

Análise do Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PAM) – desenvolvimento regional em Mariópolis, PR

Analysis of the Plan to Support the Development of Municipalities (PAM) – regional development in Mariópolis, PR

Analisis del Plan de Apoyo al Desarrollo de las Municipalidades (PAM) – desarrollo regional en Mariópolis, PR

Josiane Cattani¹
Nilvania Mello¹

Recebido em: 12/05/2020; revisado e aprovado em: 28/12/2020; aceito em: 13/04/2021
DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3063>

Resumo: As políticas públicas de desenvolvimento regional são propulsoras de desenvolvimento dos pequenos municípios. O Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PAM), instituído em 2013, tem como propósito transferir recursos do estado do Paraná para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes. Para isso, os municípios precisam se adequar a todos os critérios estabelecidos nas normas que regem o programa. O município de Mariópolis é um dos beneficiários do PAM desde o ano em que foi instituído o programa. O presente artigo foi construído a partir de um estudo realizado por meio de dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Mariópolis que foram comparados com os dados do Portal da Transparência do Município e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). O objetivo deste artigo é demonstrar as implicações do PAM em sua trajetória de aplicação no município de Mariópolis, visando contribuir para uma análise das políticas públicas de desenvolvimento regional. Constataram-se pontos de convergência e divergência ao analisar as questões parametrizadas nas políticas públicas, tendo como alternativa o fortalecimento das bases locais e dos atores sociais para o enfrentamento e melhoramento dessa política de incentivo municipal.

Palavras-chave: política pública; ente municipal; recursos.

Abstract: Public policies for regional development are drivers of the development of small municipalities. The Municipal Development Support Plan (PAM) established in 2013 aims to transfer resources from the state of Paraná to municipalities with a population of less than 50,000 inhabitants. For this, municipalities need to meet all the criteria established in the rules that govern the program. The municipality of Mariópolis has been one of the beneficiaries of the PAM since the year the program was established. This article was constructed from a study conducted through data made available by the Municipality of Mariópolis that were compared with data from the Transparency Portal of the Municipality and the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE-PR). The aim of this article is to demonstrate the implications of the PAM in its application trajectory in the municipality of Mariópolis, aiming to contribute to an analysis of public policies of regional development. Points of convergence and divergence were found when analyzing the issues parameterized in public policies, having as an alternative the strengthening of local bases and social actors to face and improve this municipal incentive policy.

Keywords:

Keywords: public policy; municipal entity; resources.

Resumen: Las políticas públicas para el desarrollo regional son impulsoras del desarrollo de los pequeños municipios. El Plan de Apoyo al Desarrollo Municipal (PAM), establecido en 2013, tiene como objetivo transferir recursos del estado de Paraná a municipios con una población de menos de 50.000 habitantes. Para ello, los municipios deben cumplir con todos los criterios establecidos en las normas que rigen el programa. El municipio de Mariópolis ha sido uno de los beneficiarios del PAM desde el año en que se estableció el programa. Este artículo fue construido a partir de un estudio realizado a través de datos puestos a disposición por el Municipio de Mariópolis que fueron comparados con datos del Portal de Transparencia del Municipio y del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR). El objetivo de este artículo es demostrar las implicaciones del PAM en su trayectoria de aplicación en el municipio de Mariópolis, con el objetivo de contribuir al análisis de las políticas públicas de desarrollo regional. Se encontraron puntos de convergencia y divergencia al analizar las cuestiones parametrizadas en las políticas públicas, teniendo como alternativa el

¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Pato Branco, Paraná, Brasil.



fortalecimiento de las bases locales y los agentes sociales para afrontar y mejorar esta política de incentivos municipales.

Palabras clave: política pública; entidad municipal; recursos.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, predomina o processo de descentralização no poder administrativo e político que emana dos três entes federativos. Nesse modelo, os Estados e os Municípios brasileiros têm autonomia político-administrativa. A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo essas alçadas em que atribui aos Estados e Municípios as competências comuns e concorrentes, sendo um dos motivos a “diversidade de características socioeconômicas e geoambientais das (micro) regiões do País” (LOFRANO, 2010, p. 3).

Na visão organizacional, a política está relacionada “ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados)”, e, dentre as acepções do termo “política”, compreende-se “a arte de governar e realizar o bem público” (HEIDEMANN, 2009, p. 29). Já para Dye (2009) a política está aliada a grupos de interesse que agem para influenciar nas políticas públicas, ou seja, não se trata apenas da camada institucional, mas também da participação de atores sociais que constitui elo de ligação entre as pessoas e os governantes.

Contemporaneamente, política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”, como definido por Souza (2006, p. 26). Num conceito mais operacional, tem-se a percepção de que as políticas públicas tratam de um sistema de decisões governamentais, em que ações ou omissões de forma preventiva ou corretiva, com vistas à permanência ou alteração dos meios de vida em sociedade e baseadas em metas e direções de ação política, têm como resultado a alocação correta dos recursos para a política estabelecida (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

O próximo passo de análise é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que, no Brasil, foi institucionalizada em 2007, pelo Ministério da Integração Nacional (MI), passando por mudanças por meio da PNDR II, com a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) no ano de 2012, em que foram apresentados os seguintes objetivos: “reverter a trajetória de desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira”. Uma das medidas adotadas nessa política foi abandonar a visão de políticas de cima para baixo (*top-down*), aquela baseada em altos investimentos e sem controle social, invertendo os polos para uma política de baixo para cima (*bottom-up*), por meio de “uma abordagem participativa de construção e acompanhamento das políticas a partir do território focada na ativação de seu potencial endógeno” (BRASIL, 2012, p. 10-1).

A entrada dos governos estaduais se deu com a Nova Política idealizada pela PNDR II, que não desconsiderou as contribuições até então apresentadas pela PNDR I, “mas também sinalizou um mapa estratégico para o governo federal, para as superintendências de desenvolvimento e para os governos estaduais” (ALVES; ROCHA NETO, 2014), no sentido de fortalecer os sistemas produtivos locais e regionais. Com os conhecimentos arraigados a partir das ideologias traçadas na Política de Desenvolvimento Regional, os estados passaram a aprimorar e criar suas políticas de desenvolvimento. Nesse caminho, em 2013, o Governo do

Estado do Paraná instituiu o Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PAM), por meio do Decreto n. 7.933, de 12 de abril de 2013, e definiu as diretrizes mediante Resolução n. 3, de 16 de abril de 2013.

O PAM está vinculado à Secretaria de Estado do Governo (SEEG) e tem como propósito contribuir, com as diversas ações setoriais, no desenvolvimento econômico e na equipação dos municípios do Paraná que contêm menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, de preferência, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M), sendo, ainda, priorizados os municípios contemplados pelo Programa Família Paranaense. Os municípios ficam imbuídos de cumprir as exigências e as finalidades para, na sequência, firmar convênios por meio de transferências voluntárias e/ou de bens móveis ou doação de equipamentos e de insumos. Em alguns casos, é exigido uma contrapartida dos municípios, podendo ser dispensada, a depender do caso.

O município de Mariópolis com a população estimada em 6.586 habitantes, pelos dados do IBGE (2018), está entre os beneficiados do programa e recebe recursos do PAM desde o ano de 2013. Diante desse delineamento, o objetivo deste artigo é demonstrar a trajetória do PAM no município de Mariópolis, quais as implicações para obtenção dos recursos e, ainda, abordar os entraves que há para a efetivação dessa política de desenvolvimento regional, a fim de contribuir com bases para o fortalecimento e aprimoramento dessa política pública regional.

Dentro da *policy analysis* que trata das instituições políticas, processo político e dos conteúdos da política, este trabalho está voltado, de forma mais específica, à “dimensão material ‘policy’” definida por Frey (2000, p. 217), pois será analisado um sistema concreto, qual seja, uma abordagem ao programa político já implantado relacionado com o desenvolvimento dos municípios. Entretanto, por se tratar de um processo multifacetado, as outras fases da política pública também não deixam de estarem presentes; por exemplo, o processo de negociação para obtenção do recurso disponibilizado no PAM para os municípios.

2 METODOLOGIA

Para o presente estudo, foram analisados os recursos repassados dentro do Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PAM) pelo Governo do Estado do Paraná ao Município de Mariópolis, nos anos de 2013 a 2018.

Os dados dos Convênios celebrados de 2012 a 2018 foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Mariópolis. O memorial descritivo do procedimento para obter o recurso do PAM foi cedido pelo Departamento de Planejamento Urbano de Mariópolis.

Foi ainda realizada uma comparação dos recursos do PAM transferido para o município de Mariópolis pelo Portal de Transparência, na aba “transferências voluntárias/transferências recebidas”, e também pelo site Tribunal de Contas do Estado (TCE/PR), no “portal de informação para todos”, na ferramenta dos “convênios”. Contudo, verificou-se que alguns recursos constam em um dos sites e em outros não, e vice-versa, e também não há como identificar a que programa está vinculado o convênio; em vista disso, consideraram-se dados fidedignos os disponibilizados diretamente pela Prefeitura do Município de Mariópolis.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MECANISMO DE AUXÍLIO PARA O PLANO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS (PAM)

As políticas de desenvolvimento regional ganham crédito e respaldo com a própria divisão político-administrativa do Estado, em decorrência da promulgação da Constituição de 1988. Com as divisões de competências aos entes federados, passou-se a uma melhor compreensão das políticas regionais. Os entes locais, como, no caso, os Municípios, passam a ser mais independentes e a ter mais atribuições na sua competência, tendo maior autonomia governamental, inclusive para gerir seus recursos.

Mesmo nessa vertente de autonomia e independência, as questões espaciais das políticas governamentais só vêm a ganhar força a partir do século XXI, com estratégias de desenvolvimento atreladas à espacialidade das questões a serem enfrentadas pelas políticas públicas (THEIS; GALVÃO, 2012). Destarte, “o desenvolvimento em suas diversas versões impacta o território e o inverso é verdadeiro: o território, com seus atributos (tais como recursos naturais, infraestrutura implantada)” e diante de suas deficiências, relaciona táticas de desenvolvimento (VITTE, 2015, p. 3).

Numa análise doutrinária, verificou-se que não há planos específicos para políticas de desenvolvimento regional no Brasil, mas, segundo Vitte (2015), perdura a defesa de que os planos deveriam ser regionalizados, pois, dessa forma, há como parametrizar as ações públicas, na linha de que exige dos órgãos públicos a refletir e dialogar o território em suas diversidades, ponderando suas diferenças, para então haver intervenção.

Nesse sentido, o PAM representa um incentivo para a valorização das potencialidades locais, com um planejamento municipal otimizado, equipe técnica capacitada, e, com a participação social, essa política pode ser uma ferramenta de crescimento e ampliação das capacidades municipais para a melhoria da prestação de serviços à população. Nesse meio, segundo Heidemann (2009, p. 29), “em sua acepção mais operacional, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, visando resolver questões gerais e específicas da sociedade”.

O PAM está na categoria das políticas setoriais no ciclo de monitoramento e avaliação (RAEDER, 2014), como política concreta e materializada. Caracteriza-se como instrumento de apoio aos municípios para a melhoria do desenvolvimento local e foi criado pelo Decreto n. 7.933, de 12 de abril de 2013, com a finalidade de repassar recursos do governo do estado do Paraná, como regra geral, na forma de transferências voluntárias, para o municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e que agreguem de preferência mais dois requisitos, quais sejam, baixo Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M) e que estejam inseridos no Programa Família Paranaense. No artigo 1º do decreto supramencionado, consta a previsão de que é preciso haver o compartilhamento de responsabilidades visando à melhoria dos serviços públicos locais.

A Resolução n. 3, de abril de 2016, define as diretrizes do PAM, bem como há um regulamento, ambos estabelecem condições e regras para os municípios credenciados, estabelecendo os critérios de elegibilidade e dos projetos. A SEEG é o órgão responsável pela definição da finalidade, controle e repasse orçamentário às demais Secretarias envolvidas com essa política pública de desenvolvimento. Para celebrar o convênio, é preciso que os municípios elaborem, licitem, fiscalizem, operacionalizem e mantenham os projetos de investimento

e fortalecimento institucional, e, por fim, façam a prestação de contas para a Secretaria de Estado que concedeu o recurso e para o Tribunal de Contas do Estado do PR (TCE/PR). Além dos municípios, os consórcios públicos municipais também podem ser beneficiários com os recursos do PAM.

Ainda, a resolução e o regulamento preveem que os projetos do PAM devem estar relacionados com obras, bens e serviços. O objetivo do programa é fazer as transferências voluntárias de recursos aos municípios para que estes implementem ações estratégicas de apoio, com a finalidade atender às demandas da população no que concerne a serviços básicos e bens públicos. Há o aporte de recursos para infraestrutura básica e social, para construção, ampliação, reabilitação ou reforma de espaços e equipamentos públicos, além de o município poder adquirir, com esse recurso, bens móveis e imóveis. O PAM é um programa que contempla uma multiplicidade de políticas para o desenvolvimento, abarcando investimento no sistema viário, saneamento básico, equipamentos gerais em vários âmbitos da administração pública, meio ambiente, produção, indústria, habitação, estrada vicinal contemplando a pavimentação de vias rurais, equipamento e veículo rodoviário.

Nesse sentido, o PAM, na descrição contida na resolução e no regulamento, vem inserido numa política expressamente voltada ao desenvolvimento regional, tendo em vista que abarca uma série de componentes e subcomponentes agrupados, conforme descritos acima, e, no entendimento de Peres (2012, p. 72):

Ao mesmo tempo, na escala municipal, alguns instrumentos de planejamento e gestão têm buscado extrapolar as fronteiras intraurbanas, ao incorporarem o território rural e considerarem a articulação regional e ambiental. Há, portanto, um conjunto de condições que vêm repensando a questão regional no sentido de favorecer um diálogo e uma maior articulação entre as escalas de planejamento e que podem contribuir para a gestão territorial integrada.

Um ponto importante definido na resolução e no regulamento são os limites dos recursos alocados para cada município de acordo com o número de habitantes. Neste caso, cumpre destacar que os municípios com 5 a 10 mil habitantes receberão o valor de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), e o valor máximo chega a R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais) para os municípios de 40 a 50 mil habitantes, as escalas de valores dos recursos vão subindo na proporcionalidade em que o número de habitantes dos municípios vai aumentando.

Ademais, para a obtenção dos recursos do PAM, faz-se necessário que os municípios apresentem plano de trabalho, bem como projeto básico de engenharia ou solicitação de compra ao órgão gerenciador para análise, de acordo com os critérios legais, urbanísticos, arquitetônicos, de engenharia, ambientais, econômicos e financeiros estabelecidos (Item 5.1.6 da Resolução n. 3, de 16 de abril de 2013). Por fim, o preenchimento pelos municípios dos requisitos de baixo IDH-M e de ter firmado o Termo de Adesão ao Programa Família Paranaense não é obrigatório; entretanto, é bem provável ser critério que soma para obtenção de mais recursos dentro do programa.

Dentro desse cenário, as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento regional ganham força e vêm no sentido de contribuir para a organização político-administrativa dos entes municipais e como método de implementação de ações para serem seguidas pelo Poder Executivo.

4 O PAM NO MUNICÍPIO DE MARIÓPOLIS

Dos 399 municípios do Estado do Paraná, com base na população estimada disponibilizada pelo IBGE (2018), 363 municípios têm menos de 50.000 habitantes, ou seja, aproximadamente 91% dos municípios paranaenses têm menos de 50.000 habitantes, o que caracteriza o PAM como um convênio bastante relevante, expressivo e de muita contribuição para os municípios paranaenses.

Na Tabela 1, são apresentados os convênios realizados do ano de 2013 até 2018. No ciclo de políticas públicas, passa-se a fase de avaliação da política pública implantada *in loco*, neste caso, no município de Mariópolis. O município conta atualmente com uma população estimada pelo IBGE (2018) de 6.586 pessoas, caracterizado como município de pequeno porte, e está entre os beneficiados pelo PAM. Desde 2013, quando foi criado o PAM, o município de Mariópolis recebe os recursos.

Tabela1 – Convênios do PAM firmados com o município de Mariópolis

N. Convênio	Objeto	Recursos Próprios Contrapartida (R\$)	Valor Convênio Repasses (R\$)
17433/2013	Micro-ônibus adaptado p/ necessidades especiais	0,00	274.900,00
17158/2013	Pavimentar com poliedros a Estrada Municipal MP-113, com 15.000,00 m ² , e a Estrada Municipal MP-284, com 21.000,00 m ² , na Comunidade Santo Eduardo e Comunidade Nossa Senhora das Candeias	0,00	487.381,54
20752/2013	Equipamentos	0,00	350.000,00
29998/2016	Recapeamento asfáltico	39.468,54	525.000,00
33276/2017	Recapeamento asfáltico	111.737,73	500.000,00
35750/2017	Infraestrutura urbana – recape asfáltico	25.150,33	500.000,00
36337/2018	Pavimentação / recape / urbanização / iluminação	53.633,65	800.000,00
36339/2018	Aquisição de veículos / equipamentos	34.750,00	660.250,00
40199/2018	Construção / reforma / ampliação de próprios do município (reestruturação de praça)	36.890,00	700.000,00

Fonte: Elaborado pela primeira autora.

Ainda sobre os dados da Tabela 1, verifica-se que, nos anos de 2014 e 2015, não houve repasses do PAM para o município de Mariópolis. No ano de 2013, houve 3 (três) repasses; salienta-se que 2 (dois) dos recursos ficaram em valor acima do teto de R\$ 330.000,00 definido para o município. Além disso, em nenhum dos convênios de 2013 houve contrapartida do município. No ano de 2016, foi disponibilizado o valor de R\$ 525.000,00 para recape asfáltico, que também fica acima do limite de valor estabelecido; contudo, nesse caso, houve contrapartida do município.

Ademais, na análise dos dados da Tabela 1, houve, no ano de 2017, realização de 2 (dois) convênios do PAM, ambos no valor de R\$ 500.000,00 destinados ao recape asfáltico e com contrapartida do município. Notadamente, o ano de 2018 foi um ano promissor para a

obtenção dos recursos do PAM. Foram celebrados 3 (três) convênios, todos de valores acima do limite destinado ao município, com pequenas contrapartidas na comparação com os valores disponibilizados pelo PAM. Abaixo, segue Tabela 2 com o resumo da quantidade de convênios realizados:

Tabela 2 – Quantidades de convênios firmados entre o PAM e o município de Mariópolis

Município de Mariópolis	N. Convênios Realizados
2013	3
2014	0
2015	0
2016	1
2017	2
2018	3
Total	9

Fonte: Elaborado pela primeira autora.

Ao observar-se de forma conjunta os dados da Tabela 1 e 2, no total, foram 9 (nove) convênios celebrados em 6 (seis) anos do PAM, ou seja, desde a sua criação. É um número considerável, contudo, direcionado para poucos setores do desenvolvimento municipal. No geral, percebe-se que a maioria dos valores disponibilizados pelo PAM para o município de Mariópolis é destinada à infraestrutura e ao recapeamento asfáltico – sistema viário; contudo, na descrição do regulamento do programa, há maior abrangência para a aplicação dos recursos, que podem ser destinados a saneamento básico, serviço municipal na gestão de resíduos sólidos, preservação e recuperação de áreas ambientais, entre outros. No total, são elencados 11 (onze) itens de componentes e cada um ainda tem subdivisões.

Nesse aspecto, na teoria, o PAM é um programa que atende às premissas das políticas de desenvolvimento regional; contudo, no caso empírico ora tratado, está sendo uma política pública voltada a setores específicos, quando, na verdade, há uma gama de opções dentro do programa. Pode ser pelo desconhecimento do município ou pela falta de projetos atinentes aos outros setores. Entretanto, nessa perspectiva, é possível diversificar para que o município possa obter mais recursos nessas outras esferas de apoio, pois a tendência das políticas de desenvolvimento é a tentativa da dessetorialização, no caminho da sustentabilidade ambiental do crescimento (PERES, 2012), como o próprio PAM contempla no corpo de seu regulamento, com objetivo da melhoria efetiva das condições de vida da população.

A Agência de Notícias do Paraná apresentou os dados dos convênios realizados até o final de 2017, no qual 97% dos municípios paranaenses receberam recursos para obras ou aquisição de equipamentos, sendo firmados 2.218 convênios pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano (SEDU), por intermédio do apoio da equipe técnica do Paranacidade. O percentual de cancelamentos foi baixo, apenas 6,3% (AEN/PR, 2018).

Entretanto, consta a informação de que, no ano de 2018, foram cancelados 139 convênios do PAM com 89 municípios, dos contratos firmados entre o final de 2017 e o primeiro semestre de 2018, em razão do não cumprimento pelas prefeituras do Plano de Trabalho Definitivo, condição necessária para que os municípios pudessem acessar os recursos requeridos. Referido

documento é exigido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) e elenca vários requisitos indispensáveis, como: metas, etapas de execução do projeto, plano de aplicação dos recursos, cronograma de desembolso, previsão de início e fim da execução e comprovação de que recursos de contrapartida estão assegurados (AEN/PR 2018).

Pela análise dos valores aportados, apenas um convênio ficou abaixo do limite estabelecido na resolução do programa, no importe de R\$ 330.000,00 para o município de 5 a 10 mil habitantes, sendo que os demais convênios ficaram acima desse limite estabelecido. Nessa linha, é possível verificar que os valores definidos para repasse no PAM podem estar desatualizados e precisam ser revistos, pois, mesmo com a contrapartida do município, os valores ficam acima do limite. Outra hipótese é que pode haver equívoco nas estimativas de cálculo efetuadas pelo estado, visto que, desde 2013, quando foi criado o programa, os valores dos recursos já ultrapassavam os limites estabelecidos.

Em regra, os recursos do PAM já estão garantidos para os municípios que têm menos de 50.000 habitantes, sendo necessária a agilidade das prefeituras na elaboração dos projetos, “fato esse que até se justifica em face dos interesses e exigências particulares colocadas por governos, cujo interesse primordial é o aperfeiçoamento de programas ou projetos concretos no menor tempo possível” (FREY, 2000, p. 218). Contudo, não é a realidade, muitas vezes, dos pequenos municípios que não têm equipe técnica especializada, e também há baixa participação social nas audiências públicas. Tudo isso, aliado a todas as exigências do programa, dificulta a elaboração do plano de trabalho e projetos em tempo hábil para obtenção do recurso, que repercute no atraso de obras e prestação de serviços muitas vezes essenciais à comunidade.

Outro ponto a ser ponderado são as questões de legalidade e hierarquia, pois o decreto e a resolução ficam adstritos às exigências escritas e, muitas vezes, os pequenos municípios não têm condições de cumprir os critérios exigidos na sua totalidade e perdem o recurso. Por isso a importância de uma análise caso a caso. Entendendo as especificidades do local e ponderando essas adversidades nos convênios, é possível ajustar convênios equânimes para aquele município.

Os municípios que atendem aos requisitos para receberem a transferência voluntária do Estado por meio do PAM tem de seguir as regras da Lei de Licitações n. 8.666/93, bem como da Lei Estadual n. 15.608, de agosto de 2017, que estabelece normas sobre licitações, contratos e convênios no âmbito do Estado do Paraná. Ainda, há toda a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Por fim, a realização de audiências públicas é mais um requisito de exigência para obter o crédito do PAM, muito importante e pertinente, pois é uma forma de garantir a participação social. No município de Mariópolis, a ata de audiência n. 01/2017, datada de 27 de julho de 2017, trata do recurso referente à pavimentação asfáltica urbana e pavimentação poliédrica rural, em que participaram representantes de classes estudantis, sindicatos, Poder Executivo, Legislativo e sociedade civil. O projeto foi aprovado sem questionamentos e por unanimidade.

Nesse passo, está havendo uma melhor compreensão da sociedade no direcionamento de seu papel dentro do programa, mas há muito a melhorar, visto que ainda são poucos atores sociais envolvidos. Nesse sentido, uma política de exigência de quórum de participação nas audiências públicas seria um fator de contribuição na busca do engajamento ativo dos atores sociais. “A contribuição do Terceiro Setor é especialmente importante porque atua no âmbito local, criando parcerias e estreitando o relacionamento entre sociedade civil e governo” (LOURENÇO, p. 55, 2005).

5 RELATO DE EXPERIÊNCIA DO SETOR QUE ADMINISTRA O PAM NO MUNICÍPIO DE MARIÓPOLIS

Como aspecto positivo e construtivo na implementação e nas melhorias das políticas públicas em 2018, no município de Mariópolis, houve uma política de fortalecimento para buscar recursos do PAM, com a reestruturação e a criação do departamento de Planejamento e Projetos, um setor que passou a acompanhar com melhor qualificação técnica o aporte desses recursos. Porém, mesmo assim, ainda há obstáculos a percorrer.

O Departamento de Planejamento e Projetos é atualmente, nessa gestão governamental 2017-2020, o setor da prefeitura municipal de Mariópolis que administra todos os convênios advindos do PAM. A servidora Silvia Poli, responsável pela divisão de Planejamento e Projetos, realizou um Trabalho de Conclusão de Curso em que pontuou as eficiências e lacunas na gestão de obras públicas em municípios de pequeno porte, apresentando um estudo de caso para três obras de recapeamento asfáltico, dos recursos alocados pelo PAM. O trabalho descreveu os impasses para obter recursos do PAM, elencando o quadro técnico municipal insuficiente e profissionais inexperientes, que ficam atrapalhados dentro do setor, considerando que a gestão de obra pública é divergente da gestão de obra privada (POLI, 2018).

Ainda, Poli (2018, p. 2) destaca a sobrecarga de trabalho nos pequenos municípios, pois faltam profissionais em seu quadro técnico, principalmente na etapa de execução do projeto para a obtenção “de recursos oriundos de convênios firmados com outras esferas governamentais”. No município de Mariópolis, há um engenheiro civil, uma técnica em edificações e uma estagiária para executar e monitorar todos os projetos para obtenção de recursos e também para cuidar dos próprios convênios. Ou seja, três pessoas são o faz-tudo dessa área.

Há muitos requisitos a serem cumpridos para a obtenção do recurso do PAM, e por isso a importância de uma equipe de pessoas capacitadas para cumprir todas as fases do projeto, que não são poucas, passando pela elaboração, fiscalização, gerenciamento do projeto e do convênio. Importante ressaltar que os municípios mais próximos a 50.000 habitantes, em muitos casos, têm uma equipe de trabalho bem maior que os municípios pequenos e executam os mesmos projetos, pois os requisitos do programa são os mesmos.

O autor Dye (2009, p. 103) faz o seguinte questionamento: “de que forma a divisão de responsabilidades” entre governos “afeta o conteúdo das políticas públicas?”. Aqui no caso do PAM em Mariópolis, apesar de ser um forte elo de ligação entre o estado e o município, este fica com praticamente todas as responsabilidades. Deveria ter mais apoio do estado, por exemplo, no investimento de capacitações dos entes públicos municipais, a possibilidade de trazer ao município pequenos agentes de desenvolvimento que conheçam a política e possam contribuir diretamente nos municípios. Segundo Lofrano (2014, p. 3):

Mais de 4.000 municípios têm menos de 20 mil habitantes. A maioria deles tem problemas no exercício de suas competências, as quais incluem a implementação de programas de saúde, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e lazer.

Assim, quando se trata da prática habitual do pesquisador ou analista de políticas públicas, “não se deve negligenciar o fato de que as próprias circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa e às constelações das forças políticas [...] costumam influenciar o processo de formulação do projeto de pesquisa”; nesse ínterim, há de se considerar, ainda, fatores de limitação quanto aos recursos disponíveis, abarcando aspectos humanos, financeiros,

bem como de tempo, partes interventoras no processo de elaboração do projeto de pesquisa. Ainda, isso ocorre com habitualidade nas consultorias governamentais, em que o pesquisador se depara com uma série de restrições, “vendo-se obrigado a considerar as dimensões ‘polity’ e ‘politics’ como variáveis independentes”, fato que encontra justificativa em razão de proposições particulares colocadas por governos, com o objetivo de aperfeiçoar “programas ou projetos concretos no menor tempo possível”. Esse diagnóstico faz com que o pesquisador tenha de se adaptar às exigências políticas para poder desenvolver um programa de ação política otimizado (FREY, 2000, p. 218).

Na linha do desenvolvimento sustentável que abrange os pilares econômico, social e ambiental, outro ponto a ser ponderado é que os governos levam muito em conta a questão econômica para avaliar a implantação de um programa e, dependendo da situação, deixa-se de dar proteção ao meio ambiente, por exemplo, com a intenção de obter o recurso, em qualquer circunstância, o que leva a casos concretos a hipótese de revisão do plano inicial (FREY, 2000). Portanto, é importante mensurar a busca pelo desenvolvimento sustentável, que abrange o econômico, social e ambiental, e não apenas desenvolvimento econômico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro dos caminhos que perpassam as políticas públicas, como a formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, Frey (2000, p. 226) propõe distinguir entre as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”. Nesse trabalho, propôs-se analisar de forma mais acentuada o final do ciclo das políticas públicas. A fase de avaliação.

Os estudos sobre as políticas públicas brasileiras têm se pautado bastante nas ações de governo (RAEDER, 2014). Entretanto, as políticas públicas de desenvolvimento regional estão dentro de um contexto de uma nova política em que se busca uma participação mais acirrada dos entes locais, ponderando as características territoriais e amparado pelo desenvolvimento sustentável, não olhando só o fator econômico, mas também os fatores ambientais e sociais.

O foco desta pesquisa foi analisar o apoio do Estado do Paraná com a política de incentivos por meio do PAM e as ações (atuação) do município para receber o recurso (comportamento do município). Nesse passo, há uma linha de convergência entre o Estado e o Município para buscar formas de melhorar o aporte de recursos viabilizando investimentos no âmbito local, a fim de contribuir para o desenvolvimento regional das políticas públicas.

Dentro das políticas públicas estaduais, o PAM é uma estratégia política que visa à promoção do desenvolvimento local ou regional, a partir da inclusão dessas discussões inclusive nos respectivos planos de governo. Cumpre destacar que o secretário da SEDU na época da criação do PAM, em 2012, é o atual governador do Estado do Paraná, o que pode vir a fortalecer os laços com essa política de incentivo aos municípios.

Como ponto positivo, pela análise e interpretação dos resultados advindos, há um entrosamento do Estado do Paraná com o município de Mariópolis, chamando-se atenção tanto para os esforços do município quanto do Estado no fortalecimento dessa política, havendo integração entre os entes federados que buscam promover conjuntamente um plano de desenvolvimento.

Atente-se ao fato de que “na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante – o maior possível – de recursos para a sua respectiva área política” (FREY, 2000, p. 222), o que demasiadamente pode comprometer a governabilidade do sistema político. Nesse aspecto, faz-se preponderante haver uma parceria do estado e do município, até mesmo para buscar recursos em nível federal. Importante existir um elo de força na busca dos recursos, contudo, não pode haver apadrinhamentos políticos capazes de corromper a busca do recurso ou de não o aplicar ao que ele realmente se destina.

Muito além da questão econômica, há outras alternativas para alavancar as políticas públicas de desenvolvimento, lastradas na territorialidade, na cooperação entre municípios de pequeno porte, na valorização de questões históricas e culturais da região.

Como fator de análise, as instituições devem dar a devida importância à transparência de seus dados relativos a recursos financeiros. No caso de Mariópolis, existem as ferramentas de consulta no site do TCE/PR e também pelo portal de transparência do município, entretanto, as informações ainda não estão em total consonância entre o portal de transparência municipal e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, órgão de controle e fiscalização do programa.

Essa política de incentivo municipal (PAM) vem ao encontro dos anseios dos gestores públicos municipais, da sociedade civil, do poder público em geral, por isso é de grande relevância a busca de manobras para o seu fortalecimento, como o caso da busca de equipe técnica capacitada para o desenvolvimento dos projetos, e o investimento em quadro de pessoal para tanto, com agilidade para não perder os recursos, ou seja, aproveitá-los ao máximo, com o desenvolvimento de projetos que atendam de pronto (logo de imediato) às exigências do programa, e, por fim, a boa discussão (ou seja, discussão positiva, construtiva) com a sociedade de quais políticas de investimento no desenvolvimento regional estão na ordem do dia, por meio da participação social nas audiências públicas e nas conferências regionais.

As demandas advindas dos municípios por meio das conferências estaduais e municipais são um ponto de partida para o engajamento das forças locais e do envolvimento social. Nesse aspecto, conjecturando com o pensamento de Peres (2012), a gestão territorial não depende apenas de articulação de instrumentos, importante vislumbrar os atores sociais não apenas como aqueles que vão resolver os conflitos, mas sim mensurar que eles são os legitimados democraticamente para atuar e trazer os anseios do local para então construir novas práticas municipais e regionais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS [AEN/PR]. Agência de Notícias do Paraná. Falta de documentação de prefeituras cancela 139 convênios. *Portal da AEN*, Curitiba, 24 out. 2018. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=99284&tit=Falta-de-documentacao-de-prefeituras-cancela-139-convenios>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*: documento de referência. Brasília, DF: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas*, Curitiba, n. 21, p. 211-59, 2000.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da UNB, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Panorama – População Estimada*. Brasília, DF: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/mariopolis/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2019.

LOFRANO, Rodrigo. Mecanismos de desenvolvimento institucional: programas de apoio aos municípios. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, [s.]. Brasília, DF: Consad, 2010.

LOURENÇO, Marcus Santos. Políticas públicas e desenvolvimento. *In*: SILVA, Christian L. da; MENDES, Judas T. G. (Org.). *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e intenções sobre a ótica multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 41-58.

PARANÁ (Estado). *Decreto Estadual n. 7.933*, de 12 de abril de 2013. “Institui O Plano de Apoio ao desenvolvimento dos Municípios – PAM – SEEG”. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=92431&indice=4&totalRegistros=238&anoSpan=2019&anoSelecionado=2013&mesSelecionado=4&isPaginado=true>. Acesso em: 17 jan. 2019.

PARANÁ (Estado). *Resolução n. 3*, de 16 de abril de 2013. Institui o Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios. Curitiba, 2013. Disponível em: http://www.casacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Resolucao_PAM.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

PERES, Renata Bovo; CHIQUITO, Elisângela de Almeida. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 71-86, novembro, 2012.

POLI, Sílvia Cândida Martinello Poli; PILAR, Ronaldo. *Eficiências e lacunas na gestão de obras públicas: municípios de pequeno porte*. Artigo Apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso no Programa de Pós Graduação Civil – UNISOCIESC. Mariópolis, 2018.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-46, 2014.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, p. 317, 2006. V. 1.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20- 45, 2006.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 55-69, 2012.

VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 1 a 18. ISSN 2358-4556.

Sobre as autoras:

Josiane Cattani: Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Bacharel em Direito pela Unimater – Faculdade Mater Dei – Pato Branco, PR. Servidora pública, procuradora da Câmara Municipal de Mariópolis, PR. **E-mail:** josipaulacorrea@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-5160-5910>

Nilvania Mello: Engenheira agrônoma e bacharel em Direito pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **E-mail:** nilvania@utfpr.edu.br, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-5371-0554>

