:

> [...]interpretação/reinterpretação, parte-se da análise formal ou discursiva e os resultados da análise sócio-histórica, considerando, também, as instâncias de produção, transmissão e recepção das mensagens, mas exige um movimento novo do pensamento, pois procede por síntese, por construção criativa de possíveis significados, ou seja, uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito, já que as formas simbólicas ou discursivas possuem "aspecto referencial" e são construções que tipicamente representam algo, referem-se a algo, dizem alguma coisa sobre algo (Thompson, 1995, *apud* Allebrandt; Prediger, 2018, p. 35).

A interpretação é um processo de síntese criativa que une o que está representado ou dito com o significado das formas simbólicas que o sustentam. Esse processo é contínuo e busca unir a análise sócio-histórica e formal discursiva. Em outras palavras, a interpretação é uma reinterpretação do que já foi interpretado. Ela pode divergir do significado construído pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico. No entanto, é uma reinterpretação crítica que traz profunda novidade (Allebrandt; Prediger, 2018).

A presente pesquisa consiste em um estudo bibliográfico, pois, tem como objetivo sustentar e argumentar sobre características e conceitos da temática escolhida com base em livros e artigos científicos (Vergara, 2010). A pesquisa também consiste em um estudo documental, ao fazer uso de fontes primárias de dados, como, registros, informações (Gil, 2008). Em relação a natureza classifica-se como aplicada, pois, discute problemas e apresenta soluções alternativas, tendo como finalidade gerar conhecimentos para a aplicação prática e dirigidos a problemas específicos (Gil, 2008).

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, sendo descritiva pois visa identificar e descrever as políticas públicas e capacidades estatais municipais em municípios de até cinco mil habitantes da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, neste aspecto vai ao encontro do que entende Gil (2008) e Vergara (2010), os quais, afirmam que a pesquisa descritiva é a que expõe as características de situações determinadas, permitindo a inferência entre variáveis e previsão de fenômenos.

É exploratória porque busca investigar fenômeno sobre o qual o conhecimento ainda é insuficiente. Pesquisas exploratórias buscam proporcionar maior familiaridade com o tema,

sendo que seu planejamento é flexível possibilitando a consideração de vários aspectos ao fato estudado (Gil, 2008).

A presente pesquisa identifica e analisa como políticas públicas e capacidades estatais contribuem para o processo de desenvolvimento local em municípios de até cinco mil habitantes na Região Celeiro do Rio Grande do Sul. Os municípios analisados na pesquisa foram os seguintes: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, São Valério do Sul, Sede Nova, Vista Gaúcha.

Foram entrevistados prefeitos de seis municípios com população inferior a 5 mil habitantes na Região Celeiro do Rio Grande do Sul, sendo estes, Chiapetta, Derrubadas, Inhacorá, Vista Gaúcha, São Valério do Sul e Campo Novo,

No presente estudo para a coleta de dados, foi utilizado as fontes primárias e secundárias, pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, pesquisa em documentos (legislação, planos, relatórios e orçamentos) e em entrevistas em profundidade com base em roteiro semiestruturado.

Realizada a identificação das principais políticas públicas inovadoras nos municípios objetos do estudo com a reunião dos documentos pertinentes (legislação, editais, relatórios, atas, orçamentos, entre outros documentos). A fase de coleta de informações junto aos sujeitos da pesquisa foi realizada mediante entrevistas semiestruturadas com os participantes da pesquisa.

Em razão da natureza do problema do objeto de estudo, o tratamento e a análise dos dados foram norteados pelas fases da Hermenêutica de Profundidade, já descritas anteriormente. Na análise formal do discurso foi utilizada a Análise de Conteúdo em uma abordagem qualitativa conforme orientações de Vergara (2010) e Bardin (2011) sendo que esta fase se refere a análise dos documentos e análise das falas dos sujeitos participantes do estudo.

No que se refere à estrutura da Dissertação, além desta Introdução, está organizada em mais cinco capítulos. No capítulo 2 abordam-se elementos teórico-conceituais sobre as políticas públicas e aspectos fundamentais do ciclo de políticas.

O capítulo 3 foi dedicado às capacidades estatais municipais, abordando aspectos teórico-conceituais gerais e em seções com foco em diferentes dimensões: gestão financeira, planejamento, gestão de pessoas, tecnologia de informação, político-institucionais, políticas públicas, saúde, educação, assistência social e habitação. O capítulo fecha com uma seção abordando elementos da teórico-conceituais sobre os pequenos municípios e uma caracterização no Brasil e no Rio Grande do Sul de dados relativos aos municípios por estratos populacionais.

Aproximando-se do objeto de estudo, o capítulo 4 apresenta e descreve a Região Celeiro, analisando aspectos históricos, socioeconômicos e culturais, elementos demográficos da região e indicadores socioeconômicos sobre renda, saúde e educação.

O capítulo 5 é o principal capítulo de discussão e resultados, analisando as percepções dos gestores de seis dos municípios com até 5 mil habitantes a partir das entrevistas realizadas e o processo de reinterpretação à luz dos elementos teóricos abordados nos capítulos 2 e 3.

O capítulo 6 traz as considerações finais do estudo, retomando a abordagem que combinou análise documental, levantamento de políticas públicas, participação em consórcios intermunicipais e entrevistas qualitativas com gestores locais, para traçar um retrato abrangente, profundo e crítico da realidade administrativa, institucional e socioeconômica desses municípios. Segue ainda o capítulo das Referências utilizadas no estudo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública como área do conhecimento está em constante processo de investigação, ela teve como fundamento teórico inicial o livro *The Policy Sciences*, no ano de 1951, dos autores David Lerner e Harold D. Lasswell. Esse novo campo de estudo foi separado da ciência política, o que oportunizou a possibilidade de receber novas contribuições de outras áreas do conhecimento, entre elas pode-se destacar a economia, sociologia, psicologia, engenharia, administração e direito (Secchi, 2017).

Assim, a obra de Lasswell "Quem ganha o quê, quando e como" é a caracterização mais conhecida sobre o que são políticas públicas (Rodrigues, 2010), já para Secchi, Coelho e Pires (2020, p.2) a "política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público"

As ideias sobre formulação de políticas públicas conquistaram destaque em meados do século 20, devido à consolidação do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que as políticas públicas se fundamentam como questões norteadoras para a concretização de direitos sociais.

Os caminhos a trilhar pelas políticas públicas possuem dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Dessa forma, o fundamento de uma política pública deve ser inexoravelmente o tratamento ou resolução de um problema público relevante coletivamente, que passa a ser um desafio, na medida em que a sociedade se organiza em classes sociais que buscam seus interesses (Secchi, Coelho e Pires (2020).

Para Bobbio (1998) *apud* Rodrigues, (2010), as políticas públicas podem ser definidas como mecanismos para que o Estado possa intervir no ordenamento da sociedade, mediante ações jurídicas, sociais e administrativas.

Já para Boneti (2018, p. 2007):

> É possível compreender políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo das forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações estas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil

Nos ensinamentos de Mead (1995), as políticas públicas passam a ser um campo de estudo com possibilidades de analisar o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980), define as políticas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Peters (1986) a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (Lynn, 1980; Peters, 1986; Mead, 1995, *apud* Hochman; Arretche; Marques, 2007).

As políticas públicas passam a ser um conjunto de atividades que o governo escolhe fazer ou não fazer (Hochman; Arretche; Marques, 2007). Ao verificar o conceito no campo jurídico, as políticas públicas se aproximam dos direitos sociais, pois há uma busca de construção de um Estado de Bem-estar Social, como se nota nesta definição:

> Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo judicial – visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atendimento dos resultados (Bucci, 2006 *apud* Covolan, 2016, p. 5).

Destaca-se que nem toda política pública é uma política social, no entanto, toda política social é uma política pública, ou seja, a política pública tem um sentido bem mais amplo do que a política social. Assim, buscar a compreensão do conceito de políticas públicas passa a ser um desafio, isso porque, não há na literatura um consenso sobre sua definição, razão pela qual há uma disparidade de pensamentos sobre as questões básicas como:

> a). Política pública é feita somente pelo Estado ou também é feita por atores não estatais? b) Políticas públicas se referem somente a ação, ou também a omissão e negligência? c) Políticas públicas são somente as diretrizes estruturantes ou as diretrizes operacionais também podem ser denominadas de políticas públicas? (Secchi, Coelho; Pires, 2020, p. 2).

Devido à falta de consenso em questões centrais sobre políticas públicas há alguns nós conceituais:

1º Nó conceitual, refere-se a abordagem estadista ou estadocêntrica ou a abordagem multicêntrica. Os defensores da primeira abordagem (Heclo, 1972; Dye, 1972; Meny, Thoenig, 1991; Bucci, 2002; Howlett; Ramesh; Pearl, 2013) entendem que as políticas públicas são exclusivas dos atores estatais, já os defensores da segunda abordagem (Dror, 1971; Kooiman,

1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001, Hajer 2003), entendem que o Estado não é o único centro de decisão, pelo contrário, há múltiplos centros de tomada de decisão sendo que sociedade e Estado devem se articular de maneira horizontal para a solução de problemas públicos (Secchi, Coelho; Pires, 2020).

2º Nó conceitual, refere-se à abordagem de que omissão e negligência também são políticas públicas ou a abordagem que política pública necessita de um diretriz para a inação, os defensores da primeira abordagem são Fernandes, 2010; Souza, 2007; Bachrach, Baratz, 1962, defendem que o governo que ciente do problema não atua para sua solução também faz política pública. Já Secchi, Coelho e Pires defensores da segunda abordagem entendem que a mera inação do Estado não pode ser caracterizada como política pública, exceto, se houver diretriz governamental instruindo a não solucionar aquele problema público (Secchi, Coelho; Pires, 2020).

3º Nó conceitual, a primeira abordagem é de que políticas públicas são somente as diretrizes estruturantes deixando de fora as diretrizes de cunho operacional e a segunda abordagem é que as políticas públicas podem ser de diretrizes estruturantes e de diretrizes operacionais a primeira é defendida por Comparato, (1997); Massa-Arzabe, (2002) e a segunda defendida por Secchi, Coelho e Pires (2020).

Ao dialogar com os nós conceituais, as políticas públicas podem ser classificadas em diversas tipologias, entre elas estão: Tipologia de Lowi, Tipologia de Wilson, Tipologia de Gormley, Tipologia de Gustafsson, Tipologia de Bozeman e Pandey, no entanto, as tipologias possuem as seguintes limitações:

> 1- Toda a tipologia é reflexo de um reducionismo, e por isso elas são acusadas de descolar-se da realidade.
> 2- Tipologias que se baseiam em variáveis qualitativas podem levar o analista a desconsiderar o "meio-termo", visto que muitos fenômenos são quantitativamente diferentes, mas qualitativamente parecidos.
> 3- Tipologias raramente conseguem abranger categorias analíticas mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas. Em outras palavras às vezes um caso não consegue ser classificado por não possuir os requisitos das categorias de dada tipologia, e às vezes um caso pode ser classificado em mais de uma categoria analítica simultaneamente (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 40).

“As políticas públicas possuem sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção” Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 55), conforme figura abaixo:

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas

Fonte: Elaboração do autor com base em (Secchi; Coelho; Pires, 2020).

Assim, antes de formular qualquer política pública é imprescindível identificar um problema público coletivamente relevante. Identifica-se um problema público, quando o estado atual de alguma coisa é considerado inadequado e com a política pública pretende-se chegar a uma situação ideal, no entanto, conferir o *status* de público a algum problema é sempre nebuloso, pois, depende da interpretação político-normativa dos próprios atores públicos, os quais, por vezes são movidos por interesses e convicções próprios que diferem dos interesses do restante da população.

Todavia, o problema público nem sempre advém da piora de uma situação existente em um contexto, por vezes, ela advém da melhora, em outro contexto:

> [...] a falta de acesso pavimentado de um pequeno município a malha viária estadual passa a ser percebida como relevante a partir do momento em que o município vizinho é contemplado com esse tipo de obra. Às vezes, se meu vizinho compra um carro

> novo, eu começo a perceber meu carro como velho (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 57).

Dessa forma, o avanço no próprio estágio de desenvolvimento faz com que comecemos a perceber problemas que até então eram ignorados ou não conhecidos, destaca-se ainda que problema público é um conceito subjetivo e só passa a ser relevante quando é percebido por vários atores sociais.

A agenda refere-se a temas ou problemas relevantes que merecem espaço de discussão, existem três tipos de agenda:

> Agenda política: também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; e Agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Existe ainda a agenda da mídia, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia tem sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais (Cobb; Elder, 1983 *apud* Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 58).

Outra etapa do ciclo de política pública é a formulação de alternativas de enfrentamento ao problema público, isso, depois do mesmo ser inserido na agenda. Nessa etapa se estabelece os objetivos, estratégias e o estudo das consequências de cada alternativa de solução ou mitigação do problema. Feita a formulação de alternativas a etapa seguinte é a tomada de decisão "A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas" (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 65).

Ao buscar caminhos para as políticas públicas, é importante buscar um conjunto de informações e análises confiáveis marcadas por valores aceitos socialmente e com a finalidade de trazer melhoria no bem-estar da população. A análise de políticas públicas deve ser feita de maneira profissional e com base em informações confiáveis, um bom exemplo fornece Secchi:

> Façamos um paralelo com a atividade de um microempresário e dono de um negócio familiar: sua empresa pode estar muito bem localizada e ter muitos clientes, mas, mesmo assim, estar à beira da falência por não possuir uma gestão financeira profissionalizada, por não ter sua produção customizada ao gosto do cliente, por ter um processo de compras bagunçado, por não ter empregados qualificados. Para aumentar as chances de sobrevivência e prosperidade, o dono do pequeno negócio precisa usar técnicas, métodos e modelos de administração. O empresário percebe que é preciso parar de improvisar e começar a profissionalizar sua gestão. Na elaboração de políticas públicas, a situação é muito parecida. Ainda hoje vereadores, deputados,

> senadores e governos inteiros elaboram política pública de forma improvisada, com visão de curto prazo, pautadas no "achismo" ou em interesses particulares ou corporativistas (Secchi, 2017, p. 3 e 4).

Se a decisão pública não observar métodos analíticos, será norteada pela repetição, preconceito ou auto interesse em detrimento do interesse público, salvo algumas exceções, as decisões baseadas no "achismo" tendem a fracassar, pois, costumam sofrer graves falhas de implementação (Secchi, 2017).

A etapa que sucede a tomada de decisão é a implementação e é nela que são produzidos os resultados da política pública. "A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações" (Toole JR, 2003 *apud* Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 70).

Tendo sido implementada a política pública a etapa posterior é de avaliação da mesma para ver se ela conseguiu ou não alcançar seus objetivos, a avaliação considera a situação do problema antes e depois da implementação da política.

Por fim, a última fase da política pública é a sua extinção e essa pode ocorrer por inúmeras razões:

> 1 – Razões relativas ao problema público:
> a – quando o problema que originou a política é tido como resolvido (DeLeon, 1978; Giuliani, 2005c);
> b – quando o problema se agrava, não obstante a implementação da política pública (DeLeon, 1978; Giulian, 2005c);
> c – quando o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas formais (Meny; Thoening, 1991; Giulian, 2005c);
> d – quando existe mudança no entendimento da natureza ou causa do problema (Daniels, 1997).
> 2 – Razões relativas à solução:
> a – quando a política pública é considerada ineficaz, redundante ou que provoca efeitos negativos superiores ao benefício esperado (Brewer, 1974);
> b – quando a política pública já expirou o prazo de validade, ou a vigência determinada em lei;
> c – quando a política pública é substituída por outra mais nova ou atualizada (DeLeon, 1977; Hogwood; Gunn, 1982).
> 3 – Razões relativas ao ambiente político (DeLeon 1982):
> a – pressão da mídia e da opinião pública;
> b – entrada de novo governo ou administração;
> c – mudança nos valores, crenças e ideologia predominante na população;
> d – restrições ou imperativos orçamentário-financeiros;
> e – mudanças nas expectativas quanto a eficiência da política
> (Souza; Secchi, 2015, *apud* Secchi, Coelho; Pires, 2020, p. 84, 85).

Extinguir uma política pública, sem embargo, não é uma tarefa simples, pois, há obstáculos legais e sempre causará relutância entre os beneficiados, as políticas redistributivas, no entanto, apresentam um grau muito mais elevado de dificuldade, já que, podem gerar muito conflito com sua extinção (Secchi; Coelho; Pires, 2020).

As políticas públicas regulatórias têm pouco potencial de gerar conflito na sua extinção, apesar disso, os políticos se mostram pouco interessados em eliminar algumas dessas políticas públicas que não possuem mais razão de existir. *"*As políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não raros são os casos em que uma política pública continua viva depois que o problema que a gerara já tenha sumido" (Secchi; Coelho; Pires 2020, p. 86). É necessário destacar que ultrapassadas as dimensões de conteúdo e a dimensão temporal das políticas públicas, passa-se a dimensão institucional, ou seja, o espaço onde as políticas públicas acontecem.

Há duas percepções distintas sobre as instituições, a primeira percepção é a institucionalista, segundo ela, instituições são regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos, a segunda percepção é a neoinstitucionalista, nela há a ideia que o comportamento dos cidadãos não é totalmente moldado pelas instituições e depende do nível de consolidação do aparato das instituições, bem como, entende que as regras não escritas ou informais também são instituições (Secchi; Coelho; Pires 2020).

O Brasil no século XX se envolveu em processos de institucionalização nos centros de decisões, já que, no governo Vargas o governo federal passa a assumir a responsabilidade dos principais instrumentos de decisão fazendo com que não só a direção política do país seja centralizada no Executivo Federal como também a direção do desenvolvimento, isso, pela criação das grandes empresas públicas como a Petrobras e Companhia Siderúrgica Nacional (Santos, 2016).

Nos dizeres de Santos (2016, p.73):

> A criação das empresas públicas nacionais traz em si um problema de que, no Brasil, como herança do período colonial e escravocrata, a iniciativa privada pouco fez no sentido de criação de ramos de negócio, não foi diferente no que diz respeito ao desenvolvimento da grande indústria de base. [...] A criação dessas empresas e a forma de agir no mercado, demonstra uma característica marcante do governo brasileiro que se mantém até os dias atuais, a centralização das ações nas mãos do poder executivo. Não se trata de mera influência do poder executivo, mas sim a sua direção sobre os assuntos do Estado e do mercado, não fosse sua ação direta construindo do zero algumas

> das principais companhias brasileiras e conduzindo as políticas nacionais sobre bens nacionais, o mercado seria todo outro. É incerto dizer que tais mercados continuariam inexistindo, porém, se observarmos o mercado de tecnologia onde o Brasil enfrenta grande dificuldade de se fazer presente de forma contundente, podemos ter um parâmetro para analisar a dependência econômica que se estabelece em setores onde o governo não interveio de forma tão decisiva.

Dessa forma, em certa medida a centralização das decisões econômicas pelo Estado ocorreu e ocorre devido a inércia da iniciativa privada em explorar novos ramos de mercado, ou seja, uma iniciativa privada com pouco poder de inovação e empreendedorismo, por outro turno, a centralização das decisões políticas pelo Estado em parte se dá devido aos inúmeros regimes autoritários, bem como, pela ainda baixa consolidação da cultura democrática.

O Estado na produção de políticas públicas pode adotar alguns estilos, no entanto, para saber que tipo de estilo o Poder Público pretende adotar primeiramente necessita responder as seguintes questões básicas: a) Ser proativo ou reativo? b) Ser consensual ou impositivo? As respostas para essas questões são essenciais para se verificar de que forma será feita a atuação estatal frente as políticas públicas (Richardson; Gustafsson; Jordan, 1982 *apud* Secchi; Coelho; Pires 2020).

Outro aspecto relevante a ser considerado quando se trata de políticas públicas é o orçamento e finanças, no século passado houve uma crescente intervenção do Estado na vida social com a implementação de serviços públicos, programas e outras políticas, essa intervenção ocorreu em parte para mitigar a desigualdade social. No entanto, essas ações contribuíram para o aumento do investimento público e isso levou a uma maior necessidade de planejamento orçamentário.

A orçamentação não é recente na história humana, apesar disso, foi a partir do final da Segunda Guerra Mundial que ela teve um grande salto de qualidade, a orçamentação por programas surgiu nos Estados Unidos na década de cinquenta e foi aí que o orçamento público deixou ser somente instrumento de controle político. Segundo Burkhead e Miner o controle é "um processo de planejamento, organização e controle gerencial dos gastos públicos, com vistas à eficiência no uso de recursos e à busca coordenada do cumprimento das funções cada vez mais complexas e amplas dos governos" (Burkhead; Miner, 1974 *apud* Secchi; Coelho; Pires 2020),

Na programação orçamentária é que são colocadas frente a frente as políticas públicas e a capacidade econômica estatal, de modo que em não havendo recursos para todas as políticas

públicas que se pretende implementar será feita a escolha de algumas por critérios de prioridades. A escolha de políticas públicas prioritárias passa pelo processo eleitoral, de modo que os governantes eleitos buscam implementar sua vitoriosa plataforma eleitoral em programas e projetos prioritários, isso, levando em conta a análise de custo-benefício (Secchi; Coelho; Pires 2020).

O debate sobre políticas públicas também implica em definir qual o espaço do governo na definição e implementação das políticas públicas, podemos adotar as visões simplificadas do pluralismo, estruturalismo, funcionalismo ou elitismo ou que há uma autonomia relativa do Estado o que faz com que tenha influências internas e externas (Evans; Rueschemeyr; Skocpol, 1985 *apud* Hochman; Arretche; Marques*,* 2007).

3 CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

Os municípios brasileiros em razão da promulgação da Constituição de 1988 passaram a ser considerados Entes Federativos, e isto significa que passaram a possuir posição similar à Estados e a União. Significa, que a elaboração da Constituição foi recebida com imenso otimismo já que o País retornava para a democracia.

A Carta Constitucional foi elaborada em 20 meses, e durante esse tempo recebeu lobbies de diversos setores da sociedade, um dos mais influentes era liderado pelos prefeitos que desejavam uma maior descentralização financeira, o apelo deles recebeu apoio entre os Constituintes, isso pelo fato de 54 % deles já terem exercidos as funções de vereadores, prefeitos e governadores (Souza, 1997 *apud* Souza; Grin, 2021).

O município é a menor unidade da Federação, mas, nem por isso está subordinado a um nível superior de governo, por isso, o sistema federativo brasileiro difere da maioria da Federações do mundo. Desta forma, a Constituição de 1988 traz autonomia política, administrativa e financeira para os municípios, sendo que a autoridade dos prefeitos e governadores não advém da União, mas sim, do voto popular direto e secreto.

Quanto a autonomia administrativa destaca-se que não há possibilidade de interferência de outros Entes Federados na municipalidade. Os municípios têm suas atribuições conferidas pela própria Carta Constitucional, podendo legislar sobre assuntos de interesse local, complementar a legislação federal e estatual quando permitido, criar e arrecadar impostos de sua competência, isso, entre outras formas de exercício de sua autonomia.

No tocante a autonomia política houve três alterações constitucionais pós 88 que restringiram a autonomia municipal no que se refere a regras de criação de novos municípios, regras de organização das Câmaras Municipais de Vereadores e critérios para definição de vereadores por porte populacional.

A redemocratização e a feitura de nova Constituição na década de 80, bem como, de várias emendas a Carta Magna na década de 90 podem explicar as mudanças geradas no papel dos municípios, os quais, tiveram aumento na geração de receitas próprias e tornaram-se os principais responsáveis pelas políticas públicas sociais.

Todavia, os municípios brasileiros têm baixa capacidade de arrecadação de impostos, por isso, grande parte das municipalidades é altamente dependente das transferências do Estado e principalmente do governo federal. A mais importante transferência federal em termos quantitativos é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do qual, 10 % é transferido as capitais, 3,6 % para os municípios com mais de 156.216 habitantes e 86,4 % para os municípios com até 156.216 habitantes, em razão disso, a distribuição privilegia os municípios menos populosos (Souza, 2016 *apud* Souza; Grin, 2021).

A esfera federal sempre foi a principal autora da federação isso em todos os regimes (autoritários e democráticos), no entanto, a transformação dos municípios em Entes Federados não veio acompanhada das condições necessárias para que essas municipalidades pudessem exercer de maneira efetiva esse novo poder político-administrativo.

Com o novo status adquirido pelos municípios a Constituição e outras legislações posteriores cada vez mais repassaram a responsabilidade de implementação de políticas sociais as municipalidades, ocorre que essas, muitas vezes, possuem baixas capacidades administrativas para realizar esse trabalho.

Embora a Carta Magna tenha aumentado as competências tributárias dos municípios, visando sua autonomia financeira, é evidente que essa nova entrada de recursos deveria vir acompanhada de uma nova estrutura de administração e gestão da coisa pública, em especial, com o incremento de melhores e mais qualificados servidores públicos, no mesmo sentido:

> Ainda que o aumento das competências tributárias, símbolo básico da autonomia financeira, permita ampliar as receitas locais, essa tarefa requer modernização gerencial. No que tange à gestão administrativa, mais autonomia exige mais capacidade de autorregulação e demanda mais qualidade técnica e organizacional das prefeituras. O aumento das responsabilidades requer mais e, sobretudo, melhores servidores, o que impacta na capacidade de gestão de recursos humanos. Esses são alguns dos desafios para os municípios responderem, mas que vêm sendo enfrentados desigualmente conforme o seu porte (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 25 e 26).

Nos últimos 30 anos os municípios tornaram-se a unidade federativa central no que se refere as políticas públicas, especialmente, no tocante as políticas de educação, saúde e assistência social, essa descentralização de políticas públicas vem associada a maior democracia no plano local. No entanto, em que pese as novas atribuições serem seguidas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira há um ponto chave nessa equação que é a baixa capacidade administrativa local.

Uma resposta necessária a descentralização das políticas públicas é a necessidade de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais, pois, cada vez mais vem assumindo novas responsabilidades. A capacidade estatal pode ser considerada em duas dimensões:

> A capacidade estatal pode ser abordada considerando duas grandes dimensões: a) técnico-administrativa: eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; b) político-institucional: instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 26).

Essa conceituação é extremamente importante para a compreensão de quais perspectivas podem ser analisadas, as capacidades estatais municipais nesse trabalho. As capacidades estatais têm sido abordadas na maioria das vezes, levando em consideração o nível nacional, sendo que o nível subnacional recebe pouca ou nenhuma atenção, contudo é essencial serem estudadas principalmente quanto aos municípios.

Os estudos sobre capacidades estatais municipais são recentes, a produção científica sobre o poder municipal até um passado recente foi muito orientada pela exploração dos municípios como locais de experimentação e inovação, como instrumentos de democracia participativa e controle social entre outros, mas não se apoiou na discussão de capacidades estatais, mas sim, pela ótica de descentralização de políticas públicas e dos incentivos financeiros para assumirem essa implantação (Arretche, 1999; Almeida, 2005 *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Nos últimos anos, entretanto, a comunidade acadêmica passou a analisar como os municípios utilizam seus recursos para implementar políticas públicas, e o que se extrai até então é que a descentralização trazida pela Constituição de 1988 é uma conquista importante para fortalecer os municípios, mas que não foi acompanhada pela evolução nas capacidades de gestão.

Tendo em vista as dimensões que serão analisadas se mostra necessário conceituar o que se entende por capacidade estatal:

> [...] capacidade estatal é concebida aqui como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Completa, 2017, Weiss, 1988, *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021, 2021, p. 44-45).

Do conceito de capacidade estatal podemos retirar duas concepções significativas, a) Centralidade do Estado, natureza organizacional e administrativa, b) Aspectos de perfil político, relação do Estado com a sociedade (Aguiar; Lima, 2019; Ciongolani, 2013 *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021 2021).

É importante mencionar que capacidade administrativa e capacidade estatal não são sinônimos, pois, a capacidade estatal transcende a capacidade administrativa, a capacidade do Estado teria entre seus aspectos centrais a conectividade por meio de redes externas. Em razão disso, as políticas públicas não dependem somente da capacidade dos órgãos estatais, mas também de fatores externos (Evans, 1995 *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

As capacidades técnico-administrativa e político-institucional necessitam ser coesas de forma a permitir os municípios tenham condições de fazer frente as novas responsabilidades que vem assumindo desde a promulgação da Constituição de 1988. Assim, o município passa a ser a esfera de poder mais próxima das pessoas, mesmo que suas ações dependam a maioria das vezes de leis e regras feitas por outros níveis de governo, isso faz com que seja mais fácil a população exigir melhorias do ente municipal, o qual, muitas vezes encontra pouco apoio nos entes federais e estaduais para a manutenção ou implementação das responsabilidades adquiridas pela Constituição, em especial, as políticas públicas de bem-estar (saúde, educação e assistência social).

O Brasil até por ter dimensões continentais possuí desigualdades na forma em que desenvolvimento regional é distribuído e isso traz inúmeras dificuldades, principalmente, no desenvolvimento de capacidades estatais municipais, capacidades estas, que poderiam gerar melhores níveis de bem-estar social. Entretanto, mensurar a capacidade estatal pelos efeitos gerados na comunidade pode não ser a melhor maneira, pois, resultados negativos podem ocorrer não pela falta de capacidade estatal, mas sim, por outros diversos fatores (Hanson; Sigma, 2020 *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

A melhor forma de analisar as capacidades estatais é reconhecer a falta ou a presença de estruturas organizacionais críticas para o governo atingir sua finalidade. Nesse viés, o desenvolvimento e fortalecimento da infraestrutura institucional deve anteceder a implementação de políticas públicas (Skank; Wolfson, 1993, Evans; Rueschemeyr; Skocpol, 2002, Olsen, 2005 apud Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

O aparato administrativo burocrático é condição para a implementação de políticas públicas, porém também é fundamental que o Estado se conecte com os setores político, econômico e social (Completa, 2017 *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021). As ações do Estado dependem da vontade política, por isso, cabe a ele promover a dinâmica entre o aparato burocrático e o aparato político, econômico e social e isso se traduz não só em eficiência, mais se aproxima da *accountability* governamental.

No Brasil, a crescente descentralização de responsabilidades da União e o aumento significativo de responsabilidades dos municípios aliado ao fato de que a esfera federal vem reduzindo seu apoio financeiro, demanda dos entes municipais maiores capacidades de gestão. A federação brasileira cada vez mais passou a se organizar de maneira descentralizada, sendo que os entes subnacionais assumiram mais responsabilidades, em especial, nas políticas de proteção social, esse processo, porém, já teve gênese no processo de transição da ditadura para a democracia, quando ocorreram as primeiras eleições para governador do estado (Abrucio 1998, *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

A direção para a descentralização de políticas públicas foi a de que quanto mais perto dos cidadãos elas tivessem maior a responsabilidade do governo quanto a sua criação e manutenção, por isso, foi considerada base para mais democracia contrapondo a centralização que vigorava durante o regime militar. Apesar disso, o sistema federativo nacional é limitado pelas desigualdades regionais do país, em razão disso, a capacidade de os governos municipais prestarem serviços é diretamente afetada (Abrucio; Grin, 2015; Souza, 2016 *apud* Abrucio 1998, *apud* Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

As desigualdades administrativas e econômicas geram dificuldades na implementação de políticas públicas não centralizadas, se constata ainda que nas localidades de até 50.000 habitantes há menores capacidades organizacionais, bem como, que esses municípios são mais dependentes de transferências externas de outros Entes Federativos, diante disso, nesses locais é ainda mais necessária a promoção de suas capacidades estatais (Losada, 2013 *apud* Souza; Grin, 2021).

O Brasil conta atualmente com 5570 municípios, no entanto, essas localidades são muitos desiguais entre si, capacidades técnicas e financeiras tem grande variação de acordo com a

cidade analisada, a Constituição de 1988 adotou um federalismo simétrico para um país essencialmente assimétrico (Souza, 2016 *apud* Souza; Grin, 2021).

3.1 CAPACIDADES ESTATAIS DE GESTÃO FINANCEIRA

O IBGE estima a população brasileira em 215,2 milhões de habitantes em 2022, desde a Constituição de 1988 foram criados 1179 municípios, representando um acréscimo de 30 % em pouco mais de 30 anos, isso devido ao incremento do FPM. O Fundo de Participação dos Municípios é a maior fonte de receitas para municípios com população de até 10 mil habitantes e a segunda maior fonte de recursos para as demais cidades, o FPM integra as bases da Receita Líquida e Transferida - RLIT e Receita Corrente Líquida – RCL, como fonte principal da RCL dos pequenos municípios, estas receitas influenciaram enormemente a criação de novos e pequenos municípios.

Uma dimensão importante e que é impactada pela descentralização é a gestão financeira, a Constituição Federal embora tenha expandido as receitas dos municípios estes continuam apresentando problemas de financiamento, a capacidade de gerar receita própria é baixa e diminui conforme o número de habitantes das cidades diminui, sendo, as pequenas localidades mais dependentes das transferências externas do Estado e da União (Grin; Fernandes, 2019 *apud* Souza; Grin, 2021).

No mesmo sentido:

> Quanto às transferências intergovernamentais, as perspectivas também não são muito promissoras: em média, os municípios dependem de 66 % dos recursos de outras esferas de governo. A dependência é muito alta para cidades com até 20.000 habitantes (87 %) e até 50.000 habitantes (82 %). Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes superam a média nacional quanto aos valores de transferências intergovernamentais (Breemaeker; 2018 *apud* Souza; Grin, 2021).

Outro dado preocupante é que segundo Firjan (2019) 35% dos municípios não geram recursos suficientes sequer para manter sua própria estrutura, bem como, quase metade das localidades gastam mais de 54 % dos recursos com pessoal. Isso gera outros reflexos como a falta de capacidade de investimentos, em 2017 quase metade dos municípios investiu menos que 5 % do total do orçamento. Sinal de uma gestão financeira que trabalha no limite e que não parece ser sustentável a longo prazo (Souza; Grin; 2021).

As receitas oriundas dos impostos municipais ocorrem de maneira concentrada e desigual, a título de exemplo em 2019, 96% de todo o recolhimento de IPTU, ITBI e ISS efetuou-se nos 1.772 municípios com população com mais de 20 mil habitantes, as outras 3.796 cidades restantes somadas obtiveram somente 4 % da arrecadação desses impostos. As discrepâncias entre os municípios são resultado principalmente do modelo desvirtuado de transferências constitucionais, sua forma de partilha não incentiva a responsabilidade fiscal do ponto de vista da melhoria de arrecadação de receitas próprias (IPTU, ITBI, ISS) (Souza; Grin 2021).

O emprego do FPM como critério exclusivo para proporcionar a descentralização dos recursos federais acaba por resultar numa partilha desigual de recursos, a exemplo disso, em 2019 os municípios com população de até 20.000 habitantes receberam na média R$ 1.217,16 por habitante, enquanto 106 cidades entre capitais e localidades mais populosas de cada Estado alcançaram a média de R$ 198,87 (Souza; Grin; 2021).

3.2 CAPACIDADES ESTATAIS DE PLANEJAMENTO

A intensa modernização da sociedade contemporânea vem se mostrando insuficiente na resolução de problemas sociais como desigualdade, desemprego e dificuldade no acesso a políticas públicas, por isso, é fundamental o planejamento governamental na atualidade. No Brasil, o planejamento governamental se originou nos anos de 1930, isso, como meio essencial para a construção do Estado, todavia, no mesmo período o governo federal centralizava os mecanismos de planejamento, sendo baixa a participação dos Entes Municipais na tarefa de planejar (Papi; Aguiar; Lima; Lui; 2021).

No entanto, a centralidade do planejamento no governo federal começa a se alterar com a promulgação da Constituição de 1988, já que a mesma promoveu mudanças consideráveis na descentralização do planejamento governamental. Os municípios, que no momento anterior a Carta Magna, eram vistos, como dependentes do governo federal, receberam por força constitucional uma série de novas atribuições principalmente quanto a criação e implementação de políticas públicas, por isso, as localidades necessitaram planejar mais, isso com o fito de cumprir as determinações da Constituição.

A própria Carta Constitucional impôs aos municípios a realização instrumentos básicos de planejamento:

> Por meio do artigo 165, a Constituição Federal atribuiu aos municípios a responsabilidade de formular diversos instrumentos de planejamento e controle orçamentário: Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), plano de saneamento básico, de resíduos sólidos, de saúde, de educação, de assistência social, Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a Regiões Metropolitanas), dentre outros (Brasil, 1990). Tal determinação gerou uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, para a produção de novas metodologias de planejamento, que envolvesse mais a população do território (Papi; Aguiar; Lima; Lui, 2021, p. 172).

Ainda assim, não há em âmbito nacional informação quanto aos municípios que adotam em maior ou menor grau o planejamento governamental, alguns setores têm o planejamento mais presente como nas áreas da saúde e assistência social, no entanto, nessas áreas o Ente Público Municipal se vê compelido a planejar, pois, o planejamento é um dos critérios para o recebimento de transferências federais, mas, mesmo nesses casos o planejamento a maioria das vezes é meramente formal.

Constata-se ao menos como primeira impressão de que a maioria do planejamento municipal é setorial e amplamente induzido pelo governo federal, ou seja, não é fruto da autonomia municipal, mas, tão somente do receio da localidade em não atender os critérios federais e assim diminuir a quantidade de recursos recebidos. Três tipos de capacidades estatais são essenciais para o planejamento dos municípios: fiscal, burocrática e política, visto que, déficits nesses campos implicam no não adequado funcionamento da administração pública (Papi; Aguiar; Lima; Lui, 2021).

A limitação de recursos financeiros é assunto recorrente no debate sobre as dificuldades que os Entes Públicos Municipais encontram para garantir o atendimento as demandas da população e o funcionamento do Estado. O desempenho na arrecadação fiscal é influenciado pelo preparo dos servidores municipais, avaliado pela escolaridade formal, pelas capacidades políticas, mensurada pela existência de conselhos de políticas e participação em consórcios intermunicipais.

Foi percebido que os municípios com maior burocracia profissional apresentaram uma chance 80 % maior de gerarem maior arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano, os mesmos também afirmam que um maior número de servidores concursados e com formação superior contribuem no aumento de arrecadação de IPTU, em especial, nos micros e pequenos municípios (Marenco; Stohschoen; Joner, 2017 *apud* Papi; Aguiar; Lima; Lui, 2021).

Da mesma maneira foi constatado que o aumento da profissionalização da burocracia municipal aumenta a capacidade de implementação de políticas públicas, em especial, as regulações do espaço urbano, isso, pois parte do pressuposto de que os servidores públicos estatutários não estão expostos aos ciclos políticos eleitorais, em razão disso, realizam mais vetos e resistências com a finalidade de onerar menos a municipalidade (Marenco; 2017 *apud* Papi; Aguiar; Lima; Lui, 2021).

À vista disso, para um melhor planejamento municipal é necessário o desenvolvimento das capacidades estatais municipais como as administrativas e burocráticas. Portanto, a literatura e os dados reforçam a fragilidade do sistema de planejamento municipal, por isso, é necessário o desenvolvimento de capacidades estatais que contribuam para o processo de planejamento e com isso qualifiquem a ação dos governos locais.

3.3 CAPACIDADES ESTATAIS DE GESTÃO DE PESSOAS

A gestão pública depende da atuação dos agentes públicos, que se dividem em servidores públicos, cargos comissionados e agentes políticos, toda ação governamental e toda política pública ocorre por intermédio das pessoas, ou seja, sem os agentes públicos não há ação estatal. No plano municipal o sentido ético de ser servidor público é desafiado, pois, é nas localidades que se acentuam os conflitos políticos partidários, isso, em um ambiente de restrições fiscais, carência de competências profissionais, baixo acesso a políticas de educação continuada para os agentes públicos entre outros fatores.

Também é nos municípios em que o conceito de política que é de fundamental importância para a gestão pública acaba sendo aos poucos estreitado, e, muitas vezes virando sinônimo de política partidária está de abrangência muito mais restrita (Bergue, 2021). Desde meados de 1980 houve uma ampliação do serviço público municipal em número de servidores, isso, comparado a esfera estadual e federal, esse movimento foi acentuado pelo acréscimo de novas responsabilidades aos municípios com a Constituição de 1988, bem como, pelos movimentos emancipacionistas do final da década de 80 e da década de 90 com a criação de diversos municípios.

A conversão de distritos em novos municípios invariavelmente de baixo porte populacional ocasionou a constituição de novas burocracias em âmbito local, as quais, se processaram

principalmente por dois movimentos: a transferência de servidores do município-mãe para o novo município ou pela admissão de novos servidores através de concurso público, porém, a criação dessas novas cidades aproximou o poder público da sociedade, aumentando o senso de cidadania e pertencimento a localidade (Bergue, 2021).

A exemplo em 1940 o país possuía 1.574 municípios e atualmente o Brasil conta com 5.570 cidades, a maioria das novas localidades possui baixo número de habitantes. No arranjo federativo do Brasil o município encontra significativa autonomia no que se refere a gestão de pessoas, isso assegurado pela própria Constituição da República em seu artigo 30, ainda assim, existem restrições devido as limitações das capacidades político administrativas das cidades (Siqueira, 2003; Tomio, 2005 *apud* Bergue, 2021).

É necessário ressaltar que:

> Embora o arranjo institucional republicano do país consista na relação entre três diferentes níveis federativos separados e poderes formalmente independentes, as distinções daí advindas são frequentemente desconsideradas, tratadas de modo genérico, ou o nível federal é tomado como nacional e considerado a unidade típica e representativa do setor público do país. Mas o funcionalismo público federal representa apenas 10 % dos vínculos de trabalho no funcionalismo nacional. Ao tomar esta parte como o todo, produz-se uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre o funcionalismo público brasileiro. Tais distorções enviesam o debate sobre como aprimorar as capacidades do Estado, as políticas públicas e a prestação de serviços aos cidadãos (Lopez; Guedes, 2020 *apud* Bergue, 2021. p. 203).

Entretanto, utilizar como padrão ou referência a administração pública federal acaba por ocultar as dificuldades e necessidades próprias dos municípios e isso acaba enfraquecendo o conhecimento sobre a dinâmica municipal, quando se sabe que o plano local é o que a população mais intensamente necessita do bom funcionamento do Estado. O município é o Ente Federativo mais próximo do povo, onde o estado toca a sociedade. É no plano local que a ação do governo é mais visível, as pressões externas são mais sentidas e as tensões entre os atores sociais são mais intensas (Bergue, 2021).

É nos municípios também que se realizam as políticas públicas mais essenciais aos cidadãos (saúde, educação e assistência social), bem como, é onde há a maior concentração de servidores públicos do país. Dos anos de 1999 a 2014 o número de servidores públicos municipais mais que dobrou, e o gasto com a folha de pagamento cresceu 60 %, com o passar dos anos houve

também um aumento de funcionários públicos em relação a população, em 2001, 2,2 % da população eram servidores públicos, já em 2014, esse percentual era de 3,2 % (Bergue, 2021).

Através dos dados obtidos na MUNIC – IBGE não é possível saber onde se concentrou esse aumento de servidores públicos, por isso, seria açodado supor que houve "inchaço de servidores", até porque, as novas responsabilidades dos municípios nas áreas de educação, saúde e assistência social demandaram mais servidores. Somente as áreas de educação e saúde concentram cerca de 40 % de todos os servidores públicos municipais, consequentemente a descentralização de políticas públicas influencia a gestão de pessoas no âmbito municipal (Grin; Abrucio, 2018 *apud* Bergue, 2021).

No período de 1986 a 2017 os vínculos formais do setor público, excluindo a empresas estatais, teve um aumento de 123 %, já considerando somente os municípios nesse período houve um aumento de 276 % do número de vínculos passando de um total de 1,7 milhão para 6,5 milhões. Se tratando de vínculo laboral dos funcionários públicos municipais, observa-se que os servidores estatutários passaram de 66 % para 86 % no período de 1986 a 2017, já os empregos públicos, celetistas, passaram de 30 % para 7 % e os temporários aumentaram de 1 % para 8 % no mesmo período. Essa mudança aponta um movimento de qualificação e profissionalização da burocracia municipal (Pacheco; 2010, Lopez; Guedes, 2020 *apud* Bergue, 2021).

Entretanto, os vínculos decorrentes de cargos comissionados referentes ao ano de 2017 indicam que em municípios com até 5.000 habitantes os cargos em comissão correspondem, em média, a 13,9 % dos servidores municipais, representando cerca de 1 % da população, já nos municípios acima de 500.000 habitantes a situação é bem diferente, pois, os cargos comissionados representam, em média, 6,5 % do número de servidores, representando 0,1 % da população da cidade (Cardoso; Marenco, 2020 *apud* Bergue, 2021).

A municipalização da burocracia estatal é uma inclinação que ocorre desde 1950, mas que se sobressaiu a partir de 1970 e que se manteve após o advento da Constituição Federal de 1988. Um aspecto a ser observado é que o custo do pagamento dos servidores públicos é maior nos munícipios menores, haja vista que é provável que o governo municipal seja responsável pela geração de grande parte dos empregos (Grin; Abrucio, 2018 *apud* Bergue, 2021).

Em que pese a maioria dos servidores públicos municipais estarem concentrados no Poder Executivo, o Poder Legislativo também vem aumentando o número de vínculos formais, no período de 1986 a 2017, os vínculos aumentaram de 33 % para 54 % em relação ao total de servidores, passando de 17 mil para 149 mil funcionários, com uma taxa anual de crescimento de 7,5 % e com crescimento acumulado no período de 774 % (Bergue, 2021).

Dada a relevância do legislativo municipal, ele ainda encontra campo para desenvolver-se institucionalmente, em especial, para buscar uma burocracia mais qualificada, capacitando seus servidores para o exercício de atividades de suporte e assessoramento, bem como, capacitando os próprios vereadores para o melhor desempenho de suas funções constitucionais e legais.

O perfil de escolaridade dos servidores públicos municipais vem mudando significativamente, o percentual de servidores com curso superior aumentou de 10 % para 40 %, os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22 % para 39 %, houve também redução de vínculos com ensino médio incompleto, que passaram de 14 % para 10 %, e os com apenas ensino fundamental diminuíram de 53 % para 9 % do total (Bergue, 2021).

O gradativo aumento da escolaridade dos servidores públicos municipais pode ser explicado pelo aumento expressivo de oferta de ensino superior, público e privado, nas modalidades EaD ou presencial, no caso dos servidores professores o aumento da escolaridade se deu também por exigência legal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do ano de 1996. No mesmo sentido os servidores da área da saúde para o atendimento dos requisitos de programas e das carreiras, em especial da atenção básica, tiveram a exigência de profissionais com nível técnico ou superior (Neto; Terra; 1998, Arretche; Marques; 2007 *apud* Bergue, 2021).

A exigência de maior escolaridade está presente em outras áreas do serviço público, a exemplo das áreas financeira, tributária, contábil e de controle interno, o que contribuíram para o aumento da escolaridade geral dos servidores municipais, destaca-se por oportuno que nessas áreas a influência dos órgãos de controle como Tribunal de Contas e Ministério Público apoiadas em fiscalizações e capacitações foram essenciais para o aumento do nível de escolaridade do funcionalismo público municipal (Bergue, 2021).

Por fim, o aumento da educação formal dos servidores públicos também está associado a estímulos de progressão de carreira e aumento remuneratório instituído pelas normas locais, por

isso, muitos servidores acabam por adquirir uma formação superior a exigida para seu cargo. A qualificação dos servidores públicos reflete positivamente em nível da remuneração em todas as esferas de governo, ainda que de maneira muito desigual, em termos gerais quando se compara a totalidade de servidores públicos do Brasil, independentemente de suas esferas (municipal, estadual e federal) a remuneração média varia de R$ 3,4 mil para R$ 4,2 mil no período de 1986 a 2017, tendo uma elevação anual na média de 0,73 %, o que importa em um aumento de 23,5 % no período.

Considerando somente o nível municipal no período de 1986 a 2017 a remuneração média passou de R$ 2.000 para R$ 2.800, com crescimento médio anual de 1,1 %, e aumento acumulado de 41 %, no entanto, na esfera federal a média passou de R$ 5.000 para 9,2 mil reais no mesmo período, representando média de crescimento anual de 1,9 %, e aumento acumulado de 84 % (Lopez; Guedes, 2020 *apud* Bergue, 2021).

Portanto, para compreensão das capacidades político administrativas das municipalidades para fins de gestão, deve se analisar além dos servidores ou do gasto público associado as despesas de pessoal, mas sim, analisar também aspectos de natureza ética e política. O servidor público encontra-se em uma posição singular, já que, é ao mesmo tempo agente público e cidadão, e nessa condição possui obrigações baseadas no interesse público e ditadas pela lei.

Também há diferenças substanciais entre o servidor público e o empregado de empresa privada, o que por consequência impõe uma postura diferente do gestor público, o qual, não pode exercer a gestão de pessoal da mesma forma que em uma empresa privada, haja vista que o servidor público está vinculado a municipalidade através de estatuto, enquanto o empregado de empresa privada está vinculado a CLT.

A fim de entender melhor as diferenças entre servidor público e empregado no setor privado, segue abaixo quadro elaborado por Bergue (2021, p. 222):

Quadro 1 – Diferenças de perspectivas do servidor público e do empregado de empresa do setor privado

Perspectiva	Servidor Público	Empregado de empresa (setor privado)
Natureza da atividade	Serviço público	Econômica

Direcionamento da atividade	Sociedade	Mercado
Vínculo institucional	Estatutário	Celetista
Natureza do vínculo	Unilateral (adesão)	Bilateral (contratual)
Remuneração	Vencimento	Salário
Subordinação	Interesse público	Empregador
Lugar na sociedade	Servidor-Cidadão	Cidadão
Perspectiva de sujeito	Parentético	Operacional e reativo

Fonte: Bergue, 2021, p. 222

As diferenças principais entre o servidor público e o empregado do setor privado são que o servidor está subordinado ao interesse público, enquanto o empregado está subordinado a empresa e ao empregador, bem como, que o empregado tem sua ação direcionada ao mercado, ao mesmo tempo que o servidor direciona a sua ação a sociedade.

A condição de servidor público impõe a ele o denominado poder-dever de agir, mas essa ação é vinculada, ou seja, deve observar os preceitos constitucionais e legais, o que não significa que o servidor não tem espaço para discricionariedade, no entanto, tanto as ações vinculadas quanto às discricionárias devem ter como norte o interesse público (Lotta; Santiago, 2017 *apud* Bergue, 2021).

Na atuação do servidor público contemporaneamente espera-se que ele seja um agente de ação e não de comportamento, haja vista que, comportar-se significa seguir as normas estabelecidas acriticamente limitando muitas vezes o seu agir as atividades que constam na descrição de seu cargo, superando a síndrome comportamentalista denunciada por Guerreiro Ramos e orientar-se pelo interesse público.

> O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. [...] Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta (Ramos, *apud* Bergue, 2021, p. 228)

Nesse sentido, o agir comportamentalista leva a obediência as normas não por benefícios ou vantagens de interesse público, mas sim, porque simplesmente elas existem e precisam ser observadas. *"*O formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado". (Motta; Bresser Pereira, 2004, *apud* Bergue, 2021 p. 229).

De outro lado, no entanto, a mobilização de competências administrativas é incompatível com a corriqueira prática de preterição de servidores em razão de suas posições político ideológicas, muitas vezes afastando agentes públicos altamente competentes nas suas funções somente pelo fato de não serem correligionários partidários do gestor público. Por fim, a gestão de pessoas carece de uma política pública nacional com o intuito de superar a concepção de um governo federal formulador e o um governo municipal meramente executor.

3.4 CAPACIDADES ESTATAIS EM TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO

Com o avanço do mundo tecnológico as pessoas começaram a utilizar as tecnologias de informação, em especial a internet, nas mais diversas tarefas de seu dia a dia, no mesmo sentido, as pessoas jurídicas de direito público e direito privado também inseriram essas tecnologias e suas áreas de atuação.

No setor público a inserção de novas tecnologias de informação foi diretamente responsável por uma série de benefícios, principalmente, por facilitar o acesso de informações públicas para a sociedade, bem como, por ampliar a relação entre o governo e os cidadãos (Cunha; Miranda, 2013 *apud* Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021).

No entanto, o acesso a essas novas tecnologias é desigual entre os Entes Federativos, em especial, entre os municípios. Nesse sentido, é essencial compreender as diferenças existentes entre as municipalidades, bem como, identificar quais são os usos que as cidades fazem dessas tecnologias, permitindo apontar quais as dimensões das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC precisam ser ampliadas em âmbito municipal. (Ribeiro, 2020 Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018 *apud* Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021).

O uso adequado de recursos tecnológicos na esfera pública está relacionado diretamente a uma maior capacidade estatal, haja vista, que a tecnologia é um fator facilitador que contribui diretamente para um melhor desenvolvimento do Estado e da sociedade. As novas tecnologias vêm ampliando a capacidade de armazenamento e processamento de dados, isso permitiu que o Estado pudesse coletar um enorme volume de dados, todavia, sem a capacidade efetiva de analisar esses dados para uma melhor tomada de decisões o poder público está cada dia mais rico em termos de dados, porém, em contrapartida cada dia mais pobre em termos de informações (Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021).

No Brasil, as TIC são utilizadas por todos os Entes Federativos, a exemplos dos Portais de Transparência, emissão de documentos oficiais, acompanhamento de processos judiciais, acompanhamento da tramitação de projetos de lei, tudo isso feito de maneira eletrônica e grande parte das vezes em tempo real. Contudo, não há regras gerais para a adoção das TIC em território nacional, por isso, os entes subnacionais em grande parte dos casos podem definir se irão ou não utilizar essas tecnologias, bem como, a maneira que elas serão inseridas na Administração Pública.

Isso de um lado faz com que os Entes Federados, em especial os municípios, utilizem as tecnologias de acordo com sua realidade e suas necessidades, mas por outro lado acaba intensificando as desigualdades no acesso das TIC entre os governos, e assim, gerando fragmentação da implementação de recursos tecnológicos e dificuldades de integração de serviços e dados entre as esferas de governo, isso faz com que não haja garantia de fornecimento adequado de serviços e informações para a população.

Em análise de *clusters* ficou evidenciado que dificuldades na implementação das TIC estão presentes nos diversos municípios brasileiros e em diferentes regiões, impondo assim, diferentes estratégias para o melhor desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação. No entanto, também foi constatado que municípios com porte populacional acima de 100 mil habitantes 95 % já possuíam área de Tecnologia da Informação, já nos municípios de até 10 mil habitantes a proporção é de apenas 25 % e nos municípios acima de 10 mil e abaixo de 100 mil habitantes essa porcentagem é de 50 % (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020 *apud* Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021).

Ressalta-se ainda que prestar serviço online não depende apenas de recursos tecnológicos, mas sim, muitas vezes também de mudanças organizacionais, alteração ou criação de normas e o relacionamento da esfera estatal com a não governamental incluindo a população.

Por fim, constata-se que as TIC são importantes para o desenvolvimento das capacidades estatais municipais e para uma melhor prestação dos serviços públicos, bem como, do acesso à informação por parte dos cidadãos, porém, o avanço das TIC depende da criação de diferentes soluções para ampliar essas capacidades, isso, tendo em vista a heterogeneidade de distribuição no território nacional.

3.5 CAPACIDADES ESTATAIS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

A democracia, precipuamente no século XX, conceitualmente estava constituída em duas dimensões, sendo que a primeira abrangia: eleições periódicas, separação dos poderes, respeito aos direitos e garantias individuais e sociais, a segunda por seu turno abrangia a criação de espaços de participação social para além das eleições. Já os pensadores do século XXI, consideraram interessante a complementaridade entre a instituição eleitoral e a participação da população. A participação da população sobre as decisões políticas com vistas a evitar redução do consentimento popular a um único ato de autorização, qual seja, o momento do voto (Young, 2000, Jardim Pinto, 2004, Nobre, 2004, Urbinati, 2006 *apud* Fernandes; Teixeira; Zuccolotto, 2021).

Nessa seara, a democracia representativa não é um mero procedimento, mas sim, uma forma de representação que pode impulsionar novas formas de participação política da população, em especial, com vistas a supervisão e controle do poder público. "Logo, ao invés de um esquema de delegação política por meio do voto, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições" (Fernandes; Teixeira; Zuccolotto, 2021, p. 289).

Em razão disso, é importante analisar a participação e controle social nos municípios brasileiros, mormente, porque esta foi evoluindo desde o período de redemocratização, particularmente, através da Constituição de 1988 que incluiu a presença dos cidadãos de apreciação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

No Brasil um dos temas mais férteis no que se refere ao governo local é o da participação social, tema este que entrou na política municipal principalmente a partir dos anos 90 e início dos anos 2000 em razão de disseminação dos Conselhos Municipais de políticas sociais, isso, em razão de previsões constitucionais nas áreas da saúde, educação, assistência social e política urbana. O Orçamento Participativo também se inseriu nesse período, isso, visando o estímulo à participação efetiva da sociedade, bem como, visando a prioridade na destinação de recursos públicos para atender as carências urbanas mais urgentes.

Na atualidade, porém, o Orçamento Participativo perdeu espaço junto aos municípios, bem como, no meio acadêmico houve também a perda de entusiasmo sobre o tema. Existem inúmeras formas de supervisão e controle que unem a sociedade e as instituições, isso, dentro

da literatura é conhecido como *accountability*, o referido termo, no entanto, não possui tradução literal para nossa língua, mas, seu sentido foi largamente discutido (O'Donnell, 1998, Przeworski; Stokes; Manin, 1999 *apud* Fernandes; Teixeira; Zuccolotto, 2021, 2021).

Segundo Fernandes; Teixeira; Zuccolotto, 2021, p. 294 "[...] a *accountability* se relaciona com a obrigação dos agentes públicos prestarem contas à população, sendo esse processo definido por três estágios: a) informação; b) justificação; c) sanção". Nesse panorama, a eleição é apenas um dos momentos da democracia, já que, o povo deve participar ao longo do mandato, especialmente, construir as decisões juntamente com os representantes, bem como, também exercer um controle efetivo dos atos por eles praticados.

Os Conselhos Municipais destacam-se entre outras experiências como *social accountability* em razão de como as políticas são definidas em um espaço colegiado, assim como, pelo monitoramento e fiscalização das políticas dos governantes. Todavia, muitas vezes a participação, controle e *accountability* no âmbito local depende da vontade da política de governo, mesmo que frequentemente haja obrigatoriedade constitucional e legal de implementação desses instrumentos.

Por fim, as políticas públicas municipais estão estruturadas com o controle social e *accountability* vertical e horizontal, isso, com o intuito de qualificar a representação política na democracia brasileira.

3.6 AS CAPACIDADES ESTATAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A descentralização de políticas públicas foi um norte instituído pela Constituição de 1988 e tinha como pressuposto a ideia de que quanto mais políticas públicas fossem implementadas pelo governo local maior seria o controle do poder público favorecendo a *accountability*. Apesar disso, o aumento da autonomia política, financeira e administrativa dos municípios não veio acompanhada de institutos capazes de fortalecer as relações entre os Entes Federativos (Arretche; 1996, Abrucio; Soares, 2001 *apud* Grin, 2021).

A descentralização administrativa não garantiria por si só uma melhor coordenação federativa se não seguida pela implementação de regras que favorecessem o associativismo entre os entes subnacionais. As principais ferramentas de cooperação e associativismo intermunicipal são:

Consórcios Públicos, Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Comitês de Bacias Hidrográficas, Associações de Municípios, Programa Territórios da Cidadania, Arranjos Produtivos Locais, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Grin, 2021).

As associações entre municípios brasileiros são muito comuns na gestão pública brasileira, há diversas formas e arranjos dos consórcios públicos, eles existem desde a década de 1960, mas, o avanço desse associativismo iniciou-se com a atualização da redação do artigo 214 da Constituição Federal onde houve um rearranjo da noção de serviços públicos o que permitiu que municípios se reunissem para prestar um serviço de interesse comum. A previsão constitucional foi materializada em âmbito infraconstitucional com a criação da Lei dos Consórcios Públicos no ano de 2005 (regulamentada pelo Decreto nº 6.107/2007), a qual, permitiu a criação de Consórcios e a partir dela houve um aumento exponencial dos Consórcios Públicos no Brasil (Grin, 2021).

Quanto aos fatores que impulsionam a criação de Consórcios:

> Quatro são os principais fatores impulsionadores dos consórcios: a) formais (jurídicos - maior estabilidade no vínculo entre os entes -, organizativos - criação de estruturas supramunicipais - e gerenciais - maior qualidade na ação regional via ação coletiva municipal; b) econômicos (escala, eficiência e racionalidade no uso dos recursos); c) políticos (coordenação e cooperação intergovernamental, responsividade e *accountability*, redução do comportamento autárquico dos municípios e incentivos à coordenação federativa); e d) técnicos (ampliação da capacidade de planejamento regional integrado) (Grin; Abrucio, 2016 *apud* Grin, 2021. 322).

As utilizações de consórcios públicos podem possibilitar ganhos de escala em nível de planejamento, regulação e promoção de serviços públicos. Os municípios de pequeno porte possuem maior inclinação para criar e aderir a consórcios, pois, sozinhos não possuem condições financeiras de arcar com serviços em que o custo seja muito oneroso, a exemplo do que ocorre na área da saúde (Vaz; 1997, Grin; Abrucio, 2017 *apud* Grin, 2021).

Nesse sentido, a cooperação nos municípios de pequeno porte amplia a oferta de serviços públicos, pois, ao agir em conjunto acabam superando as carências gerenciais e financeiras do governo local (Grin, 2021). Novas legislações também favoreceram a criação de consórcios, exemplo disso, é que a União em algumas políticas públicas só repassa recursos financeiros para consórcios públicos como é o caso dos resíduos sólidos.

Em análise de *clusters* foi constatado que os menores municípios nos Estados e Regiões mais desenvolvidos são os que mais se dedicam a formação de Consórcios, bem como, o aumento da utilização deste instrumento foi maior nos municípios e regiões já habituados ao associativismo. As perspectivas sobre o associativismo entre os municípios são muito promissoras, a exemplo do que ocorreu com a pandemia de covid-19, onde municípios consorciados demonstraram êxito em implementar ações relevantes no enfrentamento da pandemia (Grin, 2021).

Contudo, se mostra importante a indução do governo federal na criação de novos Consórcios pelos municípios na mesma linha do que foi feito com a política de resíduos sólidos, bem como, é preciso aumentar a participação do governo estadual nesse processo.

3.7 CAPACIDADES ESTATAIS EM SAÚDE

Na década de 1930, foi criado o sistema público de saúde, porém, de modo muito singelo e tímido, apesar disso, foi somente com a Constituição de 1988 que a saúde foi declarada um direito de todo cidadão. Assim, com a promulgação da Carta Magna foram instituídas as bases do Sistema Único de Saúde – SUS. O Brasil dispõe de um Sistema Único de Saúde responsável por atender cerca de 70 % da população e os outros 30 % são atendidos pelo setor privado, no entanto, nas regiões mais carentes e rurais o atendimento pelo SUS chega a 94 % (Oliveira; Coelho, 2021).

O SUS foi concebido com o sentido de descentralização do sistema, ele tem o escopo de promover a saúde dos cidadãos e garantir atendimento integral e gratuito oferecendo serviços, exames e acesso a medicamentos. É garantido aos cidadãos a participação na definição da política de saúde através de conselhos, conferências, o setor privado também foi incluído no SUS, mas de maneira complementar.

A ideia central da política de saúde é a complementaridade entre os Entes Federativos, no entanto, algumas atribuições ficaram a cargo de cada esfera de governo, a União é responsável por definir as diretrizes da política de saúde, os estados são responsáveis pelo planejamento e oferta de serviços mais complexos e os municípios ficaram encarregados da implementação da Atenção Primária à Saúde, e, no caso das cidades de maior porte o oferecimento também de serviços de maior complexidade (Oliveira; Coelho, 2021).

O SUS está organizado em três níveis de atuação: Atenção Primária em Saúde - APS (marcação de exames, consultas e procedimentos básicos), Média Complexidade (centro de diagnósticos, hospitais, ou outros locais de atendimentos especializados), Alta Complexidade (serviços e necessidades de saúde que excedem as capacidades da Média Complexidade), merece destaque o fato de que a APS deve ser capaz de absorver 80 % dos problemas e das necessidades da saúde (Ministério da Saúde, 2006). Desta forma, a saúde brasileira passados mais de 30 anos da implementação do SUS apresenta um avanço considerável na quantidade e qualidade dos serviços prestados, isso se deve também em alguma medida pelo aumento de servidores da saúde no âmbito municipal (Oliveira; Coelho, 2021).

No entanto, embora tenha havido evolução das capacidades estatais municipais alguns problemas ainda se apresentam, tais como, desigualdade de saúde entre estados e regiões ou entre municípios em razão do tamanho populacional, o avanço lento na regionalização da saúde, a falta de uma maior atuação dos governos estaduais para a implementação da regionalização, em especial, apoiando institucionalmente os pequenos municípios e induzindo a cooperação da região.

3.8 CAPACIDADES ESTATAIS EM EDUCAÇÃO

O novo modelo de federalismo brasileiro iniciado a partir da Constituição de 1988 se caracterizou por um arranjo inédito na história do País: descentralização político-administrativa e expansão do *Welfare State*. A maior inovação foi o papel conferido aos municípios, os quais, não possuíam como tradição a atuação mais ativa nos serviços públicos, porém, atualmente cuidam de grande parte das políticas públicas do país, contudo, isso ocorreu pelo fortalecimento da coordenação federativa, em especial, através de ações federais de normatização, indução de programas, apoio administrativo e financiamento (Abrucio, 2005, Arretche, 2012 *apud* Abrucio; Segatto, 2021).

A descentralização e a coordenação federal foram cruciais para o desenvolvimento das capacidades estatais municipais, no entanto, isso não foi uma tarefa simples, visto que, as cidades são muito desiguais entre si tanto economicamente quanto em instrumentos estatais. Outrossim o fornecimento de serviços em âmbito municipal foi mais exceção do que regra na história do Brasil e isso foi um obstáculo para a instalação rápida de um modelo descentralizador (Abrucio; Segatto, 2021).

Quanto à capacidade estatal municipal, na área da educação, faz-se necessário destacar que até o momento são poucos os estudos sobre como os municípios fazem a gestão da educação, por isso, é relevante um aprofundamento e desenvolvimento de capacidades estatais nessa área, já que, os governos locais possuem um papel central na política educacional sendo responsáveis pela pré-escola, educação infantil e ensino fundamental, esta última compartilhada com os estados.

A duplicidade de responsáveis pela educação (estados e municípios) fez com que nos primeiros anos após a promulgação da Magna Carta o crescimento da municipalização da educação ocorresse de forma lenta, todavia, a partir da metade da década de 1990 o governo federal aumentou a coordenação sobre a educação, em especial, reforçando o papel dos municípios através da adoção de incentivos, a principal medida foi a indução da municipalização pela feitura do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF o que diretamente induziu à municipalização das matrículas.

O governo federal continuou ampliando Programas com a finalidade de fortalecer a gestão da educação municipal, em 2006 através da Emenda Constitucional nº 53/2006 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE este último é o principal fundo não vinculado de investimento federal na área.

Entre principais Programas e ações criados com a finalidade de melhor desenvolver as capacidades estatais municipais em educação estão: Plano de Ações Articuladas – PAR, Programa Mais Educação, Programa de Educação de Jovens e Adultos – EJA, Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE, Programa Nacional do Livro Didático – PNDL, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (Cruz, 2017; Segatto, 2015 *apud* Abrucio; Segatto, 2021).

A linha de atuação na gestão da educação que combinou a coordenação nacional e incentivos financeiros com a elevação das responsabilidades dos governos municipais resultou em uma grande municipalização do Ensino Fundamental, bem como, em um aumento elevado do crescimento da Educação Infantil com o aumento crescente do número de creches.

Apesar disso, a área da educação não foi bem-sucedida em construir e implementar um sistema nacional de políticas públicas, a exemplo do que ocorre nas áreas da saúde e assistência social. Ademais, o governo federal avançou pouco no sentido de induzir a cooperação entre os governos estaduais e municipais, bem como, horizontalmente entre municípios (Franzese; Abrucio, 2013; Segatto; Abrucio, 2018 *apud* Abrucio; Segatto, 2021).

Por fim, é evidente que a educação obteve grandes avanços nos últimos anos, essencialmente devido a indução e coordenação do governo federal que propiciaram um aumento expressivo da municipalização da educação. No entanto, há alguns problemas a serem resolvidos entre os principais estão: Pequena autonomia das Secretarias Municipais de Educação, a Precariedade de muitos aspectos da gestão pedagógica e a Melhoria mais substancial em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (Abrucio; Segatto, 2021)

3.9 CAPACIDADES ESTATAIS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

A estrutura institucional da assistência social foi arquitetada pela Constituição de 1988, onde passou figurar como política institucional não contributiva, fazendo parte da Seguridade Social juntamente a Saúde e Previdência Social. A partir da Carta Magna inicia-se um moroso processo de construção de capacidades estatais, as quais, incluíam a descentralização e transformação das concepções da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social que vigoraram na gestão de José Sarney (1985 a 1990) estas que eram caracterizadas pelos seguintes aspectos: concepção assistencialista e clientelista, insuficiência de recursos, ações fragmentadas, superposição de ações nos três níveis de governo, exacerbada centralização financeira e político-administrativa das políticas públicas e programas de governo e baixa qualidade de atendimento (Almeida, 1995 *apud* Bichir; Simoni JR., 2021).

Um dos primeiros esforços de descentralização e aumento da responsabilidade pública teve início na década de 1990, através das Normas Operacionais Básicas – NOBS no período de 1996 a 1997, as quais, viabilizaram repasses de recursos federais para os governos estaduais e municipais estruturados pela Secretaria de Assistência Social e pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018 *apud* Bichir; Simoni JR., 2021).

Com a nova Carta Constitucional os municípios passaram a ter a atribuição de combate à pobreza, mesmo que, essa responsabilidade fosse compartilhada com o estado e com a união,

no entanto, as competências dos entes federal e estadual continuaram majoritariamente normativas, ao passo que o ente municipal ficou encarregado da execução das ações finais da política de assistência social. Apesar disso, as formas de cooperação entre as três instâncias de governo não foram definidas de uma forma clara, esse contexto só começou a ser alterado em maior grau a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), e "[...] do ponto de vista da institucionalidade e construção de um sistema nacional de política a partir do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) " (Bichir; Simoni Jr., 2021, p. 439).

Um dos maiores desafios da área de Assistência Social é a sua formação como política pública e direito, que ultrapassam as ações filantrópicas e a baixa presença do Estado:

> A plasticidade que caracteriza a 'identidade' dessa Política, com suas ambiguidades e contradições, continua presente, entre marchas e contramarchas, continuidades e rupturas, considerando sua reiterada identificação com seu simulacro, o assistencialismo, que desconstrói a ação protetora do Estado como direito de cidadania (Raichelis, 2019, p.456 *apud* Bichir; Simoni Jr., 2021, p. 464).

Os principais regulamentos sobre a Assistência Social foram a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), a Política Nacional de Assistência Social (2004), a Norma Operacional Básica do SUAS (2005), a Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, e mais recentemente a Lei Federal nº 12.435/2011 que modificou a LOAS e assentou os pilares do SUAS.

A adesão dos entes subnacionais ao SUAS contou com três estratégias essenciais de indução federal: 1) O aumento de recursos para a Assistência Social; 2) A substituição de convênios por repasses automáticos entre o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os fundos municipais e estaduais, e assim, garantindo maior segurança da continuidade dos serviços e aumentando a confiança no sistema; 3) Transformação de antigos programas federais em novos serviços assistenciais definidos em âmbito federal, porém, implementados em nível estadual e municipal, com destaque para os municípios (Jaccoud,2018 *apud* Bichir; Simoni Jr., 2021).

As relações atuais entre os Entes Federativos no âmbito da Assistência Social podem ser assim definidas:

> As relações intergovernamentais no âmbito do SUAS são atualmente baseadas na seguinte divisão de tarefas: ao governo federal compete a normatização geral da política, o repasse de recursos federais para programas tipificados via FNAS, a definição dos tipos de serviços socioassistenciais que podem ou não ser cofinanciados via sistema de repasses de recursos fundo-a-fundo, as estratégias gerais de monitoramento e avaliação, bem como o desenho da estratégia de capacitação das burocracias em nível subnacional. Os governos municipais são responsáveis pela implementação dos serviços tanto no nível da proteção básica quanto da especial, a depender do nível de gestão em que se encontram (Jaccoud Lício; Leandro, 2018 *apud* Bichir; Simoni Jr., 2021, p. 442).

Ainda no entendimento do mesmo autor, a Assistência Social no Brasil teve e ainda tem uma orientação municipalista, pois, os estados possuem um papel restrito na oferta de serviços. O desenvolvimento das capacidades estatais municipais na área da Assistência Social esteve em evidência desde a Constituição de 1988, em especial, a partir da criação do SUAS. O Sistema Único de Assistência Social desde sua gênese vem reforçando as capacidades estatais em âmbito local, fundamentalmente devido ao induzimento de bases institucionais mínimas nos municípios (conselho, plano e fundo) estes, obrigatórios para o repasse de recursos, bem como, através de financiamento federal (fundo a fundo) de acordo com os níveis de habilitação do sistema, e ainda através do pactuação de metas na Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

O SUAS também tem avançado na instituição de indicadores de qualidade da gestão municipal, bem como, os repasses de recursos dependem da qualidade desta gestão, o principal índice na área é o IGD-SUAS. Ainda sobre os recursos financeiros:

> Os incentivos financeiros, via transferências condicionadas federais, efetivamente configuraram instrumentos importantes na estratégia de construção de um sistema único na assistência social. Sua capacidade de indução, articulada a uma política pactuada em instâncias intergovernamentais, atraiu os entes federados para a oferta de serviços socioassistenciais no âmbito de uma política nacional (Mesquita, 2020, *apud* Bichir; Simoni Jr., 2021, p. 443).

No entanto, a indução da União não tem alcance absoluto, uma vez que, ainda não conseguiu garantir uma ampla participação dos estados na política de Assistência Social, seja para o seu cofinanciamento ou na atuação efetiva nas áreas de sua competência.

A pequena participação dos estados na Assistência Social compromete não somente o cofinanciamento da política como também a coordenação das ações em âmbito regional. A expansão dos serviços em nível subnacional trouxe mudanças mais significativas na esfera municipal do que na esfera estadual, seja quanto aos recursos ou em relação a oferta de serviços (Bichir; Simoni Jr., 2021).

A coordenação da União na política de Assistência Social reduziu as desigualdades municipais em relação a institucionalização da política de assistência, todavia, ainda há variações de capacidades estatais em âmbito regional como também por porte das cidades. Por isso, deve haver um olhar específico para as regiões com a finalidade de que as induções governamentais que visam a melhoria da política de assistência levem em consideração as especificidades de cada região, assim como, o estado deve ser mais atuante criando e mantendo redes regionais de provisão de serviços (Bichir; Simoni Jr., 2021).

3.10 CAPACIDADES ESTATAIS EM HABITAÇÃO

Os municípios somente estreiam na política habitacional a partir da década de 1960, mesmo assim de maneira tímida, os governos militares criaram no ano de 1964 o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, isso potencializou a atuação do Estado na regulamentação da política de habitação, assim como, na produção de unidades habitacionais. A instrumentalização dessa política envolveu todos os níveis de governo, a esfera federal por meio do BNH estabelecia as diretrizes e financiava a construção das habitações, já a esfera estadual e municipal de algumas capitais cabia o provimento das unidades habitacionais, isso, através das Companhias de Habitação – COHABS (Lima-Silva; Loureiro, 2021).

Essa atuação dos governos militares refletiu nas administrações estaduais e municipais incentivando o desenvolvimento da capacidade de produzir políticas, no entanto, em um contexto autoritário essas políticas se reduziam a promover a construção de moradias e remover de maneira forçada famílias de determinadas áreas, ou seja, eram raros ou inexistentes o diálogo e a participação da população.

Um exemplo singular dessa política ocorreu na cidade do Rio de Janeiro no período da ditadura militar, lá através da COHAB se utilizou recursos do BNH para construção de unidades habitacionais para cerca de 100 mil famílias. Famílias estas oriundas de 60 favelas destruídas no período de 1968 a 1975. Entretanto, tendo em vista a crescente urbanização e a insuficiência das políticas de habitação houve um crescimento de novas favelas, as quais, acabaram se consolidando como a alternativa predominante para grande parte dos cidadãos (Burgos, 2006 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

A partir de 1970 a ditadura deixou de ter a destruição de favelas como única opção para enfrentamento a crise habitacional, pois, nessa época foram adotadas medidas alternativas financiadas pelo BNH, tais como: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB do ano de 1975 e o Programa de Erradicação da Subabitação – PROMORAR do ano de 1979, todavia, esses programas além de contar com baixos recursos foram interrompidos devido à crise fiscal do início da década de 1980, bem como, em razão da extinção do BNH em 1986.

Depois disso, se iniciou um processo de fragmentação das políticas habitacionais e isso levou a uma "descentralização por ausência" do governo federal onde os Entes Públicos Municipais passaram a financiar e implementar políticas de habitação devido à falta de repasses federais para a área (Arretche, 1996 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

Na década de 2000 começa a haver uma maior coordenação nacional na área da política habitacional, a qual, visava diminuir a desigualdade de recursos e capacidades entre os entes subnacionais. No governo de Lula, logo no início de seu primeiro mandato foi criado o Ministério das Cidades que visava agrupar diferentes políticas setoriais de interesse das cidades, nomeadamente, saneamento, mobilidade, planejamento e habitação, como também, aumentar a coordenação federal na área (Abrucio, 2005; Arretche, 2012 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

No primeiro mandato do governo Lula, devido às limitações orçamentárias, o Ministério das Cidades se limitou a construir as estruturas institucionais da política de habitação, particularmente, com a elaboração da Política Nacional de Habitação – PNH e a criação do Conselho das Cidades. A PNH organizou a produção de habitações em dois grupos: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado – SNHM.

No segundo mandato de Lula, no entanto, houve um aumento muito expressivo e inesperado de recursos para o Ministério das Cidades. A partir daí e da crise econômica de 2008 foram criados o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários PAC-UAP e o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV (Bonduki, 2009 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

Os estudos sobre capacidades estatais municipais em habitação demonstram que a construção dessas capacidades é muito recente, e, muito embora algumas metrópoles tenham iniciado programas habitacionais entre as décadas de 1960 e 1970, a maior parte dos municípios só iniciou nessa política pública a partir da redemocratização, ademais, os estudos mostram também que é a esfera federal que tem recursos institucionais e financeiros aptos a induzir a capacitação dos governos estaduais e municipais (Lima-Silva; Loureiro, 2021).

O governo federal a partir da década de 2000, começou a implementar políticas permanentes de capacitação dos governos subnacionais, entre elas destacam-se: a) Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, b) Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC com plataforma online (www.capacidades.gov.br), c) Ações de incentivo a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS (Denaldi; Leitão; Akaishi, 2011 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

A partir da indução federal os municípios adquiriram maiores capacidades administrativas e isso ocorreu principalmente a partir da criação do SNHIS e do aumento significativo de recursos financeiros para o Programa de Aceleração do Crescimento PAC e para o Minha Casa Minha Vida – MCVM, apesar disso, de maneira geral as capacidades estatais municipais na área ainda são baixas.

A análise da política de habitação é muito relevante em termos políticos, pois, o déficit habitacional brasileiro atinge milhões de cidadãos. O déficit habitacional aproximado no ano de 2015 era de 6,3 milhões de domicílios, sendo que 87,7 % estavam localizados nas áreas urbanas (Fundação João Pinheiro, 2018 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

A forma que foi organizada a política habitacional no Brasil implicou na interdependência e cooperação entre os Entes Federativos, pois, a Constituição de 1988 a trouxe como responsabilidade compartilhada entre os três níveis de governo, porém, a mesma apresenta um alto nível de custos para sua implementação (Gonçalves, 2009 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

Apesar disso, o governo municipal tem o papel de maior relevância na política habitacional, pois, a ele cabe a responsabilidade pela implementação local dessa política compartilhada, bem como, cabe também o papel exclusivo do planejamento urbano, decidindo sobre a ocupação e

uso do solo. O acesso a moradia é uma questão primordial na construção das cidades, pois, se o poder público não fizer frente a estas necessidades a própria população acaba resolvendo a questão a sua maneira e dentro de suas possibilidades, isso, por meio da formação de favelas, ocupação de terras vazias, autoconstrução de casas e da infraestrutura local (Maricato,1996 Rolnik, 1997 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

A discussão sobre capacidade estatal municipal em habitação iniciou-se no Brasil na década de 2000, as primeiras pesquisas sobre o assunto foram realizadas pelo Centro de Estudos da Metrópole CEM-Cebrap, bem como, pelo Ministério das Cidades, atualmente extinto, esses estudos identificaram a relação entre programas habitacionais e capacidade administrativa municipal, isso, como base os indicadores relacionados a Política Nacional de Habitação – PNH e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS como órgãos relacionados a gestão da política de habitação, bem como, conselhos e fundos municipais para sua implementação.

Pesquisas constataram que no início da década de 2000 a maioria dos municípios brasileiros possuíam baixas capacidades estatais para promover a política habitacional, no entanto, com o passar dos anos houve um aumento destas capacidades e isso em boa parte ocorreu pela indução vertical e retomada de investimento federal (Brasil, 2006; Arretche, 2012 *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

Portanto, as capacidades municipais para a promoção da política habitacional estão se aprimorando cada vez mais, no entanto, constata-se também que mesmo que uma política pública seja induzida pelo governo federal seus efeitos não são idênticos nos entes subnacionais, por isso, as capacidades estatais municipais permanecem heterogêneas entre os governos subnacionais (Souza, 2002; Arretche, 2012; Vasquez, 2012; Grin, 2016, *apud* Lima-Silva; Loureiro, 2021).

3.11 PEQUENOS MUNICÍPIOS

A Constituição de 1988 incluiu o município como ente federativo, estabelecido no art. 1º e reforçado no art. 18. De acordo com Soares (2008, p. 323-324) essa inclusão representa um marco na evolução do federalismo no Brasil, pois o movimento municipalista existente no Brasil no período da constituinte nacional, fez com que o município

> [...] deixou de ser "assunto da intimidade doméstica do Estado Federado", ao adquirir autonomia constitucional, atribuindo-lhe receitas próprias, maior participação no mecanismo compensatório de repartição da receita federal e o poder de auto-organização mediante elaboração de lei orgânica.

Autores como Bonilha (2016) afirmam que o fortalecimento dos municípios na carta magna resultou, por outro lado, no aumento e proliferação de municípios de pequeno porte após a promulgação da Constituição, sendo que muitos deles enfrentam atualmente desafios para manter a estrutura mínima para sua sustentabilidade e para cumprir suas funções federativas. No entanto, se verificarmos a evolução dos municípios ao longo da história, tal afirmação parece não ter fundamento. Em 1940, os o Brasil era dividido em 1574 municípios.

Antes do Golpe de 1964 eram 3731 municípios, uma ampliação de 2157 municípios, um crescimento de 137%, dos quais 929 (33,6%) tinham menos de 10 mil habitantes. Já nas três décadas seguintes, entre 1970 e 2000, foram criados 1555 novos municípios, um crescimento de apenas 39,35%. Portanto, o maior crescimento se deu entre 1960 e 1970, com o surgimento de 1186 novos municípios, dos quais 1099 (93%) possuíam menos de 20 mil habitantes e 787 (66%) menos de 10 mil habitantes. Já entre 1991 e 2000 surgiram 1091 novos municípios, dos quais 930 (85%) possuíam menos de 20 mil habitantes e 847 (78%) menos de 10 mil habitantes (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 – Municípios existentes e criados entre 1940 e 2023 -Brasil

Ano	Municípios	Crescimento	%	Crescimento	%
1940	1574				
1950	1889	315	20,08%		
1960	2766	877	46,35%	2157	137,04%
1964*	3731	965	34,89%		
1970	3952	221	5,92%		
1980	3992	40	0,99%	362	9,70%
1988**	4093	101	2,56%		
1991	4491	398	9,72%	1414	34,55%
2000	5507	1016	22,62%		
2010	5565	58	1,05%		
2022	5570	5	0,09%	64	1,16%
2023	5571	1	0,02%		

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE
* Até 31/03/1964 (Golpe de 1964)
** Até a promulgação da Constituição Cidadã

Tabela 3 – Número de municípios por estratos populacionais – Censos de 1960 a 2022

Faixas populacionais	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
Até 2 000	15	56	56	58	105	118	127
De 2 001 a 5 000	263	602	611	682	1225	1183	1197
De 5 001 a 10 000	651	1058	957	1055	1312	1212	1171
Municípios de até 10 mil hab	929	1716	1624	1795	2642	2513	2495
De 10 001 a 20 000	847	1159	1114	1299	1382	1401	1366
Municípios de até 20 mil hab	1776	2875	2738	3094	4024	3914	3861
De 20 001 a 50 000	783	826	872	926	958	1043	1053
De 50 001 a 100 000	143	157	240	284	301	325	338
De 100 001 a 500 000	57	83	124	162	193	245	278
Mais de 500 000	7	11	18	25	31	38	41
Total de municípios	2766	3952	3992	4491	5507	5565	5571
Variação		1186	40	499	1016	58	6

Fonte: Elaboração do autor com base nos Dados dos Censos do IBGE de 1960 a 2022

Segundo dados da Tabela 3, em 1970 o número de municípios com população de até 10 mil habitantes totalizava 1.716 (um aumento de 85% em 10 anos). Já na década seguinte houve uma diminuição de 93 municípios com menos de 10 mil habitantes. Entre 1980 e 1991 os municípios com até 10 mil habitantes voltaram a crescer para 1795, um aumento de 79 municípios (4,4%) em relação a 1970 ou 172 (10,6%) em relação a 1980. A década entre os censos de 1991 e 2000 apresentou um crescimento para 2642 municípios (aumento de 47%). Já nos últimos 25 anos foram criados apenas 64 municípios. Neste período os municípios com menos de 10 mil habitantes diminuiu para 2495 (redução de 6%). Os municípios de até 5 mil habitantes tiveram um crescimento significativo na década de 1990 (+ 79,7%), número que se mantém estável até hoje, com pequena redução de 0,5%.

Conforme os dados do Censo 2022, publicado pelo IBGE em 2023, o Brasil conta com 203.080.756 de habitantes distribuídos em seus 5.571 municípios. Esta população está concentrada em metrópoles ou grandes municípios, mas contingente significativo reside em médios e pequenos municípios (Tabela 4).

Tabela 4 – População do Brasil por estratos populacionais de municípios – Censo 2022

Habitantes	Municípios	%	População	%
Até 5.000	1324	21,49%	4.442.756	2,08%
De 5.001 a 10.000	1171	21,02%	8.340.909	4,11%
De 10.001 a 20.000	1366	24,52%	19.221.709	9,47%
De 20.001 a 50.000	1053	18,90%	31.959.971	15,74%
De 50.001 a 100.000	338	6,07%	23.477.248	11,56%

De 100.001 a 500.000	278	4,99%	56.773.391	27,96%
De 500.000 a 1.000.000	26	0,47%	18.353.689	9,04%
Mais de 1.000.000	15	0,27%	40.511.083	19,95%
Total	5571	100%	203.080.756	100%

Fonte: Elaboração própria com os dados do Censo 2022 - IBGE, 2024

Pelos dados da Tabela 4 verifica-se que 57% da população brasileira vive em menos de 6% dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Outros 27% vivem em 25% dos municípios que possuem população entre 20 e 100 mil habitantes. Nos outros quase 70% dos municípios (de até 20 mil habitantes) vive apenas cerca de 15% da população. Considerando os mais de 20% de municípios com menos de 5 mil habitantes (1.324), verifica-se que neles vive apenas 2% da população.

Os pequenos municípios têm negligenciado em estudos de políticas públicas. No entanto, desempenham papel fundamental na dinâmica socioeconômica dos estados e regiões e, especialmente, na vida de seus habitantes. É importante analisar os principais aspectos que compõem a identidade e a realidade desses municípios, para compreender suas características demográficas, econômicas, sociais e culturais. É fundamental abordar o aspecto demográfico desses municípios.

Verificando a criação de municípios por estados (Tabela 5), nas últimas quatro décadas, chama atenção a peculiaridade do Rio Grande do Sul. Entre 1988 e 2025 1448 municípios, 767 (53%) dos quais com menos de 5 mil habitantes. Destes municípios 207 foram criados no Rio Grande do Sul, o que representa 27% de todos os municípios deste estrato criados no Brasil neste período. Além disso, o número de municípios no estado teve um incremento de 104% neste período, sendo 82% deles com menos de 5 mil habitantes.

Tabela 5 – Criação de municípios por estados (1988 a 2022) e municípios criados após a Constituição de 1988 por estratos populacionais

Estados	Municípios					Incremento		Municípios criados - estratos populacionais - mil hab.							
	1988	1991	2000	2010	2022	Total	(%)	<5		>5 - <10		>10		Total	
MG	722	723	853	853	853	131	18%	65	50%	55	42%	11	8%	131	100%
SP	572	572	645	645	645	73	13%	51	70%	12	16%	10	14%	73	100%
RS	**244**	**333**	**467**	**496**	**497**	**253**	**104%**	**207**	**82%**	**38**	**15%**	**8**	**3%**	**253**	**100%**
BA	367	415	415	417	417	50	14%	0	0%	12	24%	38	76%	50	100%
PR	311	323	399	399	399	88	28%	45	51%	32	36%	11	13%	88	100%
SC	199	217	293	293	295	96	48%	71	74%	19	20%	6	6%	96	100%

GO	181	211	242	246	246	65	36%	50	77%	6	9%	9	14%	65	100%
PI	116	118	221	224	224	108	93%	77	71%	28	26%	3	3%	108	100%
PB	171	171	223	223	223	52	30%	28	54%	11	21%	13	25%	52	100%
MA	132	136	217	217	217	85	64%	12	14%	38	45%	35	41%	85	100%
PE	167	168	185	185	185	17	10%	0	0%	4	24%	13	76%	17	100%
CE	152	178	184	184	184	32	21%	0	0%	7	22%	25	78%	32	100%
RN	151	152	166	167	167	16	11%	12	75%	4	25%	0	0%	16	100%
PA	87	105	143	143	144	57	66%	4	7%	11	19%	42	74%	57	100%
MT	82	95	126	141	142	60	73%	37	62%	15	25%	8	13%	60	100%
TO	6	79	139	139	139	133	2217%	83	62%	33	25%	17	13%	133	100%
AL	96	97	101	102	102	6	6%	0	0%	3	50%	3	50%	6	100%
RJ	66	70	91	92	92	26	39%	0	0%	10	38%	16	62%	26	100%
MS	65	72	77	78	79	14	22%	3	21%	10	71%	1	7%	14	100%
ES	58	67	77	78	78	20	34%	0	0%	9	45%	11	55%	20	100%
SE	74	74	75	75	75	1	1%	0	0%	1	100%	0	0%	1	100%
AM	59	62	62	62	62	3	5%	0	0%	0	0%	3	100%	3	100%
RO	18	23	52	52	52	34	189%	7	21%	16	47%	11	32%	34	100%
AC	12	12	22	22	22	10	83%	4	40%	6	60%	0	0%	10	100%
AP	5	9	16	16	16	11	220%	7	64%	2	18%	2	18%	11	100%
RR	8	8	15	15	15	7	88%	4	57%	3	43%	0	0%	7	100%
DF	1	1	1	1	1	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	4122	4491	5507	5565	5571	1448	35%	767	53%	385	27%	296	20%	1448	100%

Fonte: Elaboração própria com os dados

No caso do Rio Grande do Sul (Tabela 6), que possui 497 municípios e uma população de 10,8 milhões de habitantes, os municípios com até 20 mil habitantes representam 78%, onde vive cerca de 20% da população. Mais de dois terços dos municípios possuem menos de 10 mil habitantes, concentrando apenas 12% da população; já os municípios com até 5 mil habitantes representam quase 50% em que vive apenas 6,5% da população gaúcha.

Tabela 6 – População do Rio Grande do Sul por estratos de municípios – Censo 2022

Habitantes	municípios	%	população	%
Até 5.000	237	47,69%	699.207	6,43%
De 5.001 a 10.000	98	19,72%	670.255	6,16%
De 10.001 a 20.000	55	11,07%	749.596	6,89%
De 20.001 a 50.000	64	12,88%	1.967.738	18,08%
De 50.001 a 100.000	24	4,83%	1.667.457	15,33%
De 100.001 a 500.000	18	3,62%	3.793.683	34,87%
De 500.000 a 1.000.000	-	-	-	-
Mais de 1.000.000	1	0,20%	1.332.570	12,25%
Total	497	100%	10.880.506	100%

Fonte: Elaboração própria com os dados do Censo 2022 - IBGE, 2023

Outro ponto relevante é a dimensão social dos pequenos municípios. Isso envolve a avaliação dos serviços públicos oferecidos, como saúde, educação e infraestrutura, bem como a qualidade de vida da população. Também é crucial considerar as dinâmicas culturais e sociais que moldam a identidade dessas comunidades, incluindo suas tradições, valores e formas de organização social.

A governança e a gestão pública nos pequenos municípios gaúchos são outro ponto e isso implica analisar os desafios enfrentados pelos gestores locais na busca pela eficiência administrativa e na promoção do desenvolvimento sustentável. Também é importante investigar as políticas públicas específicas para essas localidades, bem como o seu impacto na qualidade de vida.

Segundo Bercovici (2008, p.8) "o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional".

Os pequenos municípios são, geralmente, dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM é a transferência constitucional da União para os municípios e é composto por parte da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Para os municípios de menor porte, o FPM representa a principal fonte de receita, sendo fundamental para a manutenção de serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. A dependência do FPM pode impactar a autonomia financeira desses municípios, sendo um aspecto relevante a ser considerado no contexto de estudo das capacidades estatais em pequenos municípios (especialmente os de até dez mil habitantes).

Devido aos seus recursos limitados e bases tributárias menores, os pequenos municípios dependem fortemente do FPM para financiar as suas operações e fornecer serviços essenciais aos seus residentes. Os fundos do FPM são utilizados para apoiar diversas funções federativas, como saúde e educação, que são vitais para o desenvolvimento e bem-estar das comunidades locais.

Contudo, a dependência do FPM também pode representar desafios para os pequenos municípios. Podem ter dificuldades em manter uma estrutura mínima para a sustentabilidade e enfrentar dificuldades em alcançar o autodesenvolvimento. Esta dependência de transferências

externas pode torná-los vulneráveis a mudanças na alocação de fundos ou a flutuações econômicas.

De modo geral, embora o FPM forneça apoio financeiro crucial aos pequenos municípios, ele também destaca a necessidade de esses municípios explorarem fontes alternativas de receita e desenvolverem estratégias para o desenvolvimento local sustentável.

Essa dissertação pode explorar as perspectivas futuras para esses pequenos municípios, considerando as tendências demográficas, econômicas e sociais, bem como as oportunidades e desafios que se apresentam. Isso pode incluir discussões sobre a necessidade de políticas de incentivo ao desenvolvimento local, o fortalecimento da participação cidadã e a promoção da sustentabilidade ambiental.

A escolha de pequenos municípios como unidade de análise é motivada pela crescente importância de compreender as áreas específicas dessas comunidades na promoção do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Muitas vezes, os pequenos municípios enfrentam restrições de recursos, carências de infraestrutura e desafios demográficos exclusivos que afetam diretamente suas capacidades estatais. Portanto, ao examinar as experiências nessas localidades, nossa pesquisa contribuirá para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas das capacidades estatais em nível local.

Um município corresponde a uma divisão do Estado que tem autonomia administrativa. No Brasil, ele é composto pelo Executivo e pela Câmara Municipal.

Os municípios de pequeno porte, em geral, são caracterizados por diversos critérios, incluindo, frequentemente, o número de habitantes, a receita orçamentária, a extensão territorial, entre outros fatores. No contexto brasileiro, a classificação de municípios quanto ao seu porte frequentemente se baseia em critérios populacionais.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os municípios de pequeno porte podem ser subdivididos em:

Municípios de Pequeno Porte I (MPP I): são aqueles com até 20.000 habitantes. Estes representam a maior parte dos municípios brasileiros e, geralmente, possuem infraestrutura

limitada, baixa capacidade de arrecadação e, muitas vezes, dependem significativamente de transferências federais e estaduais para financiar suas atividades.

Municípios de Pequeno Porte II (MPP II): são aqueles com população entre 20.001 e 50.000 habitantes. Esses municípios possuem uma estrutura administrativa e de serviços um pouco mais desenvolvida em comparação aos de Pequeno Porte I, mas ainda enfrentam desafios relacionados à gestão de recursos e à oferta de serviços públicos.

Esses municípios tendem a ter características comuns, como a menor complexidade administrativa, menos diversificação econômica, e frequentemente, uma maior dependência de setores específicos, como agricultura ou turismo local. Adicionalmente, em termos de infraestrutura, os municípios de pequeno porte podem apresentar deficiências em áreas como saúde, educação e transporte, o que muitas vezes os obriga a firmar parcerias ou consórcios com municípios vizinhos para atender às demandas da população.

No entanto, é importante notar que, apesar das generalizações, cada município de pequeno porte possui suas particularidades, histórias, culturas e desafios únicos. Algumas cidades pequenas podem apresentar alta qualidade de vida, enquanto outras enfrentam desafios econômicos e sociais significativos.

4 A REGIÃO CELEIRO

A formação histórica e socioeconômica da Região Celeiro do Rio Grande do Sul resulta de uma série de dinâmicas demográficas, culturais e institucionais que, de forma integrada, moldaram a configuração contemporânea de seus municípios. Ao contrário de outras regiões do estado, cuja colonização europeia ocorreu de maneira mais antecipada, a Região Celeiro experimentou um processo de povoamento relativamente tardio, o que lhe confere características particulares no âmbito da constituição territorial e identitária gaúcha.

Inicialmente, a área que hoje compõe a Região Celeiro era habitada majoritariamente por povos indígenas, especialmente os Kaingang e os Guarani. Esses grupos não apenas ocuparam fisicamente o território, como também estabeleceram relações simbólicas, econômicas e ambientais com a terra, que se perpetuam até os dias atuais em diferentes dimensões da vida regional. A presença indígena, portanto, não pode ser vista como um resquício histórico, mas como uma realidade viva, que influencia diretamente as práticas culturais e os arranjos sociais contemporâneos, sobretudo em razão da existência da maior reserva indígena do estado, a Terra Indígena Guarita, localizada nos municípios de Tenente Portela, Redentora e Erval Seco, bem como, pela Terra Indígena Inhacorá, localizada no município de São Valério do Sul.

A chegada da colonização europeia à região ocorreu apenas no final do século XIX e início do século XX, com a instalação de famílias descendentes de imigrantes alemães e italianos, oriundos de outras áreas do Rio Grande do Sul, especialmente da Serra Gaúcha. Esse fluxo migratório teve como principal motivador a busca por novas oportunidades de ocupação fundiária, uma vez que outras regiões do estado já apresentavam altos índices de adensamento demográfico e escassez de terras agricultáveis. A Região Celeiro, então ainda pouco explorada, passou a ser considerada a "última fronteira agrícola" do Rio Grande do Sul, atraindo um contingente populacional interessado em terras férteis e disponíveis.

Essa ocupação tardia teve implicações profundas e duradouras na constituição do tecido social, econômico e cultural da região. Do ponto de vista socioeconômico, a presença maciça de pequenos produtores rurais consolidou um modelo de agricultura familiar como base da economia local, com forte protagonismo dos próprios agricultores no processo de produção e reprodução social. Já no campo cultural, a Região Celeiro tornou-se um espaço de confluência

entre diferentes matrizes étnicas, indígenas, afrodescendentes e europeias, cujos elementos se entrelaçaram para formar uma identidade regional plural e multifacetada.

A colonização europeia, por sua vez, trouxe consigo não apenas técnicas agrícolas específicas, mas também um conjunto de valores, práticas religiosas, arquitetônicas e alimentares que, ao longo do tempo, se incorporaram à paisagem cultural da região. Os imigrantes alemães e italianos deixaram marcas indeléveis em festas tradicionais, formas de organização comunitária, construção de igrejas e escolas, além de um legado associativista que ainda hoje se reflete na forte presença de cooperativas e associações civis nos municípios da Região Celeiro.

Essa trajetória de formação histórica e cultural, articulada ao modelo produtivo centrado na agricultura familiar e à ocupação tardia do território, configura uma realidade regional bastante particular. Entender a Região Celeiro, portanto, exige uma análise cuidadosa de seus processos históricos de formação, das interações entre os diferentes grupos sociais e das dinâmicas econômicas e institucionais que conformam seu presente.

A diversidade cultural da Região Celeiro é um dos elementos estruturantes de sua identidade contemporânea. Essa multiplicidade resulta de uma série de processos históricos de ocupação e convivência entre distintos grupos étnicos e socioculturais que compartilharam e ainda compartilham o mesmo território. A coexistência entre povos indígenas, descendentes de imigrantes europeus, afrodescendentes e migrantes internos do próprio estado do Rio Grande do Sul contribuiu para a formação de um mosaico cultural caracterizado pela pluralidade de tradições, línguas, práticas religiosas, expressões artísticas e formas de organização social.

O protagonismo indígena na constituição cultural da região não pode ser subestimado. Ainda hoje, a presença ativa dos povos originários se manifesta por meio da manutenção de suas tradições, da preservação de suas línguas, da prática de saberes ancestrais relacionados à agricultura, à medicina tradicional e ao uso sustentável dos recursos naturais. A Terra Indígena Guarita, a maior do estado do Rio Grande do Sul, é uma evidência concreta da importância dos povos Kaingang e Guarani para a configuração demográfica, social e política da Região Celeiro. Essa reserva, distribuída entre os municípios de Tenente Portela, Redentora e Erval Seco, representa não apenas um espaço de resistência e afirmação étnica, mas também um polo de articulação cultural e política dos povos indígenas frente às estruturas estatais.

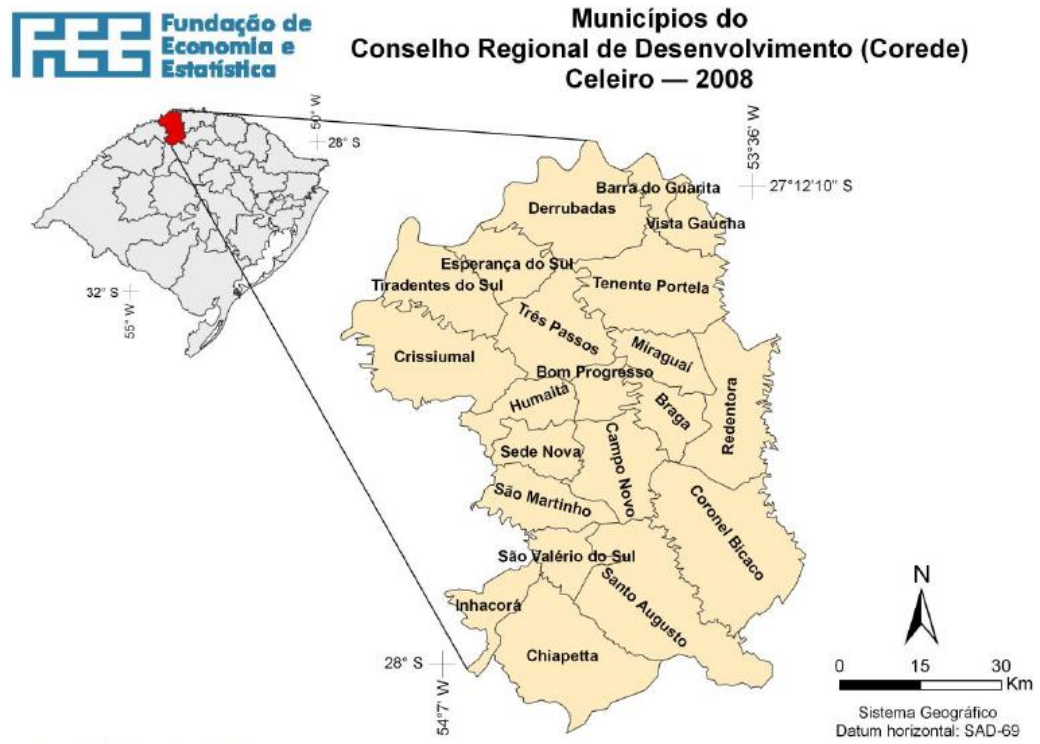
Ao lado da presença indígena, destaca-se a significativa influência dos imigrantes europeus, especialmente alemães e italianos. Esses grupos trouxeram consigo não apenas técnicas agrícolas e conhecimentos práticos, mas também um universo simbólico denso, que inclui festividades religiosas e comunitárias, gastronomia típica, tradições artesanais e estruturas arquitetônicas que ainda hoje compõem o cenário urbano e rural dos municípios da região. A forte cultura do associativismo e do cooperativismo, tão presente na Região Celeiro, é também herança direta da tradição organizacional desses imigrantes, que viam na cooperação uma forma eficaz de enfrentar as adversidades econômicas e sociais de uma região ainda em desenvolvimento.

Essa diversidade cultural impacta diretamente na configuração do território, nas dinâmicas sociais e nos modos de produção da região. Ela se traduz em uma convivência complexa entre diferentes cosmovisões, práticas produtivas e formas de organização social. Ainda que marcada por tensões históricas, essa convivência também permitiu a construção de pontes interculturais, que se expressam na fusão de tradições, na construção de identidades híbridas e na emergência de formas de vida comunitárias que valorizam tanto a ancestralidade quanto a inovação.

A Região Celeiro é atualmente integrada por 21 municípios que se organizam na Associação dos Municípios da Região Celeiro (Amuceleiro). A partir de 1991, com a criação dos Coredes no Rio Grande do Sul, a região fazia parte do Corede Noroeste Colonial até 2008, quando a região resolveu criar o Corede Celeiro.

Um dos problemas de ordem estrutural que incide diretamente sobre o desenvolvimento da região é o esvaziamento populacional. Muitos municípios da Região Celeiro têm apresentado taxas negativas de crescimento demográfico, impulsionadas pela migração de jovens para centros urbanos maiores em busca de melhores oportunidades educacionais e profissionais. Esse fenômeno compromete não apenas a renovação geracional no campo, mas também enfraquece as bases de sustentação social, econômica e institucional dos municípios, afetando diretamente a gestão pública, a prestação de serviços e a vitalidade econômica local. A Tabela 7 apresenta os dados dos Censos de 2000, 2010 e 2022 e a taxa de crescimento médio anual entre os períodos censitários.

Figura 3 – Corede Celeiro



Fonte: FEE-dados, 2016.

Tabela 7 – População e taxas de crescimento médio anual dos municípios da Região Celeiro (2000 a 2022)

Municípios RS Divisão territorial municipal de 2001	Ano de instalação	Área em km²	População Censo 2000	População Censo 2010	População Censo 2022	Taxa de crescimento média anual 2000/2010	Taxa de crescimento média anual 2010/2022	Taxa de crescimento média anual 2000/2022
Inhacorá	1993	114,11	2.378	2.272	2.014	**-0,45**	**-1,00**	**-0,75**
Bom Progresso	1993	88,74	2.831	2.328	2.096	**-1,94**	**-0,87**	**-1,36**
São Valério do Sul	1993	107,97	2.625	2.647	2.543	**0,08**	**-0,33**	**-0,14**
Sede Nova	1989	119,30	3.208	3.011	2.704	**-0,63**	**-0,89**	**-0,77**
Derrubadas	1993	361,20	3.715	3.190	2.751	**-1,51**	**-1,23**	**-1,36**
Vista Gaúcha	1989	88,72	2.725	2.759	2.783	**0,12**	**0,07**	**0,10**
Barra do Guarita	1993	516,73	2.987	3.089	3.161	**0,34**	**0,19**	**0,26**
Esperança do Sul	1997	148,38	3.755	3.272	3.226	**-1,37**	**-0,12**	**-0,69**
Braga	1965	128,99	4.198	3.702	3.268	**-1,25**	**-1,03**	**-1,13**
Chiapetta	1965	396,55	4.481	4.044	3.913	**-1,02**	**-0,27**	**-0,61**
Miraguaí	1965	130,39	5.034	4.957	4.427	**-0,15**	**-0,94**	**-0,58**
Humaitá	1959	134,51	5.228	4.919	4.681	**-0,61**	**-0,41**	**-0,50**

Campo Novo	1959	222,07	6.721	5.459	4.975	-2,06	-0,77	-1,36
Tiradentes do Sul	1993	234,48	7.497	6.461	5.129	-1,48	-1,91	-1,71
São Martinho	1963	171,66	6.321	5.773	5.481	-0,90	-0,43	-0,65
Coronel Bicaco	1963	492,12	8.435	7.748	6.144	-0,85	-1,91	-1,43
Redentora	1964	302,68	8.846	10.135	9.738	1,37	-0,33	0,44
Crissiumal	1954	362,15	15.180	14.084	12.886	-0,75	-0,74	-0,74
Santo Augusto	1959	468,10	14.426	13.968	13.902	-0,32	-0,04	-0,17
Tenente Portela	1955	338,08	14.343	13.719	14.497	-0,44	0,46	0,05
Três Passos	1944	268,40	24.656	23.965	25.436	-0,28	0,50	0,14
Corede Celeiro		5.195,34	149.590	141.502	135.755	-0,55	-0,34	-0,44
Rio Grande do Sul		268.621,50	10.187.798	10.693.929	10.880.506	0,49	0,14	0,30

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados dos Censos do IBGE.

Como demonstram os dados da tabela, a região possuía uma população de 149.590 habitantes em 2000, diminuindo para 141.502 em 2010 e para 135.755 em 2022, apresentando uma taxa de crescimento negativo da ordem de -0,55 entre 2000 e 2010 e de -,034 entre 2010 e 2022. Entre 2010 e 2022, dos 21 municípios 17 perderam população. Apenas quatro municípios apresentaram taxa positiva, Três Passos e Tenente Portela (os dois com a maior população da região) e dois municípios com menos de 5 mil habitantes (Vista Gaúcha e Barra do Guarita). Considerando o período 2000 a 2022, apenas 5 municípios apresentaram crescimento populacional. No entanto, apenas o município de Redentora apresenta taxa média anual (0,44) maior que a taxa média do estado (0,30).

Reunindo os municípios por estratos populacionais (Tabela 8), dos 21 municípios, 61,9% possuem população menor que 5 mil habitantes em que vive quase um terço da população da região. Em quatro municípios que possuem populações entre 5 e 10 mil habitantes, vivem 20% da população da região. Outros três municípios possuem população entre 10 e 20 mil habitantes, com 30% da população da região. Por fim, o município de Três Passos possui uma população de 25 mil habitantes ou 18,7% da população da região.

Tabela 8 – População do Corede Celeiro por estratos de municípios – Censo 2022

Habitantes	municípios	%	população	%
Até 5.000	13	61,90%	42.542	31,34%
De 5.001 a 10.000	4	19,05%	26.492	19,51%
De 10.001 a 20.000	3	14,29%	41.285	30,41%
De 20.001 a 50.000	1	4,76%	25.436	18,74%
Total	21	100,00%	135.755	100,00%

Fonte: Elaboração própria com os dados do Censo 2022 - IBGE, 2025

No campo econômico, a Região Celeiro apresenta uma estrutura produtiva fortemente ancorada na agricultura, com ênfase na produção familiar. A introdução da soja, na década de 1950, representou um marco decisivo para a reconfiguração do modelo produtivo regional. Esse grão, inicialmente introduzido como alternativa de diversificação da produção, acabou por se tornar o principal vetor econômico da região, sendo responsável por mais de 50% da produção agrícola total, conforme dados do Corede Celeiro (2015–2030). Essa monocultura, apesar de garantir rentabilidade e competitividade para os produtores, também trouxe desafios importantes, como a concentração fundiária, a degradação ambiental e a redução da diversidade produtiva.

Além da soja, outros segmentos do setor primário mantêm relevância na matriz econômica da região. A pecuária, com destaque para a produção leiteira, a avicultura e a suinocultura, constitui uma atividade complementar de grande importância, sobretudo para pequenos e médios produtores. Esses segmentos têm contribuído para a estabilidade econômica dos municípios e para a geração de empregos locais, sendo muitas vezes articulados com sistemas cooperativos que facilitam o acesso ao mercado, à assistência técnica e ao crédito.

É o que se verifica ao analisar o Valor Adicionado Bruto (VAB) de 2021 (Tabela 9), quando o VAB Agropecuária responde por 42% do total, o VAB Serviços por 50% e o VAB Indústria por apenas 8%. Nos treze municípios com até 5 mil habitantes a Agropecuária representa 53,5 do VAB Total e equivale a 42,2% da produção agropecuária de toda a região.

Tabela 9 – Valor Adicionado Bruto setorial da Região Celeiro por estrato populacional de municípios (2021)

Habitantes	Muni-cípios	Valor Adicionado Bruto (VAB)							
		Indústria	%	Agro-pecuária	%	Serviços	%	Total	%
Até 5.000	13	116.635	24,2	1.057.242	42,2	820.939	28,1	1.994.816	33,8
De 5.001 a 10.000	4	57.011	11,8	623.890	24,9	533.225	18,3	1.214.126	20,5
De 10.001 a 20.000	3	144.269	29,9	658.991	26,3	970.431	33,2	1.773.691	30,0
De 20.001 a 50.000	1	164.114	34,1	165.138	6,6	597.238	20,4	926.490	15,7
Total	21	482.029	100	2.505.260	100	2.921.833	100	5.909.122	100

Fonte: Elaboração própria com os dados do DEE-Dados, 2025

Já a Tabela 10 apresenta o PIB total e o VAB setorial por município. Como se verifica, dos 13 municípios com menos de 5 mil habitantes, apenas três apresentam valor de Serviços superior ao da agropecuária.

Tabela 10 – Produto Interno Bruto setorial dos municípios da Região Celeiro (2021)

Municípios	População Censo 2022	PIB 2021 (em R$ mil)					
		Total	Impostos	Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos			
				Total	Serviços	Indústria	Agropecuária
Inhacorá	2.014	110.555,74	4.545,39	106.010,36	38.684,28	3.601,77	63.724,31
Bom Progresso	2.096	86.279,33	3.716,12	82.563,20	37.805,17	3.421,12	41.336,91
São Valério do Sul	2.543	90.428,74	1.518,53	88.910,21	31.133,11	2.364,66	55.412,44
Sede Nova	2.704	157.533,99	10.147,51	147.386,48	58.186,39	6.573,11	82.626,99
Derrubadas	2.751	148.406,81	4.668,03	143.738,78	46.404,01	5.332,02	92.002,75
Vista Gaúcha	2.783	103.511,69	5.106,71	98.404,98	42.557,63	3.345,74	52.501,61
Barra do Guarita	3.161	56.810,68	1.945,50	54.865,18	33.857,80	2.433,82	18.573,55
Esperança do Sul	3.226	116.730,25	6.082,68	110.647,57	45.521,10	7.135,19	57.991,29
Braga	3.268	130.947,53	7.219,69	123.727,84	58.033,92	3.709,03	61.984,89
Chiapetta	3.913	388.834,98	9.536,17	379.298,81	92.678,82	12.097,71	274.522,28
Miraguaí	4.427	190.385,06	17.930,75	172.454,31	77.628,61	33.760,50	61.065,21
Humaitá	4.681	229.247,93	22.789,46	206.458,47	104.770,69	9.764,98	91.922,81
Campo Novo	4.975	325.738,15	45.388,39	280.349,76	153.677,53	23.095,63	103.576,60
Tiradentes do Sul	5.129	196.241,39	14.625,69	181.615,70	87.751,22	6.524,16	87.340,31
São Martinho	5.481	354.028,32	30.447,22	323.581,11	151.217,95	27.835,85	144.527,30
Coronel Bicaco	6.144	515.152,27	28.364,74	486.787,53	181.549,43	16.532,65	288.705,44
Redentora	9.738	232.902,58	10.760,71	222.141,88	112.706,37	6.118,80	103.316,71
Crissiumal	12.886	508.975,70	36.159,66	472.816,03	233.543,79	50.484,26	188.787,98
Santo Augusto	13.902	848.436,17	78.377,56	770.058,61	378.513,68	56.337,90	335.207,03
Tenente Portela	14.497	579.212,66	48.396,77	530.815,90	358.373,10	37.446,86	134.995,93
Três Passos	25.436	1.033.028,29	106.538,56	926.489,72	597.238,43	164.113,56	165.137,73
Corede Celeiro	135.755	6.403.388,24	494.265,84	5.909.122,40	2.921.833,01	482.029,31	2.505.260,08

Fonte: Elaboração própria com os dados do DEE-Dados, 2025

O cooperativismo é um traço marcante da economia da Região Celeiro. As cooperativas desempenham um papel essencial não apenas na comercialização da produção agrícola e agropecuária, mas também na oferta de insumos, serviços técnicos, transporte e capacitação para os produtores. Em muitos municípios, elas funcionam como verdadeiras estruturas de apoio ao desenvolvimento local, promovendo a inclusão produtiva e fortalecendo os vínculos comunitários. Além disso, o associativismo e o cooperativismo constituem importantes estratégias de resistência frente às limitações estruturais enfrentadas por pequenos municípios, como a escassez de recursos financeiros, a baixa densidade populacional e a frágil articulação institucional.

Apesar dessa base econômica relativamente sólida, a Região Celeiro enfrenta desafios significativos relacionados à diversificação da matriz produtiva e à geração de empregos qualificados. A dependência do setor primário, em particular, da produção de soja, torna a região vulnerável a oscilações de mercado, variações climáticas e políticas agrícolas federais. Essa dependência excessiva compromete a resiliência econômica dos municípios e dificulta a construção de estratégias de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas.

Isso se reflete nos índices socioeconômicos da região, como no caso do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), um índice sintético criado a partir de 12 indicadores divididos em três blocos: saúde, educação e renda. O Idese varia de zero a um. Se o município ou a região apresenta índice entre 0 e 0,499 é classificado como de baixo desenvolvimento; de 0,500 a 0,799 de médio desenvolvimento e acima de 0,800 como de alto desenvolvimento.

Como se verifica na Tabela 11, nenhum município se situa na faixa de baixo desenvolvimento. No entanto, apenas o município de Chiapetta, com Idese de 0,812 apresentou em 2021 alto desenvolvimento. Os demais 20 municípios enquadram-se na faixa de médio desenvolvimento. Fato positivo é o indicador do bloco Saúde, em que todos os 21 municípios apresentam índice acima de 0,800. Já no bloco Educação apenas Chiapetta tem índice superior a 0,800, os demais ficam na faixa de médio desenvolvimento. Já no bloco Renda, dois municípios apresentam índice de baixo desenvolvimento e outros três com índice média muito próximo da faixa de baixo desenvolvimento.

Tabela 11 – Idese dos municípios da região Celeiro (2021)

Municípios	População Censo 2022	Idese 2021			
		Idese	Saúde	Renda	Educação
Barra do Guarita	3.161	0,678	0,826	0,464	0,743
Bom Progresso	2.096	0,752	0,818	0,656	0,781
Braga	3.268	0,703	0,873	0,548	0,688
Campo Novo	4.975	0,763	0,834	0,677	0,780
Chiapetta	3.913	0,812	0,819	0,790	0,827
Coronel Bicaco	6.144	0,722	0,805	0,687	0,674
Crissiumal	12.886	0,759	0,862	0,637	0,778
Derrubadas	2.751	0,741	0,804	0,638	0,781
Esperança do Sul	3.226	0,686	0,811	0,581	0,665
Humaitá	4.681	0,782	0,870	0,730	0,745
Inhacorá	2.014	0,729	0,881	0,612	0,695
Miraguaí	4.427	0,774	0,872	0,696	0,755
Redentora	9.738	0,623	0,805	0,445	0,620

Santo Augusto	13.902	0,791	0,872	0,757	0,743
São Martinho	5.481	0,796	0,855	0,753	0,780
São Valério do Sul	2.543	0,673	0,866	0,563	0,591
Sede Nova	2.704	0,754	0,847	0,735	0,680
Tenente Portela	14.497	0,736	0,808	0,678	0,721
Tiradentes do Sul	5.129	0,747	0,844	0,641	0,757
Três Passos	25.436	0,757	0,835	0,678	0,757
Vista Gaúcha	2.783	0,794	0,857	0,746	0,779

Fonte: Elaboração própria com os dados do DEE-Dados, 2025

O Idese também é calculado para as regiões dos Coredes. O último dado disponível é o relativo a 2020. Como se verifica na Tabela 12, o Corede Celeiro encontra-se no terceiro quartil entre os 28 Coredes, ocupando a posição 17. O Corede Celeiro faz parte da Região Funcional de Planejamento Sete (RFP7) do Rio Grande do Sul, juntamente com os Coredes Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial. Chama atenção que o Corede Missões também se encontra no terceiro quartil, na posição 18.

Já o Coredes Fronteira Noroeste está no primeiro quartil, na posição 6, e o Corede Noroeste Colonial encontra-se na segunda posição, apenas atrás do Corede Serra. Esta situação aponta para desigualdades socioeconômicas intrarregionais na RFP7.

Tabela 12 – Idese dos 28 Coredes do Rio Grande do Sul (2020)

Corede	Idese 2020			
	Idese	Saúde	Renda	Educação
Rio Grande do Sul	0,768	0,834	0,723	0,747
Serra	0,820	0,885	0,793	0,782
Noroeste Colonial	**0,812**	**0,872**	**0,775**	**0,790**
Norte	0,804	0,866	0,754	0,793
Produção	0,798	0,855	0,774	0,765
Alto Jacuí	0,795	0,836	0,785	0,766
Fronteira Noroeste	**0,795**	**0,867**	**0,728**	**0,790**
Vale do Taquari	0,790	0,884	0,730	0,757
Nordeste	0,785	0,893	0,717	0,744
Metropolitano do Delta do Jacuí	0,781	0,821	0,788	0,735
Rio da Várzea	0,775	0,875	0,704	0,746
Vale do Caí	0,775	0,863	0,712	0,750
Vale do Jaguari	0,771	0,859	0,654	0,799
Hortênsias	0,770	0,858	0,691	0,761
Central	0,770	0,848	0,705	0,756
Médio Alto Uruguai	0,764	0,860	0,666	0,768
Vale do Rio Pardo	0,763	0,830	0,700	0,758
Celeiro	**0,762**	**0,857**	**0,661**	**0,768**

Missões	**0,758**	**0,823**	**0,678**	**0,772**
Vale do Rio dos Sinos	0,756	0,826	0,691	0,751
Alto da Serra do Botucaraí	0,746	0,840	0,648	0,750
Campanha	0,744	0,812	0,669	0,752
Campos de Cima da Serra	0,744	0,817	0,699	0,717
Paranhana Encosta da Serra	0,734	0,830	0,617	0,755
Fronteira Oeste	0,724	0,797	0,621	0,754
Sul	0,723	0,780	0,654	0,734
Jacuí Centro	0,719	0,805	0,627	0,725
Litoral	0,710	0,808	0,604	0,720
Centro Sul	0,701	0,813	0,585	0,707

Fonte: Elaboração própria com os dados do DEE-Dados, 2025

Nesse cenário, torna-se fundamental pensar políticas públicas que atuem de forma estratégica na promoção da diversificação econômica, na valorização das potencialidades locais e na construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento. A articulação entre cultura e economia pode ser um vetor importante nesse sentido, ao integrar o patrimônio cultural da região – indígena e imigrante – com políticas de turismo, educação, empreendedorismo e economia solidária. De igual modo, a qualificação dos serviços públicos, o fortalecimento do tecido institucional e a promoção da inovação nas gestões municipais são elementos-chave para reverter tendências de estagnação e promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

5 CAPACIDADES ESTATAIS EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 5 MIL HABITANTES

A análise das capacidades estatais nos municípios da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, especialmente naqueles com menos de 5 mil habitantes, revela um quadro multifacetado, marcado por limitações estruturais, heterogeneidade institucional e desafios relacionados à implementação efetiva de políticas públicas. Ao mesmo tempo, esse diagnóstico também evidencia pontos de resiliência, mecanismos de adaptação local e estratégias coletivas de enfrentamento às adversidades, como a atuação em consórcios intermunicipais e a manutenção de políticas públicas voltadas à agricultura, mesmo em contextos de escassez de recursos.

Inicialmente, é importante destacar que a noção de "capacidades estatais" no contexto municipal envolve a articulação de diversos fatores interdependentes, como capacidade institucional, técnica, administrativa, política e financeira. Essas dimensões constituem a base sobre a qual os municípios podem exercer suas competências constitucionais, formular políticas públicas contextualizadas, mobilizar recursos e garantir sua implementação de forma eficiente e sustentável.

No caso da Região Celeiro, observa-se que, embora haja um arcabouço institucional mínimo estabelecido em todos os municípios analisados, com secretarias organizadas, orçamentos públicos definidos e alguma forma de planejamento, a capacidade de transformar planos em ações concretas é bastante desigual entre as cidades. Essa desigualdade reflete tanto as limitações orçamentárias crônicas enfrentadas por pequenos municípios quanto a carência de recursos humanos qualificados para exercer funções estratégicas no interior das administrações públicas.

As entrevistas realizadas com prefeitos de seis municípios de pequeno porte – Chiapetta, Derrubadas, Inhacorá, Vista Gaúcha, São Valério do Sul e Campo Novo reforçam esse diagnóstico ao evidenciar um conjunto de percepções que refletem tanto a realidade institucional quanto os desafios enfrentados cotidianamente pelas gestões locais. Um dos aspectos mais mencionados refere-se à origem e ao financiamento das políticas públicas.

As respostas obtidas revelam uma profunda heterogeneidade: enquanto alguns gestores reconhecem a dependência quase total de repasses estaduais e federais para a implementação de suas políticas, outros afirmam que grande parte das ações locais resulta de iniciativas

próprias, previstas nos planos de governo e financiadas com recursos municipais. Há, ainda, uma terceira posição híbrida, na qual as políticas públicas locais são vistas como resultado da combinação entre iniciativas municipais e induções das esferas estadual e federal.

Essa variação na origem e no financiamento das políticas públicas evidencia não apenas a fragmentação do sistema federativo brasileiro, mas também o grau de autonomia e de articulação política local que determinados gestores conseguem exercer. Cumpre observar, contudo, que a percepção dos gestores nem sempre coincide com os registros contábeis: alguns prefeitos tendem a superestimar a participação de recursos próprios, o que pode inflar a leitura de autonomia e subestimar a dependência de transferências. Ainda assim, municípios com maior articulação política e administrativa tendem a desenvolver, mesmo com poucos recursos, políticas mais aderentes às suas realidades locais. Já aqueles com menor capacidade técnica ou sem equipes qualificadas para elaboração de projetos e captação de recursos permanecem presos a um ciclo de dependência, operando como meros executores de programas federais e estaduais, muitas vezes descolados de suas prioridades específicas.

Outro ponto recorrente nas entrevistas diz respeito à estrutura interna de planejamento. Em apenas metade dos municípios analisados, existe uma Secretaria de Planejamento ou órgão equivalente responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Nos demais, essas funções são desempenhadas de forma compartilhada entre secretarias setoriais e o gabinete do prefeito. Essa informalidade na gestão do planejamento compromete a construção de estratégias de médio e longo prazo, favorecendo uma administração reativa e fragmentada, baseada em demandas pontuais, e não em evidências ou diagnósticos consistentes.

Além disso, os relatos evidenciam uma fragilidade importante na articulação regional. Embora todos os municípios façam parte do Conselho Regional de Desenvolvimento Celeiro (Corede Celeiro), a maioria dos gestores reconhece que as pautas prioritárias da região são discutidas e encaminhadas, na prática, por meio da Associação dos Municípios da Região Celeiro (AMUCELEIRO), como aponta a seguinte fala de um dos entrevistados:

> "O COREDE infelizmente está tendo pouca atuação limitando-se praticamente ao processo de Consulta Popular do governo do estado, já na AMUCELEIRO sim ali muitas pautas regionais são tratadas e grandes avanços se tem conseguido nos últimos anos".

Essa constatação sugere uma sobreposição de funções e perda de efetividade institucional do Corede, cuja função original seria justamente articular o planejamento regional de forma participativa e integrada. A pouca adesão ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro (2015–2030) e o desconhecimento do mesmo por parte de prefeitos e secretários confirmam esse afastamento entre o instrumento de planejamento e a realidade prática da gestão pública local.

Um dos entraves mais graves identificados nas entrevistas refere-se à escassez de profissionais qualificados no âmbito das administrações municipais. Todos os gestores entrevistados relataram dificuldades em atrair e reter servidores com formação técnica e acadêmica adequada, principalmente nas áreas de gestão, planejamento, finanças e tecnologia da informação, o que fica evidenciado nas seguintes falas dos entrevistados:

> "Temos carência e um dos motivos dessa carência é a questão financeira que as pessoas quando bem qualificadas procuram locais que oferecem bons salários, e muitos dos municípios não tem essa capacidade de fornecer e por isso um dos maiores entraves é a questão financeira".

> "Uma das grandes dificuldades do público que eu sinto é a questão da qualificação, a questão de pessoas mais preparadas em todos os setores da Administração, o possível motivo é o financeiro, a grande dificuldade é de achar pessoas qualificadas que trabalhem pelo salário que temos, pois, a iniciativa privada paga melhor".

Essa carência está diretamente relacionada à baixa capacidade orçamentária dos municípios, que não conseguem oferecer salários competitivos, o que acaba gerando uma evasão de talentos para o setor privado ou para administrações maiores. O resultado é a sobrecarga de poucos servidores, muitas vezes sem formação específica, o que impacta diretamente a qualidade e a continuidade das políticas públicas.

A ausência de programas permanentes de capacitação dos servidores públicos é outro fator agravante. A formação profissional ocorre, na maioria das vezes, de maneira reativa e esporádica, motivada por demandas pontuais de secretarias ou por eventos externos, e não como parte de uma estratégia sistemática de valorização e qualificação da força de trabalho pública, o que fica evidenciado das seguintes falas dos entrevistados:

> "Na verdade, quando a gente vê que um setor ta mais carente precisando qualificar nós mesmos a gente vê um curso e a gente manda, eles vão seguido à porto alegre, na DPM, CDP, IGAM, fazer cursos de qualificação inclusive na região. Mas também vai

> muito da iniciativa do funcionário, se ele quer fazer a gente apoia e libera pra se qualificar'.
>
> "Não há um programa específico de capacitação, mas contratações de empresas de cursos e capacitações que são feitas sob demanda, especialmente em Porto Alegre e na Amuceleiro".

Essa lacuna compromete a eficiência administrativa e enfraquece a capacidade dos municípios de incorporar inovações na gestão, adaptar-se a novos contextos e garantir uma prestação de serviços mais efetiva à população.

Apesar de todos esses desafios, os prefeitos entrevistados indicaram que há uma cultura informal de troca de experiências entre os municípios da região. Essa prática, embora positiva, ainda carece de estruturação institucional para se transformar em uma política sistemática de cooperação e aprendizagem mútua. O fortalecimento de redes de troca de boas práticas, a criação de fóruns permanentes de gestores públicos e a institucionalização de mecanismos regionais de capacitação podem ser estratégias eficazes para consolidar uma inteligência coletiva entre os municípios da Região Celeiro.

Outro dado relevante refere-se à fragilidade dos mecanismos de participação social e controle democrático. Somente um dos municípios entrevistados declarou possuir um Conselho Municipal de Desenvolvimento ativo, com participação efetiva da sociedade civil e do setor empresarial. Nos demais, os conselhos, quando existem, funcionam apenas formalmente ou estão inativos. Essa lacuna limita a transparência na gestão pública, reduz a legitimidade das políticas públicas e impede uma construção mais colaborativa das decisões que impactam diretamente a vida da população.

A própria realização de audiências públicas, embora prevista legalmente no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), não tem conseguido gerar ampla mobilização social. A baixa participação popular nesses espaços reflete tanto a falta de uma cultura participativa mais consolidada quanto a linguagem técnica e pouco acessível utilizada nas discussões orçamentárias, o que dificulta a compreensão e o engajamento da população.

O diagnóstico das capacidades estatais dos municípios da Região Celeiro revela um paradoxo estrutural: de um lado, existe um conjunto significativo de limitações técnicas, institucionais e

financeiras que comprometem a autonomia e a eficiência das gestões locais; de outro, há elementos de resiliência, inovação e potencial de articulação regional que podem ser fortalecidos e transformados em vetores de desenvolvimento sustentável. Superar esse paradoxo exige, acima de tudo, um compromisso político com a qualificação da administração pública local, com a valorização da participação social e com a construção de políticas públicas baseadas em evidências, planejamento e cooperação.

A análise das políticas públicas implementadas nos pequenos municípios da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, permite identificar um conjunto heterogêneo de iniciativas, tanto em termos de escopo quanto de origem e abrangência. Em geral, as ações concentram-se nas áreas tradicionalmente vinculadas à atuação municipal: agricultura, saúde, educação, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento local, com forte presença de programas derivados de políticas federais e estaduais, mas também com a existência de políticas municipais autônomas em algumas localidades.

Para garantir a representatividade e abrangência do estudo, a coleta de dados sobre as políticas públicas não se limitou aos seis municípios onde foram realizadas entrevistas em profundidade, mas estendeu-se a todos os municípios da Região Celeiro com população inferior a 5 mil habitantes. Essa ampliação do escopo investigativo permitiu mapear de forma mais completa o panorama das ações governamentais nesse recorte territorial, identificando padrões recorrentes, especificidades locais e lacunas na implementação de políticas públicas. A metodologia adotada combinou análise documental, consulta a bases de dados oficiais e levantamento de informações junto aos órgãos municipais, possibilitando uma visão sistêmica das estratégias de desenvolvimento adotadas pelos pequenos municípios da região, suas limitações estruturais e potencialidades não exploradas.

A agricultura ocupa papel central na estrutura produtiva dos municípios da Região Celeiro, e isso se reflete no fato de todos os municípios analisados possuírem alguma forma de política pública municipal voltada ao setor agrícola. Tais políticas, em geral, visam ao fortalecimento da agricultura familiar, à promoção do desenvolvimento rural sustentável e ao apoio técnico e logístico à produção. O incentivo à mecanização agrícola, o fornecimento de insumos, a assistência técnica e programas de feiras e comercialização direta são algumas das ações mais comuns.

Essa ênfase evidencia a compreensão, por parte das administrações municipais, de que o setor agrícola não é apenas uma base econômica, mas também um eixo estruturante das relações sociais, da segurança alimentar e da permanência das populações no campo. No entanto, observa-se que, apesar da abrangência dessas políticas, a maioria delas não está articulada a planos de médio e longo prazo, o que compromete sua sustentabilidade e sua efetividade frente às transformações estruturais do setor, como a concentração fundiária, a mecanização intensiva e a pressão por produtividade.

No campo da inovação, o cenário é mais restrito. Apenas o município de Chiapetta possui uma política pública municipal estruturada voltada à inovação e ao empreendedorismo, por meio do Programa de Inovação e Empreendedorismo de Chiapetta (PEICHI). Este programa representa uma iniciativa pioneira na região, com potencial de disseminação, ao buscar fomentar uma cultura empreendedora local, integrando ações de capacitação, estímulo à criação de novos negócios e fortalecimento de iniciativas já existentes.

Contudo, a ausência de políticas regionais articuladas voltadas à inovação, seja no âmbito do Corede Celeiro, seja da AMUCELEIRO, revela uma lacuna estratégica no desenvolvimento de capacidades locais para a economia do conhecimento e para a geração de oportunidades sustentáveis de emprego e renda. A inovação, entendida em sentido amplo, poderia atuar como vetor transversal, integrando áreas como educação, agricultura, meio ambiente e administração pública, promovendo soluções criativas e contextualmente adaptadas às realidades dos pequenos municípios.

Na área da saúde, verifica-se uma forte dependência dos programas federais e estaduais, o que é natural, dada a estrutura do SUS. No entanto, dois municípios da amostra se destacam por apresentarem políticas públicas próprias, não vinculadas diretamente aos programas das esferas superiores de governo: Humaitá e Miraguaí.

Em Humaitá, iniciativas como o Programa Solidare – Farmácia Solidária, o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares e de Educação Popular em Saúde e o Programa de Concessão de Benefícios Eventuais na saúde demonstram um esforço local de adaptação às necessidades específicas da população. Já Miraguaí implementou o Programa Mais Saúde, que visa ampliar o acesso e a qualidade da atenção básica por meio de ações integradas e continuadas.

Essas experiências evidenciam que, mesmo em contextos de escassez de recursos, é possível construir políticas públicas de saúde inovadoras e adaptadas, desde que haja vontade política, escuta qualificada da comunidade e articulação intersetorial.

No campo da educação, apenas três municípios apresentaram programas próprios, não derivados diretamente de políticas estaduais ou federais. São eles: Bom Progresso, com o programa “Um Computador por Educador”; Miraguaí, com o “Programa Auxílio Transporte a Estudantes”; e Chiapetta, que, além do já citado PEICHI, instituiu o Programa Bolsa Mestrado ou Doutorado Educador por meio de Lei Municipal, voltado à formação continuada de docentes e gestores da rede municipal.

Essas iniciativas demonstram um entendimento crescente sobre a importância da educação para além do ensino formal, ampliando seu papel para a inclusão digital, a mobilidade educacional e o estímulo à autonomia profissional. Entretanto, o alcance ainda é limitado, tanto em número de municípios quanto em volume de investimentos, o que revela a necessidade de maior protagonismo municipal na formulação de políticas educacionais contextualizadas.

A área da assistência social apresenta um quadro diversificado de políticas públicas nos municípios analisados, com forte ênfase em programas voltados à moradia e regularização fundiária, em especial para populações em situação de vulnerabilidade. Entre os destaques, podem-se citar: o Programa de Regularização de Áreas Ocupadas de Barra do Guarita; os programas de melhorias habitacionais de Braga, Humaitá, Inhacorá e Sede Nova; o programa “Família Feliz”, de Vista Gaúcha.

Este conjunto de ações revela uma tentativa de atender às demandas estruturais de moradia e dignidade urbana e rural, reconhecendo a relação direta entre habitação e cidadania. Contudo, chama a atenção o foco excessivo em programas materiais (reformas, construções, regularizações), com menor incidência de políticas voltadas à formação, inserção no mercado de trabalho ou desenvolvimento de capacidades sociais.

A temática ambiental ainda ocupa um espaço periférico na agenda de políticas públicas locais na Região Celeiro. Apenas dois municípios apresentam ações específicas nesta área: Bom Progresso, com o Programa Municipal de Preservação das Nascentes e Mananciais "Amigo das Nascentes"; Braga, com o Programa Municipal de Preservação Ambiental dos Meios Hídricos.

Ambos os programas focam na preservação dos recursos hídricos, aspecto crucial em um contexto de crescente escassez e vulnerabilidade ambiental. No entanto, a baixa incidência de políticas ambientais estruturadas revela a urgência de incorporar a sustentabilidade como eixo transversal das políticas públicas locais, especialmente na agricultura e no uso do solo.

Na área financeira, a maioria dos municípios possui programas de refinanciamento de dívidas de contribuintes com o município, uma estratégia que visa tanto o aumento da arrecadação quanto a regularização da situação fiscal dos cidadãos. No entanto, esses programas têm caráter pontual e corretivo, e não indicam uma política estruturada de modernização da gestão fiscal ou de ampliação da base tributária municipal.

Considero que a ausência de políticas voltadas à educação fiscal, ao aprimoramento dos sistemas de arrecadação e à busca ativa por fontes alternativas de recursos fragiliza a autonomia municipal, mantendo os municípios dependentes de repasses externos e com baixa capacidade de investimento.

Desenvolvimento econômico e geração de emprego: ações dispersas, mas inovadoras na área do desenvolvimento econômico, alguns municípios apresentaram políticas inovadoras com foco na atração de empreendimentos, geração de renda e incentivo à atividade econômica local. Dentre eles, destacam-se: Braga, com o PRODESBRA – Programa de Desenvolvimento Sustentável; Campo Novo, com programa de incentivo à mobilidade profissional regional; Derrubadas, com ações voltadas à implantação e ampliação de empreendimentos locais; Inhacorá, com o PRODESI – Programa de Desenvolvimento Sustentável; Miraguaí, com programa de incentivo à implantação de loteamentos; Vista Gaúcha, com o PRODEM – Programa de Desenvolvimento Municipal.

Estas iniciativas revelam uma preocupação crescente com a necessidade de dinamizar a economia local, ampliar oportunidades de emprego e promover maior fixação da população jovem. Contudo, elas ainda carecem de articulação regional, monitoramento de impacto e alinhamento com políticas de qualificação profissional, o que limita sua efetividade de longo prazo.

Diante das limitações estruturais enfrentadas pelos municípios de pequeno porte da Região Celeiro, os consórcios públicos intermunicipais têm se consolidado como uma das estratégias

mais relevantes para superar fragilidades institucionais, otimizar recursos e prestar serviços públicos de maneira mais eficiente. A lógica de cooperação horizontal entre entes federativos de igual nível, especialmente municípios com características semelhantes e desafios comuns, vem se mostrando fundamental para a construção de soluções conjuntas em diferentes áreas da gestão pública.

Conforme os dados levantados na pesquisa, todos os municípios da Região Celeiro participam de um ou mais consórcios públicos, o que evidencia não apenas a consolidação desse modelo de cooperação regional, mas também a sua importância para o funcionamento das administrações locais. Entre os consórcios mais presentes na região, destacam-se: o Consórcio Intermunicipal do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA), atuante em todos os municípios da região e responsável pela gestão compartilhada de serviços de saúde, como consultas especializadas, exames, entre outros; o Consórcio Rota do Yucumã, também com presença em todos os municípios da região, voltado ao fomento do turismo regional, à valorização do patrimônio natural e ao fortalecimento das economias locais através do turismo sustentável; o Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional (CITEGEM), presente em 12 municípios e voltado à gestão integrada de diferentes serviços públicos; o Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (CIGRES), que atua em 5 municípios e tem como principal função a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos; e o Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai (CIMAU), também presente em 5 municípios, com foco em ações intersetoriais.

Essa configuração de consórcios revela um mosaico de articulações institucionais que buscam suprir lacunas estruturais dos municípios individualmente considerados. Trata-se de uma estratégia coletiva que tem como principais objetivos: compartilhar recursos técnicos, humanos e financeiros, reduzindo custos operacionais e aumentando a escala de atuação; aumentar a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas, sobretudo em áreas onde a atuação isolada de cada município seria insuficiente; qualificar a prestação de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, meio ambiente, turismo e desenvolvimento econômico, e viabilizar o acesso a programas e convênios estaduais ou federais, os quais frequentemente exigem estruturas técnicas e operacionais que extrapolam a capacidade de um único município.

A institucionalização dos consórcios está respaldada na Lei nº 11.107/2005, que estabeleceu o marco legal para a formação de consórcios públicos no Brasil, permitindo que diferentes entes

da federação compartilhem responsabilidades e recursos na execução de políticas públicas. Essa legislação ampliou as possibilidades de cooperação federativa, conferindo aos consórcios personalidade jurídica própria, o que os torna aptos a firmar convênios, licitar, contratar pessoal e adquirir bens e serviços em nome dos entes consorciados.

No contexto da Região Celeiro, os consórcios públicos têm desempenhado um papel estratégico na organização da oferta de serviços essenciais, sobretudo diante da precariedade estrutural dos municípios de menor porte, que enfrentam sérias restrições orçamentárias e carência de pessoal qualificado. A gestão compartilhada via consórcios permite uma melhoria significativa na qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que reduz a duplicação de estruturas administrativas, viabilizando soluções mais racionais e sustentáveis do ponto de vista fiscal.

Um exemplo notável é o funcionamento do CISA, que possibilita a ampliação do acesso à saúde especializada em uma região marcada por dificuldades logísticas e grande dispersão territorial. A centralização de agendamentos e a contratação conjunta de profissionais de saúde são ações que aumentam a eficiência do sistema, promovem economia de escala e ampliam a cobertura dos serviços.

Da mesma forma, o CIGRES tem contribuído significativamente para a implementação de políticas de gestão de resíduos sólidos com foco na sustentabilidade ambiental. A coleta seletiva, o tratamento adequado de resíduos e o destino final ambientalmente correto são práticas que dificilmente seriam alcançadas individualmente por municípios de pequeno porte, mas que se tornam viáveis quando organizadas de forma consorciada.

É importante destacar também o papel emergente do Consórcio Rota do Yucumã na articulação de uma política regional de turismo sustentável, com foco na valorização das belezas naturais, como o Salto do Yucumã, e na promoção de circuitos integrados que envolvem os municípios da região. Essa iniciativa abre espaço para o desenvolvimento de novas cadeias econômicas, com potencial de geração de emprego, renda e valorização cultural.

Apesar dos avanços, os consórcios públicos da Região Celeiro ainda enfrentam desafios relevantes. Entre eles, destacam-se: a falta de continuidade administrativa, já que muitas ações dependem fortemente do engajamento político de prefeitos e gestores específicos.

A ausência de estruturas técnicas permanentes, com pessoal qualificado e dedicado exclusivamente à gestão do consórcio; a baixa articulação entre os consórcios, o que limita a construção de uma política regional mais integrada e intersetorial, além da falta de indicadores claros de desempenho e impacto, que permitam avaliar a efetividade das ações e justificar a ampliação de investimentos.

Apesar desses entraves, é inegável que os consórcios públicos se consolidaram como ferramentas indispensáveis para a gestão pública municipal na Região Celeiro, especialmente para os municípios com menos de 5 mil habitantes. Sua capacidade de promover soluções regionais para problemas locais, somada à racionalização dos recursos e à ampliação da capacidade técnica, os torna pilares estratégicos para o fortalecimento das capacidades estatais municipais.

Por essa razão, é essencial que os gestores locais invistam na qualificação técnica e institucional dos consórcios, promovendo sua profissionalização, sua articulação com os planos de desenvolvimento regionais e sua integração com políticas públicas setoriais. Somente assim será possível maximizar o potencial dos consórcios como instrumentos de desenvolvimento regional sustentável e de superação das desigualdades estruturais que ainda marcam profundamente os pequenos municípios do interior do Rio Grande do Sul.

As entrevistas realizadas com os prefeitos de seis municípios com população inferior a 5 mil habitantes — Chiapetta, Derrubadas, Inhacorá, Vista Gaúcha, São Valério do Sul e Campo Novo — permitiram um olhar aprofundado e qualificado sobre o funcionamento prático das administrações municipais na Região Celeiro do Rio Grande do Sul. As falas dos gestores revelam contradições, desafios e as estratégias cotidianas na condução do governo local, compondo um retrato rico da realidade institucional que ultrapassa a análise documental e estatística.

Uma das primeiras constatações relevantes refere-se à heterogeneidade das visões sobre a origem e o financiamento das políticas públicas, como apontam as seguintes falas dos entrevistados:

> "A maior parte dos recursos das políticas públicas, em torno de 90% advém dos recursos do Estado e da União".

> "A maior parte dos recursos para as políticas públicas é do município mesmo".

> "Na verdade, é misto, buscamos seguir as metas do plano de governo, mas não de forma engessada, então também se constrói políticas por indução dos governos estadual/federal e também por novas demandas que surgem a partir da sociedade".

Dessa forma, enquanto alguns prefeitos apontaram que a maior parte das ações implementadas em seus municípios deriva de programas estaduais e federais, sendo viabilizadas quase exclusivamente com recursos dessas esferas, outros enfatizaram que as iniciativas locais são planejadas com base nos programas de governo municipal e executadas com recursos próprios. Uma terceira parcela dos entrevistados reconheceu um modelo híbrido, no qual as ações municipais são resultado da interação entre os planos locais e os incentivos estaduais/federais, com financiamento compartilhado.

Essa diversidade de percepções revela, por um lado, a falta de uniformidade na aplicação dos instrumentos de planejamento intergovernamental. Por outro, evidencia que a autonomia municipal, na prática, varia consideravelmente, sendo influenciada por fatores como capacidade técnica, articulação política e estrutura administrativa.

Em relação ao planejamento das políticas públicas, observou-se uma estrutura organizacional frágil e assimétrica. Apenas metade dos municípios entrevistados possui uma Secretaria de Planejamento ou órgão técnico com atribuição formal para a formulação, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Nos demais, essas funções são distribuídas entre secretários setoriais e o gabinete do prefeito, resultando em um modelo de gestão centralizado, personalizado e, por vezes, descontinuado, especialmente diante das transições políticas.

Essa realidade compromete a construção de políticas públicas duradouras, baseadas em evidências e alinhadas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Na ausência de estruturas e rotinas institucionais bem definidas, as decisões acabam sendo pautadas por demandas emergenciais, pressões políticas ou pela sensibilidade pessoal do gestor, enfraquecendo a racionalidade técnica do planejamento.

Um aspecto especialmente significativo do diagnóstico diz respeito à relação dos municípios com o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede Celeiro). A maioria dos prefeitos entrevistados relatou um distanciamento prático em relação ao Corede, mesmo reconhecendo sua função formal no planejamento regional. Na percepção dos gestores, as discussões mais

relevantes e as articulações regionais efetivas ocorrem no âmbito da AMUCELEIRO (Associação dos Municípios da Região Celeiro), entidade com atuação mais pragmática e presença mais constante na realidade cotidiana dos municípios.

Esse dado revela uma dissonância entre a estrutura institucional desenhada pelo sistema estadual de planejamento participativo e as dinâmicas reais de governança regional. Embora o Corede Celeiro disponha de um Plano Estratégico de Desenvolvimento (2015–2030), metade dos prefeitos entrevistados sequer conhecia o documento, e entre os que o conheciam, nenhum relatou o uso efetivo do plano para subsidiar a construção do PPA, da LDO ou da LOA. Essa desconexão enfraquece o potencial do planejamento regional e indica a necessidade de revisão do papel e da efetividade do Corede, assim como de maior integração entre os instrumentos de planejamento e as instâncias de decisão local.

Outro ponto importante mencionado nas entrevistas é a falta de profissionais qualificados na administração pública municipal, o que foi unanimemente apontado como um dos principais entraves à ampliação da capacidade estatal. As restrições orçamentárias enfrentadas pelos pequenos municípios dificultam a oferta de salários compatíveis com o mercado, resultando em dificuldades para atrair e reter quadros técnicos, especialmente em áreas estratégicas como planejamento, contabilidade, engenharia, tecnologia da informação e políticas públicas.

Essa limitação se traduz em gestões operando com equipes reduzidas e multifuncionais, muitas vezes sobrecarregadas e sem formação específica para as funções desempenhadas. Para agravar o cenário, nenhum dos municípios entrevistados possui um programa institucionalizado de capacitação contínua dos servidores públicos, o que gera um ciclo de fragilidade institucional: baixa qualificação → menor capacidade de gestão → dificuldade de execução → menor arrecadação → impossibilidade de investir em qualificação.

As capacitações, quando ocorrem, são pontuais, desarticuladas e reativas, baseadas em demandas específicas e sem vínculo com um plano de desenvolvimento de competências. A ausência de uma política de valorização do servidor compromete não apenas a qualidade dos serviços prestados, mas também a capacidade de inovação e de adaptação às transformações tecnológicas e institucionais.

Outro ponto observado foi que, apesar das limitações estruturais, os prefeitos relataram, em sua maioria, relações políticas institucionais harmoniosas, tanto com os legislativos municipais quanto com as entidades civis locais. Todos os gestores classificaram como boa ou muito boa a relação com a Câmara de Vereadores, com apenas um município apontando um relacionamento "regular". Essa harmonia entre Executivo e Legislativo pode ser um ativo importante para a aprovação e implementação de políticas públicas, garantindo maior agilidade no processo decisório e estabilidade institucional, conforme relatam as seguintes falas:

> "Sim, nós temos um bom diálogo com o Poder Legislativo, foi construído isso nos últimos anos, é importante o Prefeito buscar isso, dialogar com o legislativo, principalmente nos municípios pequenos, que quanto mais os dois poderes trabalharem juntos, dialogando e também a Câmara exercendo seu papel de fiscalização, isso nos ajudou muito a nós construirmos o que nós queremos para a nossa comunidade.

> "A relação que a gente tem é muito próxima, é ideal, não tenho queixas sobre como a câmara tem apreciado os projetos encaminhados, sempre tivemos um respaldo fantástico na discussão e formatação das ideias. Quanto as outras organizações é uma ótima relação, com as entidades locais da nossa comunidade, vejo que o município tem uma responsabilidade muito grande principalmente com as comunidades do interior".

O mesmo pode se dizer da relação com a sociedade civil organizada, que também foi apontada como positiva, com todos os municípios mantendo diálogo com entidades locais, como sindicatos, associações comunitárias e cooperativas. No entanto, essa relação ocorre de forma pouco institucionalizada: apenas um município declarou ter um Conselho Municipal de Desenvolvimento ativo e com efetiva participação da sociedade e do setor produtivo. Nos demais, os conselhos, quando existem, cumprem um papel meramente formal, sem capacidade deliberativa real.

A fragilidade dos mecanismos de participação social resulta em baixa transparência, redução da legitimidade das políticas públicas e pouca corresponsabilidade da sociedade civil na gestão pública. A realização das audiências públicas obrigatórias, como aquelas relativas à LOA e à LDO, é um exemplo dessa formalidade participativa: todos os municípios relataram sua realização, mas reconheceram que a participação popular é extremamente baixa, revelando a desconexão entre a população e os instrumentos de planejamento e controle público.

Um dado positivo identificado nas entrevistas foi o reconhecimento, por parte dos prefeitos, da importância das trocas de experiências entre municípios, especialmente na área da gestão pública, o que destacam as falas dos entrevistados:

> "Sim, é uma conversa mais informal, a gente troca conhecimentos, a gente conversa, alguns levantam alguma experiência boa que teve em seu município, com fatos mais pontuais".

> "Sim, com certeza, porque eu sempre tive um ditado "quem não inventa copia", por exemplo amanhã o município de Boa Vista do Incra-RS marcou com nós para vir aqui trocar experiencia, bem como, o Prefeito de Tiradentes do Sul-RS nos informou que poderia estar vindo aqui nos visitar, porque essa discussão e essas conversas com os prefeitos ajudam muito".

Essas interações, embora informais, ocorrem com frequência e cumprem um papel relevante na difusão de boas práticas e na construção de soluções adaptadas à realidade local. No entanto, os gestores também reconhecem que essas trocas poderiam ser mais sistematizadas, por meio da criação de redes permanentes de aprendizagem, grupos de trabalho temáticos e eventos de capacitação conjuntos.

Tais arranjos permitiriam aproveitar melhor a inteligência coletiva dos municípios, promovendo a inovação pública e fortalecendo a capacidade institucional de forma horizontal, colaborativa e territorialmente sensível.

O aprofundamento da análise sobre as capacidades estatais municipais na Região Celeiro do Rio Grande do Sul revelou não apenas os limites enfrentados pelas administrações locais, mas também um potencial de transformação institucional que pode ser ativado por meio de políticas públicas estratégicas, de baixo custo e de grande impacto, reconhecendo a complexidade e os desafios enfrentados.

A profissionalização da gestão pública local constitui uma das estratégias mais promissoras para o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios. Essa profissionalização vai além da simples contratação de servidores com formação técnica ou superior: trata-se da construção de uma cultura organizacional orientada à eficiência, à inovação, à responsabilização e à continuidade das políticas públicas, independentemente da alternância de poder.

A qualificação dos servidores públicos deve ser encarada como um investimento estratégico e permanente. A ausência de programas sistemáticos de capacitação nos municípios analisados compromete não apenas a execução de políticas públicas, mas também a capacidade de articulação institucional, de captação de recursos e de uso eficiente das ferramentas de planejamento e monitoramento.

A adoção de programas permanentes de formação continuada, realizados de forma consorciada entre municípios, com apoio de universidades e entidades como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, pode ser uma alternativa viável e financeiramente acessível, com alto retorno institucional. Além disso, iniciativas como escolas de governo regionais, núcleos de formação intermunicipais e plataformas digitais de capacitação oferecem caminhos para driblar os limites orçamentários e a escassez de mão de obra especializada.

Outro ponto é a modernização da gestão pública municipal, especialmente por meio da transformação digital, constitui eixo fundamental para ampliar a capacidade estatal dos pequenos municípios. O uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) permite não apenas reduzir custos operacionais, mas também melhorar a transparência, facilitar o controle social e automatizar processos burocráticos.

Em contextos de escassez de pessoal e de recursos, como ocorre em grande parte dos municípios da Região Celeiro, a digitalização pode representar um ganho de eficiência substancial, liberando recursos humanos para atividades estratégicas e aumentando a velocidade e qualidade da resposta estatal.

A adoção de sistemas integrados de gestão, a oferta de serviços públicos digitais, a criação de portais de transparência com linguagem acessível e o uso de aplicativos para participação popular são exemplos de medidas que podem ser implementadas de forma escalonada e cooperada, especialmente por meio de consórcios intermunicipais de tecnologia, otimizando recursos e promovendo ganhos de escala.

A convergência entre inovação tecnológica e qualificação profissional, como visto anteriormente, é essencial: não basta modernizar sistemas sem preparar as pessoas que irão operá-los. O fortalecimento das capacidades estatais, portanto, exige uma abordagem integrada

que combine infraestrutura tecnológica, desenvolvimento humano e redes de apoio técnico especializadas.

Como já observado, os consórcios públicos intermunicipais se configuram como instrumentos estratégicos para ampliar as capacidades estatais municipais, sobretudo nos pequenos municípios com restrições orçamentárias, fiscais e institucionais. O compartilhamento de recursos, a gestão conjunta de políticas públicas e a racionalização de estruturas administrativas permitem a superação de limitações individuais.

Ampliar e qualificar a atuação dos consórcios exige, no entanto, a superação de certos entraves, como a dependência de lideranças políticas pontuais, a baixa institucionalização e a ausência de pessoal técnico próprio. A consolidação de estruturas técnicas permanentes nos consórcios, com financiamento compartilhado entre os municípios e possível apoio estadual ou federal, é uma medida urgente para garantir continuidade e profissionalismo à cooperação regional.

Além disso, os consórcios devem ser vistos como instrumentos integradores, capazes de articular políticas públicas em diferentes áreas (saúde, meio ambiente, turismo, tecnologia, assistência social), e não apenas como mecanismos operacionais. Para isso, é necessário integrá-los aos planos plurianuais dos municípios, alinhando objetivos estratégicos regionais e criando indicadores comuns de avaliação e monitoramento.

A adoção de abordagens inovadoras, adaptadas às especificidades territoriais, representa também uma via promissora para a superação de entraves estruturais enfrentados pelos pequenos municípios. A inovação em políticas públicas deve ser entendida como um processo contínuo de aprendizagem institucional, baseado em evidências, colaboração, experimentação e adaptação constante.

O caso do Programa de Inovação e Empreendedorismo de Chiapetta (PEICHI) demonstra como iniciativas locais, mesmo em municípios pequenos, podem criar ecossistemas favoráveis à inovação, à inclusão produtiva e ao desenvolvimento humano, articulando políticas de educação, empreendedorismo, formação profissional e uso de tecnologias digitais.

A replicação de experiências inovadoras exige mecanismos de transferência de conhecimento e de tecnologias sociais, que podem ser viabilizados por meio de plataformas intermunicipais,

parcerias com instituições de ensino e pesquisa, editais de fomento à inovação pública e redes temáticas de aprendizagem. É fundamental, porém, que essas soluções não sejam meramente importadas, mas sim reinterpretadas à luz das realidades locais, de modo a garantir pertinência, viabilidade e legitimidade.

No entanto, o fortalecimento das capacidades estatais não se restringe à dimensão técnica e administrativa. Ele também depende da construção de uma governança democrática, participativa e transparente, na qual a população seja agente ativo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O atual cenário da Região Celeiro revela uma fragilidade significativa na participação cidadã institucionalizada, com conselhos municipais inativos ou inexistentes, baixa participação nas audiências públicas e ausência de canais permanentes de diálogo entre sociedade e poder público. Essa situação diminui a legitimidade das ações governamentais e compromete a efetividade das políticas, uma vez que elas deixam de incorporar as demandas reais da população.

A reativação e fortalecimento dos conselhos municipais, especialmente nas áreas de desenvolvimento, saúde, assistência social e educação, são passos essenciais para construir mecanismos de escuta qualificada e corresponsabilidade social. Da mesma forma, a criação de ouvidorias públicas municipais, plataformas digitais de participação e instrumentos de consulta direta (como orçamento participativo, assembleias temáticas e fóruns regionais) pode ampliar a capacidade de diálogo entre governo e sociedade.

A construção de uma cultura participativa exige tempo, continuidade e ações educativas permanentes, mas constitui uma das bases mais sólidas para o fortalecimento institucional e para a consolidação de políticas públicas sustentáveis e socialmente legitimadas.

Outro ponto observado é que a baixa autonomia financeira dos pequenos municípios é uma das causas estruturais da fragilidade institucional observada na Região Celeiro. Embora todos os municípios tenham programas de recuperação de créditos tributários, isso não resolve o problema mais profundo: a dependência excessiva de transferências constitucionais e a pouca capacidade de arrecadação própria.

A modernização da gestão financeira municipal exige, primeiramente, a atualização cadastral imobiliária e tributária, com o uso de georreferenciamento, tecnologias de mapeamento e integração de dados. Isso permite corrigir distorções na base tributária, aumentar a arrecadação sem elevar alíquotas e ampliar a justiça fiscal.

Além disso, os municípios devem investir na educação fiscal da população, promovendo campanhas de conscientização sobre a importância do pagamento de tributos e sua vinculação direta com a qualidade dos serviços públicos. A criação de incentivos ao pagamento em dia, mutirões de renegociação e programas de fidelidade fiscal também podem ser estratégias para reduzir a inadimplência e ampliar a base arrecadatória.

É fundamental que os municípios busquem novas fontes de receita, por meio da participação em editais públicos, captação de recursos externos, parcerias público-privadas e atração de empreendimentos econômicos. Isso demanda não apenas estrutura técnica, mas também visão estratégica e articulação política ativa, que podem ser fortalecidas por meio de capacitação e cooperação regional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs investigar as capacidades estatais dos pequenos municípios da Região Celeiro do Rio Grande do Sul, com foco específico naqueles com população inferior a 5 mil habitantes. A partir de uma abordagem que combinou análise documental, levantamento de políticas públicas, participação em consórcios intermunicipais e entrevistas qualitativas com gestores locais, foi possível traçar um retrato abrangente, profundo e crítico da realidade administrativa, institucional e socioeconômica desses municípios.

É importante registrar algumas limitações metodológicas que contextualizam o escopo desta investigação. O estudo contemplou entrevistas com seis dos treze municípios da Região Celeiro, com população inferior a 5 mil habitantes – Chiapetta, Derrubadas, Inhacorá, Vista Gaúcha, São Valério do Sul e Campo Novo. A não inclusão dos demais sete municípios decorreu da indisponibilidade de seus gestores em participar da pesquisa durante o período de coleta de dados, realizado em 2024, ano eleitoral. O contexto temporal pode ter influenciado a disponibilidade de alguns gestores, considerando as demandas típicas do calendário político-eleitoral, que naturalmente impõem restrições às agendas dos administradores públicos.

Adicionalmente, o recorte metodológico privilegiou entrevistas com os chefes do executivo municipal, não abrangendo outros atores relevantes do contexto administrativo local, como secretários municipais, servidores públicos, representantes da sociedade civil organizada e membros do poder legislativo municipal. Essa delimitação, embora coerente com o foco na perspectiva da gestão executiva e com as limitações temporais e recursos disponíveis para a pesquisa, representa uma oportunidade para estudos futuros que possam incorporar essas vozes complementares.

A Hermenêutica de Profundidade (HP) de Thompson (1995), como referencial teórico-metodológico, estruturou-se nesta dissertação em três fases analíticas interdependentes. Na primeira fase, realizou-se a análise sócio-histórica, reconstituindo as condições de formação da Região Celeiro e as estruturas institucionais dos municípios estudados. A segunda fase compreendeu a análise formal-discursiva, aplicando-se a Análise de Conteúdo de Bardin (2011) aos documentos oficiais e às transcrições das entrevistas semiestruturadas. A terceira fase constituiu o processo de interpretação/reinterpretação, articulando os achados empíricos com o referencial teórico sobre capacidades estatais municipais.

A primeira constatação fundamental é que a hipótese inicial a de que os pequenos municípios da região apresentam baixas capacidades estatais foi confirmada. Essa fragilidade manifesta-se em múltiplas dimensões: carência de pessoal técnico qualificado, estruturas administrativas enxutas e pouco profissionalizadas, baixa autonomia financeira, dependência de repasses estaduais e federais, frágil cultura de planejamento, mecanismos incipientes de participação social e gestão pública ainda muito centrada na figura do prefeito.

Entretanto, o estudo também revelou que essa realidade, embora limitante, não é estática nem uniforme. Há uma série de experiências bem-sucedidas, boas práticas locais e estratégias coletivas, como o associativismo via consórcios públicos, que apontam para caminhos concretos de superação das dificuldades estruturais. Esses elementos, ainda que pontuais e muitas vezes pouco institucionalizados, revelam um potencial latente de transformação institucional, caso sejam fortalecidos por meio de políticas públicas integradas e de longo prazo.

A análise evidenciou, por exemplo, que todos os municípios da Região Celeiro implementam alguma política pública na área da agricultura, ainda que com escopo e profundidade variáveis, a exemplo: Bom Progresso – Programa "Porteira para Dentro" (Lei nº 1.623/2021), Barra do Guarita – Programa de Subsídio para o plantio de milho e pastagens (Lei nº 1.628/2020), Braga – Programa Municipal de Apoio à Avicultura (Lei nº 2.033/2015), Sede Nova – Programa de Estruturação das Propriedades Produtoras de Leite (Lei nº 1.598/2019), entre outros.

Da mesma forma, o cooperativismo e o associativismo se destacam como traços estruturais da economia local, funcionando como dispositivos comunitários que amortecem parte das fragilidades estatais. Em áreas como inovação, saúde, assistência social e desenvolvimento econômico, ainda que a presença de políticas públicas autônomas seja mais restrita, há experiências locais inovadoras e replicáveis, como os programas de Chiapetta, Humaitá, Braga e Miraguaí.

Outro achado de grande relevância refere-se à centralidade dos consórcios públicos intermunicipais como instrumento de fortalecimento da gestão municipal. A participação unânime dos municípios da região em diferentes consórcios, com destaque para os de saúde, meio ambiente, gestão multifuncional e turismo, mostra que a cooperação horizontal é uma estratégia viável e consolidada para ampliar a escala de atuação, racionalizar custos e superar

limitações estruturais. Ainda assim, os consórcios carecem de maior institucionalização, de equipes técnicas próprias e de alinhamento com os planos de desenvolvimento regionais.

Do ponto de vista da governança política e institucional, o estudo identificou relações predominantemente harmoniosas entre os Executivos e os Legislativos locais, além de vínculos positivos com organizações da sociedade civil. Contudo, essas relações ainda são marcadas por baixa formalização, pouca institucionalização e reduzida participação da sociedade nos processos decisórios. O controle social, garantido constitucionalmente, aparece como um direito fragilizado, com conselhos municipais inativos ou inexistentes, baixa participação em audiências públicas e pouca cultura de corresponsabilidade cívica.

Em termos de planejamento, a ausência ou a fragilidade das Secretarias de Planejamento em muitos dos municípios analisados indica uma lacuna estratégica na construção de políticas públicas estruturadas e de longo prazo. A desconexão entre os planos municipais (PPA, LDO, LOA) e os instrumentos de planejamento regional (como o Plano Estratégico do Corede Celeiro) também compromete a integração territorial e a sinergia intermunicipal, resultando em políticas públicas fragmentadas e, muitas vezes, redundantes.

A construção de uma agenda de desenvolvimento territorial que reconheça as especificidades dos municípios de pequeno porte, especialmente aqueles com baixa densidade populacional, forte dependência do setor primário e fragilidade institucional, é urgente. Políticas federais e estaduais devem ser territorializadas, com mecanismos de indução específicos e suporte técnico contínuo, evitando modelos padronizados que desconsiderem as condições locais.

A qualificação dos servidores públicos, a criação de estruturas de planejamento e a modernização da gestão municipal devem ser tratadas como prioridades estruturantes. Capacitações consorciadas, parcerias com instituições de ensino e redes de cooperação intermunicipal são estratégias viáveis e sustentáveis, com alto impacto no fortalecimento das capacidades estatais.

Os consórcios públicos já constituem uma prática consolidada na região. Contudo, sua atuação pode e deve ser expandida, com estrutura técnica própria, fontes permanentes de financiamento e integração com os planos municipais e regionais. A cooperação deve avançar para além da

prestação de serviços, atuando também na formulação de políticas públicas e na gestão estratégica do desenvolvimento regional.

A adoção de políticas de inovação adaptadas à escala local, como demonstrado em iniciativas como o PEICHI, pode gerar impactos significativos na diversificação da economia, na retenção de jovens e na valorização dos ativos locais. Para isso, é necessário construir ecossistemas de inovação em rede, com suporte técnico, metodológico e institucional.

É preciso recuperar e institucionalizar os canais de participação popular nos pequenos municípios. A reativação de conselhos, a democratização do planejamento orçamentário e a criação de espaços permanentes de escuta e diálogo são estratégias fundamentais para legitimar as políticas públicas, aumentar sua efetividade e ampliar o engajamento cívico.

A dependência de repasses externos é um dos principais entraves à autonomia dos municípios, mesmo com a modernização da gestão financeira e a diversificação das receitas. A modernização da arrecadação, a atualização cadastral, a educação fiscal e a busca por novas fontes de financiamento como convênios, parcerias e editais devem compor uma estratégia fiscal sustentável que amplie a capacidade de investimento dos municípios, sem sobrecarregar os contribuintes locais.

A construção de capacidades estatais nos pequenos municípios da Região Celeiro do Rio Grande do Sul não é uma utopia técnica, mas uma possibilidade real e necessária. Os resultados da pesquisa indicam que, mesmo diante de limitações históricas e estruturais, há resiliência institucional, criatividade local e potencial de transformação, desde que os esforços sejam organizados em torno de uma estratégia integrada, de longo prazo e sustentada por redes de cooperação.

Essa tarefa não é exclusiva dos gestores locais. Ela exige o compromisso de todos os entes federativos União, estados e municípios —, bem como o envolvimento ativo da sociedade civil e do setor produtivo. Somente por meio de esforços coordenados, colaborativos e contínuos será possível fortalecer as capacidades estatais municipais, reduzir desigualdades regionais e construir um modelo de desenvolvimento verdadeiramente inclusivo, sustentável e democrático.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

ALLEBRANDT, S. L. **A cidadania e o processo de desenvolvimento local e regional**: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007. Tese, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; PREDIGER, R. P. Escopo metodológico. In: ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G. (Orgs.) **Controle Social de territórios:** teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 2. p. 29-44. Disponível em: https://www.editoraunijui.com.br/produto/2176. Acesso em 15 jan. 2025.

ALLEBRANDT, S. L.; SCHERER, L.; PREDIGER, R. P. Hermenêutica de profundidade e suas possibilidades metodológicas: um levantamento bibliométrico da produção científica com essa metodologia. **Revista Contribuiciones a las Ciencias Sociais**, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323382671_Hermeneutica_de_profundidade_e_suas_possibilidades_metodologicas_um_levantamento_bibliometrico_da_producao_cientifica_com_essa_metodologia Acesso em: 10 jan. 2025.

ALLEBRANDT, S. L; GESSI, N. L; THESING, N J; NUSKE, M. A.; MUELLE, A., SILVA, P. R. da. Administração Pública e Políticas Públicas: O Programa Primeira Infância Melhor uma Inovação em Política Pública. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde** v. 16 | n. 2 | Ano 2018 Disponível em: file:///D:/Usuario/Downloads/4999-10951832-1-PB%20(2).pdf Acessado em 22 de jan. de 2025

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**, Almedina Brasil, 2011.

BERGUE, S. T. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

BICHIR, R.; SIMONI JR., S. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

BONETI, L. W. **Políticas Públicas por Dentro**. [*S. l.*]: Editora Unijuí, 2018**.**

CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas públicas:** superando o mito da ideia. [*S. l.*: *s. n.*], 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9330. Acesso em: 16 nov. 2024.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. [*S. l.*: *s. n.*], 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2989. Acesso em: 16 nov. 2024.

COREDE Celeiro (org.). **Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional** (PED) para o período 2022 – 2030. Disponível em: https://consultapopular.rs.gov.br/upload/arquivos/202310/16172047-ped-2022-2030-corede-celeiro.pdf. Acessado em 20 de jan. de 2025

COREDE Celeiro (org.). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030**. [*S. l.*: *s. n.*], 2017. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/11104701-plano-celeiro.pdf. Acesso em: 10 de nov de 2024.

COVOLAN, F. C. **Políticas Públicas no Brasil**, Lumen Juris, 2016.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. [*S. l.*: *s. n.*], 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; ZUCCOLOTTO, R. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, Atlas, 2008.

GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. (ed.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. [*S. l.*: *s. n.*], 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057. Acesso em: 16 nov. 2024.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos institucionais de Políticas Públicas. [*S. l.*: *s. n.*], 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098. Acesso em: 16 nov. 2024.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**, Fiocruz, 2007.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

MARTINS, P. L. (org.). **Gestão e inovação na administração pública brasileira**. [*S. l.*: *s. n.*], 2019. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/586193/2/Livro%20Gest%C3%A3o%20e%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

OLIVEIRA, V. E. de; COELHO, V. S. P. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

PAPI, L. P.; AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L.; LUI, L. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. [*S. l.*: *s. n.*], 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F. M.; COELHO, I. B. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

RODRIGUES, M. M. Assumpção. **Políticas Públicas**. [*S. l.*]: Publifolha - Divisão de publicações da empresa Folha da Manhã S.A, 2010.

SANTOS, E. A. dos. **Políticas Públicas no Brasil**, Lumen Juris, 2016.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. [*S. l.*]: Cengage, 2017.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas Públicas**: Conceitos, casos práticos, questões de concursos. [*S. l.*]: Cengage, 2020.

SMANIO, G. P.; BOLFARINI, I. C. da M.; FALEIROS, J. L.; AMARAL, R. R. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**: Trajetórias, conquistas e desafios. [*S. l.*]: Lumen Juris, 2016.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. **Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro. [*S. l.*: *s. n.*], 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_universo_desconhecido_no_federalismo_brasileiro. Acesso em: 1 out. 2024.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**, Atlas, 2010.

ANEXO: ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM PREFEITOS DE MUNICÍPIOS COM MENOS DE 5 MIL HABITANTES DA REGIÃO CELEIRO

EIXO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS

1 – Como surge a maior parte das políticas públicas no município? Elas são formuladas e implementadas com base nas metas previstas no Plano de Governo ou surgem majoritariamente a partir de indução do governo estadual e federal?

2 – Há algum setor (secretaria, coordenadoria etc.) ou pessoa responsável no município pela formulação, desenvolvimento de políticas públicas e acompanhamento das já existentes? Ou isso é responsabilidade de cada órgão para as políticas de sua especialidade?

3 – A maior parte dos recursos para a manutenção e criação de novas políticas públicas vem do próprio município ou por meio de convênios com o Estado, a União? Ou de emendas parlamentares estaduais e/ou federais?

4 – Quais, na sua opinião, são as principais políticas públicas do município que não são decorrentes de programas federais/estaduais (políticas sociais de base, como educação, saúde, assistência social etc.)? Por que elas são consideradas importantes para o desenvolvimento do município?

5 – Os prefeitos da região (AMUCELEIRO, Corede Celeiro etc.) discutem em seus encontros determinados problemas comuns e pensam alternativas para criação de políticas públicas locais comuns na região? Pode dar algum exemplo?

EIXO 2: CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

6 – Em sua opinião, do ponto de vista administrativo, há carência de pessoal qualificado para o desempenho da atividade administrativa? Se sim, qual o possível motivo para isso?

7 – Em sua opinião, do ponto de vista político, há um ambiente de diálogo e construção de consensos entre o Poder Executivo e a Câmara de Vereadores e também entre o Poder Executivo e as Organizações Sociais?

8 – O município faz parte de algum consórcio público? Se sim, em que área? O Consórcio possui algum programa de capacitação para os agentes envolvidos em suas atividades?

9 – O município mantém algum Programa de capacitação para seus funcionários/servidores? Pode exemplificar com o tipo de programas/projetos? As capacitações são desenvolvidas em resposta às demandas dos servidores? Ou a partir da visão estratégica do prefeito e secretários, para aprimorar o serviço em suas respectivas pastas?

10 – Existe cooperação entre os municípios da região para a execução de determinadas atividades? Isso é suprido por meio de Consórcios?

11 – Os prefeitos, em seus encontros regionais, trocam experiências sobre as capacidades de governo e da máquina pública dos municípios? Exemplifique.

EIXO 3: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

12 – Como, na sua visão, o Poder Público pode contribuir para o desenvolvimento, em especial, o desenvolvimento econômico e social?

13 – Quais políticas públicas municipais de seu município o Senhor destaca que impactaram no desenvolvimento econômico e social? Elencar as principais:

14 – O município possui Conselho Municipal de Desenvolvimento ou equivalente? Ele está ativo? Reúne-se regularmente? Em que periodicidade? Quem participa deste Conselho?

15 – Como é a relação do município com o COREDE CELEIRO e a AMUCELEIRO? Há muitas pautas conjuntas a nível de região?

16 – O senhor conhece o Plano Estratégico de desenvolvimento do Corede Celeiro? Há incentivo para que Secretários e servidores conheçam este Plano? Ele é utilizado no processo de elaboração do planejamento municipal (Plano Plurianual, LDO e LOA)?

17 – O município participou da discussão e construção do Plano Estratégico do Corede?

18 – O Plano Plurianual e o Orçamento Anual são discutidos com a comunidade? Como?

EIXO 4: INOVAÇÃO

19 – Como o Poder Executivo trata a inovação na gestão pública? Em seu entender há políticas inovadoras em vigor no município? Quais?

20 – A nível de região há políticas para o tema da inovação? Se sim, quais são e como está a implementação dessas medidas?

21 – Observações finais