

Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local

Luis Roque Klering¹
Christine da Silva Schröder²

RESUMO

No contexto brasileiro, o papel dos municípios cresceu enormemente em importância, principalmente na promoção do desenvolvimento sócio-econômico do seu território, da sua comunidade como um todo, e de cada indivíduo em particular, tanto pela ação direta do seu aparelho administrativo, quanto pela atuação indireta, principalmente via projetos e programas com outros níveis de governo, ou via parcerias com outras instituições, assumindo crescente feição sistêmica. Neste sentido, as políticas e estratégias públicas municipais necessitam contemplar novas responsabilidades e desafios sociais, visando a superar visões tradicionais de atuação, de forma a perceber e atuar melhor na direção da realização das reais expectativas de bem-estar de cada cidadão, da comunidade do lugar, e do território como um todo, objetivando, em síntese, propiciar as condições necessárias para uma vida com importantes indicadores de bem-estar.

Palavras-chave: políticas municipais, estratégias municipais, desenvolvimento territorial, qualidade de vida, gestão territorial.

INTRODUÇÃO

O município integra a Federação brasileira, conforme os Artigos 1º e 18 da Constituição Federal (Brasil, 1988), e possui autonomia político-administrativa e financeira. Como ente da Federação, o seu papel tem crescido enormemente em importância, tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública.

Além dessas dimensões políticas e administrativas, o município também ocupa papel de destaque na promoção do **desenvolvimento sócio-econômico** das pessoas do lugar (seu território), tanto pela ação direta do seu aparelho administrativo, quanto pela ação indireta, especialmente mediante a assunção de novas formas de atuação: via atuação integrada em **projetos e programas** com

¹ Doutor em Administração, Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: lrklering@via-rs.net

² Mestre em Administração, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: christine@ea.ufrgs.br

outros níveis de governo (Estados e municípios), ou via parcerias (**convênios ou consórcios**) com outras instituições (inclusive municípios) e organizações, principalmente do terceiro setor, resultando daí uma atuação com orientação mais sistêmica. Por sua vez, essa **orientação sistêmica** pressupõe:

a) uma ênfase nas relações de cooperação de municípios entre si e com outros entes da Federação;

b) uma visão do município como organismo integrado e dependente dos demais em seu entorno, e não como um ente isolado e dotado de autonomia absoluta;

c) uma estrutura complexa composta por elementos internos constituindo "forças vivas", entre os quais se inclui a sua administração pública (e os poderes constituídos); as entidades representativas de interesses empresariais, sociais, profissionais, religiosos, culturais, esportivos, entre outras; as associações; grupos sociais; comunidades diversas; e entidades do terceiro setor, assim como a sociedade em geral; e

d) uma permeabilidade entre as fronteiras dos diferentes subsistemas institucionais, implicando em reconhecer que tal atuação integrada é complementar à capacidade e à riqueza de gestão. O conceito de participação está inserido nesse contexto, onde se verifica crescente substituição de um padrão patrimonialista, ou carismático, ou mesmo burocrático de comportamento, normalmente fechado em si mesmo, por uma gestão integradora mais aberta, complexa e multifacetada.

O poder executivo municipal desempenha as suas funções por meio de um aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), cuja configuração se orienta segundo as especificidades locais em termos de necessidades de oferta de bens e serviços públicos.

Sob a perspectiva estrutural, portanto, a administração pública de um município pode apresentar-se dividida em administração direta (órgãos) e administração indireta (entidades). Os órgãos caracterizam-se como unidades administrativas que não possuem personalidade jurídica, ao passo que as entidades são organizações que possuem personalidade jurídica própria, além de autonomia administrativa e financeira, embora vinculadas, na qualidade de instrumentos de gestão, a algum órgão (secretaria) da administração direta.

Entretanto, para enfrentar os novos desafios que a sociedade impõe, e de forma coerente com uma visão mais contemporânea de gestão, emergem novos formatos organizacionais que transformam substancialmente a produção de bens e serviços públicos. A mais visível dessas mudanças é a **gestão pública baseada em projetos e programas**, com enfoque mais sistêmico de ação governamental.

Os projetos e programas possuem formatos gerenciais que normalmente são transversais às esferas e mesmo aos níveis governamentais. Como, por exemplo, o PSF, Programa de Saúde da Família, que é conduzido por três níveis de governo. Ainda, os projetos e programas normalmente enfocam o atendimento de necessidades sociais bastante definidas, que integram políticas estruturadas. Sua

forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada por diferentes entes da Federação (União, Estados e municípios), e sua gestão tende a ter forte base em indicadores de desempenho, visando a aferir sistematicamente a sua performance, bem como a deliberar sobre a sua ampliação, redução, ou mesmo descontinuidade.

Assim, a fim de melhor contextualizar esta discussão, este artigo apresenta, a seguir, uma revisão de conceitos fundamentais relacionados ao campo de políticas e estratégias públicas municipais, e seus desdobramentos nas práticas dos municípios; após, enfoca-se o conceito de desenvolvimento territorial, em suas diferentes feições – como resultado de um progresso sócio-econômico de um território, de uma comunidade como um todo, e de cada indivíduo em particular; ainda a seguir, é apresentada uma lista de estratégias relevantes de desenvolvimento municipal, que foram identificadas a partir de várias bases de experiências municipais, e que parecem ter trazido resultados bastante satisfatórios na promoção dos seus níveis de desenvolvimento sócio-econômico; e, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo realizado.

CONCEITOS FUNDAMENTAIS, ORÇAMENTO E EXECUÇÃO

Objetivando uma melhor compreensão acerca da evolução no campo das políticas e estratégias públicas municipais, torna-se conveniente realizar uma breve revisão de alguns de seus elementos conceituais básicos.

Constituem conceitos fundamentais relacionados à formulação de políticas e estratégias públicas municipais, os seguintes:

- a) **política:** é o conjunto de orientações, normas e diretrizes que orientam (de forma imperativa) as decisões e ações de administração de uma organização ou território (tal como um município); assim, pode-se ter políticas de saúde, de educação, de meio-ambiente, de capacitação de recursos humanos, de desenvolvimento regional, de desenvolvimento de microbacias, de desenvolvimento de fronteiras, etc.;
- b) **estratégia:** constitui um mapeamento (inteligente) de ações, visando a alcançar um futuro almejado (objetivo ou missão); também pode ser vista como o caminho definido (conjunto de “passos”) para se alcançar um objetivo; como exemplos, podem ser citados: estratégia de desenvolvimento, de aumento da receita, de formalização da atividade comercial;
- c) **planejamento:** constitui uma parte do processo de gestão, que tem por objetivo definir e alcançar um conjunto de ações, visando a alcançar um futuro almejado. A estratégia, portanto, estará, em parte, expressa no planejamento. Como exemplos de planejamentos, podem ser citados: planejamento do orçamento, da educação, do meio-ambiente. Quando o planejamento enfoca um caráter mais amplo de uma organização ou território, tal como um município tem-se então um planejamento estratégico; existem diferentes

técnicas e métodos de planejamento, largamente utilizadas no âmbito corporativo, e algumas sendo também aplicáveis a estruturas públicas; ainda, no âmbito municipal, também são correntes as técnicas de Consulta Popular, Orçamento Participativo, assim como as próprias sessões legislativas, em que se realizam as discussões políticas de definição das leis, orientando o futuro do território;

- d) **planejamento estratégico:** é o processo de definição das ações de orientação geral de uma organização segundo a estratégia. Contempla uma visão de longo prazo, orientada para grandes objetivos, e que alcança a administração e a sociedade como um todo (Pagnoncelli; Aumond, 2004; Rezende, 2004; Rezende; Castor, 2005; INEPAD, 2008);
- e) **plano:** constitui a materialização do planejamento, num conjunto de ações interdependentes. Note-se que o planejamento é um processo cíclico e virtuoso, ao passo que o plano é a sua formalização em um documento, constituindo um referencial explícito a ser seguido; no âmbito municipal, o orçamento definido pelo PPA (Plano Plurianual), pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e pela LOA (Lei Orçamentária) constitui a materialização do planejamento, ordenado segundo as políticas e estratégias de um município;
- f) **ação:** constitui uma providência visando a alcançar um produto (bem ou serviço), ou conjunto de produtos, que, por sua vez, concorrem para a realização de um objetivo; pode ter um caráter mais restrito (como ação administrativa) ou mais amplo (como ação governamental); neste caso, como ação governamental, pode englobar um projeto, um programa, uma atividade, ou mesmo uma simples operação especial;
- g) **projeto:** constitui um conjunto organizado de ações (às vezes, reunindo pessoas e recursos de diferentes órgãos) que visam à obtenção de um produto ou objetivo com escopo específico, de natureza temporária e com estipulação de custos; como exemplos de projetos, podem ser citados: instalação de uma praça, construção de uma rua, iluminação de uma avenida, acesso à luz a uma comunidade, revitalização do centro de uma cidade, construção de telecentros;
- h) **programa:** constitui uma seqüência de ações estruturadas e sistêmicas no tempo (reunindo os esforços de diferentes pessoas, órgãos, entidades, entes de governo), de caráter orientador, coordenador, executor e avaliador, e que viabilizam o alcance de objetivos (finalísticos ou de apoio administrativo). São exemplos de programas o Programa de Saúde da Família – PSF, o Bolsa-Família e o FUNDAT (Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi-RS);
- i) **atividade:** é uma operação realizada de forma contínua e permanente, visando a atingir um objetivo; como exemplos de atividades, podem ser citados: limpeza urbana, combate à poluição, combate ao comércio informal, manutenção de praças, segurança nas escolas;
- j) **operação especial:** constitui uma ação de realização de despesa via transferência de recurso (obrigatória, voluntária ou outra), em favor de outros entes da Federação (na forma de transferência de receita) ou de pessoas jurídicas e físicas (na forma de subsídio, subvenção, auxílio, contribuição,

doação, indenização, ressarcimento, provento de inatividade, pagamento de sentença, etc.).

Definição de políticas e estratégias públicas a partir do orçamento: PPA, LDO e LOA

Na administração pública brasileira, o processo de definição das políticas e estratégias dos três níveis de governo (União, Estados e municípios) é realizado pelo orçamento, que é constituído por três partes ou peças vinculadas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Tem uma conotação estratégica e política, que está materializada num plano. É elaborado no primeiro ano de mandato do governante (prefeito de município, governador de Estado ou presidente da República), para vigorar nos quatro anos seguintes.

Em seu artigo 165, parágrafo 2º, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) refere que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, e orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar 101/2000 (Brasil, 2000) ampliou o escopo da LDO, que passou a dispor, também, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, controle de custos e avaliação de resultados de programas financiados com recursos do orçamento, metas fiscais, riscos fiscais e critérios de limitação de empenho, nas hipóteses de superação de limites de endividamento e de restar comprometido o alcance das metas fiscais.

Já a Lei do Orçamento Anual (LOA) é elaborada no primeiro semestre de cada ano, e orienta a confecção da LOA no segundo semestre. Assim, pode-se verificar que a LDO também tem uma conotação estratégica e política, materializada num plano de metas e prioridades. A LOA sintetiza o fluxo monetário de entradas de receitas e de saídas de despesas, e informa as atividades financeiras que devem gerar receitas para atender às necessidades coletivas (despesas), bem como a distribuição do ônus de custear o funcionamento do Estado. Constitui, assim, um plano de realização de receitas e despesas, que é definido e aprovado pelo Legislativo, por meio da Lei do Orçamento, para ser seguido rigorosamente pelo Executivo.

Execução de programas, projetos e atividades no âmbito do desenvolvimento local

Os programas, projetos e atividades têm em comum o fato de explicitarem *objetivos*. Em termos gerais, os objetivos dos projetos, programas e atividades seriam:

- o de **gerar diferentes produtos da ação governamental na forma de bens públicos** (praças, escolas, postos de saúde etc.) ou serviços públicos (educação, saúde, fiscalização tributária etc.); e
- o de **gerar (e institucionalizar) mudanças (transformações) sócio-econômicas, administrativas, políticas, culturais e tecnológicas** num contexto social, que se expressa, então, num crescente nível da qualidade de vida e do desenvolvimento num dado território, como o de um município, por exemplo.

O segundo objetivo pode ser considerado tão ou mais importante do que o primeiro. Por exemplo, mais do que garantir o sustento de famílias carentes, o Programa Bolsa-Família do Governo Federal tem por finalidade implícita institucionalizar várias transformações ou impactos nos lugares de aplicação: de caráter social nas famílias, de caráter político, econômico no entorno, administrativo nas prefeituras, e outros mais.

A execução de projetos, programas e atividades de desenvolvimento local pode ser realizada (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004) de forma:

- **direta:** quando as ações são geradas e executadas diretamente pelos próprios governos (locais); ou
- **descentralizada:** quando as ações ocorrem via atuação integrada com outros níveis de governo (Estados e municípios) ou via parcerias (convênios ou consórcios) com outras instituições e organizações, principalmente do terceiro setor; a descentralização constitui fator importante de desenvolvimento, o que vem sendo intensificado com a Reforma do Estado Brasileiro (de 1995) e, também, pela crescente atuação mais integrada (e sistêmica) dos governos.

Este enfoque descentralizado de atuação, particularmente, constitui uma tendência mais recente, acentuando uma postura inaugurada com as experiências iniciais de integração de ações na área da saúde, como as do Sistema Único de Saúde-SUS (Lei nº 8.080/90), do PAB (Piso de Atenção Básica, criado pela Portaria nº 1.882/GM 12/97), assim como diversos outros Programas (principalmente na área social) que foram sendo propostos na década de 1990 em diante.

Criou-se, assim, a consciência de que os governos dos diferentes níveis devem articular suas ações (projetos, programas e atividades) com enfoque mais sistêmico, integrando, por meio de diferentes ações, diferentes níveis de governo, entidades e a sociedade civil, como já acontece com a REDESAN (Rede de Equipamentos Sociais Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social), os Territórios da Cidadania (da Casa Civil do Governo Federal), as Ações Integradas de Segurança Pública (da Agenda 2020, em fase de proposição pela FIERGS-Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, para o

Governo do Estado do Rio Grande do Sul) e o Programa Luz para Todos (do Ministério das Minas e Energia do Governo Federal), por exemplo.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Boisier (1992) define desenvolvimento territorial como sendo um processo de transformação social sustentada, e que tem por finalidade gerar progresso sócio-econômico de um território, da sua comunidade como um todo e de cada indivíduo em particular.

Na visão do mesmo autor, esse desenvolvimento depende da efetividade e da interação potencializada de diferentes atores e elementos: **atores** da estrutura administrativa e política da Administração Pública, membros da sociedade em geral, lideranças, coletivos, corporativos, agentes do sistema educacional e centros científicos, para os quais figuram, como principais **atitudes**, uma abertura externa, competição aliada a cooperação e descentralização da administração, e, como principais **ações**, uma gestão integrada e estratégica – sistêmica, de longo prazo e orientada ao interesse público, a realização de investimentos financeiros e a constante proposição de projetos, com controle dos gastos e gestão das informações.

Outros fatores influenciadores do desenvolvimento seriam, ainda, a criação de opções pelo turismo; a existência de recursos naturais; e a obtenção eventual de uma *sorte* (através de investimentos públicos, privados ou do terceiro setor).

Desta maneira, o Executivo de um município tem o importante papel de “orquestrar” sua variada estrutura administrativa direta e descentralizada, visando a promover um crescente desenvolvimento do seu lugar ou território. Precisa empreender esforços visando a aperfeiçoar as articulações das áreas-meio e finalísticas, como as áreas da fazenda, educação, saúde, obras, agricultura, indústria, comércio e outras, com os eixos econômicos dinâmicos do lugar. Precisa, também, ampliar as redes de interação e cooperação da administração pública, tanto com organismos da sociedade civil local e da região, quanto com órgãos e entidades estatais de outros entes da Federação, tais como as universidades, os centros e institutos de pesquisas, dentre outros.

Com uma visão mais aberta e atenta para as diferentes necessidades e expectativas dos munícipes, o Executivo pode realizar novos direcionamentos de ações, como o fortalecimento do turismo em suas diferentes expressões (turismo rural, de aventura, gastronômico, religioso, etc.); da agricultura, da indústria, entre outras áreas capazes de dinamizar o desenvolvimento da economia local, destacadamente em termos de emprego e renda, e seus desdobramentos. Esses desdobramentos, por sua vez, geram externalidades, que demandarão novas políticas públicas para, por exemplo, se enfrentar os fenômenos do aumento da produção de lixo, das migrações e da ocupação desordenada do espaço urbano, de impactos ambientais de todas as ordens, e da necessidade de ampliação da oferta

de bens e serviços relacionados à educação, à saúde, ao combate à violência, entre outros reflexos sistêmicos (interdependentes).

Um aspecto importante a ser destacado na definição de desenvolvimento territorial é de que ele deve ocorrer na comunidade como um todo, contemplando, assim, elementos que interessam a todas as pessoas de um lugar, já que uma **comunidade** é conformada por múltiplas características: a existência de objetivos comuns; a interação entre seus integrantes, mantendo intercâmbios de diferentes propósitos: afetivos, informativos, econômicos, sociais e outros; a expressão de formas comuns de entendimento (mesmo que via diferentes linguagens); a construção de um mundo com significações próprias; a existência um pensamento coletivo, embora individualmente sempre peculiar; e a presença de uma identidade, calcada na diversidade e pluralidade do lugar. **Desenvolver um lugar implica, portanto, em desenvolver o seu sentimento de comunidade.**

Finalmente, o desenvolvimento territorial deve estar calcado no progresso sócio-econômico de cada pessoa em particular. Neste conceito de Boisier (1992), toma-se o sentido mais amplo da expressão **progresso sócio-econômico**, traduzindo-o por **qualidade de vida** de uma pessoa, de um lugar.

A abordagem da *capacitação*

Mas, o que seria qualidade de vida? A **qualidade de vida** almejada pode ser definida como **capacitação** (Sen, 2000; Porsse, 2006) para viver uma vida com bem-estar, em que capacitação tem o sentido de capacidade (ou habilidade com liberdade) para se alcançar **funcionamentos**. Funcionamentos, por sua vez, podem ser descritos como se referindo “àquilo que se gostaria de fazer e ter na vida”. São as várias coisas que alguém considera valioso fazer ou ter.

O indivíduo ter uma vida longa, estar bem nutrido, bem vestido, saudável, bem educado, bem abrigado; e evitar a morte prematura, a morbidez, a fome, a subnutrição e doenças representam exemplos de funcionamentos básicos. Já, ter auto-respeito, preservar a dignidade humana e se integrar socialmente, através da participação na vida da comunidade e do relacionamento com outras pessoas, constituem funcionamentos mais complexos. As capacitações de uma pessoa, por sua vez, representam a sua liberdade em alcançar combinações alternativas de funcionamentos, isto é, a liberdade para alcançar vários estilos de vida possíveis, ou, ainda, para levar o tipo de vida que se valoriza ou que se tem razão para valorizar. O conjunto de capacitações de uma pessoa a guia em direção a uma opção ou orientação (vetor) específica, em um mapa de múltiplos funcionamentos. Assim, o bem-estar de uma pessoa depende de um conjunto de oportunidades reais – influenciadas por restrições individuais e sociais – disponíveis para realizar coisas que se considera valiosas.

Em âmbito municipal, os funcionamentos podem ser providos ou ativados pelas estruturas de administração direta e descentralizada, proporcionando condições que melhoram a vida dos cidadãos em aspectos como, por exemplo:

- renda (suficiente);
- educação (de qualidade);
- saúde (de qualidade);
- saneamento (em nível adequado);
- água (de qualidade);
- habitação (adequada);
- opções de cultura, esportes e lazer;
- opções de convivência;
- ambiente saudável (sem poluição);
- opções de transporte;
- segurança (garantia de);
- opções de acesso a notícias e informações;
- opções políticas;
- opções de associação;
- opções de crença;
- opções de profissão;
- opções de expressão;
- opções de formas de vida.

Deste modo, as políticas públicas devem oferecer meios, recursos e condições para que as pessoas alcancem realizações ou funcionamentos; e, mais que isso, possam levar o tipo de vida que quiserem e têm razão de valorizar, escolhendo uma combinação própria (pessoal) de funcionamentos *valiosos*. É claro que, neste sentido, a renda tem uma importância para que as pessoas alcancem as suas realizações, mas ela não constitui um objetivo em si mesma, sendo empregada apenas como um meio, juntamente com outros fatores, para a realização de "coisas valiosas".

A provisão de funcionamentos é, ainda, insuficiente para que pessoas usufruam de uma vida com qualidade, ao passo que esses funcionamentos podem não fazer sentido, ou não terem *valor* para alguém. Um avanço ocorre quando uma pessoa (cidadão) alcança a capacidade (ou habilidade com liberdade) de realização do funcionamento. Assim, as políticas públicas devem oferecer os meios, recursos ou condições para que as capacitações das pessoas sejam encontradas e para que, em consequência, elas alcancem as suas realizações.

Por exemplo, para que uma pessoa tenha a capacitação de ser saudável, recursos como água limpa, saneamento básico, acesso a médicos, conhecimentos sobre noções de saúde, proteção de infecções e doenças devem estar presentes. Para que tenha uma participação real na política e na vida da comunidade, essa pessoa deve ter acesso a um sistema educacional de qualidade. Para algumas capacitações, podem ser suficientes intervenções via recursos financeiros; porém,

para outras capacitações, são necessários outros *inputs* mais complexos relacionados à garantia efetiva de proteção das capacidades de pensamento, participação política, práticas sociais e culturais, etc.

Na expectativa de objetivar diferentes capacidades que qualificam a vida de pessoas, segundo as noções propostas por Sen (2000), Nussbaum (2000) propôs uma lista de capacitações humanas centrais ou oportunidades a funcionar, contendo diferentes itens de qualidade de vida a serem atendidos, que podem ser assumidos como constituindo um conjunto de itens de referência a serem alcançados pelas pessoas, com apoio das ações dos poderes públicos, especialmente de nível municipal:

- **capacidade para viver uma vida longa e tranqüila;**
- **capacidade de saúde física:** de estar bem nutrido, de ter abrigo, de ter filhos;
- **capacidade de integridade física,** podendo ir e vir com confiança e livremente, estando livre da violência sexual, da violência doméstica e do abuso infantil; ter oportunidade de satisfação sexual;
- **capacidade de pensar,** imaginar e sentir;
- **capacidade de emocionar-se;**
- **capacidade de planejamento da própria vida;**
- **capacidade de afiliação,** de reunir-se em grupos formais ou informais; de viver em sociedade;
- **capacidade de auto-respeito** e não-humilhação;
- **capacidade de viver em convívio com a natureza** (com animais, plantas e o meio-ambiente);
- **capacidade de rir e de divertir-se;**
- **capacidade de participar ativamente de escolhas políticas;**
- **capacidade de ter direitos de propriedade.**

O que se espera é que a estrutura de um município, organizada em termos de aparelho administrativo próprio, de entidades e de ações, venha ao encontro do atendimento desse amplo significado de qualidade de vida dos seus cidadãos. Destarte, os diferentes órgãos de governo da administração direta (as diferentes assessorias e secretarias de governo, gabinetes e outros), as diferentes entidades da administração indireta (fundações, autarquias, departamentos e outros) e as diferentes ações de governo (projetos, programas e atividades) devem ser organizados de forma a atender de maneira efetiva esta ampla gama de demandas e expectativas de vida dos munícipes.

ESTRATÉGIAS RELEVANTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

As estratégias de desenvolvimento local, conforme a conceituação inicialmente exposta, constituem conjuntos de ações orientadas para o alcance de um objetivo definido: o desenvolvimento sócio-econômico local sustentável. As pressões e os desafios persistentes impostos recentemente ao Estado (em sentido amplo, incluindo os governos dos três níveis: municípios, Estados e União) têm criado novos caminhos na gestão pública, nos quais a inovação e a mudança surgem como estratégias fundamentais.

A fim de se lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico, novos arranjos institucionais são constituídos, novas políticas são implementadas e novos atores participam dos processos de gestão pública e da formulação e implementação das políticas públicas, consolidando-se, assim, uma transformação no setor público, com ênfase na articulação entre governo e sociedade civil (UNDP, 1997).

A análise de um expressivo número de experiências de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico de municípios do Brasil, seja no âmbito do Programa de Gestão Pública e Cidadania (Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2008), seja no âmbito da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2008), ou ainda no Núcleo de Tecnologias em Gestão Pública da Escola de Administração da UFRGS, entre os anos de 1986 e 2007 (Klering, 2006), permitiu identificar e elencar algumas importantes estratégias de sucesso de gestões municipais brasileiras na promoção da melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos e na elevação do seu nível de desenvolvimento sócio-econômico.

Neste contexto, algumas das estratégias identificadas foram as seguintes:

- a) **assentamento da economia de municípios sobre empreendimentos industriais dinâmicos**, assim entendidos aqueles capazes de gerar maior valor agregado na produção, assim como maior nível de emprego e renda; as indústrias com orientação empreendedora, principalmente quando organizadas na forma de cadeias produtivas, ou como *clusters* (reuniões de empresas semelhantes), tendem a gerar um ambiente de estímulo à intensificação da produção, bem como ao constante aprimoramento e desenvolvimento de inovações tecnológicas e de novas opções de empreendimentos;
- b) **busca de vocações econômicas novas**, baseadas em novas matrizes de produção, desatreladas de históricos de fracassos; é importante que os municípios tenham disposição para prospectar novas opções de produção, principalmente em áreas e setores mais dinâmicos e tecnológicos;
- c) **desenvolvimento de opções de produção baseadas em novas e mais complexas tecnologias**, que estimulam a capacidade de inteligência, a busca de soluções criativas, inovadoras e engenhosas e o espírito de empreendedorismo;

- d) **produção com agregação de valores**, fomentando a produção com base mais tecnológica, evitando a venda de produtos “in natura”, que não tenham sofrido processos de acabamento;
- e) **valorização da capacidade de ação e empreendimento de pessoas nos respectivos locais**, de forma a estabelecer vocações empresariais com maior envolvimento e comprometimento local, com impactos sobre a capacidade de empreendimento de outras pessoas do lugar, que também possam vir a ser agentes ativos e co-responsáveis pelo desenvolvimento, sem esperar soluções “milagrosas” de outros lugares ou escalões; o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi-RS (FUNDAT) seria um exemplo de iniciativa de valorização com o objetivo de viabilizar a transformação de pequenas propriedades de cultura de subsistência em unidades rurais produtivas. Durante o período de implementação do programa, a Prefeitura apoiou técnica e financeiramente a construção de aviários, pocilgas e “mangueiras” de leite, assim como a plantação de pomares de árvores frutíferas, possibilitando uma extraordinária melhoria de produtividade das tradicionais propriedades rurais do Município;
- f) **discussão conjunta de alternativas próprias de desenvolvimento sócio-econômico**, que desta forma sejam melhor assimiladas e assumidas pela sociedade local;
- g) **fomento à formação de redes, associações, *joint-ventures*, *clusters*, etc.** Essa estratégia pode ser ilustrada pelo Projeto Mandaçaia, criado no final de 2002 pelo Consórcio Ambiental Quiriri (Campo Alegre, São Bento do Sul e Rio Negrinho), com parceria da Associação de Apicultores de Campo Alegre (APICAMPO), em Santa Catarina. O Projeto alia a produtividade econômica à preservação ambiental em uma região rica em recursos hídricos e vegetais, mas ameaçada pela principal atividade de exploração de madeira e pela indústria de móveis. O Projeto também evidencia a postura da sociedade civil organizada, ao lado do Consórcio Quiriri, em defesa da sustentabilidade da produção e da preservação ambiental, beneficiando os apicultores na produção de um produto diferenciado, com qualidade, orgânico e em boa quantidade, e a população em geral, com qualidade de vida melhor em um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- h) **inter-relacionamento do setor público (governo municipal) com o setor privado (empresas) e o terceiro setor (associações, ONGs, sindicatos, etc.)**, unindo, desta forma, esforços para a consecução de objetivos na realização de eventos, na preservação do meio ambiente, na viabilização de ações, e na solução de problemas;
- i) **fomento à formação e ao desenvolvimento de centros tecnológicos**, tais como incubadoras, centros de pesquisa, laboratórios e escolas técnicas, com infraestrutura e ambiente próprios para impulsionarem o desenvolvimento de pequenas empresas, situadas em fases mais iniciais do seu ciclo de vida;
- j) **solução de problemas sociais básicos com escala** (na forma de projetos, programas e ações), visando a alcançar luz para todos, rede de internet para a

sociedade em geral, escolas e saúde de qualidade, habitação popular, estradas, garantias de segurança e infraestrutura de serviços básicos. Exemplificando essa estratégia, tem-se o projeto da Rede Iluminar da Prefeitura de Campinas (São Paulo), criado em 2001, conectando vários serviços, instituições municipais e estaduais (de saúde, educação, segurança pública) e organizações da sociedade civil para o atendimento humanizado das vítimas de violência sexual e doméstica, e cujas ações são orientadas pelo conceito ampliado de saúde, o qual envolve aspectos psicológicos, físicos e sociais na busca da qualidade de vida e da saúde do ser humano;

- k) **implementação de processos administrativos eficientes, eficazes e completos**, com planejamento, organização das estruturas, coordenação de esforços e controle de ações internas e externas. As avaliações anuais realizadas pela CNM (Confederação Nacional de Municípios) das gestões dos Municípios do Brasil pelo IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão Interna e Social) constituem uma forma importante de verificação da qualidade de gestão dos mesmos, em diversas áreas de atuação;
- l) **ênfase na descentralização de ações, na busca de crescente flexibilização, na promoção de parcerias e de inter-relacionamentos**;
- m) **abertura “para o mundo ao redor”**, fomentando o turismo interno e externo (para dentro e para fora), com incentivo à aprendizagem de idiomas; promoção de visitas a feiras; organização de feiras próprias; fomento à participação em cadeias, redes (Goldsmith; Eggers, 2006) e *joint-ventures*;
- n) **valorização da identidade própria**, da cultura, da capacidade e potencialidade das pessoas de cada lugar, promovendo assim a auto-estima das pessoas e dos lugares, por mais simples que sejam;
- o) **busca de pessoas e de organizações capacitadas**; de talentos; de lideranças; de novas tecnologias; de novas opções de produção;
- p) **realização de boas gestões municipais**, atentando para aspectos fiscais, de responsabilidade interna – visando a obter eficiência interna – e externa, objetivando a geração de resultados para a sociedade, com eficiência e efetividade nas ações (Klering; Stranz; Gobetti, 2007). Para tanto, podem ser empreendidos esforços de emprego de tecnologias de modernização do sistema tributário local, visando a aumentar a arrecadação, racionalizar custos, e obter eficiência na aplicação de novas técnicas e métodos. Desta forma, adicionalmente, um município fortalece sua identidade como ente autônomo da Federação, melhora a qualidade do serviço, e reduz o custo na prestação dos serviços aos cidadãos. A internet constitui um excelente instrumento de interação de cidadãos com a prefeitura, que pode agilizar e simplificar o fornecimento de diferentes serviços públicos, facilitar a vida dos cidadãos e melhorar a gestão e o controle social; e
- q) **realização de gestões com ética**, confiança, responsabilidade social e compromisso público; o melhor estímulo que uma prefeitura pode dar a seus cidadãos é o seu exemplo; o dever deve ser realizado primeiro na própria casa, antes de ser cobrado dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias que têm contribuído para o desenvolvimento sócio-econômico de municípios desdobram-se, geralmente, em diferentes ações inovadoras. As diferentes ações, na forma de projetos, programas e atividades, é que traduzem e realizam, no cotidiano, as políticas e estratégias de um município.

Qual a capacidade de impacto de ações governamentais na transformação de realidades? A capacidade de impacto real destas ações está ligada à inovação de uma ação governamental, em dado contexto, que pode ser desde “muito simples” (tal como num município de grandes carências), até outro extremo de “muito avançado” (tal como acontece em municípios que já estão mais desenvolvidos e com redes complexas de serviços). Assim, uma prática (ou ação governamental) pode ser bastante simples, mas, ao mesmo tempo, ser bastante inovadora num contexto de grandes carências sociais e administrativas.

A relevância de uma prática inovadora pode ser avaliada pelos atributos que ela contém (ou carrega), que, por sua vez, podem gerar importantes transformações no respectivo meio social. Os atributos constituem as qualidades próprias ou características essenciais (ou especiais) que os qualificam e identificam.

É através das ações públicas inovadoras que, principalmente, os gestores operam as transformações e realizam as políticas e estratégias. Ocorre, por assim dizer, um retorno à origem, no momento em que as ações concretizam os objetivos idealizados.

Inovações podem acontecer sob diferentes formas, como, por exemplo, via projetos e programas que:

- a) introduzem mudanças qualitativas e quantitativas em relação à práticas anteriores;
- b) melhoram a infra-estrutura de vivência do público-alvo;
- c) consolidam e ampliam o diálogo dos cidadãos com suas prefeituras;
- d) estimulam a construção de diferentes articulações; e
- e) simplificam a vida dos cidadãos (Klering; Andrade, 2006).

Em suma, tais exemplos são apenas alguns dentre muitos possíveis, e que, de modo geral, apontam para a necessidade de os governos, sobretudo os de nível municipal, manterem uma postura mais atenta às vozes e expectativas dos seus cidadãos, visando a contribuir para que eles sejam cada vez mais capazes de viverem uma vida com crescente bem-estar; ou que, na definição de Sen (2000), tenham as condições suficientes para viverem *uma boa vida*.

Municipal public policies and strategies: new challenges and perspectives for local development

ABSTRACT

In the Brazilian context, the role of municipalities has grown enormously in importance. This is especially evident in the promotion of the socioeconomic development of their territory, their community as a whole, and specifically each individual. It occurs through both the direct action of its administrative apparatus and its indirect action, mainly through projects and programs with other levels of government, or partnerships with other institutions, thereby assuming growing systemic characteristics. Like wise, the municipal public strategies and policies need to deal with new social responsibilities and challenges, aiming at replacing traditional views of operation. Improving focus so as to become more aware and advance operations towards meeting real expectations of well-being for each citizen, the area's community and the territory as a whole, aiming, in synthesis, at favoring the necessary conditions for a life with important indicative of well-being.

Keywords: municipal policies, municipal strategies, local development, quality of life, local management

BIBLIOGRAFÍA

BOISIER, S. El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos). Cusco: Centro de Estudos Regionales Andinos, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.

_____. Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000.

CAULLIRAUX, H.; YUKI, M. Gestão pública e reforma administrativa. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. Seção de Estudos Técnicos, 2008. Disponível em: <http://www.cnm.org.br> . Acesso em: 18 abr. 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 1999.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. A Nova Administração Pública em ação. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FERRER, F.; LIMA, C. Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GASPARINI, D. Direito administrativo. 4ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

INEPAD. Apostila da Aula 3 da disciplina Estratégias de Regionalização do Desenvolvimento e Parcerias para o DRS, 2008. Curso MBA em Desenvolvimento Regional Sustentável (MBA-DRS). Ribeirão Preto: INEPAD – Instituto de Ensino e Pesquisa em Administração, 2008.

KLERING, L.R. Análise do desempenho econômico dos Municípios do RS em 2006, 2006. Disponível em: <http://www.terra gaucha.com.br/economia.htm>. Acesso em: 18 abr. 2008.

KLERING, L.R.; ANDRADE, J.A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P; PINHO, J.A (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.77-96.

KLERING, L.R.; STRANZ, E.; GOBETTI, S.W. Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006. In: Revista Redes, v.12, n. 2, mai-ago/2007, p.196-217.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998. 23ª ed.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/plano_gestao.htm . Acesso em: 18 abr. 2008.

NUSSBAUM, M. C. Women and human development: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PAGNONCELLI, D.; AUMOND, C. W. Cidades, capital social e planejamento estratégico: o caso Joinville. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PINHO, J.A.G.; SALDANHA, M. W. O que faz o Governo Municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectiva. In: XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 2000, Florianópolis. Anais..., Florianópolis: ANPAD, 2000, p.1-15.

PINTO FERREIRA, L. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989, 7v.

PORSSE, M.C.S. A abordagem da capacitação como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações estatais: um estudo de caso das políticas públicas dos Municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PORSSE, M.C.S.; KLERING, L.R. Estratégias e casos de sucesso na área de governos locais. Confederação Nacional de Municípios, 2007. In: CNM.

Confederação Nacional de Municípios. Seção de Estudos Técnicos. Disponível em: <http://www.cnm.org.br> . Acesso em: 18 abr. 2008.

PROGRAMA DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br> . Acesso em: 18 abr. 2008.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria new public management. In: I Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. Anais ..., Rio de Janeiro: ANPAD, 2004, p.1-16.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIRAQUE, V. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites da Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. In: Revista de Administração de Empresas, v.40, n.3, jul-set/2000, p. 45-65.

TEMER, M. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2001.

TENDLER, J. Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan e ENAP, 1998.

UNDP. United Nation Development Programme. Human Development Report 1997. New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <http://www.undp.org> . Acesso em: 06 jan. 2003.