

O CONTEXTO DAS ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS SEGUNDO OS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROBLEMÁTICA DA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Cintia Silvia Carvalho¹

Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, Paraná, Brasil.

Email: cintiasilvia90@gmail.com

Resumo

Pensar a oferta quantitativa e qualitativa de serviços nos municípios brasileiros remete para os documentos que tratam das suas atribuições. Assim, para a compreensão das obrigações jurídico institucional pertencente à esfera municipal quanto à oferta de serviços públicos, buscou-se no presente inserto textual contextualizar os princípios da Constituição Federal e seus desdobramentos e o impacto na realidade da gestão local dos municípios. São caracterizadas as atribuições assumidas pelos municípios após o processo de descentralização político e administrativo dos entes federativos, que estabeleceu maiores responsabilidades à gestão local, assim como as obrigatoriedades em oferecer determinados serviços públicos. Por meio dessas novas atribuições, surgem novos desafios para os municípios quanto à acessibilidade dos serviços públicos na escala local e a urgência por planejamento adequado capaz de lidar com as novas responsabilidades e que possibilite a inserção da comunidade nas tomadas de decisão da vida urbana.

Palavras-chave: Município; Constituição Federal; Serviços públicos.

THE CONTEXT OF MUNICIPAL POWERS UNDER THE PRINCIPLES OF FEDERAL CONSTITUTION AND THE PROBLEM OF THE OFFER OF PUBLIC SERVICES

Abstract

Think the quantitative and qualitative supply of services in Brazilian municipalities refer to the documents dealing with their duties. So, for the understanding of the institutional legal obligations pertaining to the municipal level as the provision of public services, it sought to insert text in this context the principles of the Constitution and its consequences and the impact on the reality of the local management of municipalities. They characterized the duties assumed by the municipalities after the process of political and administrative decentralization of federal entities, which established greater responsibility to local management, as well as obrigatoriedades to provide certain public services. Through these new responsibilities, new challenges for municipalities regarding the accessibility of public services at the local scale and urgency for proper planning able to handle the new responsibilities and that allows the inclusion of the community in decision-making of urban life.

Keywords: Town; Federal Constitution; Public services.

LE CONTEXTE DE COMPÉTENCES MUNICIPALES EN VERTU DES PRINCIPES DE CONSTITUTION FÉDÉRAL ET LE PROBLÈME DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS

Résumé

Pensez l'offre quantitative et qualitative des services dans les municipalités brésiliennes se référer aux documents traitant de leurs fonctions. Ainsi, pour la compréhension des obligations juridiques institutionnelles relatives au niveau municipal que la fourniture de services publics, elle a cherché à insérer du texte dans ce contexte, les principes de la Constitution et de ses conséquences et l'impact sur la réalité de la gestion locale des municipalités. Ils ont caractérisé les fonctions assumées par les municipalités après le processus de décentralisation politique et administrative des entités fédérales, qui ont établi une plus grande responsabilité à la gestion locale, ainsi que obligations pour fournir certains services publics. Grâce à ces nouvelles responsabilités, de nouveaux défis pour les municipalités en ce qui concerne l'accessibilité des services publics à l'échelle locale et de l'urgence d'une planification adéquate capable de gérer les nouvelles responsabilités et qui permet l'inclusion de la communauté dans la prise de décision de la vie urbaine.

Mots-clés: Ville; Constitution fédérale; Les services publics.

Introdução

O atual contexto político e administrativo vivenciado pelos municípios brasileiros esbarra nas mudanças do cenário nacional, que perante o processo descentralizador, assumiu diversas atribuições e responsabilidades.

A nova autonomia assumida pelos municípios influencia em mudanças na estrutura administrativa local que, se assumida de forma responsável e pautada em um planejamento comprometido, pode contribuir com melhorias no cenário da oferta e serviços públicos à comunidade local.

A problemática da oferta de serviços públicos é alvo de críticas em todo o território nacional e não envolve apenas a população urbana, mas também os moradores que estão localizados nas áreas rurais, ou distritos, que direta ou indiretamente, dependem desses serviços públicos. No contexto de pequenos municípios, os consórcios intermunicipais têm representado uma alternativa para atender a demanda local, por meio da regionalização de serviços que resultam em relações compartilhadas entre os associados.

As relações intermunicipais são medidas que visam promover o acesso da população aos serviços públicos. Os consórcios de saúde são experiências relativamente recentes no Brasil e que apresentaram crescimento em vários grupos e organizações municipais, a fim de facilitar os encaminhamentos dos moradores até os tratamentos

necessários. Essas relações intermunicipais têm favorecido a gestão compartilhada entre os núcleos urbanos para suprir as demandas e urgências dos habitantes.

Neste inserto textual são discutidos os princípios da Constituição federal que norteiam as responsabilidades competentes aos municípios, e sobre a oferta e acessibilidade dos serviços públicos nas pequenas localidades, sendo um desafio para a gestão local.

As atribuições municipais e o processo de descentralização político administrativa

No âmbito jurídico institucional brasileiro, os princípios legislativos que fazem parte da Constituição Federal estabeleceram obrigações destinadas às políticas urbanas e ao conjunto de leis que permeiam o espaço urbano e a oferta de serviços.

Anteriormente, os poderes públicos centralizavam nas esferas estaduais e federais todas as tomadas de decisões. Com a Constituição de 1988, vários princípios destinaram ao município maiores responsabilidades, recebendo diversas atribuições e competências.

A Constituição de 1988 foi elaborada pelo Congresso Constituinte, em que foram reunidos deputados e senadores eleitos em 1986. As diretrizes que compõem a Constituição levaram um ano e oito meses para serem executadas e permitiram avanços na saúde, por meio do Sistema Único de Saúde, além da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente e do novo Código Civil (PLANALTO PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015).

Ao longo dos anos, a Constituição passou por várias alterações, por meio das emendas complementares, que adequaram seus princípios de acordo com as exigências populares e governamentais.

As atribuições gerais que competem em comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são estabelecidas pela Constituição no artigo 23 e destacam a necessidade de proporcionar à população, os meios necessários de acesso à cultura, educação e ciência. Os incisos IX e X visam a “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos [...]” (BRASIL, 1988).

Aos municípios, estabeleceu-se no artigo 30, a função de providenciar atendimentos que envolvam o interesse local, assim como complementar a legislação federal e estadual, em temas hábeis às suas aptidões. Cabe ao município arrecadar tributos e realizar as respectivas

aplicações financeiras e copilar pela organização dos Distritos municipais, respeitando as exigências impostas pela legislação estadual (BRASIL, 1988).

Afirma ainda o propósito de manter o vínculo da União, na busca de suprir os serviços públicos:

- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (BRASIL, 1988).

A hierarquização apresentada pela Constituição Federal promove o vínculo entre os poderes e os entes federativos. Esta relação busca uma capacidade de auto organização, autogoverno, e ainda na autoadministração entre todas as esferas de poder, de acordo com as suas limitações políticas. O município assumiu, assim, maiores responsabilidades quanto a tomada de decisões pertinentes à administração política e financeira. Por meio das atribuições elaboradas, fica clara a repartição de competências para cada entidade, além de promover também autoridades comuns que inferem no compartilhamento de decisões (SENRA, 2009).

Referente à problemática do acesso à moradia, que gera polêmicas em âmbito nacional, a Constituição, no artigo 23, IX; X dispõe sobre a promoção de programas voltados às políticas de habitações e à melhoria das condições das residências e de saneamento básico, além de impedir os fatores que levam ao crescente índice de pobreza e às manifestações da marginalização, por meio da integração social de todos os setores da sociedade, em especial para a classe desfavorecida: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988).

Contudo, conforme aponta a Fundação João Pinheiro (2018), em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, aponta um *déficit* habitacional¹ nacional 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural.

¹ A Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro - FJP tem elaborado, nos últimos anos, estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil. O estudo do Déficit Habitacional no Brasil 2015 é o décimo segundo volume da série de estudos, e apresenta as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais no país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 13)

Além disso, o *déficit* encontrado é inferior nas áreas metropolitanas do que nas não metropolitanas. O Sudeste brasileiro concentra 39% do *déficit* habitacional do país. Outros 31% se concentram no Nordeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Os dados demonstram a necessidade da execução dos elementos abordados pela Constituição Federal, uma vez que grande parte da população brasileira ainda necessita de moradias adequadas, pois as habitações se enquadram como irregulares.

Contudo, quando se refere à pobreza urbana, não se pode apenas considerá-la pelo aumento populacional das últimas décadas. Essa variação demográfica não é recente, mas tem se acentuado nos últimos anos. Isso ocorre em virtude de um processo de urbanização conduzido, ou seja, a partir de ideologias que contribuíram para a concretização desse fenômeno que são as cidades atuais (SANTOS, 2009).

Esclarece o autor, que o grande erro é considerar a urbanização como uma variável independente, ou como uma situação apenas resultante de um processo. É denominada de epifenômeno². São nesses espaços criados, que as cidades se tornaram locais privilegiados de impactos resultantes das modernizações (SANTOS, 2009).

As cidades são guiadas, então mediante objetivos preestabelecidos, por uma classe interessada, construídas em pontos do espaço que oferecem uma rentabilidade máxima. “O processo é velho, mas agravou-se recentemente. Por conseguinte, procurar as explicações e os remédios a partir do próprio problema urbano significa simplesmente lutar contra os sintomas do mal sem procurar suas causas” (SANTOS, 2009, p.26).

Logo, a problemática da pobreza está ligada a uma crise global e não se limita apenas a uma crise urbana. Além disso, as condições dos países que detêm o poder de comandar a economia mundial exercem forte atuação sobre os países em desenvolvimento (SANTOS, 2009).

Em busca de alternativas frente à problemática de acesso a serviços públicos, a Constituição criou a união entre os diferentes poderes – Municipal; Estadual e Nacional – visando o compartilhamento das atribuições que são semelhantes para ambas as esferas de poder.

No Parágrafo único do artigo 23, a Constituição apresenta a cooperação entre os poderes: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os

² Conceito atribuído por Milton Santos discutido na obra em "*Urban Crisis or Epiphenomenon*" (1973).

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional” (BRASIL, 1988).

Na perspectiva das atribuições destinadas à União, verifica-se que a Constituição estabeleceu aos poderes administrativos, um conjunto de leis que visam melhorias de serviços públicos mediante o compartilhamento das funções e decisões, a fim de aproximar as mais diferentes realidades e promover medidas que contribuam com a acessibilidade desses serviços. No artigo 23, uma das prioridades da legislação é a manutenção do setor de saúde e assistência pública, além da proteção e garantia das pessoas portadoras de necessidades especiais (BRASIL, 1988).

No entanto, como explica Oliveira e Soares (2012), na prática, não houve o compartilhamento de funções entre os poderes, e a divisão das atribuições administrativas destinou a maior parte das definições de uso e controle do solo e responsabilidade de elaboração do planejamento aos municípios, que tiveram que arcar com as exigências locais (OLIVEIRA; SOARES, 2012).

Fruto de um processo descentralizador político e administrativo, coube ao município diversas atribuições, que exigiram muito mais que as próprias leis impuseram. Os municípios de pequeno porte, em especial os demograficamente pequenos, lidam com os desafios de promover serviços públicos, frente às novas responsabilidades e mudanças do quadro político.

No Brasil, a experiência da descentralização ocorreu antes mesmo das discussões em prol da reforma do Estado. Trata-se de uma demanda por redemocratização das estruturas de poder, ao término do regime militar que se estendeu de 1964/1985 (SANTOS, A., 2008).

Além disso, na segunda metade da década de 1970 iniciou-se a distensão política do país, resultando na criação da Lei de Anistia, em 1979. A retomada dos direitos de muitos dos exilados políticos contribuiu com o movimento de democratização que obteve enorme êxito nas eleições dos governadores estaduais, em 1982. Fomentada pelo anseio da democratização, a luta política concentrou-se no aumento da autonomia das instâncias infranacionais de poder (SANTOS, A., 2008).

Contudo, para A. Santos (2008) indiferente das razões que motivaram as organizações federativas a buscarem a descentralização, estas foram movidas por pressões políticas associadas às limitações de atuação do próprio Estado, em meio à globalização. Nesse cenário, os governos centrais comprometem-se com políticas de ajuste fiscal e as

pressões populares foram transferidas para as esferas locais, substituindo a responsabilidade do governo em atender as demandas (SANTOS, A., 2008).

Para Arretche (1996), em virtude do fracasso das capacidades estatais e federais, surgiu uma descentralização fiscal, tendo como desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais. Esses elementos levam a entender como uma reforma do Estado obscurece a realidade de que grande parte das esferas de atuação do governo permanecem ainda sob responsabilidade do ente federativo (ARRETCHE, 1996).

A descentralização, então, deixa de ser expressa apenas pelos aspectos positivos, pois oportuniza a redução das responsabilidades estaduais e federais, e destina ao municípios, responsabilidade de atender as exigências locais, sem repasse de recursos suficientes.

Oliveira e Soares (2012) explicam que a descentralização política no Brasil resultou em uma descentralização administrativa, atingindo a execução de políticas públicas, no que se refere à saúde, à educação básica, e a outros serviços públicos. Além disso, complementam os autores que mesmo que seja delegada a União, a regulação sobre os recursos naturais e bens culturais, a execução desses serviços fica atribuída aos municípios (OLIVEIRA; SOARES, 2012).

Conforme as atribuições estipuladas pela Constituição, foi transferida aos municípios brasileiros a autonomia para decidirem conforme as necessidades locais, interferindo na descentralização político administrativa e na caracterização de novos papéis desempenhados pela escala municipal.

Partindo do princípio de que as instâncias locais têm mais proximidades com seus habitantes da cidade, ressalta Bizelli (2001), que é no município que o cidadão recorre quando necessita de atendimento para as suas demandas. Assim, cabe à administração pública, criar meios para atender as demandas e necessidades da população.

Por essa razão, a autonomia necessária aos municípios, tem a finalidade de corresponder às urgências da realidade local. Essa nova perspectiva direcionada ao local, se deve, como descreve Bizelli (2001), à lógica capitalista, uma vez que é na gestão da cidade, a partir do seu núcleo constituído, que o cliente cidadão busca os serviços de que necessita.

Para Arretche (1996), o fenômeno da proximidade não é sinônimo de resolução dos problemas locais. E nem a centralização conquistada poderá explicar o clientelismo e, muito menos, o processo de descentralização:

Dito de outro modo, não há uma relação necessária entre uma determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. A proximidade não é assim condição suficiente para evitar que determinadas necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelísticos (ARRETCHE, 1996, p. 18).

Complementa a autora, que para evitar o fenômeno de clientelismo e os abusos de poder por parte da burocracia, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlarem as ações do governo, que vão além das formas de centralização ou descentralização (ARRETCHE, 1996).

De acordo com A. Santos (2012), esse novo desenho institucional, proporcionou diversas reações que desestabilizaram a autonomia, principalmente no que se refere ao setor financeiro dos municípios. A autora explica que no período de 1989 até 1995, a autonomia municipal vivenciou uma elevação das suas receitas e das transferências intergovernamentais.

Dentre os recursos financeiros municipais, alterados com a autonomia dada pela Constituição, destacou-se o aumento da alíquota do Imposto de Renda e Imposto sobre produtos Industrializados destinados aos municípios. Também elevou-se o Fundo de Participação dos Municípios para 22%, e 25% do ICMS estadual, transferido aos mesmos. Além disso, a arrecadação tributária própria em virtude da ampliação da variedade de seus tributos e melhoria na gestão tributária, também contribuiu com a elevação de receitas pertencentes ao âmbito municipal. Tributações municipais passaram a ocorrer nas prestações de serviços, propriedade imobiliária em solo urbano, na imposição de alíquotas diferenciadas para os impostos e também, por meio da criação de taxas e contribuições (SANTOS, A., 2008).

Após a estabilidade alcançada, no período que se estende de 1995 a 2002, a União buscou recuperar parte das arrecadações das receitas públicas, elevando os tributos que não são partilháveis com os demais entes da Federação. “[...] O aumento das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de receitas” (SANTOS, A., 2012, p. 826).

Assim, o município possuindo maiores responsabilidades, precisa também atender as às novas exigências fiscais. Arretche (1996) explica que a criação de empresas públicas nos municípios teve origem em políticas centralizadoras, como no caso dos serviços que envolvem energia elétrica, de saneamento ou até mesmo das habitações, com intuito de estabelecer uma agência federal planejadora e financiadora, além das empresas estaduais com o papel de executar tais políticas.

Para Arretche (1996):

Esta estratégia deu origem a corpos técnicos e empresas altamente capacitados, seja para formular e executar autonomamente as políticas de recorte estadual/municipal para as quais foram criadas, seja para constituir-se em alvo de programas de privatização, seja ainda para reduzir o poder de comando das agências federais encarregadas de sua regulação, seja finalmente para apresentar graus expressivos de inovação na formulação e implementação de políticas (ARRETCHE, 1996, p. 11).

Por essa razão, o processo de descentralização não deixa de ser limitado. Em se tratando da oferta de serviços públicos, a maior autonomia municipal compromete a acessibilidade em virtude da insuficiência de recursos. No caso dos municípios com pequena população, estes dependem exclusivamente das transferências de receitas, não podendo contar apenas com os benefícios oriundos das arrecadações locais, como é proposto pelas políticas descentralizadoras. Assim: “[...] é necessário, pois, que a descentralização não desobrigue o governo federal e os estados das suas responsabilidades na implementação de políticas que promovam o desenvolvimento humano” (SANTOS, A., 2008, p. 33).

Como aponta Arretche (1996), para que haja um bom governo, é necessário que os agentes do Estado possam ter efetiva intervenção evitando as pressões de tipo particularista, mas é preciso também que os governos possam ser punidos quando necessário, ou seja, quando não atuam no sentido de atender as necessidades dos cidadãos. “Esta fórmula remete naturalmente à discussão das relações entre governantes e suas burocracias, mas também é certo que burocracias impotentes têm escassas possibilidades de implementação de políticas” (ARRETCHE, 1996, p.18),

A partir das discussões sobre o processo de descentralização, diversos posicionamentos reforçaram os aspectos positivos para o município diante dessas novas atribuições recebidas, uma vez que possibilita o levantamento local das reais necessidades, dando maior atenção às exigências locais. Em contrapartida, surgiram debates sobre o aumento das dificuldades dos municípios em responder a todas as exigências, sendo apenas um processo de livramento de responsabilidades para os níveis estaduais e federais.

De modo geral, pode-se afirmar que com as mudanças políticas, o poder municipal assumiu diversas responsabilidades e necessita de atender as exigências da comunidade local. Para a compreensão dessa realidade, na sequência serão caracterizados os aspectos da gestão local e os desafios na oferta de serviços públicos.

A gestão municipal e a oferta de serviços públicos

Conforme as diretrizes criadas pela Constituição Federal de 1988, associadas à redução da interferência do Estado e entes federativos, o município assume desafios de promover uma gestão adequada, fazendo uso dos recursos disponíveis, a fim de oferecer à população os serviços públicos indispensáveis. Bava (1994) discute sobre essas mudanças e o impacto na democracia da gestão local, e apresenta o papel das prefeituras nas municipalidades, em especial quanto aos serviços públicos, em que destaca sobre a relevância da atuação pública nos serviços essenciais para a população: “[...] o que significa trazer para mais perto da sociedade civil, os espaços de decisão sobre as políticas públicas: a municipalização da saúde, do transporte, etc.” (BAVA, 1994, p.7).

Dowbor (2008), ao descrever sobre a realidade dos países em desenvolvimento, menciona sobre a intensa urbanização ocorrida nas últimas décadas, e em contrapartida a grande miséria resultante da concentração de renda, que impõe à administração municipal a direção geral para sanar as dificuldades oriundas da nova geração de problemas econômicos e sociais.

Com a centralidade assumida pelo município, este se vê, portanto, incapaz de responder a todas as necessidades urgentes que surgem no município frente a inoperância das outras instâncias e até mesmo a dificuldade em obter recursos, que acaba por fazer um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. “Na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos” (DOWBOR, 2008, p.10).

Conseqüentemente, tal processo gera na economia local abalos quanto ao desemprego, e os governos são obrigados a buscarem alternativas para enfrentar o problema, e não apenas na oferta de emprego, mas salienta Moura (1998), que as esferas locais passam a assumir a gestão dos equipamentos e serviços públicos, assim como a regulação de atividades, que faz parte dos interesses e necessidades locais (MOURA, 1998).

Esclarece Dowbor (2008), que a administração municipal já não pode mais ser vista, portanto, como uma decisão que tem como preocupação apenas as construções de praças e demais serviços locais. Precisa trabalhar na elaboração de um eixo estratégico que busque a transformação e que potencialize o papel articulador do conjunto das iniciativas da própria população e principalmente dos agentes econômicos e sociais que agem no território.

As mudanças no município, iniciaram-se com a intensificação do êxodo rural após 1950, implicando diretamente na dinâmica populacional. E se até o período citado, o Brasil era considerado um país rural, já em 2008, atingia 84% de população em área urbana. Contudo, muitas cidades são pequenas demograficamente, e mesmo nos municípios com índice de perda populacional, é no núcleo urbano local que se tomam as decisões sobre o conjunto do território (DOWBOR, 2008).

No cenário dos municípios de pequeno porte, Capel (2009) descreve que a migração das áreas rurais e também das pequenas cidades, tem contribuído para a perda populacional, resultando também a dificuldade da manutenção de serviços públicos:

La emigración de las áreas rurales y de muchas pequeñas ciudades ha hecho disminuir fuertemente la población, lo que va unido, a veces, a una densidad reducida o en disminución. Esto hace difícil la instalación y el mantenimiento de servicios de calidad para los ciudadanos, ya que dichos servicios requieren un umbral mínimo. De ahí la importancia de reforzar su capitalidad con efectos impulsores sobre el crecimiento comarcal, difundiendo innovaciones y concentrando centros adecuados para impulsarlas y estimular el desarrollo económico (CAPEL, 2009, p.13).

Portanto, mesmo que as atribuições destinadas pela Constituição aos Municípios envolvam a oferta de serviços partindo de uma gestão local, ainda se faz necessária a busca por um planejamento municipal adequado, e até mesmo relações intermunicipais para sanar necessidades específicas.

A fim de propor melhorias a essa realidade, Capel (2009) afirma que certamente uma questão básica é a acessibilidade entre as dinâmicas das áreas urbanas. É essencial melhoria no que diz respeito aos serviços de conectividade, como de rodovias e ferrovias com outras cidades e centros metropolitanos para as demais cidades. Mas, para isso, torna-se fundamental trabalhos que auxiliem na execução de projetos: “*Eso requiere elaborar propuestas y estudios, pedir y hacer presión en los niveles superiores de la región, el Estado y los niveles internacionales. La asociación y la cooperación de ciudades pequeñas pueden constituir un buen mecanismo para conseguirlo*” (CAPEL, 2009, p.15).

Como ressalta Capel (2009), os municípios precisam adotar propostas e planejamentos adequados como possibilidades para a melhoria da gestão local. Neste contexto, a cooperação entre municípios surge como alternativa para o alcance dessas melhorias.

No que diz respeito ao serviço público, a Constituição Federal menciona as reformas necessárias nos setores de maior demanda populacional, que envolvem educação,

saúde e transporte coletivo. Propõe-se prestar a concessão desses serviços partindo do interesse local, incluindo o transporte coletivo, que segundo a lei, possui caráter essencial. Quanto à educação, (CF, art. 30, VII) pretende-se mantê-la, com programas que envolvem a promoção da acessibilidade à Educação Infantil e Ensino Fundamental. Sobre o sistema de saúde, a legislação aponta que cabe ao município: “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988).

Contudo, mesmo com a ênfase dada pela Constituição às necessidades locais que envolvem a dinâmica dos municípios brasileiros, é evidente a precariedade do funcionamento de alguns sistemas públicos ofertados à população, intimamente relacionados com o tipo de gestão e planejamento adotado na escala municipal.

Segundo Jorge e Marinho (2015):

Em suma, o maior protagonismo dos governos locais pode acarretar tanto em ganho como em perda de eficácia e eficiência. Como mencionado, um arcabouço adequado de planejamento em nível local é fundamental para propiciar um saldo positivo entre ambos. Resta saber se as municipalidades e, em especial aquelas de menor porte, dispõem de um (JORGE; MARINHO, 2015, p. 130).

Os municípios precisam então, para responderem as necessidades locais, e a fim de proporcionarem a acessibilidade a serviços públicos, buscar a execução de projetos partindo de planejamentos eficientes para a melhoria da realidade local.

Arretche (2015) faz uma análise da trajetória dos municípios brasileiros de 1970 à 2010, e para a autora ocorreu uma sensível melhoria no que se refere às condições de vida das cidades. Essas se refletiram na renda *per capita*, na diminuição da concentração de pobres e na ampliação da cobertura de serviços de infraestrutura física, bem como a oferta de médicos e níveis de escolaridade. Contudo, a desigualdade de riquezas entre os municípios, persistiu no período citado:

Entretanto, a desigualdade de riquezas entre os municípios brasileiros permaneceu rigorosamente estável, a desigualdade territorial da concentração da pobreza aumentou e diminuíram as desigualdade no acesso a serviços básicos de energia elétrica, água e esgoto, coleta de lixo e níveis de escolaridade (ARRETCHE, 2015, p. 221).

A desigualdade de riquezas dos municípios mencionada por Arretche (2015), explica a ausência de serviços existentes em alguns: “Por essa razão, indivíduos com renda

similar podem ter acesso desigual a serviços públicos, a depender de sua oferta na jurisdição em que residem” (ARRETCHE, 2015, p. 221).

Essas melhorias vivenciadas pelos municípios demonstram a desigualdade existente em território nacional. Municípios ricos pertencentes à região Sul e Sudeste, foram os primeiros a obter melhorias no acesso a serviços públicos, como a água e energia elétrica. O segundo ciclo de expansão privilegiou os demais municípios das regiões Sul e Centro-Oeste, e por fim a região Norte e Nordeste, em que o acesso à água e energia, ocorreu por completo apenas em 2010 (ARRETCHE, 2015).

De fato, as populações rurais e os pobres dos municípios mais necessitados, em particular na área do Polígono das Secas, só tiveram acesso a água e energia elétrica, pela universalização dos serviços, a partir do século XXI. No entanto, a coleta de lixo e esgoto permanecem promessas não cumpridas para essas populações (ARRETCHE, 2015, p. 222).

Percebe-se a grande desigualdade vivenciada pelos municípios brasileiros e o contínuo desafio para a gestão local conquistar melhorias na acessibilidade aos serviços públicos.

Ainda analisando a acessibilidade de serviços públicos em território nacional, Marques (2015) apresenta o tema partindo dos tamanhos dos municípios, no período de 1970 a 2010. O autor descreve que as cidades pequenas possuem coberturas de serviços públicos mais baixos do que as cidades maiores. O abastecimento de água, por exemplo, foi sempre mais alto em cidades grandes, ocorrendo o avanço em cidades de todos os tamanhos nas décadas de 1970 e 1980, tendo crescimento mais lento posterior a esse período. “Ao final, os serviços continuam fracos nos municípios menores, mas as distâncias se reduziram bastante” (MARQUES, 2015, p. 238).

No setor de saúde, os municípios maiores obtiveram também, taxas mais positivas do que os menores. Coelho e Dias (2015) apontaram que municípios com maior população, que possuíam os piores indicadores de saúde em 1980, em 2010 passaram a apresentar melhores indicadores do que os municípios pequenos. Conseqüentemente, municípios com maior renda, obtiveram taxas mais baixas de mortalidade infantil e maior expectativa de vida (COELHO; DIAS, 2015).

Os serviços de esgotamento sanitário apresentados por Marques (2015) também se mostram de difícil universalização, e ainda mais grave em cidades pequenas. O autor aponta que a coleta de lixo e a energia elétrica, apenas em 2010 alcançaram a maioria dos municípios brasileiros (MARQUES, 2015).

No que se refere à acessibilidade no setor educacional, Brito; Ceneviva e Ribeiro (2015) dizem que embora tenha ocorrido a expansão da educação de todos os níveis, os indivíduos pertencentes às famílias dotadas de maiores recursos socioeconômicos, são privilegiados e possuem vantagens de progressão no sistema, mantendo a desigualdade nas oportunidades educacionais.

Nos últimos cinquenta anos, conforme aponta Brito; Ceneviva e Ribeiro (2015) a origem social da população jovem tem influenciado nas oportunidades de progressão educacional, dependendo do nível educacional e do período analisado. Referente às acessibilidades aos níveis básicos, a desigualdade diminuiu. Já na entrada no Ensino Médio, essa diminuição da desigualdade de oportunidade, não se configura tão claramente, se condicionada à origem social dos indivíduos (BRITO; CENEVIVA E RIBEIRO, 2015).

Assim, concluíram os autores que a desigualdade no acesso à educação persiste ao longo dos anos, tendo evoluções em alguns níveis educacionais:

Pode-se dizer que, nos últimos cinquenta anos no Brasil, houve diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis educacionais básicos, persistência das desigualdades no nível médio e aumento da desigualdade no nível superior (BRITO; CENEVIVA e RIBEIRO, 2015, p. 108).

Percebe-se a melhoria na acessibilidade a alguns serviços públicos nos últimos anos em escala nacional, tendo porém suas desigualdades conforme a localização de cada município, e respeitando sua política e gestão local. No entanto, muitos municípios ainda vivenciam a fragilidade dos sistemas públicos na obtenção de serviços específicos, como no caso da educação, saúde, cultura e lazer.

Arretche (2015) explica que os obstáculos para a acessibilidade aos serviços públicos básicos, estão intimamente ligados à renda. Com isso, os domicílios mais pobres e as regiões com maior concentração dos mesmos possuem a desvantagem de acesso. Para a autora, estes acumulam uma superposição de desvantagem que se configura na ausência de diversos serviços. Mas isso não ocorre apenas por conta da renda individual dos domicílios, mas por meio da concentração de pobreza: “Municípios com maior concentração de pobres têm menor probabilidade de contar com serviços de infraestrutura básica” (ARRETICHE, 2015, p. 449).

De modo geral, a desigualdade tem registrado diminuição nos últimos anos em território nacional, no que se refere ao acesso a serviços básicos. Essas melhorias se deram

em função da progressiva incorporação dos mais pobres às redes de serviços, evidenciada pela implantação das políticas democráticas. Logo, houve a redução, mas não a eliminação dessa desigualdade (ARRETCHE, 2015).

No entanto, a dicotomia entre a renda e o acesso aos serviços públicos ainda persiste como obstáculo para os municípios brasileiros, sendo que as mais baixas taxas de cobertura continuam acontecendo justamente com os indivíduos portadores das mais baixas rendas (ARRETCHE, 2015).

Conforme discutido pelos autores, a adoção de políticas democráticas, contribuíram para o aumento da acessibilidade aos serviços públicos e a redução da desigualdade sociais. Ainda assim, é preciso enfatizar as urgências de melhorias nos municípios que lidam com as dificuldades de oferecer serviços a população local. Não como medida única, mas as políticas adotadas na gestão local podem acelerar o processo de obtenção desses serviços e implicar nas condições de vida da sociedade.

Além disso, as dificuldades de serviços na área da saúde motivaram as relações entre municípios que partilham de necessidades em comum. Uma das alternativas encontradas para a melhoria dos serviços públicos foram os consórcios públicos. Principalmente na área da saúde, os consórcios representaram mudanças no atendimento local, após a descentralização do Sistema Único de Saúde.

As iniciativas que envolvem a implantação de Consórcios Públicos têm colaborado para o atendimento de alguns municípios que possuem necessidades em comum, além de propiciarem a amplitude de especialidades médicas, não sendo possível disponibilizar em pequenos municípios.

O sistema de cooperação é disposto na própria legislação, uma vez que estabelece inter-relação entre os entes federativos, a fim de promover melhorias no quadro nacional, e também nas demais escalas de governo.

Com isso, o artigo 241 da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm a possibilidade de utilizar os consórcios públicos e os convênios de cooperação para constituírem relações entre os entes federados, autorizando várias formas de gestão associada de serviços públicos, assim como a transferência de determinados encargos, essenciais à continuidade dos benefícios transferidos (BRASIL, 1988).

Para a legislação, o consórcio público é visto como pessoa jurídica formada exclusivamente pelos membros da Federação, para estabelecer relações de cooperação e visa

acima de tudo à realização de objetivos de interesse comum, fazendo uso dessa instituição, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado, sem que haja a especulação de fundos econômicos (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009).

Sobre a prestação de serviço público, o artigo 13 da Lei 11.107/05, em regime de gestão associada, caracteriza a execução, por meio da cooperação federativa, de toda e qualquer atividade, tendo como objetivo, permitir aos usuários a acessibilidade a serviço público seguido de regulação e contrato de programa, inclusive quando operado por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2005).

Os consórcios de saúde têm possibilitado um compartilhamento de serviços, entre entes locais, baseados em um sistema de cooperação que conta com a participação de vários municípios que comungam de urgências semelhantes, e que por meio da gestão compartilhada, têm como perspectiva, a solução das demandas de serviços públicos.

O sistema de articulações entre os municípios demonstrou-se como alternativa frente à dificuldade na obtenção e manutenção de serviços e equipamentos públicos. No Brasil, essas relações são institucionalizadas por meio dos consórcios intermunicipais, e também possuem respaldo na Legislação Federal, com destaque atualmente em projetos desenvolvidos na área da saúde. “Perante as novas responsabilidades, os consórcios intermunicipais surgiram como forma de viabilizar os novos papéis municipais. A regulamentação ocorreu dez anos depois das novas referências constitucionais” (ENDLICH, p. 2007, s/p).

Por essa razão, os serviços de consórcios e os sistemas de cooperações intermunicipais surgem como respostas para algumas demandas.

Perante a discussão realizada, o município necessita de serviços que proporcionem o acesso à educação, saúde, cultura, lazer, transporte, equipamentos esses, estruturalmente capazes de atender as demandas locais e/ou regionais, e que mesmo dispostos em Constituição como direito de todos, ainda se encontra limitados em muitas cidades brasileiras.

E além desses serviços indispensáveis aos municípios, ressalta-se a acessibilidade a espaços públicos, aos espaços urbanos, como dito por Lefebvre, permitido o real direito à cidade, que extrapola a implantação dos serviços e equipamentos apresentados na legislação como atribuições municipais, mas também do desafio da conquista da liberdade, e da

execução da função social da cidade. Por essa razão, reforça-se a urgência da adoção de políticas que viabilizem a acessibilidade dos cidadãos.

Considerações finais

Portanto, conforme apresentado, as obrigações atribuídas aos municípios por meio da Constituição Federal e suas Leis Complementares, resultaram na criação de novas atribuições para o local, assim como novos sistemas de interrelação e consorciamentos. A gestão municipal, precisa então, aderir novas formas de administração para criar alternativas frente às necessidades evidenciadas, principalmente quanto a oferta de serviços públicos.

Contudo, mesmo com a nova relevância dada aos municípios pela Legislação, eles sofreram as consequências de lidar com o processo de descentralização das esferas estaduais e federais, assumindo grande parte da responsabilidade em alcançar as melhorias no oferecimento de serviços públicos.

Na realidade das pequenas cidades brasileiras, a dificuldade em oferecer serviços e equipamentos públicos adequados, se agrava principalmente nos casos de emergências que demandam soluções rápidas, em especial, quando se trata de atendimentos na área de saúde e de defesa civil, em que o município deveria prestar o serviço de imediato. Nessas condições, as distâncias se tornam empecilhos para a agilidade dos atendimentos. Esses são desafios que exigem o planejamento adequado e ações eficazes no sentido de resolver a problemática que compete à gestão local buscar alternativas (ENDLICH, p. 2007, s/p).

Por essa razão, os municípios necessitam de um planejamento adequado e de políticas públicas comprometidas com a melhoria dos serviços a serem disponibilizados à população. Jorge e Marinho (2015), explica a urgência de um planejamento subnacional, que priorize os pequenos entes federativos, e que possa ir além do investimento de verbas. Prosseguem os autores, enfatizando as alternativas baseadas em treinamentos permanentes aos gestores municipais, além da elaboração de um Plano Diretor capaz de atender as demandas locais (JORGE; MARINHO, 2015).

Diante dos desafios da gestão local para a obtenção e oferta de serviços públicos, é preciso apoiar-se em um planejamento eficiente, partindo do contexto local. Os instrumentos de planejamento servem também para a administração de outras escalas de poder público, conforme destacam Jorge e Marinho (2015): “Reafirmamos, pois, que o planejamento é condição imperiosa, tanto para o grande como para o menor de todos os municípios

brasileiros, para que o desenvolvimento harmônico e sustentado do país seja uma realidade” (JORGE; MARINHO, 2015, p. 139).

Há muito a ser feito nos municípios brasileiros para que alcancem a autonomia política, aliada aos instrumentos necessários para obterem uma gestão local adequada. A participação popular é uma das medidas que precisamente deveria fazer parte da gestão municipal, a fim de proporcionar a fiscalização na tomada de decisões. Como aponta Jorge e Marinho (2015), a participação da população na gestão local ainda é bastante reduzida nos municípios de pequeno porte, sendo preciso a inserção da comunidade nesse cenário político. Portanto, com a participação popular na tomada de decisões, é possível aproximar a comunidade dos seus direitos enquanto membros atuantes da realidade local e buscar auxiliar a gestão municipal perante a nova autonomia assumida.

Referências

- ARRETCHE, Marta (Org). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos anos.** 1ª Ed., São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- _____. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.
- BAVA, Silvio Caccia. Democracia e Poder local. In **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: POLIS, 1994, p. 03-10.
- _____. Tecnologia Social e Desenvolvimento Local. In **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p.103-116.
- BIZELLI, José Luis. O direito à cidade. In: **Encontro Nacional da Anpur**, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. V. 1. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p.5-13.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRITO, Murillo Marschner Alves de. CENEVIVA, Ricardo; RIBEIRO, Carlos Costa. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos anos.** 1ª Ed., São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- CAPEL, Horacio. Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. In Investigaciones Geográficas, **Boletín del Instituto de Geografía**, UNAM. Núm. 70, 2009, p. 7-32.
- COELHO, Vera Schattan P. DIAS, Marcelo F. Saúde e desigualdade no Brasil. In ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos anos.** 1ª Ed., São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. In **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté - SP, Ano V. 5, n. 3, p. 3-28, 2009.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2008. 27 p.

ENDLICH, Ângela Maria. Gestão territorial compartilhada em espaços não-metropolitanos. In **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul . Porto Alegre, 2007. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/endlich.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estatística & Informações Demografia e Indicadores Sociais**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MARINHO, Antonio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antonio. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, 123-142 p., 2015.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos anos**. 1ª Ed., São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

MOURA, Suzana. A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. **Revista Organizações & Sociedade**, Vol. 5, n.12. 1998

_____. **Inovações Municipais em tempos de democratização e crise**. Novos cenários da gestão urbana. In V Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 1993.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; SOARES, Thaís de Oliveira. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. Scripta Nova, **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, 2012.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Municípios, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5 ed., 2008, 176 p.

_____. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 3.ed, 2009. 136 p.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil: Uma análise comparada dos Períodos Pós Guerra (1945-1964), Pós Golpe Militar (1964-1988) e Pós Constituição Federal de 1988 (1988-2009)**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 2009, 128 p.