

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO
GT 6.1- SISTEMAS MUNICIPAIS DE GOVERNO E DAS
EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE MUNICIPALIZAÇÃO

Coordenador: Nilson Holanda

Coordenação Geral:
COORDENAÇÃO DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
711.2: 63:504 (213.504)
NOBRE P – ARIDA
V.1 N.1



Ministério da
Integração Nacional



PROJETO ÁRIDAS



Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
E MODELOS DE GESTÃO**

**GT 6.1 – SISTEMAS MUNICIPAIS DE
GOVERNO E DAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS
DE MUNICIPALIZAÇÃO**

Coordenador: Nilson Holanda

Versão Preliminar, sujeita à revisão.
Circulação Restrita aos participantes
do Projeto ARIDAS



PROJETO ÁRIDAS



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT – II – RECURSOS HÍDRICOS

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

Coordenador: **Charles Curt Meller**

GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
da Presidência da República
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112
Fax: (061) 225-4032



PROJETO ÁRIDAS



COLEGIADO DIRETOR

Presidente: Secretário-Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do ARIDAS

Membros:

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

CONSELHO REGIONAL

Membros:

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

COMITÊ TÉCNICO

Presidente: Coordenador Geral do aridas;

Membros:

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA





A análise dos sistemas municipais de governo, assim como de iniciativas locais de desenvolvimento bem sucedidas, não pode ser feita no desconhecimento do contexto de dificuldades com que se desenvolve o processo de afirmação dos Governos Municipais brasileiros. As citações a seguir sugerem as possibilidades atuais das administrações municipais no tocante à descentralização e municipalização dos serviços públicos, assim como da condução de processos de desenvolvimento sustentável a nível local:

“... nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo; o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio”

(Victor Nunes Leal, 1949)

“Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da Administração Pública”

(Ladislau Dowbor, 1993)

“As experiências das administrações municipais do período 1989-92 mostram que o processo recente de municipalização tem sido mais uma iniciativa do Município do que uma intenção da política nacional”

(Nidia Rabi, 1993)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A organização e execução do Projeto POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE SEMI-ÁRIDO, doravante referido simplesmente como PROJETO ÁRIDAS, compreendeu a formação de vários Grupos de Trabalho (GTs) temáticos¹. Dentre estes o GT VI ficou encarregado da análise relativa às *Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão* que por sua vez, incluiu a realização de distintos estudos. No presente relatório estaremos ocupados da tarefa de apresentar uma síntese regional das avaliações elaboradas no tocante aos *Sistemas Municipais de Governo* e das *Experiências Exitosas de Municipalização*².

A estrutura desse relatório se diferencia da inicialmente prevista no Plano de Trabalho acertado em Maio de 1994, já que sintetiza o que antes comporia dois relatórios diferentes. Essa fusão se deve ao interesse central do projeto, o qual está voltado para a avaliação da capacidade e possibilidade dos Municípios do semi-árido arcarem com novas responsabilidades resultantes do processo de descentralização-municipalização. Nesse sentido é que se coloca, por um lado, a necessidade de conhecer o estado atual da capacidade gerencial, técnica e financeira dos mesmos. Por outro, é igualmente desejável avaliar iniciativas bem sucedidas de municipalização do desenvolvimento, tendo em vista identificar as condições especiais que favoreceram, positiva ou negativamente, o sucesso obtido. O ponto de partido é portanto um só; a abordagem do processo de descentralização-municipalização ou, da construção de um novo modelo de gestão local como pré-condição do desenvolvimento sustentável a nível local. A análise compreende assim um movimento em *pinça* que passa a ser coberto por um único relatório.

Na Introdução se procura esclarecer a relação entre, por um lado, o conceito de *desenvolvimento sustentável* e, do outro, o processo de *descentralização*, entendido este como pré-condição necessária, embora não suficiente, para se alcançar o primeiro. Ainda nesse tópico se procura esclarecer os alvos preferenciais sobre os quais se procura orientar o desenvolvimento das análises apresentadas nos capítulos substantivos do documento. Nesse sentido, são listados os atributos principais e os elementos estruturadores do modelo de gestão com que se pretende inovar.

A seguir se faz a apresentação da base conceitual do trabalho, procurando particularmente esclarecer a descentralização como um processo – distinto da simples desconcentração – no qual se transfere funções

¹ No total foram organizados sete GTs tratando cada qual um dos seguintes temas: Recursos Naturais e Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Desenvolvimento Humano, Organização do Espaço, Economia, Ciência e Tecnologia, Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão, Interação com a Sociedade.

² O GT VI teve a seu cargo a realização dos seguintes estudos: Avaliação do Sistema Municipal de Governo, Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização, Avaliação de Projetos Comunitários, Avaliação das Iniciativas Não Governamentais, Avaliação do Programas Regionais de Desenvolvimento, Conceito de Desenvolvimento Sustentável, Metodologia de Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável e Modelo de Gestão

desempenhadas anteriormente pelo núcleo de um determinado sistema, em direção às suas partes extremas. Essa transferência implica no repasse de responsabilidades e poderes para decidir e implementar políticas específicas. A municipalização é analisada como um caso particular de descentralização, no qual se transfere para o Município – como unidade base do sistema federativo de governo – responsabilidades quanto à formulação de Políticas Públicas e geração de oferta de serviços.

O processo de descentralização-municipalização verificado no Brasil é visto nesse mesmo capítulo. A evolução da Administração Municipal no Brasil é analisada, procurando-se destacar o papel exercido pelos Municípios tanto no que se refere à autonomia administrativa e política dos mesmos, como da evolução das finanças municipais. Destaque é dado ao passado recente, no qual se confundem efeitos derivados de uma ideologia neo-liberal – o *Estado pequeno e eficiente* – e da reforma institucional e fiscal embutida na Constituição de 1988. A análise inclui ainda, rápidas apreciações das especificidades que envolvem os casos de municipalização de alguns serviços como habitação, saneamento e saúde.

Complementando a apreciação desse *pano de fundo* dos estudos aqui referidos, procura-se então projetar tendências a partir da caracterização das competências e autonomias dos Municípios tal qual definidas na atual Carta Constitucional. Nesse contexto discute-se as perspectivas associáveis à regulamentação dos dispositivos constitucionais que dizem respeito à descentralização-municipalização, assim como as tendências detectadas quando do debate envolvendo o processo de revisão constitucional recentemente concluído. Esses argumentos são apresentados junto à análise de alguns elementos estratégicos que deveriam compor as bases de uma Política deliberada e explícita de descentralização-municipalização.

No seguinte capítulo faz-se a apresentação da tipologia adotada como ponto de partida para a seleção dos Municípios Paradigmáticos, tal como previsto no Termo de Referência que orientou os trabalhos. À luz dos elementos gerados pela Tipologia desenvolvida é feita, no capítulo seguinte, uma análise do quadro geral dos municípios nordestinos.

No tocante à Avaliação dos Sistemas Municipais de Governo são apresentadas as apreciações feitas pelos diferentes estados, procurando-se resgatá-las da maneira mais fiel possível, de forma a permitir a identificação dos traços comuns passíveis de universalização. São também apresentados os critérios complementares de seleção adotados pelas diferentes equipes estaduais. As propostas e recomendações referentes a cada estado são sintetizadas no sentido de destacar as deficiências (particulares ou generalizáveis) relativas às capacidades técnicas, financeiras e gerenciais dos sistemas municipais de governo.



Em relação à Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização são sintetizadas as avaliações procurando-se destacar os fatores condicionantes (determinantes ou restritivos) do sucesso alcançado. Em relação a cada experiência analisada faz-se uma apresentação padronizada destacando: a localização, o período em que se deu a mesma, a quem coube a iniciativa, o tipo de experiência desenvolvida e uma descrição sumária da mesma.

Por último apresenta-se as Referências da bibliografia consultada e o Anexo constituído pela listagem dos Municípios nordestinos classificados, estado por estado, segundo a tipologia de que serviu de ponto de partida para a seleção dos Municípios Paradigmáticos.

2. INTRODUÇÃO

Os debates sobre as questões *desenvolvimento e meio ambiente* lançaram recentemente, um novo conceito até este momento ainda pouco claro para muitos. Referimo-nos ao termo *desenvolvimento sustentado* que sucedeu a tantos outros dentre os quais caberia destacar o *ecodesenvolvimento*, cunhado por Maurice Strong. Desde antes da Conferência de Estocolmo (1972), passando pelo Relatório Bruntland, chegando à UNCED (1992) e a seus desdobramentos, tem-se vivido sob um novo enfoque do desenvolvimento, centrado na necessidade de um processo de crescimento econômico com formas, conteúdos e usos completamente transformados, atendendo às necessidades das pessoas, buscando uma distribuição mais justa da renda, a conservação dos recursos e enfatizando técnicas limpas de produção (Sachs, 1993).

Ignacy Sachs deu forma e teoria ao conceito formulado por Strong numa época em que a crise do petróleo favorecia a busca de propostas de desenvolvimento alternativas, principalmente para o caso dos países subdesenvolvidos e, dentro destes, das regiões e comunidades rurais. Conforme formulado por Sachs “o *ecodesenvolvimento* se define como um processo criativo de transformação do meio com a ajuda de técnicas ecologicamente prudentes, concebidas em função das potencialidades deste meio, impedindo o desperdício inconsiderado dos recursos, e cuidando para que estes sejam empregados na satisfação das necessidades de todos os membros da sociedade, dada a diversidade dos meios naturais e dos contextos culturais. As estratégias de *ecodesenvolvimento* serão múltiplas e só poderão ser concebidas a partir de um espaço endógeno das populações consideradas”.

Ainda segundo Sachs, “promover o *ecodesenvolvimento* é, no essencial, ajudar as populações envolvidas a se organizar, a se educar, para que elas repensem seus problemas, identifiquem as suas necessidades e os recursos

potenciais para conceber e realizar um futuro digno de ser vivido, conforme os postulados de justiça social e prudência ecológica” (Sachs, 1976).

Apesar da expressão ecodesenvolvimento seguir sendo bastante usada em várias partes do mundo, surgiu o termo *desenvolvimento sustentado* que sugere uma idéia de permanência no tempo. Desenvolvimento sustentado seria como que uma consequência da “capacidade para manter a longo prazo, em termos econômicos, sociais, políticos e ambientais, uma série de atividades e medidas necessárias à melhoria da qualidade de vida; quer dizer, um desenvolvimento duradouro capaz de fomentar adequadamente as articulações positivas entre a redução da pobreza, o crescimento da produção e renda, o resgate ao cidadão e a proteção do meio ambiente” (Jara, 1994).

De forma similar ao ecodesenvolvimento, a execução de ações orientadas no sentido do desenvolvimento sustentável deve privilegiar formas de intervenção que favoreçam:

- a erradicação da pobreza na medida em que a miséria, particularmente nos países subdesenvolvidos, se constitui, simultaneamente, em causa e na própria expressão de muitos dos problemas ambientais verificados;
- o impacto de tais intervenções sobre a melhoria permanente das condições de vida do conjunto da população;
- a utilização dos estoques de recursos renováveis de modo a não inviabilizar, através da introdução de desequilíbrios provocados nos ecossistemas naturais, a sua reprodução/reposição, bem como dos não renováveis de forma a não determinar o seu esbanjamento e conseqüente esgotamento;
- a minimização do desperdício de recursos e do uso das limitadas capacidades de processamento e acumulação de resíduos, favorecendo a reciclagem e a concepção de *design* que considerem o destino final dos produtos e material de descarte como parte do ciclo vital do bem ou serviço produzido;
- a descentralização e o fortalecimento dos poderes locais, fazendo com que se ampliem os mecanismos de controle social sobre as Políticas Públicas e assim, a democratização das decisões relativas à fixação dos objetivos políticos e ao uso dos meios disponíveis.

Vale mencionar rapidamente as duas vertentes do debate sobre o desenvolvimento sustentável. Em se tratando dos países do sul (pobres) a ênfase via de regra recai sobre a necessidade de se erradicar a miséria, controlar a exploração predatória dos recursos naturais e construir um Estado mais democrático. Do outro lado, ao se lidar com os países do norte (ricos), a ênfase geralmente se altera no sentido de centrar o foco sobre a questão do desperdício de recursos e as relações de troca que tais países estabelecem a nível global. Além de certas *áreas de sombra* em que todas essas





características são comuns aos dois blocos, há que se destacar um outro traço comum: o fato de que estamos em ambos os casos girando em torno da necessidade de se reconceber estilos de vida, seja no sentido de elevá-lo ou contê-lo, conforme o contexto com que se lide. Não se trata portanto, de favorecer o simples uso de tecnologias ditas limpas, nem tampouco preservar aqui e ali partes de remanescentes dos ecossistemas naturais, como se tratássemos de constituir um museu de história natural.

A proposta em favor de um desenvolvimento humano, democrático, moderno, ambientalmente sustentável, que seja fundamentado na equidade, é requisito da sobrevivência das sociedades dos países subdesenvolvidos. A força da expansão capitalista numa conjuntura de crise, a persistência da pobreza e marginalidade, e o aumento na intensidade de consumo dos recursos ambientais decorrente das tendências globais, entre outros fenômenos, recolocam em novos termos o debate entre mercado e planejamento, centralização e descentralização, desenvolvimento global e local, democracia representativa e participativa (Jara, 1994).

Certamente um dos grandes desafios a ser enfrentado para se obter o desenvolvimento sustentável diz respeito ao avanço na direção de uma democracia representativa e participativa. Essa questão está relacionada à necessidade de ruptura dos modelos de gestão centralizada e clientelista tradicional. É comum verificar como a centralização do processo decisório apagou a participação popular e consolidou o distanciamento dos governantes, negando às comunidades a oportunidade para expressar seus interesses. É preciso mudar as práticas autoritárias, verticais e burocráticas próprias da Administração Pública tradicional; são práticas que contribuem à ineficiência, promovem o paternalismo e apagam as reivindicações das populações afetadas pela pobreza (Jara, 1994).

O objetivo do PROJETO ÁRIDAS, através do Grupo de Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão é o de produzir propostas de elementos para intervenção futura visando a transformação do modelo de gestão local ainda predominante na região tendo em vista a viabilização do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, os estudos relacionados à avaliação dos Sistemas Municipais de Governo e das Experiências Exitosas de Municipalização se propõem a identificar, por um lado, as deficiências mais flagrantes das administrações locais e, por outro, os fatores condicionantes do sucesso obtido nas experiências selecionadas de municipalização do desenvolvimento sustentável.

O primeiro bloco de resultados – referente aos sistemas municipais de governo – tendem a definir formas de intervenção visando o fortalecimento das capacidades financeiras, técnicas e gerenciais dos governos locais. O segundo bloco de resultados – referente às experiências bem sucedidas de desenvolvimento sustentável – apontariam no sentido das condições favoráveis



que deveriam ser reproduzidas de forma ampliada, visando-se a multiplicação do sucesso até aqui obtido num número muito reduzido de Municípios.

Esse novo modelo a ser construído envolve um sem número de questões a serem detalhadas. De antemão partiu-se do suposto de que ele não poderia ser único. Não haveria como contemplar toda a diversidade de situações com que se lida³ através de um modelo genérico que acabaria tendendo a funcionar como uma *camisa de força*, ajudando possivelmente a manter, embora talvez por outras vias, as condições atuais que se pretende alterar. Essa questão demanda um cuidado todo especial para que não se incorra no exagero. Se por um lado se deve procurar fugir de uma padronização *plastificadora*, por outro não se deve também admitir a impossibilidade de universalização de alguns elementos generalizáveis. De outro modo estaríamos substituindo o *centralismo* pelo *imobilismo* das forças latentes pelo fato de não se dispor de uma base mínima de atuação em favor do fortalecimento dos governos locais.

O detalhamento das questões que se apresentaram devem seguir a orientação dada por alguns desse modelo de gestão alternativo. Desde o início havia consenso de que deveriam ser favorecidas: (i) a universalização do atendimento das populações pelos serviços públicos; (ii) a transparência das decisões através da ampla divulgação de informações relativas a alternativas possíveis de aplicação dos recursos disponíveis; (iii) a institucionalização e instrumentalização da participação das comunidades como um caminho para ampliar o seu poder de influir sobre as ações desenvolvidas pelo Estado; (iv) a descentralização do poder de decisão sobre as políticas, recursos e ações públicas, como condição para se tornar possível o desenvolvimento sustentável; (v) a flexibilidade e adaptabilidade do modelo a ser construído de forma que ele possa ser sensível às especificidades e oportunidades que se apresentam em cada caso.

As avaliações dos sistemas de governo e das experiências exitosas voltaram-se naturalmente na direção de elementos estruturadores desse novo modelo de gestão. Dentre eles vale destacar aqueles que concentram maior atenção ao longo do presente relatório:

- 1) a necessidade de definição tão precisa quanto possível, de campos, temas e formas de aperfeiçoamento e capacitação das estruturas e equipes locais de governo;
- 2) a avaliação da possibilidade real de aperfeiçoamento da máquina arrecadadora dos Municípios face uma análise do real potencial tributário associado à (predominantemente fraca) base econômica dos mesmos;

³ aqui fazemos referência não só a condições sociais, culturais, econômicas, políticas e ambientais (físicas e bióticas), mas também à diversidade de serviços e infra-estrutura necessárias em cada comunidade.



- 3) o estabelecimento do papel e limites da assistência técnica externa aos governos locais (prestadas por ONGs, organizações governamentais estaduais e federais, igrejas, organismos internacionais, etc) considerando-se a necessidade de se evitar o *assistencialismo*;
- 4) a criação de condições favoráveis à superação da *cultura clientelista* e dos esquemas políticos manipuladores;
- 5) a instrumentalização do planejamento nas esferas local, estadual e regional;
- 6) a articulação entre o executivo e legislativo locais, assim como com os executivos de outras esferas de governo (estadual e federal);
- 7) a composição de estratégias e instrumentos voltados para a municipalização de serviços públicos fundamentais (particularmente no caso do saneamento, educação, saúde);
- 8) a instrumentação da participação popular através da criação de canais permanentes e estáveis de representação, favorecendo a articulação entre a *democracia representativa* e a *democracia participativa*;
- 9) a necessidade de fortalecer a organização comunitária e fomentar a capacidade de reflexão por parte das mesmas;
- 10) a definição do papel a ser cumprido pelas ONGs na perspectiva de uma possível co-gestão de serviços e projetos de desenvolvimento.

3. MUNICÍPIOS E DESCENTRALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

3.1. Base Conceitual de Análise

O processo de centralização na Administração Pública brasileira assume formas muitas vezes sutis. O centralismo político e administrativo está normalmente associado à excessiva normalização, à concentração de recursos financeiros que são distribuídos/alocados segundo critérios definidos igualmente de forma centralizada, à fragmentação de órgãos e políticas e à proliferação de entes setoriais especializados, ao esvaziamento das competências locais em favor do Governo central e às dificuldades para a efetivação do controle social sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Os processos de descentralização e desconcentração apresentam características fundamentalmente diferentes. Enquanto o primeiro pressupõe a transferência de responsabilidades, poderes e recursos (meios), o segundo implica na transferência pura e simples de tarefas a executar. Descentralizar implica necessariamente uma redistribuição de poder e portanto, uma multiplicação dos núcleos de poder político, mas que a sua adoção só se

justifica à medida que alcance os objetivos de uma oferta mais eqüânime de serviços públicos e uma melhor distribuição da renda (Sato, 1993).

A Carta de Brasília (1993) preconiza que a descentralização governamental deve ser entendida como o ato e o fato de transferir poderes e responsabilidades do nível de Governo Central, que os detém, para os níveis descentralizados, Estados e Municípios. Na formulação de Dowbor (1993) o Princípio da Descentralização se refere à capacidade real de decisão de que são detentores as demais esferas de governo, com descentralização dos encargos, atribuições de recursos e flexibilidade de aplicação. Não se trata de dotar as Administrações centrais de “dedos mais longos” com a criação de representações locais, mas de deixar as Administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

Essa diferenciação é da maior importância na medida em que um processo de desconcentração tende tão somente a aproximar a oferta de serviços das diferentes “clientelas”, criando-se uma falsa idéia de que se estaria descentralizando o poder decisório. Ao invés de favorecer a eficácia na prestação de serviços e na execução de políticas públicas esse procedimento tende a aumentar a burocracia pela ampliação dos níveis hierárquicos e pelo aumento da complexidade e poder das relações de controle. Ao final, resulta que a desconcentração acaba por fortalecer laços clientelísticos e esquemas políticos manipuladores.

Tratando de estabelecer a diferenciação entre os dois conceitos, Lobo afirma que a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição do poder decisório, atuando, na maioria das vezes, apenas no plano físico-territorial. A descentralização, sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios (Lobo, 1988).

O conceito assume muitas vezes um outro significado quando associado à retração do papel do Estado na condução da economia e de ações subjacentes ao desenvolvimento econômico em benefício da sociedade civil e da iniciativa privada (Santos, 1993). Esse significado está certamente associado a concepções neo-liberais como a do Estado pequeno e eficiente e da desregulamentação da economia. Sem entrar na discussão das perspectivas de sucesso da reengenharia do Estado nessas bases, cabe salientar o fato de que a experiência brasileira recente nessa linha foi bastante infeliz, tendo estado associada ao que se usou chamar de *operação desmonte*, de triste memória.

Chama ainda atenção o fato de não ser possível pensar-se num modelo genérico de descentralização, a ser implantado nacionalmente, já que cada localidade, assim como cada serviço isoladamente, guardam características próprias que devem corresponder a formas peculiares de gestão. Além das peculiaridades de cada comunidade, a assunção pelos Municípios, das responsabilidades quanto à definição de políticas e o controle de sua execução



tem de considerar que, devido à complexidade do quadro institucional e jurídico do país, o conceito de municipalização deve ser compreendido no contexto de cada serviço tratado (Rabi, 1993).

Um cuidado se impõe; a descentralização não deve ser desgastada por se lhe atribuir um poder que não tem. Embora condição necessária, ela não pode ser vista como condição suficiente da qual resulte o desenvolvimento sustentável. Segundo Coelho (1994) o debate sobre o processo de descentralização, que durante a década de 80 esteve centrado na transferência de competências para os Municípios – numa concepção de descentralização territorial –, está hoje mais articulado à discussão da democracia e da eficácia das políticas sociais. Segundo ele a descentralização como processo de distribuição de poder pressupõe:

- o fortalecimento das liberdades e direitos políticos, principalmente das instituições representativas, que se dá mais nos níveis locais do que nos estaduais ou federais;
- a viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços, tendo em vista a redução, no nível local, da distância entre os cidadãos e os centros de decisão;
- o maior controle social sobre a Administração Pública de nível local, através dos conselhos e órgãos municipais que contam com representação popular e via democratização do acesso à informação;
- a democratização do Estado na medida em que abre espaços de participação e de decisão políticas às instituições representativas locais e não só às oligarquias;
- a multiplicação dos núcleos de poder político através do fortalecimento do poder local;
- por fim, e principalmente, a atenção às demandas crescentes por participação através das entidades representativas de nível municipal.

3.2. Descentralização e Municipalização no Brasil

Desde os tempos coloniais, passando pelo traslado da Corte e a independência, até o período republicano, a centralização sempre funcionou como instrumento da “unidade nacional”. Da Monarquia ao Coronelismo a tutela do Município atuou como um meio de se fortalecer o poder central. As constituições republicanas refletiram a alternância de períodos em que prevaleceram ora sistemas de governo mais democráticos, ora regimes autoritários. Essas variações determinaram igualmente a alternância de períodos de maior ou menor autonomia municipal. A regulamentação dos poderes locais através das constituições e aparatos de fiscalização dos estados atenderam a argumentos que variaram entre o alegado despreparo

dos governos locais e a transcendência dos problemas em relação aos limites político-administrativos dos Municípios.

Em seu histórico trabalho⁴, Leal faz uma síntese brilhante sobre a concentração do poder e o papel desempenhado pelos Municípios até, pelo menos, a promulgação da Constituição de 1946:

“A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do Município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o Município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontestável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. Conseqüentemente, o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial, isto é, pelo amesquinamento dos Municípios. Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuraram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do Município tinha em seu favor o peso da tradição. A história ulterior da República federativa ilustra plenamente a interpretação. No lugar do presidente da província todo-poderoso, viria instalar-se o todo-poderoso governador de Estado... A concentração de poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como sucedia na esfera provincial durante o Império...” (Leal, 1975 – p.102).

A situação financeira dos Municípios nesse período reflete, como não poderia deixar de ser, o modelo centralista da Administração Pública brasileira. As receitas municipais são pela primeira vez discriminadas em 1835 (Lei No.99, de 31 de outubro de 1835). A partir de então a autonomia política e administrativa dos governos locais merece tratamento diferenciado – e às vezes contraditório – através das constituições republicanas. Afora a de 1988, foi a 1946 a que revelou mais preocupação pela sorte dos Municípios.

No espaço de tempo decorrido entre a Constituição de 1946 e a de 1988 o quadro nacional passou por mudanças importantes. Desse período vale destacar como referências principais que condicionam o processo de descentralização-municipalização:

- i) a urbanização acelerada da base econômica nacional e, conseqüentemente da população, o que vai conformando um sistema de cidades moderno, forçando necessariamente a descentralização do poder político antes concentrado em alguns poucos núcleos, particularmente na capital nacional;

⁴ Leal, Victor Nunes – *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975.



- ii) o posterior surgimento de um novo período autoritário que, através de nova legislação (inclusive uma nova Constituição), faz retroceder os avanços antes consolidados pela Constituição de 1946;
- iii) a redistribuição da pobreza, que deixa de ser “privilégio” das macro-regiões menos desenvolvidas, fazendo com que as “intervenções públicas compensatórias” percam importância frente à necessidade de medidas de correção dos desníveis intra-regionais, enfraquecendo assim o argumento de que é necessário um centro forte, capaz de promover o equilíbrio no plano nacional;
- iv) um novo período de redemocratização que acaba por se refletir nos termos em que se coloca a Constituição de 1988, particularmente no que toca as disposições referentes à cidadania e à autonomia dos governos municipais;
- v) a generalização do conceito neo-liberal do “Estado pequeno e eficiente”, o qual confunde – literalmente no sentido de tumultuar – a construção de um modelo alternativo de gestão pública preocupada com a eficácia das Políticas Públicas e o controle social sobre o Estado, resultando daí uma “reforma administrativa” que em nada ajudou, por exemplo, em termos da redefinição das competências comuns previstas na Constituição ou na implantação das bases do desenvolvimento local sustentável.

De 1946 a 1988 houve uma tendência no sentido da melhora da situação financeira dos Municípios. A exceção se estabelece através da legislação do período dos governos militares que trabalhou no sentido exatamente oposto. A Constituição de 1988 dá lugar a um efetivo crescimento das rendas do Município pela via do aumento da participação destes na divisão dos tributos estaduais e federais arrecadados em seu território. Entretanto, Municípios pequenos, de base econômica pobre, seguem dependendo fortemente das transferências automáticas (ou constitucionais), particularmente no caso das transferências à conta do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. No caso dos Municípios que mostram um potencial de arrecadação maior, nota-se um esforço muitas vezes bem sucedido, de aperfeiçoamento das respectivas máquinas arrecadoras, o que resulta no incremento de suas rendas próprias.

Parece existir uma certa unanimidade quanto ao fato de que a partir da década de 80 há uma redução do volume de recursos disponíveis pelo Governo federal que, associado à crise recessiva verificada, dá lugar à redução das ações antes desenvolvidas pelas agências financiadoras/prestadoras de serviços públicos básicos. A seguir transcrevemos trechos de trabalhos que coincidem na indicação desse processo e suas conseqüências em termos de intervenções a cargos dos governos locais:

“Entre os vários e complexos fatores que promoveram as reformas descentralizadoras talvez o principal, ou o que mais contribuiu para

acelerar o processo, seja a instabilidade macroeconômica, com a conseqüente crise financeira, que afetou o setor público e que gerou enormes déficits de infra-estrutura e carências de equipamentos e serviços sociais. Esta crise, de estrutura principalmente econômica, teve desdobramentos nas dimensões política, institucional e social e acelerou a implementação de profundas modificações no Estado dos países da região, todas elas pautadas na descentralização” (Rabi, 1993 – p.102);

“A década de 80 ... determinou a interrupção do fluxo de capitais externos que subsidiavam nosso *welfare* caricato. O efeito mais notável é a corrosão dos sistemas centrais de prestação de serviços públicos, sobretudo os urbanos – habitação, saneamento e transporte ... Desde 1985, inicia-se um processo de revisão do papel do Estado, onde as expressões Estado-mínimo, descentralização e privatização ganham progressivamente realce e representam a interpretação neoliberal, local, a mudanças que se operavam no Primeiro Mundo” (Santos, 1993 – p.42);

“Está provado que frente à forçada redução da presença federal, em decorrência da crise fiscal do país, os Municípios brasileiros esforçaram-se por sustentar os serviços públicos prestados à sua população, lançando mão dos ganhos financeiros propiciados pela atual Constituição. A pressão das comunidades explica a reação dos Prefeitos, ainda que os ganhos financeiros alcançados em 1988 tivessem sido parcialmente furtados pela recessão dos últimos anos” (Rezende, 1993 – p.54).

Assim é que se explica a situação em que se vêem os Municípios. Face à rápida e desorganizada retirada das agências federais eles passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se trata de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de emprego envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas (Dowbor, 1993).

Santos e Rabi parecem coincidir em que os movimentos de descentralização e municipalização verificados no passado recente não respondem a uma política federal específica e explícita, mas sim a iniciativas resultantes da necessidade de ocupar o vazio gerado pela combinação da crise econômica-financeira com a reforma administrativa desastrosa na esfera da União. Ajudou também, é certo, a reforma fiscal que está embutida na Constituição de 1988 que melhorou em boa medida as condições de governabilidade dos Municípios ou, pelo menos, de uma parte deles. Desse processo um tanto anárquico resulta entretanto que, apesar da extinção de alguns órgãos e da falência de outros, ainda perdura uma cultura centralista, herdada de períodos históricos passados. As agências federais como que não se apercebem e adaptam muito lentamente a essa nova realidade; na



outra mão os governos locais não conseguem formar um movimento conjunto, permanecendo numa posição de dependência, mantendo estruturas administrativas obsoletas e um modelo de gestão que privilegia a disputa – raramente a cooperação – com seus vizinhos, em torno das poucas oportunidades de desenvolvimento que surgem através de iniciativas de outras esferas de governo ou da iniciativa privada; na terceira via tampouco a sociedade em seu conjunto consegue se organizar para explorar as possibilidades de superação dos esquemas políticos manipuladores. Assim, apesar de desorganizado e debilitado, resulta que o esquema centralizado de poder ainda não foi posto em cheque na razão direta da sua atual fragilidade.

As iniciativas a título de municipalização de serviços variam na forma e conteúdo, fazendo lembrar muitas vezes os *dedos mais longos* como Dowbor se refere aos casos em que se dá a desconcentração das funções executivas mantendo-se centralizado o poder decisório. Conforme assinala Neves (1994), na pouco expressiva prática brasileira de delegação de funções, freqüentemente, a pretexto de estabelecer normas e padrões para os serviços delegados, fiscalizar o seu desempenho e garantir a correta aplicação dos recursos repassados, a esfera delegante acaba transformando a delegada em simples prolongamento seu, uma unidade desconcentrada para a execução de determinados serviços, mas sem qualquer poder decisório, além de dependente financeiramente.

O quadro formado pelos quase 5.000 Municípios brasileiros não poderia deixar de ser muito diversificado. As condições locais variam muito, tanto em termos das características físicas e bióticas, como dos traços sócio-culturais e da base econômica. Consequentemente, varia proporcionalmente, a capacidade técnica, financeira e gerencial dos governos locais, o que determina a possibilidade também diferenciada de assumir novos encargos. No caso do Nordeste Jara nos oferece um perfil aproximado dos Municípios:

“Tradicionalmente, no Nordeste do Brasil, os Municípios tem tido só um reduzido campo de atuação como agente de desenvolvimento, significando uma gestão pública com severas deficiências administrativas e técnicas, sem capacidade de planejamento, operando com métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e recursos. Nesta Região, os Municípios menores, geralmente pouco urbanizados, incorporam um grande número de comunidades que apresentam situações de pobreza e reduzida satisfação das necessidades básicas. São Municípios submetidos historicamente a processos de esvaziamento demográfico, resultado da complexa dialética entre a seca, a reduzida base econômica dos produtos camponeses e, a elevada concentração dos recursos produtivos e da renda. São Municípios que tem uma grande fragilidade em suas estruturas organizacionais para responder com eficiência o desafio principal de

enfrentar a pobreza e ativar processos de desenvolvimento sustentável. Estas dificuldades são ainda maiores quando se pretende que eles assumam novas responsabilidades decorrentes das normas estabelecidas na Constituição de 1988” (Jara, 1994 – p.19).

No que diz respeito ao processo político nos Municípios nordestinos as condições necessárias à instrumentalização da participação não estão dadas. Os Governos locais ainda permanecem controlados pelos grupos econômicos tradicionais. Faltam principalmente instrumentos legais que institucionalizem e impulsionem a descentralização, a participação popular e a democratização da gestão pública. A representatividade que se registra é de caráter puramente formal, transformando-se a Prefeitura no lugar onde se concretizam os confrontos de interesse. O coronelismo, a impunidade e o serviço como moeda de barganha para conquistar o voto ainda são traços marcantes (Jara, 1994).

Além das limitações apresentadas pelos Municípios – e particularmente dos nordestinos que compõem o presente objeto de análise – outro fato que se impõe no sentido de ser considerado com atenção tendo em vista uma política de descentralização-municipalização de serviços públicos se refere aos diferentes contextos legais, institucionais e operacionais que caracterizam a prestação de cada um deles. Tome-se os casos da habitação, saneamento e saúde para ficar só no que já representaria um esforço que se situaria acima da capacidade da maioria dos Municípios analisados.

No setor da habitação verifica-se uma tradição em termos de normalização, financiamento e promoção de programas e políticas específicas por parte do governo federal, particularmente no que se refere à habitação popular. Nota-se entretanto, a partir de alguns fatos como a reforma fiscal inserida na Constituição de 1988 e a *descentralização*⁵ das agências internacionais de financiamento, o surgimento de iniciativas conduzidas pelos governos locais que tendem a suprir a lacuna deixada pela *retirada* da União. As transformações por que passa o setor têm a ver também com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Ministério do Interior (MINTER), com uma redistribuição razoavelmente desordenada e incompleta de suas funções. Esses últimos fatos derivaram da reforma administrativa de inspiração neo-liberal conduzida a partir de meados da década de 80.

Só recentemente, o Município passou a se constituir em interlocutor dos programas oficiais; por outro lado, em especial durante os anos 80, evidencia-se um movimento *contra-hegemônico* por parte de alguns Governos locais que desenvolvem experiências consideradas *alternativas* ao sistema financeiro

⁵ A referência é feita em relação à mudança de posturas, normas e procedimentos de fontes de financiamento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano que passam a admitir e negociar o financiamento de projetos formulados diretamente pelos Governos estaduais e municipais, embora ainda submetidos ao controle prévio e acompanhamento do Governo federal. Entretanto, não há dúvida de que essas mesmas agências mudaram de comportamento e procuram se articular, cada vez de forma mais direta, com as outras agências governamentais descentralizadas.





oficial. Estes diferentes vetores – na medida em que atingiram realidades diversas – também gestaram, em nível local, a presença de vários atores quer sejam públicos quer sejam privados; entre estes, mais recentemente pode-se incluir – além do setor privado empresarial – o privado comunitário e uma gama imensa e variada de assessorias e organizações não governamentais que hoje atuam na formulação e implementação de programas e projetos habitacionais (Pereira da Silva, 1993).

Segundo Santos (1993), o único fato que se pode dizer que tenha contribuído de forma consistente no sentido de descentralizar o poder no setor habitacional, foi a alteração da composição do Conselho Curador do FGTS em 1989, o qual redefine os parceiros do processo de tomada de decisão envolvidos diretamente na alocação dos recursos disponíveis. A partir de então passou-se a contar com a presença dos seguimentos sociais diretamente interessados no desempenho das respectivas políticas, ou seja, os trabalhadores por um lado e os empresários por outro.

O setor de saneamento⁶ é um dos que está incluído na Constituição de 1988 como matéria de *competência comum* da União, Estados e Municípios. Isso implica na necessidade de se estabelecer uma definição precisa de responsabilidades através de Lei Complementar. A tradição tem sido a atuação do Governo federal no financiamento e regulamentação das atividades, em grande parte executadas através de empresas estaduais concessionárias de saneamento. Esse modelo, em franca decadência, foi instituído pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) na década de 70.

Entretanto, o saneamento demanda um tratamento intimamente associado às especificidades naturais (físicas e bióticas) locais, assim como em relação à política urbana de cada Município ou grupamento destes. Por essa razão, associada igualmente ao efeito da *descentralização* das agências internacionais e à ausência das intervenções das agências federais, verifica-se uma presença cada vez mais visível dos Municípios na prestação dos serviços. Alguns, como coleta de resíduos sólidos e drenagem, já têm tradição de prestação por parte dos Governos locais. Outros entretanto – sobressaindo o caso do esgotamento sanitário e do abastecimento de água em larga escala – são novidades mesmo no caso dos Municípios mais bem dotados (seja em termos de recursos financeiros, equipes e equipamentos ou estruturas institucionais).

Nos casos particulares dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma série de questões de difícil equacionamento se apresentam. Dentre elas cabe destacar: (i) a dimensão supra-local ou intermunicipal que normalmente assumem esses serviços (por força dos mananciais a serem utilizados, da disposição mais adequada dos efluentes

⁶ Compreendendo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, macro e micro-drenagem, coleta-transporte-destino final de resíduos sólidos e controle de vetores de doenças.

sanitários e resíduos sólidos, etc) demandam a busca de um equilíbrio entre a autonomia municipal e formas associativas (associações de prefeitos, consórcios municipais, comitês de gerenciamento de bacias, etc) de congregar o interesse de várias municipalidades envolvidas em cada caso; (ii) a renegociação dos atuais contratos com as concessionárias estaduais envolve a necessidade de se definir que papéis cada Município pretende desempenhar, cabendo em alguns casos a negociação da passagem do patrimônio constituído pelas empresas estaduais (infra-estrutura, equipes, conhecimento, equipamentos, débitos pendentes, etc); (iii) a sustentabilidade desses serviços sempre foi uma questão delicada, dependendo de uma política tarifária realista de difícil execução, particularmente em Municípios pobres como os do semi-árido. De todos modos, é inquestionável que o Município é a instância detentora do Poder Concedente, podendo lançar mão de alternativas para a execução dos serviços que incluem a prestação direta, a manutenção/renegociação de contratos de concessão, a privatização e a terceirização.

Apesar de várias dificuldades e problemas, a descentralização na área da saúde está mais avançada que em relação a outros serviços. Entretanto, deve-se registrar que a Constituição de 1988 descentralizou mais os serviços que os recursos. Estes são transferidos de forma não automática (programas e projetos) ou através do pagamento por produção. Não há flexibilidade na gestão dos recursos já que os Estados e Municípios administram recursos que já tem *carimbos* (destinação específica). Portanto, não há como se considerar o Município como detentor de autonomia no tocante aos serviços de saúde já que ele de fato não gerencia os meios, exercendo tão somente a execução de tarefas previamente acordadas. A esse respeito Piola (1993) argumenta que:

“A forma de relacionamento financeiro utilizada, basicamente pagamento por produção, tem uma série de inconvenientes. Vamos, no entanto, citar apenas dois que são os principais:

- a) Estados e Municípios administram apenas as despesas, não as receitas. A “fatura” pelos serviços produzidos, tanto pelo setor público como pelo privado, é quitada pelo Ministério da Saúde; logo não há nenhum estímulo para uma utilização mais eficiente dos recursos, que são percebidos como não pertencentes aos Estados e Municípios;
- b) as transferências têm destinações específicas. Ou seja, eventuais ‘economias’ no uso das AIHs não podem ser utilizadas para custear a atenção ambulatorial, por exemplo” (Piola, 1993 – p.99).

Entretanto, fazendo uma avaliação dos avanços até aqui obtidos no setor saúde, Piola confirma que, mesmo com esses problemas, há um progresso a ser registrado. A esse respeito ele comenta:



“De qualquer forma, apesar de todas as dificuldades e problemas, a descentralização na área da saúde já vem trazendo alguns resultados auspiciosos:

- i) trouxe a discussão da questão da saúde para o nível local, onde é mais sensível aos anseios e ao controle da população;
- ii) tem propiciado uma maior participação da comunidade. Hoje, cerca de 1.600 Municípios já possuem conselhos de composição paritária entre usuários e outros representantes;
- iii) as decisões têm sido mais democráticas, porque compartilhadas por representantes das três esferas integrantes dos SUS, através da atuação de diversos órgãos de representação colegiada (Conselhos de Saúde, Comissões Intergestoras, Representações Nacionais e Regionais dos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde)” (Piola, 1993 – p.100).

3.3. Competências e Autonomia Municipais na Constituição de 1988

Até a Constituição de 1988, a organização dos Municípios era de competência dos Estados que para tal elaboravam a Lei Orgânica dos Municípios, instrumento legal único que regia a vida de tantos Municípios quantos existissem dentro de seus limites político-administrativos. A partir da nova Carta os Municípios passaram a ser reconhecidos como esferas reais de governo, com poderes constitucionais definidos e autonomia legislativa – assim como política, administrativa e financeira – reconhecida, principalmente, no que diz respeito à elaboração e promulgação da sua respectiva Lei Orgânica, a qual tem o significado de uma Constituição Municipal. A participação na divisão do produto da arrecadação de impostos federais e estaduais é substancialmente ampliada, embora ainda permaneçam certos condicionamentos quanto à aplicação das receitas orçamentárias.

Sendo uma esfera real de governo, o Município detém o *jus imperii*, prerrogativa do Poder Público que lhe atribui o direito de instituir e cobrar tributos (*Poder Impositivo*), aplicar sanções por infração às leis (*Poder Punitivo*), desapropriar bens particulares no interesse coletivo ou de utilidade pública (*Poder de Domínio Eminente*) e de exercer funções fiscalizadoras relativas às competências do Município (*Poder de Polícia*). Complementarmente, a autonomia do Município está estabelecida nos Art. 29 e 30 da Constituição de 88 que assegura, respeitadas as Constituições e demais legislação superior (federal e estadual) pertinente: (1) a *autonomia política* correspondente à eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; (2) a *autonomia administrativa* correspondente à liberdade para organizar os serviços públicos locais, criar, organizar e suprimir distritos e conceber e executar os órgãos da administração direta; (3) a *autonomia*

financeira correspondente à possibilidade de criar e arrecadar seus tributos e aplicar seus recursos, ressalvada a obrigatoriedade de prestar contas, publicar balancetes e outras limitações estabelecidas em lei; (4) a *autonomia legislativa* correspondente à liberdade para legislar no que diz respeito aos assuntos de interesse local, porém, respeitando os limites estabelecidos pela Constituição e aqueles outros estipulados por legislação superior pertinente (IBAM, 1992).

A Constituição de 1988 determina no seu art. 29 (Capítulo IV – Dos Municípios) que a Lei Orgânica, elaborada pelo Município, através da respectiva Câmara de Vereadores, é o instrumento legal que regerá suas atividades, respeitados os princípios gerais e limites impostos pela mesma Constituição Federal e suas correspondentes no plano estadual, conforme já assinalado. A Constituição anterior estabelecia a competência estadual para organizar o Município, através de uma única Lei Orgânica dos Municípios. Esse postulado significava de fato uma fonte inesgotável de interferência, que dava lugar a focos permanentes de conflito e submissão.

Nos termos constitucionais, compete ao Município a instituição de taxas, contribuição de melhoria, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, transmissão inter-vivos de bens imóveis – a qualquer título, por ato oneroso –, sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (exceto óleo diesel) e sobre serviços de qualquer natureza (excetuados os de transporte interestadual e intermunicipal e os de comunicação). Outra fonte de receita para o Município é constituída pela participação na arrecadação de impostos federais e estaduais. Isso se verifica nos seguintes casos:

- a) o valor integral retido na fonte quando o Município paga rendimentos a qualquer título;
- b) 50% do Imposto Territorial Rural, de competência da União, referente aos imóveis situados no seu território;
- c) participação no fundo constituído por 47% do valor arrecadado pela União com o imposto sobre a renda (IR) e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (IPI), dos quais 22,5% são destinados a compor, desde de 1993, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- d) 50% do que é arrecadado pelos estados através do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seu território;
- e) 25% do valor arrecadado pelos estados através do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte intermunicipal e interestadual e de comunicação (ICMS).

A Constituição ainda mantém um certo nível de tutela sobre a aplicação possível dos recursos. Nesse sentido ela prevê duas restrições principais à autonomia do Município no tocante à aplicação das suas receitas, a saber:



- I) a primeira diz respeito à obrigatoriedade de se aplicar pelo menos 25% da receita proveniente de impostos (não compreendida portanto as taxas e contribuições de melhoria) e das transferências recebidas da União e dos Estados, na manutenção e desenvolvimento do ensino, prioritariamente – mas não exclusivamente – nos níveis fundamental e pré-escolar (Art. 35, inciso III, Capítulo VI – Da Intervenção, Título III – Da Organização do Estado, combinado com os Art. 211 e 212, Capítulo III – Da Educação, Cultura e Desporto, Título VIII – Da Ordem Social);
- II) a segunda diz respeito aos gastos com a folha de pessoal que não podem exceder a 65% das receitas correntes (receita tributária somada à receita patrimonial, industrial e diversas), conforme estabelecido provisoriamente no Art. 38 das Disposições Transitórias, até que seja elaborada Lei Complementar regulando a matéria.

4. TIPOLOGIA PARA SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARADIGMÁTICOS

Uma questão preliminar deve ser recuperada antes de entrar na descrição da tipologia desenvolvida. Por se estar trabalhando com uma macro Região como o Nordeste, integrada por mais de 1.500 municípios, não se poderia pensar em investigar todos os seus elementos. Ao contrário, desde o início das atividades do GT VI do Projeto ARIDAS tinha-se consciência de que algumas limitações, principalmente em relação ao fator tempo, condicionariam o número de municípios a serem efetivamente visitados/ investigados.

Face à necessidade de se trabalhar com número e variedade de municípios que representasse esse universo foi preciso escolher entre duas alternativas: (i) realizar uma amostragem estratificada daquele universo, o que possivelmente resultaria num conjunto bastante numeroso de municípios a serem investigados, e (ii) construir uma tipologia, com base em alguns indicadores de situações típicas, possibilitando a seleção de um conjunto que, embora não formasse uma amostra estatisticamente perfeita, pudesse proporcionar uma margem de segurança razoável quanto à consideração da variedade de situações com que se lida na Região. A escolha recaiu sobre essa segunda alternativa, já que a investigação de uma amostra estatisticamente significativa implicaria na necessidade de um período de tempo incompatível com os prazos com que se trabalhava.

4.1. Considerações Gerais

O Plano de Trabalho que dispõe sobre as atividades do Grupo VI previa a elaboração de uma tipologia dos municípios do Nordeste semi-árido – com



seleção daqueles a serem considerados *paradigmáticos* – a partir de características homogêneas, considerando indicadores tais como:

- i) *Grau de Urbanização* (relação entre população total, urbana e rural);
- ii) *Grau de Indigência* (relação entre famílias em situação de indigência e total de famílias no município), e
- iii) *Grau de Dependência* (relação entre quota-parte do FPM e receita total do município).

O sentido da tipologia foi o de constituir um marco de referência comum, a partir e sobre o qual os estados iriam criar/aplicar, posteriormente, critérios para a seleção dos *municípios paradigmáticos*. Esses critérios contemplariam/refletiriam as especificidades de cada Estado. Portanto, a *tipologia* e os *critérios de seleção* constituiram partes complementares e independentes; a primeira foi comum a todos os estados e a segunda não necessariamente.

A tipologia desenvolvida tomou por base a Região Nordeste como um todo, haja visto ser esta a área de abrangência do Projeto ÁRIDAS. Trabalhou-se portanto, com as subdivisões político-administrativas municipais encontradas na área de jurisdição da SUDENE. Essa área inclui os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia e mais o norte de Minas Gerais, também integrado ao Polígono das Secas.

As diversas vertentes e etapas do estudo, após a pesquisa e tratamento dos dados, deram lugar, sempre que possível, a agregações em pelo menos três níveis:

- i) o Nordeste, considerado como tal a área de jurisdição da SUDENE;
- ii) o Semi-Árido, entendido como a área correspondente ao Polígono das Secas, e
- iii) os Estados que compoem a área de abrangência do Projeto ÁRIDAS.

Vale sublinhar que a tipologia estabelecida não constituía por si só um objetivo do PROJETO ARIDAS mas tão somente um instrumento de homogeneização dos trabalhos desenvolvidos pelas diferentes equipes do GT VI.

4.2. Metodologia Empregada

Sinteticamente, a Tipologia para a Seleção dos Municípios Paradigmáticos tomou por base indicadores escolhidos de forma a refletir a diversidade de situações que estão a demandar a capacidade técnica, financeira e gerencial dos sistemas municipais de governo. Foram



empregados indicadores de urbanização, indigência e dependência, conforme a seguir discriminado:

- *Grau de Urbanização* (população urbana / população total)

Esse indicador serve para mostrar a distribuição espacial da população e, de certa forma, das atividades econômicas no município. Supõe-se assim, que ele reflita a distribuição espacial da demanda por infraestrutura física e de serviços.

As faixas de variação e os conceitos adotados foram estabelecidos considerando os valores limites (inferior e superior) de 2,18% e 100%, assim especificados:

Grau de urbanização variando de 66 a 100%	–	ALTO;
Grau de urbanização variando de 33 a 65%	–	MEDIO;
Grau de urbanização variando de 00 a 32%	–	BAIXO.

Base de dados: População total e urbana por município e estado.

Fonte: Censo Demográfico IBGE – 1991.

- *Grau de Indigência* (número de famílias em situação de indigência / total de famílias)

Esse indicador expressa o nível de pobreza da população de cada município, dando uma idéia da magnitude dos problemas com que se defronta cada governo local. Supõe-se assim, que este indicador ajuda a qualificar a demanda por serviços, permitindo a hierarquização dos municípios segundo o nível de miséria encontrado em cada um deles.

As faixas de variação e os conceitos adotados foram definidos considerando os valores limites (inferior e superior) de 21% e 75%, assim especificados:

Grau de indigência variando de 49 a 75 %	–	ALTO;
Grau de indigência variando de 21 a 48 %	–	BAIXO.

Base de dados: indigência relativa por município e estados.

Fonte: apa da Fome – IBGE/IPEA, 1993.

- *Grau de Dependência* (quota-parte do FPM / receita total)

Esse é um indicador da importância das transferências federais na composição da receita dos municípios. Assim sendo, ele foi tomado como reflexo da sujeição dos municípios em relação a um volume de recursos incerto,



seja pelas constantes alterações da regulamentação pertinente, seja pelas flutuações na arrecadação dos tributos que dão origem ao volume total de recursos a serem partilhados no caso do FPM – IR e IPI. A hierarquização dos municípios produzida com base nesse indicador reflete, em parte, a dimensão das suas respectivas bases econômicas.

As faixas de variação e os conceitos adotados foram definidos considerando os valores limites (inferior e superior) de 20 e 99%:

Grau de dependência variando de 60 a 99 % – ALTO;
Grau de dependência variando de 20 a 59 % – MEDIO.

Base de dados: Receita Orçamentária e Transferências a conta de FPM, 1987.

Fonte: Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios – STN, Brasília-DF, Abril 1993.

Restrições podem ser levantadas em relação à atualidade da base de dados utilizada na composição do indicador de dependência (1987). É fato que a regulamentação referente ao FPM sofreu algumas alterações no período 87-94. Entretanto, a despeito de aceitáveis, tais críticas não puderam ser consideradas dado que na época em que se desenvolveu a tipologia trabalhou-se com as informações mais recentemente publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou seja, os dados de 1987. Optou-se assim por trabalhar com *alguma informação* já que a alternativa seria abandonar o indicador, o que significaria trabalhar com *nenhuma informação*.

Entende-se que o grau de dependência não reflete necessariamente, a base econômica de um dado Município, pois, em muitos casos, uma baixa arrecadação própria também pode ser explicada pela precariedade da máquina arrecadadora municipal. Portanto, não há como se assumir *a priori*, uma correlação entre dependência e base econômica. O que se pretendia medir era tão somente a dependência em relação a fontes externas de recursos e a incerteza quanto ao volume de recursos transferidos, que ajudam a compor o total de recursos orçamentários. O porque dessa dependência (deficiente base econômica e/ou precariedade da máquina arrecadadora) constitui outra questão, que fica um pouco mais clara quando se realiza a análise dos sistemas municipais de governo.

Com base nesses indicadores os municípios foram sendo classificados de acordo com as faixas de variância estabelecidas. Primeiramente eles foram classificados segundo o grau de urbanização e, na sequência, segundo grau de indigência e, por último, de dependência. Assim foi gradualmente sendo formada uma *árvore* com derivações sucessivas, até se chegar aos 12 (doze) diferentes tipos de municípios. A Ilustração 1 permite uma melhor visualização desse procedimento, qual seja:





- O indicador *grau de urbanização* foi *aberto* em três faixas, alto, médio e baixo;
- A seguir, de cada uma das 3 (três) faixas de urbanização, foram derivadas duas ramificações referentes ao *grau de indigência*, iniciando-se assim a formação da *árvore*;
- Por último, de cada um dos 6 (seis) grupamentos – resultantes das sucessivas subdivisões em faixas de variância de urbanização e indigência – derivaram duas ramificações referentes ao *grau de dependência*.

Grau de Urbanização Grau de Indigência Grau de Dependência

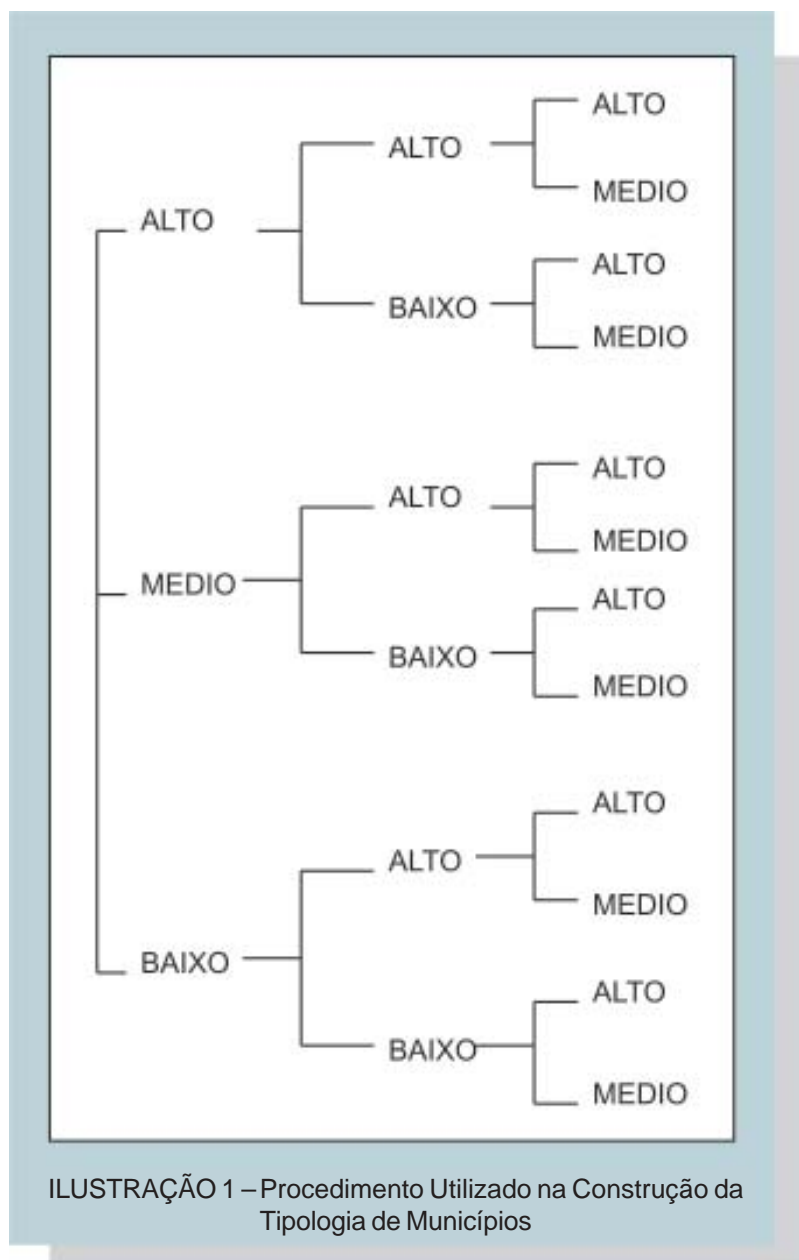


ILUSTRAÇÃO 1 – Procedimento Utilizado na Construção da Tipologia de Municípios

Na elaboração da tipologia havia sempre a hipótese de se utilizar outros indicadores. Especificamente foi analisada a possibilidade de trabalhar com mais um indicador, que sugerisse o *grau de modernidade* da base econômica dos municípios, combinando dados de valor da produção industrial e agrícola. Entretanto, esse esforço não se mostrou compensador. Como decorrência do predomínio de uma base econômica rural e tradicional (exceção das capitais, municípios das regiões metropolitanas e alguns outros casos isolados, quase todos, portanto, fora do semi-árido), o indicador *grau de modernidade* resultante não se mostrou fator de diferenciação útil para a construção de uma tipologia que reproduzisse a diversidade de situações em que se situam os municípios do semi-árido. Uma outra hipótese se refere ao efeito dinamizador introduzido no semi-árido por projetos de irrigação. Parece correto afirmar que em áreas onde projetos desse tipo tem sido implantados passa-se a perceber a dinamização da base econômica dos municípios incluídos na sua área de influência. Isso pode ser verificado, por exemplo, nas chapadas do Iguatu – CE, aluviões e tabuleiros do médio e submédio Jaguaribe – CE, chapada do Apodi – CE/RN, terras de Mossoró e Assa – RN, submédio São Francisco na região de Juazeiro e Petrolina, médio São Francisco em torno de Bom Jesus da Lapa e no Norte de Minas Gerais. Ainda que não se tenha produzido um indicador de modernidade nessa fase, vale a pena notar que esse fator de modernização expansão econômica aparecer em vários dos estudos de caso de experiências exitosas de desenvolvimento local (ver Capítulo 7 deste relatório).

A questão referente ao número de indicadores e de faixas de variância admitidas apresenta ainda outra vertente. Foi necessário evitar uma variedade muito grande de tipos de municípios, ou seja, a extremidade da *árvore* formada, de forma a não esbarrar na dificuldade, já mencionada, quanto ao número de municípios paradigmáticos que poderiam ser investigados. Em resumo, quanto maior o número de indicadores, maior proporcionalmente seria a variedade de tipos de municípios e conseqüentemente maior seria também o número de municípios a serem investigados. Não faria sentido chegar a uma tipologia que apontasse para a existência de 30 diferentes tipos de municípios, quando se sabia, de antemão, que o tempo e os recursos disponíveis pelas equipes estaduais permitiria a investigação de apenas um número reduzido municípios. Outra vez o fator tempo recomendava a opção de restringir o trabalho aos indicadores já referidos, o que, entretanto, não significou o empobrecimento dos resultados do trabalho.

Uma vez escolhidos os indicadores, analisados os valores limites que cada um deles assume, estabelecidas as faixas de variância adequadas e construídas as ramificações já descritas, produziu-se a estrutura da Tipologia pretendida, a qual se encontra resumida no Quadro 1.

TIPO	Grau de Urbanização		Grau de Indigência		Grau de Dependência	
	fx.var.	conceito	fx.var.	conceito	fx.var.	conceito
1	66-100 %	ALTO	49-75 %	ALTO	60-99 %	ALTO
2	66-100 %	ALTO	49-75 %	ALTO	20-59 %	MEDIO
3	66-100 %	ALTO	21-48 %	BAIXO	60-99 %	ALTO
4	66-100 %	ALTO	21-48 %	BAIXO	20-59 %	MEDIO
5	33-65 %	MEDIO	49-75 %	ALTO	60-99 %	ALTO
6	33-65 %	MEDIO	49-75 %	ALTO	20-59 %	MEDIO
7	33-65 %	MEDIO	21-48 %	BAIXO	60-99 %	ALTO
8	33-65 %	MEDIO	21-48 %	BAIXO	20-59 %	MEDIO
9	00-32 %	BAIXO	49-75 %	ALTO	60-99 %	ALTO
10	00-32 %	BAIXO	49-75 %	ALTO	20-59 %	MEDIO
11	00-32 %	BAIXO	21-48 %	BAIXO	60-99 %	ALTO
12	00-32 %	BAIXO	21-48 %	BAIXO	20-59 %	MEDIO

QUADRO 1 – Estrutura da Tipologia para Seleção dos Municípios Paradigmáticos

4.3. Operacionalização da Tipologia e Seleção dos Municípios Paradigmáticos

Conforme estabelecido em reunião de coordenação, realizada em Brasília em 30 e 31.05.94, a Equipe Regional ficou encarregada de construir a tipologia aqui descrita e de organizar listagens dos municípios de cada estado segundo a mesma, bem como enviá-las às Equipes Estaduais que cuidariam de selecionar os municípios que seriam estudados. O Anexo (Listagem dos Municípios Segundo a Tipologia para Seleção dos Municípios Paradigmáticos) deste relatório corresponde ao produto sob responsabilidade da Equipe Regional para essa etapa do trabalho.

As Equipes Estaduais, ficaram encarregadas de agregar os elementos específicos de cada estado, inclusive considerando a disponibilidade de recursos, definindo assim o número exato de municípios *paradigmáticos* a serem investigados. Em outras palavras, desde o início ficou claro para os membros do GT VI que nenhuma tipologia poderia indicar o conjunto exato de municípios que deveriam ser estudados em cada estado. Seria impossível construir um instrumento único que contemplasse as diferentes situações e características que, desde o início, já se sabia que só poderiam ser trabalhadas estado por estado. A tipologia foi assim acordada e desenvolvida como uma das ferramentas ou, uma primeira aproximação para se chegar à seleção dos municípios que seriam estudados. Além dos critérios já descritos – escolhidos

pela sua associação em relação ao objeto de avaliação: a capacidade técnica, financeira e gerencial dos sistemas municipais de governos – as listagens fornecidas (Anexo) agregaram três outros dados considerados úteis, que são: (i) *População Total*; (ii) a *Área territorial* (km²) e (iii) a *Densidade Demográfica* (hab./km²). Essas informações davam uma idéia do *porte dos municípios*, ajudando na diferenciação dos perfis daqueles que pertenciam a um mesmo tipo.

A eliminação dos municípios desmembrados ou originados de processos de emancipação recente (de 1980 para cá) se impunha por duas razões principais. Por um lado, os dados estatísticos disponíveis dificilmente permitiriam uma análise homogênea e contínua desses municípios, já que os censos econômicos (1980 e 1985) e demográficos (1980 e 1991) foram organizados segundo unidades de informação diferentes. Por outro, o fato de um município ter sido desmembrado (ou emancipado) em período tão recente reflete uma de duas situações; ou ele tem uma base de organização social e econômica excepcional (que provavelmente ensejou o movimento de emancipação), ou ainda está passando por um período de transição (ou até de retraimento) na busca das condições necessárias ao seu desenvolvimento como uma nova unidade político-administrativa autônoma. Em ambos os casos esse município deve ser tratado como um caso atípico, a ser eliminado portanto, da composição de uma amostra de situações típicas. Observe-se, entretanto, que foi considerada a conveniência de investigar em que medida esses municípios, eliminados para efeito da avaliação dos Sistemas Municipais de Governo, poderiam constituir casos a serem avaliados pelo estudo das Experiências Exitosas de Municipalização.

A eliminação desses municípios compreendeu duas etapas. Numa primeira abordagem a Equipe Regional eliminou aqueles municípios assinalados na listagem constante do Anexo 2 do Plano de Trabalho dos Estudos de Avaliação, como “incluídos por desmembramento de município contido total ou parcialmente no Polígono das Secas”. Também foram sendo eliminados aqueles municípios cujo desmembramento/emancipação ficava evidente a partir da consulta dos dados financeiros referentes às Receitas Municipais (utilizados para compor o indicador de dependência). Numa segunda fase, as Equipes Estaduais, que trabalhavam com um conjunto mais reduzido de municípios, detendo assim um conhecimento mais detalhado sobre os mesmos, passou a ser responsável pela eliminação daqueles municípios que, desmembrados após 1980, ainda assim constavam da listagem do Anexo do presente documento.



5. QUADRO GERAL DOS MUNICÍPIOS NORDESTINOS À LUZ DA TIPOLOGIA

Como era de esperar, nem todos os tipos teóricamente possíveis ocorrem igualmente nos estados da região. O Quadro 2 apresenta a distribuição de frequência dos doze diferentes tipos de municípios segundo os Estados nordestinos. Cabe às Equipes Estaduais analisar a forma como os municípios se distribuem conforme a tipologia, de modo a compor, com a ajuda de critérios adicionais que achessem por bem incorporar, a seleção dos municípios paradigmáticos que passaram a ser investigados à luz dos critérios de *contexto, sustentabilidade e consistência*.

UFs TIPOS	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	TOTAIS
1	-	06	04	14	11	03	01	-	06	-	45
2	04	02	05	04	03	01	-	-	08	-	27
3	02	-	-	09	01	18	03	05	15	01	54
4	01	01	07	05	04	22	07	09	26	07	89
5	36	36	90	78	88	33	13	02	65	-	441
6	16	10	19	10	05	02	01	05	21	-	89
7	05	-	01	05	-	27	16	22	61	22	159
8	02	-	01	-	-	15	13	19	18	06	74
9	57	51	49	22	58	38	17	-	96	-	388
10	09	10	03	-	01	01	-	04	25	-	53
11	04	-	-	01	-	05	16	07	51	12	96
12	-	-	-	01	-	01	04	01	08	-	15
TOT.	136	116	179	149	171	166	91	74	400	48	1.530

QUADRO 2 – Distribuição de Frequência dos Municípios Nordestinos segundo os Diferentes Tipos e Unidades da Federação

Algumas observações podem ser feitas tomando-se por base o Quadro 3 a seguir que mostra como se comportam as faixas de variação e a frequência com que se distribuem os Municípios segundo os critérios de *indigência e dependência*. Os comentários feitos reforçam as razões que determinaram a adoção dos limites ALTO e BAIXO para o grau de indigência e ALTO e MÉDIO para o de dependência:

- a) não ocorrem casos de municípios com grau de indigência extremamente baixos (<21%). Entretanto, também não ocorrem casos de municípios com grau de indigência extremamente altos (>75%). A

- distribuição de frequência relativa ao indicador grau de indigência, embora não forme uma curva normal, obedece a valores extremos razoavelmente simétricos (entre 21 e 75%);
- b) em relação ao segundo indicador ocorrem muitos casos de municípios com altíssimo grau de dependência (>85%). Por outro lado, o número de municípios com grau de dependência muito baixo (<20%) é de tal forma inexpressivo que eles foram desconsiderados para efeito do estabelecimento do limite inferior da faixa com graus de dependência baixos (esse limite ficou em 20%). As frequências no caso do indicador de dependência também não obedecem a um distribuição normal. Entretanto, diferentemente do caso anterior, é notável o fato de os valores extremos não serem simétricos (20 e 99%).

Especificação	Grau de Indigência		Grau de Dependência	
	Limite Inferior	Limite Superior	Limite Inferior	Limite Superior
Faixa de Variação	21 - 48 %	49 - 75%	20 - 59 %	60 - 99 %
Conceito	Baixo	Alto	Médio	Alto
Frequência	487	1.043	347	1.183

QUADRO 3 – Faixas de Variação dos Critérios Relativos aos Graus de Indigência e Dependência

A observação da distribuição de frequência com que aparecem os diferentes tipos de municípios nos estados nordestinos também oferece a oportunidade de se confirmar o que já é de conhecimento corrente. Estamos tratando com uma região que, pelas razões históricas que a caracterizam, se compõe hoje de municípios com, predominantemente, uma baixa ou média taxa de urbanização, cujas famílias em sua maioria se encontram na faixa de indigência, e cujos governos locais dependem fortemente de recursos oriundos de transferências de outros níveis de governo e não de suas fontes próprias de renda. O Quadro 4 e as observações que a ele seguem fornecem um pouco mais de detalhe para cada um dos Estados e para o conjunto da região.

No **Estado do Maranhão** há uma marcada concentração de municípios nos tipos 9, 5, 6 e 10, nessa ordem, o que demonstra o peso que assume o **grau de indigência** como critério prevalecente na definição da situação em que eles se encontram. Enquanto variam os dois outros critérios (urbanização e dependência) a indigência alta permanece como traço comum de 87% do total de municípios. Essa prevalecência pode ser avaliada através da hierarquização das frequências mostrada abaixo:

TIPOS	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	TOT.
1	0	5.2	2.2	9.4	6.4	1.8	1.1	0	1.5	0	2.9
2	2.9	1.7	2.8	2.7	1.7	0.6	0	0	2.0	0	1.8
3	1.5	0	0	6.0	0.6	10.3	3.3	6.7	3.7	2.1	3.5
4	0.7	0.9	3.9	3.3	2.3	13.2	7.7	12.2	6.5	14.6	5.8
5	26.5	31.0	50.3	52.3	51.5	19.9	14.3	2.7	16.2	0	28.8
6	11.8	8.6	10.6	6.7	2.9	1.2	1.1	6.7	5.2	0	5.8
7	3.7	0	0.5	3.3	0	16.3	17.6	29.7	15.2	45.8	10.4
8	1.5	0	0.5	0	0	9.0	14.3	25.7	4.5	12.5	4.8
9	42.0	44.0	27.4	14.8	33.9	22.9	18.7	0	24.0	0	25.4
10	6.6	8.6	1.7	0	0.6	0.6	0	5.4	6.2	0	3.5
11	2.9	0	0	0.7	0	3.0	17.6	9.4	12.7	25.0	6.3
12	0	0	0	0.7	0	0.6	4.4	1.3	2.0	0	1.0
TOTAL	8.9	7.6	11.7	9.7	11.2	10.8	5.9	4.8	26.1	3.1	100.0

QUADRO 4 – Distribuição Relativa da Frequência dos Municípios Nordestinos Segundo as Unidades da Federação que Compõem a Região do Semi-Árido – 1991

TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	42,0 %
TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	26,5 %
TIPO 6 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência médio grau de dependência	11,8 %
TIPO 10 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência médio grau de dependência	6,6 %
TIPOS 2,3,4,7,8 e 11 –		13,6 %
TIPOS 1 e 12 –		não ocorrem

No caso do **Estado do Piauí** a situação não difere. A grande maioria dos municípios, cerca de 92 % do total, apresentam como traço comum um **alto grau de indigência**, associado a graus de dependência sempre elevados e níveis de urbanização variando entre médio e baixo. A presença de municípios com baixo grau de indigência é quase sempre nula, com exceção do tipo 4. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências com que ocorrem os diferentes tipos:

TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	44,0 %
----------	---	--------

TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	31,0 %
TIPO 6 e 10 –	médio e baixo grau de urbanização alto grau de indigência médio grau de dependência	8,6% (cada)
TIPOS 1,2 e 4 –		7,8 %
TIPOS 3,7,8,11 e 12 –		não ocorrem

No **Estado do Ceará** o quadro é ainda mais radical já que só o tipo 5 concentra mais da metade dos municípios do Estado (50,3 % do total). Acresce ainda que outros 27,4% dos casos se enquadram no tipo 9, registrando novamente um alto grau de indigência e dependência associados em municípios de médio e baixo grau de urbanização. A ocorrência de municípios com alto grau de urbanização e/ou baixo grau de indigência permanece pequena. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências mostrada abaixo:

TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	50,3 %
TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	27,4 %
TIPO 6 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência médio grau de dependência	10,6 %
TIPOS 1,2,4,7,8 e 10 –		11,6 %
TIPOS 4,11 e 12 –		não ocorrem

No caso do **Estado do Rio Grande do Norte** surge uma primeira diferença na medida em que o tipo 1 – até então de ocorrência reduzida ou nula – apresenta uma incidência bastante elevada conforme se vê no Quadro 4 e na hierarquização abaixo. Segue entretanto como traço marcante, o número de municípios com alto grau de indigência e dependência (tipos 1, 5 e 9), na sua maioria municípios com médio grau de urbanização. Outras peculiaridades do Estado em relação aos antecedentes, se referem a: (i) ocorrência de considerável número de municípios classificados no tipo 3, ou seja, com baixo grau de indigência e alto grau para os dois outros indicadores; (ii) baixo número



de tipos com incidência nula. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências com que ocorrem os diferentes tipos:

TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	52,3 %
TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	14,8 %
TIPO 1 –	alto grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	9,4 %
TIPO 6 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência médio grau de dependência	6,7 %
TIPO 3 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	6,0 %
TIPOS 2,3,4,7,11 e 12 –		16,7 %
TIPOS 8 e 10 –		não ocorrem

No caso do **Estado da Paraíba** radicaliza-se a característica dos Estados anteriores; 85,4% dos seus municípios concentram-se nos tipos 5 e 9 – alto grau de indigência e de dependência associados a um médio-baixo grau de urbanização. A distribuição dos municípios pelos diferentes tipos se dá de forma mais concentrada, elevando-se o número de municípios com ocorrência nula ou próxima de zero (tipos 3,7,8,10,11 e 12). Há ainda uma concentração notável de municípios no tipo 1, combinando, como no Rio Grande do Norte, altos níveis de urbanização com altos graus de indigência e dependência. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização mostrada a seguir:

TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	51,5 %
TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	33,9 %

TIPO 1 –	alto grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	6,4 %
TIPOS 2,3,4,6 e 10 –		8,1 %
TIPOS 7,8,11 e 12 –		não ocorrem

No caso do **Estado de Pernambuco**, os municípios apresentam uma distribuição mais equilibrada. Os tipos de maior frequência são os de número 3,4,7 e 9 que correspondem aos municípios que combinam médio/alto grau de urbanização com baixo índice de indigência, e 5 e 9 que agrupam os municípios menos urbanizados com alto grau de indigência e dependência. Como se vê, é o primeiro Estado que apresenta um número tão elevado de tipos (seis) com frequências girando entre 9 e 20 %. Outro detalhe a atentar diz respeito ao fato de que mesmo nos casos extremos – quando é muito pequena a presença de municípios mais urbanizados com alto grau de indigência e municípios com baixo grau de urbanização e baixo grau de indigência – não se verificam casos de tipos com frequência nula. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências com que ocorrem os diferentes tipos:

TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	22,9 %
TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	19,9 %
TIPO 7 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	16,3 %
TIPO 4 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	13,2 %
TIPO 3 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	10,3 %
TIPO 8 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	9,0 %
TIPOS 1,2,6,10,11 e 12 –		7,8 %

O caso de Alagoas é particular. Embora predominem os tipos 9, 11, 7, 5 e 8, nessa ordem, não há uma concentração tão marcada como na maioria dos outros estados. A distribuição dos Municípios pela tipologia é homogênea como em poucos outros casos (PE e BA particularmente). Predominam os municípios de médio e baixo grau de urbanização. O grau de indigência é elevado mas não oscila muito, mantendo-se predominantemente na faixa de 40 a 50%. Já o grau de dependência se comporta de forma mais semelhante aos demais estados. Esse quadro pode ser visualizado através da hierarquização das frequências mostrada abaixo:

TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	18,7%
TIPO 11 –	baixo grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	17,6%
TIPO 7 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	17,6%
TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	14,3%
TIPO 8 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	14,3%
TIPOS 1, 2, 3, 4, 6 e 12 –		17,6%
TIPOS 2 e 10 –		não ocorrem

Em **Sergipe**, em oposição ao perfil até aqui traçado para os demais estados, os municípios se concentram nos tipos 4,7,8 e 11, todos eles com **baixos graus de indigência**. De forma única dentre os estados até aqui analisados, os tipos que agregam municípios com alto grau de indigência (3,4,7,8,11 e 12) são menos frequentes e muitas vezes nulos. Os tipos 5 e 9, que predominam nos estados anteriormente analisados, têm um “desempenho” muito abaixo do registrado naqueles casos: o tipo 5 concentra apenas 2,7 % dos casos e o tipo 9 tem frequência nula. Vale ainda notar que é no caso de Sergipe que o tipo 11 (baixa taxa de urbanização, baixa indigência e alta dependência) aparece pela primeira vez entre os tipos de maior frequência. Pode-se dizer que o perfil dos municípios de Sergipe se aproxima mais do que caracteriza o grupo formado por Pernambuco e Bahia do que os anteriores.

Nesse caso o indicador *dependência* parece ter um peso especial. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências mostrada a seguir:

TIPO 7 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	29,7 %
TIPO 8 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	25,7 %
TIPO 4 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	12,2 %
TIPO 11 –	baixo grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	9,4 %
TIPOS 3,5,6,10 e 12 –		22,8 %
TIPOS 1,2 e 9 –		não ocorrem

No **Estado da Bahia**, a maior parte dos municípios apresenta **alto grau de dependência**. Isto tanto vale para municípios com médio grau de urbanização (tipos 5 e 7), como para municípios menos urbanizados (tipos 9 e 11). Há uma distribuição mais equilibrada dos municípios, voltando a se registrar o que antes só se verificava em Pernambuco: ocorrem todos os doze tipos. Os poucos casos de municípios com alto grau de urbanização se concentram nos tipos que associam baixos graus de indigência. Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências com que ocorrem os diferentes tipos:

TIPO 9 –	baixo grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	24,0 %
TIPO 5 –	médio grau de urbanização alto grau de indigência alto grau de dependência	16,2 %
TIPO 7 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	15,2 %



TIPO 11 –	baixo grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	12,7 %
TIPOS 1,2,3,4,6,8,10 e 12 –		31,6 %

Os municípios incluídos no Polígono das Secas e situados em **Minas Gerais** agrupam-se majoritariamente no tipo 7 (45,8%) e, a seguir, no tipo 11 (25%). São municípios de médio a baixo grau de urbanização, baixo grau de indigência e **alto grau de dependência**. Nos municípios mais urbanizados, o grau de dependência é menor. Fato peculiar é o que se registra em relação ao indicador de indigência; todos os tipos que pressupõem altos níveis de indigência têm frequência nula. Chama ainda a atenção o fato de o segundo agrupamento de tipos mais frequentes (tipos 4 e 8) ter como característica comum os mesmos níveis de indigência e de dependência; baixo e médio respectivamente. O número de tipos com frequência nula distoa do conjunto formado pelos outros estados analisados. Entretanto, deve-se sempre ter em mente de que estamos tratando, no caso de Minas Gerais, com um conjunto bem menor que qualquer outro (48 municípios contra uma média de 175 por estado). Esse quadro pode ser avaliado através da hierarquização das frequências abaixo apresentada:

TIPO 7 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	45,8 %
TIPO 11 –	baixo grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	25,0 %
TIPO 4 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	14,6 %
TIPO 8 –	médio grau de urbanização baixo grau de indigência médio grau de dependência	12,5 %
TIPO 3 –	alto grau de urbanização baixo grau de indigência alto grau de dependência	2,1 %
TIPOS 1,2,5,6,9,10 e 12 –		não ocorrem

Para o conjunto da região o que se verifica é uma distribuição quase uniforme dos municípios pela tipologia, com duas exceções principais nos casos das concentrações verificadas nos casos dos tipos 5 (28,8%) e 9 (25,4%). Isso significa que, apesar de algumas particularidades estaduais (especialmente nos casos de Pernambuco, Bahia e, não necessariamente pelas mesmas razões, Alagoas e Sergipe), a região têm como características dominantes: (i) a alta concentração dos municípios nas faixas de médio e baixo grau de urbanização; (ii) o alto grau de indigência da mesma população que neles habita e (iii) o alto grau de dependência das administrações locais em relação às transferências de recursos federais e estaduais, com destaque para o caso particular do Fundo de Participação dos Municípios.

O Quadro 5 a seguir apresentado mostra o perfil dos tipos predominantes para cada estado e a região como um todo. Através dele confirma-se que nos casos dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia a frequência acumulada dos 3 tipos predominantes é menor que nos demais como fruto de uma distribuição mais uniforme pela tipologia. Os casos de Pernambuco e Bahia realmente são únicos por preencherem todos os tipos de municípios. De outro lado a frequência do tipo predominante (sensivelmente mais baixa nesses mesmos quatro casos – PE, AL, SE e BA) vem a corroborar a observação já feita.

Principais Características	Unidades da Federação											Região
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	Nordeste	
Tipo Predominante	9	9	5	5	5	9	9	7	9	7	5	
Frequência do tipo predominante (%)	42	44	50,3	52,3	51,5	22,9	18,7	29,7	24	45,8	29,7	
Comportamento	urbanização	baixa	baixa	média	média	média	baixa	baixa	média	baixa	média	média
dos Tipos	indigência	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	baixa	alta	baixa	alta
Predominantes	dependência	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta
Número de tipos com frequência nula	2	5	3	2	4	0	2	3	0	7	0	
Frequência acumulada dos três tipos predominantes (%)	80,3	83,6	88,3	76,5	91,8	59,1	53,9	67,6	55,4	85,4	65,4	

QUADRO 5 – Perfil dos Tipos Predominantes Segundo as Unidades da Federação



6. AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GOVERNO⁷

Esse capítulo apresenta uma síntese dos relatórios estaduais obedecendo a uma itemização (até onde foi possível) padronizada, procurando, ao mesmo tempo, manter a identidade dos originais e fornecer a possibilidade de se confrontar os resultados obtidos. Entretanto, as diferenças de critérios e procedimentos adotados para a elaboração de cada um deles recomenda uma certa cautela sempre que a leitura leve à tentativa de uma síntese regional e à inerente generalização daqueles elementos aparentemente passíveis de universalização.

As informações aqui contidas foram extraídas dos relatórios produzidos com base nos trabalhos de campo efetivados em cada estado. Dos relatórios parciais foram retirados os dados necessários à caracterização, para cada caso: (i) das principais perspectivas-tendências globais nos estados; (ii) dos critérios adicionais empregados na seleção dos *municípios paradigmáticos* analisados; (iii) da síntese da avaliação da capacidade técnica, financeira e gerencial e (iv) das recomendações e propostas elaboradas a partir dessa avaliação.

6.1. Estado do Rio Grande do Norte⁸

6.1.1 – Perspectivas-Tendências Globais no Estado

- a economia estadual é extremamente frágil. A agropecuária é dependente de fatores climáticos, como é o caso da irregularidade das precipitações e da ocorrência imprevisível das secas e enchentes. A esses fatores vem se juntar a baixa qualidade dos solos, o emprego de técnicas agrícolas rudimentares, a ocorrência da praga do *bicudo* no algodoeiros, além da acentuada concentração fundiária. É possível considerar entre as novas tendências da economia estadual, a produção do petróleo, a fruticultura irrigada e o turismo;
- a combinação do processo recessivo vivido pela economia nacional e as sucessivas estiagens ocorridas na região, tem debilitado a economia estadual. A seca de 1993 provocou sérios estragos na produção agrícola e pecuária. A cultura do algodão entrou em decadência na década de 80 em função de cinco anos consecutivos de seca (1980/85) e da praga do bicudo (1985);
- o caju (polpa e amêndoa) está atualmente entre as mais importantes culturas (responsável por 30% da pauta de exportação do estado). A

⁷ Para o fechamento dessa versão do relatório regional contou-se com os documentos elaborados pelas equipes do Rio Grande do Norte e Pernambuco.

⁸ informações extraídas de TINÓCO, Dinah dos Santos – *Análise do Sistema Municipal de Governo no Rio Grande do Norte*, PROJETO ÁRIDAS, Relatório Preliminar, Natal, Outubro de 1994. O relatório do Rio Grande do Norte ainda não incluía dados referentes aos Municípios de Jardim de Piranhas e Lucrécia, cujos trabalhos de campo não haviam sido concluídos à época em que a versão consultada havia sido preparada.

- fruticultura (melão, acerola, manga, abacaxi, uva, maracujá) foi favorecida pela implantação de projetos de irrigação (Chapada do Apodi e Vale do Açu), tendo sua produção voltada para o mercado externo como também a do caju;
- a implantação do Projeto da barragem no Vale do Açu deu lugar a um intenso processo de especulação imobiliária, o qual inviabilizou o previsto assentamento de pequenos produtores, sacrificando os objetivos centrados na geração de emprego e promoção social dos agricultores;
 - no setor secundário destaca-se a indústria da transformação (90% do setor) – destaque para aquelas ligadas a produtos agrícolas tradicionais como o algodão –, cabendo à indústria extrativa mineral os restantes 10%. Há uma concentração notável em torno de produtos alimentares, vestuário, calçados e artefatos de tecidos, têxtil, extração mineral e química;
 - o setor terciário está fortemente influenciado pelo turismo e a rede de serviços desencadeada por essa atividade (concentrados em Natal e Municípios circunvizinhos). Também se destacam as empresas prestadoras de serviços especializados que trabalham para a Petrobrás;
 - a partir da metade da década de 80 o Rio Grande do Norte se tornou o maior produtor de petróleo terrestre do Brasil (12% do total produzido no país), passando a ocupar o segundo lugar na produção nacional, superando a Bahia. O fato da Petrobrás utilizar em larga escala o recurso da terceirização faz com que sua presença no estado produza um efeito indutor em relação à implantação de empresas prestadoras de serviço.

6.1.2 – Critérios Adicionais para Seleção dos Municípios Avaliados

No caso do Rio Grande do Norte a equipe estadual optou pela seleção de um grupo de Municípios que atendesse às necessidades dos quatro trabalhos sob a responsabilidade do Grupo de Trabalho VI⁹. Assim como outras opções feitas ao longo dos diferentes trabalhos, essa amostra unificada deveu-se à escassez de recursos humanos e financeiros para a fase da realização dos trabalhos de campo.

Sobre o resultado obtido através da tipologia desenvolvida para os trabalhos, foi aplicado um conjunto de critérios adicionais que permitiram contemplar as diferentes especificidades políticas, econômicas, demográficas e espaciais encontradas no estado. Nesse sentido foram sucessivamente aplicados os seguintes critérios:

⁹ Esses quatro trabalhos correspondem às avaliações do Sistema Municipal de Governo, de Experiências Exitosas de Municipalização, de Projetos Comunitários e de Iniciativas Não-Governamentais.





- a) identificados e mapeados os Municípios contemplados por diversos programas comunitários (PAPP, FUMAC, APCR, São Vicente, etc), onde atuam organizações governamentais e não-governamentais e apresentam níveis significativos de organização popular;
- b) Municípios localizados em diferentes áreas do território estadual, de forma a representar as principais atividades econômicas e níveis diferenciados de organização política, segundo a correlação de forças dos atores sociais envolvidos;
- c) Municípios cuja inserção na economia estadual e regional se concentram em atividades econômicas dinâmicas e representativas da região onde está inserido;
- d) Municípios de pequeno e médio porte – no que se refere a população total – com predominância urbana ou rural.

A escolha final do conjunto de Municípios estudados foi feita com base em entrevistas com técnicos de organizações governamentais e não-governamentais com ampla experiência em trabalhos no meio rural do estado. O conjunto resultante desse processo reuniu um total de 08 (oito) Municípios, contemplando igualmente 08 (oito) dos 09 (nove) tipos de Municípios ocorrentes no estado, a saber: Açú, Baía Formosa, Montanhas, Jardim de Piranhas, Lucrécia, Alto do Rodrigues, Serra do Mel e Touros. Para a avaliação do Sistema Municipal de Governo só não foi pesquisado o Município de Serra do Mel já que ele foi objeto de processo de desmembramento no ano de 1988 (ver item 6.3 deste relatório referente a Operacionalização da Tipologia e Seleção dos Municípios Paradigmáticos).

6.1.3 – Síntese da Avaliação da Capacidade Técnica, Gerencial e Financeira dos Municípios

A avaliação feita pela equipe do Rio Grande do Norte é iniciada pela reafirmação dos efeitos nocivos decorrentes da tradição centralista da Administração Pública brasileira. Do capítulo específico foram extraídos literalmente quatro argumentos que parecem ser as peças centrais da avaliação realizada:

- *a instância municipal de governo foi a mais penalizada pelo amplo processo de centralização financeira e decisória no âmbito da União ... Os estados mais pobres da federação levaram desvantagem, devido ao menor poder de barganha das suas lideranças no âmbito nacional. Os Municípios, nesse contexto de total impotência em dirigir os rumos de suas políticas, acomodaram-se a receber apoio técnico de órgãos federais e estaduais para alguns programas que lhes eram oferecidos, sem no entanto ter a motivação suficiente para estimular o aperfeiçoamento de suas estruturas institucionais e técnicas;*



- os Municípios selecionados enquadram-se nesse contexto de apatia generalizada que atingiu as áreas mais carentes do país. Nesse sentido, já era de se esperar que os mesmos apresentassem capacidade gerencial, técnica e financeira baixa;
- observou-se que o assistencialismo e o clientelismo constituem ainda hoje uma prática constante no âmbito da administração municipal. Filas intermináveis de pessoas se formam diariamente nos gabinetes dos prefeitos para solicitações as mais diversas (recursos para sobrevivência imediata, remédios, material de construção, passagens de ônibus, empregos, etc);
- geralmente uma administração que conta com um secretariado e assessores mais capacitados apresenta maior número e diversificação de atividades.

A avaliação feita teve por base um conjunto de indicadores segundo os quais os Municípios foram analisados. Esses indicadores foram agrupados segundo quatro áreas de interesse para efeito da avaliação pretendida. Assim, cada um dos Municípios foi verificado em relação a:

Caracterização das Estruturas Institucionais-Administrativas:

- diversificação e atuação da estrutura institucional-administrativa

Aspéctos Processuais dos Aparatos Institucionais-Administrativos:

- existência de uma estrutura de planejamento e base de informação para apoiá-lo
- responsabilização (interna ou externa) pela gestão orçamentária e financeira
- grau de inovação em matéria de tecnologia para a prestação de serviços

Organização da Sociedade Civil e Participação na Gestão Municipal:

- grau de participação na elaboração/execução de programas governamentais
- existência de canais institucionalizados de participação popular
- grau de organização e representação da sociedade civil
- uso de assessoramento técnico permanente de OGs e ONGs

Finanças Públicas e Níveis de Investimento:

- existência de instituições/programas de capacitação e treinamento
- registro de esforços para melhoria da arrecadação própria do Município
- registro de níveis crescentes de investimento nos anos 90



A seguir passa-se a transcrever de forma quase que literal os elementos mais importantes que compõem a avaliação dos Municípios estudados:

a) Quanto às estruturas institucionais-administrativas

- a existência de Secretarias de Saúde e Secretaria ou Departamento de Educação podem ser considerados elementos mínimos constantes. No tocante aos demais setores de governo a situação é bastante diversificada; *alguns Municípios dispõem de um conjunto diversificado de órgãos de atividade fim;*
- essas diferenças se estendem inclusive à maior ou menor adequação das instalações físicas e dos equipamentos disponíveis nas administrações municipais, bem como no que se refere à capacitação do secretariado e do corpo técnico que integram o funcionalismo municipal. É evidente que há uma relação entre o grau de desenvolvimento e diversificação das atividades econômicas e sociais dos Municípios e o tipo de aparato institucional-administrativo que lhe dá suporte;
- *do conjunto de Municípios pesquisados Açú foi o que apresentou melhor estruturação do aparelho institucional-administrativo ... O Município dispõe de um centro administrativo o qual agrega o conjunto de órgãos que integram a estrutura institucional-administrativa municipal, o que facilita a articulação entre os diversos órgãos ... Esse Município destaca-se também por ter apresentado maior diversificação dos órgãos de atividade fim (Secretarias de Saúde, Educação e Cultura, Promoção Social, Urbanismo e Obras Públicas, Assessoria do Setor Primário e Meio Ambiente e Assessoria de Eventos e Turismo ... Foi igualmente o único a utilizar os recursos da informática (embora para a realização de trabalhos de rotina);*
- *o quadro do funcionalismo municipal apresenta-se de maneira bastante variável. O Município de Açú reúne o maior contingente de funcionários e também a maior relação habitantes/funcionário (48,2 hab./func.). Quanto ao nível de capacitação do corpo técnico, não há nas Prefeituras informações a esse respeito. Todavia, os funcionários com formação superior são em número reduzido e geralmente ocupam o secretariado ou atuam na área médica. O secretariado municipal é na maior parte domiciliado no próprio Município onde presta serviço.*

b) Quanto aos aspectos processuais dos aparatos institucionais-administrativos

- *é incipiente o nível de estruturação do poder público para o desempenho de suas atividades. Mesmo a Prefeitura de Açú – que dispõe de alguma estrutura – conta com a presença sistemática de um profissional de Natal que presta assessoria para a formulação do pla-*

- nejamento. Esse Município dispõe de um secretariado presente, capacitado e atuante... Os demais não dispõem praticamente de nenhuma estrutura;*
- *é prática comum nos Municípios pesquisados a contratação de escritórios de consultoria para realizar praticamente todos os serviços mais especializados, inclusive para elaboração da Lei Orçamentária e dos balanços. A maioria desses escritórios estão sediados em Natal, embora alguns se encontrem em Municípios de porte médio da região circunvizinha;*
 - *é comum a prestação dos mais diversos serviços por pessoas nascidas no Município, “filhos ilustres”, a título de ajuda. Isso foi particularmente verificado em Baía Formosa, que recebeu sua Lei Orgânica de um advogado oriundo dessa localidade. Destaca-se ainda uma associação de artesãos, cuja formação deveu-se a uma iniciativa de uma professora universitária, também do Município. Vale ressaltar que esse tipo de contribuição é prestado a nível individual, sem referência explícita ao exercício da política partidária;*
 - *todos os Municípios pesquisados dispõem de Lei Orgânica Municipal ... elaboradas nos primeiros meses de 1990, por consultorias, assessorias jurídicas ou advogados contratados especialmente para essa finalidade. Nenhum dos Municípios selecionados tem Plano Diretor (embora Açu e Touros tenham população superior a 20.000 habitantes);*
 - *as Prefeituras utilizam-se geralmente de tecnologias tradicionais de prestação dos serviços públicos. São poucos os programas que apresentam algum nível de inovação ... apenas os Municípios de Açu e Touros apresentam algum tipo de programa alternativo (alimentação alternativa constando do aproveitamento de produtos locais e cascas de frutas e legumes, educação florestal constando de técnicas de plantio apropriadas e preservação ecológica);*
 - *o processo de descentralização-municipalização de decisões e aplicação de verbas encontra-se em andamento apenas no que se refere aos setores de saúde e educação. O processo de descentralização não se faz apenas no sentido União x Municípios, mas também em relação à transferência da gestão de determinadas instalações e serviços do Estado para os Municípios;*
 - *em 1994 foi assinado um convênio entre o Governo do Estado e trinta e oito Municípios do Rio Grande do Norte, no sentido da descentralização das unidades e centros de saúde para as prefeituras, as quais farão o gerenciamento dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS;*
 - *a descentralização no âmbito da educação está ainda por iniciar. O único setor passível de municipalização é o da merenda escolar. Apesar de alguns Municípios terem recebido propostas nesse sentido, os mesmos não aceitaram temendo atraso na liberação de verbas federais e, como consequência, cobranças da população.*



c) Quanto ao nível de organização da sociedade civil e grau de participação na gestão local

- *nos casos estudados, o nível de organização da sociedade civil apresentou-se muito diversificado. É possível classificá-lo de baixíssimo nos Municípios de Alto do Rodrigues e Baía Formosa e média nos Municípios de Açú e Touros;*
- a partir dos casos observados é possível questionar quais fatores fazem com que determinados Municípios disponham de maior capacidade de organização comunitária do que outros. Nos Municípios visitados uma soma de fatores podem ser destacados:
 - a presença de assistência técnica por parte de uma ONG, seja a Igreja ou outra organização que atue na área;
 - a exigência de formação de um Conselho representativo de segmentos da sociedade através dos seus representantes, por parte de alguns novos programas governamentais;
 - abertura política por parte do chefe do executivo municipal que quer imprimir um novo perfil à sua administração, através da mobilização e conscientização da sociedade;
 - uma tradição democrática herdada de experiências anteriores, que leva a população a cobrar do Poder Público mais transparência e maior espaço de atuação.
- no que se refere aos Municípios estudados, os três primeiros fatores foram constatados nos casos onde se verificou maior nível de organização social, ou seja, no Município de Touros. O fato da população já dispor de uma certa experiência de mobilização popular ... faz com que alguns Municípios aproveitem melhor os espaços que se abrem através de canais de participação popular como os Conselhos;
- esse é o caso de um dos Municípios avaliados, onde o Conselho do FUMAC conseguiu tamanha unidade e adesão de seus membros aos propósitos de sustentabilidade econômica dos projetos votados, que impediu que o referido programa fosse objeto de manipulação política por parte do Poder Público local.

d) Quanto às finanças públicas municipais

- *foi possível constatar que apesar de alguns avanços consagrados pela legislação pertinente, as receitas tributárias foram irrelevantes no período 1985-92, alcançando patamares inferiores a 1,0 % do total das Receitas na maioria dos Municípios, exceto nos de economia mais dinâmica, como no caso de Açú e Alto Rodrigues, que apresentaram montantes superiores a 3,0% e 10,0% respectivamente;*
- as demais fontes de receitas patrimonial e industrial também se mostraram irrisórias, com valores inferiores a 1,0%. Isso significa que praticamente toda a receita municipal está centrada nas transferênci-

as intergovernamentais ... A soma das transferências situa-se geralmente entre 70 e quase 100%, exceto no caso de Alto do Rodrigues, que apresentou um montante de transferência menor (por volta de 50% nos anos 1991/92) devido provavelmente à sua importância na atividade de extração de petróleo;

- *constatou-se por ocasião da pesquisa de campo que os impostos são apenas parcialmente cobrados. É grande a sonegação. O baixo nível de vida da população dificulta e por vezes inviabiliza a cobrança. Alguns Municípios (Alto do Rodrigues, Açú e Touros) tem feito esforços para melhorar a arrecadação de impostos (levantamento do faturamento real das empresas, campanhas de conscientização, reformulação da Secretaria de Finanças, redução de multas como forma de incentivar a atualização de débitos de IPTU, atualização cadastral).*

e) Considerações sobre as Administrações Municipais

- As causas mais frequentemente associadas pelos prefeitos às dificuldades encontradas na gestão municipal não se referiam às estruturas institucionais-administrativas mas sim a:
 1. vicissitudes climáticas;
 2. pobreza generalizada que determina medidas assistencialistas por parte do Poder Público;
 3. exiguidade dos recursos financeiros (para o custeio dos investimentos) e técnicos (para a elaboração de projetos de maior envergadura como drenagem e esgotamento sanitário);
 4. cultura individualista vigente na sociedade atual que coloca os benefícios individuais como mais importantes que o benefício coletivo;
 5. a subdivisão dos Municípios, atualmente delimitados com base em critérios geográficos, deveria considerar critérios político-funcionais já que alguns Distritos guardam relações mais estreitas com outros Municípios e não necessariamente com o seu respectivo Distrito-Sede;
- apesar desses argumentos, as visitas de campo mostraram que os problemas que afligem as Administrações Municipais são de ordem diversa; por um lado há marcantes traços da cultura clientelista e patrimonialista no trato com os bens públicos; por outro o despreparo organizacional dos aparatos institucionais-administrativos municipais, juntamente com a pobreza generalizada a exigir medidas assistencialistas por parte do Poder Público, fazem das administrações esferas de governo destituídas de poder efetivo para levar adiante um verdadeiro processo de descentralização. A menos que importantes medidas estruturais sejam tomadas no sentido de mudar essa situação;
- *os entes municipais são vistos como esferas de governo destituídas de poder e de autonomia, que habituaram-se a receber as benesses*

dos demais níveis de governo. Embora tenham ocorrido avanços (maior capacidade de tributação, maior aporte de recursos transferidos automaticamente, autonomia para legislar, particularmente no caso da Lei Orgânica Municipal, e outros), essas mudanças não foram acompanhadas de medidas efetivas visando a inovação das estruturas municipais e capacitação do corpo técnico, que possibilitassem o desempenho dessas novas prerrogativas;

- o descaso com que os Municípios foram tratados explica a situação de deficiência generalizada que se instaurou em praticamente todos as unidades de pequeno porte das áreas carentes do país, assim como a conseqüente dependência em relação ao recurso a consultorias externas para todo e qualquer projeto mais elaborado que se precise (e mesmo algumas rotinas mais simples como é o caso dos balanços).

6.1.4 – Recomendações e Propostas

Mais do que propostas, o relatório do Rio Grande do Norte centra atenção no que se pode denominar de recomendações quanto às características das ações que poderiam ser patrocinadas no futuro pelo PROJETO ARIDAS e seus desdobramentos. Em resumo cabe destacar os seguintes pontos outra vez transcritos de maneira quase literal (os grifos não constam do original):

- *um dos maiores óbices dos aparelhos estaduais e municipais de governo hoje, refere-se à inexistência de uma programação sistemática e contínua de treinamento e capacitação dos seus quadros de pessoal;*
- no que se refere aos aparelhos institucionais administrativos municipais, faltam aos mesmos os requisitos para o desenvolvimento de uma gestão pública satisfatória, principalmente devido à ausência completa de competência técnica para que sejam exercidas no âmbito do próprio Município, as atividades sistemáticas de uma administração eficiente (elaboração do planejamento municipal e do acompanhamento e avaliação da ação governamental, elaboração local dos instrumentos básicos como balanços e projetos que exigem maior grau de elaboração, etc);
- como a quase totalidade dos instrumentos utilizados (Leis Orgânicas, orçamentos, projetos, etc) estão invariavelmente sob a responsabilidade de consultorias, localizadas fora do seu território, nota-se uma espécie de descompromisso destes para com as características da realidade sobre a qual incidem, principalmente devido à completa ausência de mecanismos de participação popular na definição das prioridades de ação dos Governos. Para mudar essa situação faz-se necessário propiciar novas formas de atuação e gerenciamento da máquina pública. Deverá ser incentivada a realização de progra-

- mas governamentais auto-sustentáveis e participativos, como forma de favorecer simultaneamente, o processo de mobilização e organização popular e, por outro lado, a geração de trabalho e renda;
- embora a sociedade civil tenha obtido alguns avanços em relação ao nível de mobilização/organização e mesmo no tocante à participação na definição de prioridades para alguns programas públicos, esta foi reprimida por tantas décadas que só será possível uma mudança substancial de sua atuação no exercício sistemático da cidadania, a partir de uma ampla reforma cultural da nossa sociedade, que perpassse todas as classes sociais, visto que esta se encontra atualmente baseada em valores acentuadamente individualistas;
 - por vezes as soluções dos problemas não passam necessariamente por políticas sofisticadas, absorvedoras de vultosas somas, mas por uma pluralidade de condições básicas, capazes de prestar flexibilidade, eficiência e continuidade às ações cotidianas. É justamente a agilidade e flexibilidade das ONGs que atuam nos Municípios visitados que permitem o bom funcionamento das mesmas, no sentido de prestar apoio ao desenvolvimento e implantação de projetos comunitários, localizados em áreas distantes, no meio rural do estado;
 - são enormes as carências constatadas desde o problema da quase completa falta de infraestrutura urbana, até as baixíssimas condições de vida de grande parte da população, o que por si só constitui um fator propício à perpetuação do clientelismo, como forma de sobrevivência e sustentação do poder;
 - como seria excessivamente oneroso o apoio técnico a uma pluralidade de pequenos municípios a solução passaria necessariamente por formas institucionais que viabilizassem o atendimento a um conjunto deles, agregados possivelmente por regiões homogêneas, cujos interesses convergissem para objetivos regionais. Recomenda-se que se avalie o instituto das Associações de Municípios no sentido de averiguar o potencial dos seus recursos humanos, financeiros e gerenciais, bem como examinar a possibilidade das mesmas se constituírem em canais eficientes de articulação entre os Municípios de uma mesma região, para a formalização de apoio técnico e capacitação/treinamento de seus membros;

6.2 – Estado de Pernambuco¹⁰

6.2.1 – Perspectivas-Tendências Globais no Estado

- *trata-se de uma economia antiga, vez que desde a colonização despontou como centro de produção agrícola para exportação dos mais importantes do Brasil. Seu processo de formação econômica*

¹⁰ Informações extraídas de GALINDO, Osmil – *Avaliação do Sistema Municipal de Governo – Pernambuco*, Versão Final, PROJETO ARIDAS, Recife, Outubro de 1994.





e de ocupação territorial ... revela a forte concentração fundiária das Zonas da Mata e do Sertão, a forte concentração da renda gerada, e a grande concentração geográfica da produção na Região Metropolitana e na Zona da Mata;

- na Região Metropolitana estão quase 60% dos trabalhadores da indústria e aí se gera cerca de 70% do valor da transformação industrial do Estado. No comércio e nos serviços esse padrão espacial concentrado também se destaca, vez que o Município de Recife gera 60% da receita das atividades comerciais e de serviços embora possua menos de 1/3 do número de estabelecimentos e empregue menos da metade dos trabalhadores ocupados nesses tipos de atividade. Essa concentração espacial é importante porque nos anos noventa a economia urbana é a base da economia estadual, vez que no seu PIB, a agricultura representa pouco mais de 10%, a indústria 26% e 63% é produção vinda do comércio e dos serviços;
- ao lado do avanço das atividades industriais e terciárias e da intensa urbanização recente... a base agrícola também apresentou importantes modificações que afetam os Municípios do estado:
 - aqueles que se inscrevem na Zona da Mata assistiram a uma crescente presença da cana nos seus territórios nas últimas décadas, impulsionado sobretudo pelo PROÁLCOOL;
 - os Municípios onde a cultura do algodão era importante sofreram com o impacto negativo do quase extermínio dessa atividade... É bom lembrar que nesses Municípios, o algodão era o componente principal da renda monetária da maioria da população...;
 - os Municípios onde a agricultura de alimentos para consumo interno era predominante também tiveram efeitos negativos do comportamento recente da agricultura pernambucana, posto que a maioria dos produtos (fava, batata doce, milho, feijão, mandioca, etc) apresenta queda na produção nas últimas décadas;
 - enquanto isso, os municípios que abrigam a agricultura irrigada, em grande parte destinada à exportação (uva, tomate melão, manga, etc), assistiram ao grande dinamismo dessa atividade entre 1970 e 1990;
 - no que se refere à atividade pecuária a modernização recentemente patrocinada pelos órgãos oficiais atingiu predominantemente os Municípios do Agreste, enquanto, em contrapartida, os Municípios das áreas afetadas pela seca registraram significativa perda do rebanho nos últimos anos, com reflexos negativos na realidade municipal;
- ... a base técnica e o padrão gerencial herdados do longo período autoritário, prevalecente na maioria dos Municípios, especialmente nos menores e situados em áreas econômicas pouco dinâmicas, revelase muito precária... O caso de Pernambuco revela essas dificuldades, reforçadas pelo fato já assinalado da forte concentração da eco-

nomia estadual na Zona da Mata e na Região Metropolitana, o que torna precária a base produtiva da imensa maioria dos demais Municípios;

6.2.2 – Critérios Adicionais para Seleção dos Municípios Avaliados

No caso de Pernambuco a equipe estadual optou por critérios adicionais de seleção que aplicados na definição dos Municípios Paradigmáticos atendessem tanto às necessidades dos trabalhos de Avaliação dos Sistemas Municipais de Governo como das Experiências Exitosas de Municipalização.

Sobre o resultado obtido através da tipologia desenvolvida para os trabalhos, foram realizados os seguintes passos e aplicados os critérios enunciados a seguir:

- a) a partir da tipologia produzida pela equipe regional do GT VI do PROJETO ARIDAS, a equipe de Pernambuco reagrupou os doze (12) tipos nela constantes, em três blocos, segundo critérios de homogeneidade do ponto de vista do Grau de Indigência e de Dependência;
- b) de posse desse novo agrupamento de tipos de Municípios em três grandes categorias, a equipe optou por eliminar da seleção os tipos que, em Pernambuco, não contivessem número representativo de Municípios;
- c) dessa triagem restaram sete (07) tipos de Municípios mais representativos da realidade pernambucana;
- d) em seguida esse número foi reduzido ainda mais a partir da fusão daqueles tipos que ainda apresentassem similaridade de características, chegando assim ao número final de cinco (05) tipos de Municípios para seleção dos Paradigmáticos. A seguir a equipe passou a analisar a sub-região geo-econômica à qual pertenciam os Municípios, assim como o seu tamanho medido pela população total¹¹;
- e) para compor a amostra de seis (06) Municípios Paradigmáticos¹² a equipe considerou a distribuição dos Municípios que se enquadravam nos cinco (05) agrupamentos resultantes, tendo decidido que: (I) a Região Metropolitana deveria ser excluída, assim como Fernando de Noronha; (II) obedecendo à mesma distribuição dos Municípios pelas regiões geo-econômicas, seriam escolhidos três Municípios do Agreste, dois do Sertão e um da Zona da Mata; (III) obedecendo à mesma distribuição dos Municípios pelos três níveis de porte (pequeno, médio e grande), seriam escolhidos um Município de Pequeno, outro de Grande e quatro de Médio porte;

¹¹ Para a classificação do porte considerou-se PEQUENO os Municípios que tivessem menos de 10.000 habitantes, MÉDIO os que tivessem entre 10.001 e 50.000 e GRANDE aqueles com mais de 50.000 habitantes.

¹² Número acordado com a Coordenação do GT VI do PROJETO ARIDAS para o caso de Pernambuco considerando as dificuldades de tempo e recursos disponíveis.

g) a listagem dos possíveis escolhidos foi apresentada ao consultor responsável pela análise de Experiências Exitosas de Municipalização, resultando daí a seleção final que incluiu (em ordem alfabética):

Agrestina
Mirandiba
Poção
Santa Cruz do Capibaribe
Santa Maria da Boa Vista
Vitória de Santo Antão

6.2.3 – Síntese da Avaliação da Capacidade Técnica, Gerencial e Financeira dos Municípios

A avaliação feita pela equipe de Pernambuco inicia-se com algumas considerações sobre a Gestão Municipal naquele estado que merecem ser transcritas:

- *a predominância histórica em Pernambuco é da gestão local tradicional. A visão patrimonial que as elites têm em relação ao Poder Público as fazem tratar o aparelho administrativo municipal como extensão de suas propriedades, o nepotismo aparece com frequência e as práticas assistencialistas para com a população pobre são ainda muito comuns, sendo em vários casos, dominantes:*
- é certo que o avanço das atividades econômicas de base urbana, a diversificação das economias, a influência crescente dos meios de comunicação sobre os valores e costumes das populações locais (mesmo as mais pobres), e a própria modernização das atividades agrícolas em muitos Municípios tendem a introduzir mudanças na gestão municipal. Arrefecem as marcas dos padrões mais tradicionais. Mas as situações municipais são muito heterogêneas, embora tendam a predominar, entre outros:
 - baixos padrões técnicos e gerenciais
 - deficiências em matéria de planejamento da ação pública
 - descontinuidade administrativa com efeitos negativos no padrão técnico das prefeituras
 - desinteresse pela modernização das práticas gerenciais, em especial no que se refere à gestão financeira
 - ênfase nas ações de caráter assistencial tendente em muitos casos a práticas clientelistas que embutem fortes mecanismos de dominação das parcelas miseráveis da sociedade local
 - reduzida tradição de atuação em programas econômicos (geralmente realizados por outras esferas de governo)
 - poucas experiências de gestão democrática e participativa
 - raras experiências de introdução de avanços tecnológicos na prestação dos serviços públicos à coletividade
 - reduzida preocupação com as questões ambientais dos Municípios

A avaliação realizada pela equipe de Pernambuco implicou, para cada um dos Municípios selecionados, o levantamento de dados primários e secundários¹³ de forma a compor um conjunto de indicadores selecionados dentre aqueles listados no Anexo I do Plano de Trabalho do Grupo VI do PROJETO ARIDAS (Maio de 1994).

Conforme previsto na metodologia proposta – igualmente discriminada no Plano de Trabalho acima referido – os indicadores escolhidos, assim como a maneira como estes foram trabalhados, obedeceram a uma organização orientada por critérios de:

CONDICIONANTES DE CONTEXTO (tomando-se indicadores Políticos, Econômicos e Sociais)

SUSTENTABILIDADE (tomando-se indicadores Ambientais, Financeiros, Técnicos e Gerenciais)

CONSISTÊNCIA (analisando-se o Modelo de Municipalização e Fortalecimento da Gestão Municipal adotado em cada caso).

No caso dos indicadores que se mostravam passíveis de quantificação e análise por confronto o parâmetro de comparação utilizado foi a média obtida para o Estado em relação ao mesmo. A seguir passa-se a transcrever de forma quase literal, os elementos mais destacados que compoem a avaliação dos Municípios estudados:

a) quanto às perspectivas futuras do processo de descentralização:

- o avanço da descentralização, que em alguns casos se expressa como mera “municipalização” é... o futuro mais provável... Na verdade, a enorme diversidade de situações encontradas... é um fator que dificulta visualizar no presente soluções únicas, definidas em âmbito nacional. Também no caso de Pernambuco essa heterogeneidade de situações entrava a construção de futuros uniformes;
- o processo (de descentralização no Brasil) *tem sido... “dialético” e o mais provável é que o futuro marque a continuidade dessa trajetória. Eivado de ambigüidade, marcado mais pela lentidão que pela agilidade, mediado pela heterogeneidade das realidades municipais, a descentralização tem avançado no Brasil e o futuro mais provável é que assim continue;*
- a existência de numerosas experiências exitosas de gestão descentralizada, que ganham visibilidade especial quando comparadas aos impasses da ação do poder central, também se constitui em ele-

¹³ Dois instrumentos de coleta foram utilizados nos trabalhos: (a) um Roteiro de Entrevista aplicado no caso das entidades e atores de presença destacada em cada Município, em especial a Prefeitura e (b) um Roteiro de Levantamento de Dados Secundários obtidos junto a instituições governamentais como Secretaria de Saúde, Secretaria de Agricultura, EMATER, Fundação Nacional de Saúde, IBGE e outras.



mento que aponta num futuro próximo para o prosseguimento do movimento descentralizador... O problema é que, de novo, a heterogeneidade da realidade municipal desautoriza a supor que os êxitos de certos Municípios ou de ações em certos setores possam ser generalizáveis;

b) quanto aos Condicionantes de Contexto:

- a grande heterogeneidade das situações encontradas se refere principalmente à base econômica de cada Município e ao quadro social prevalente. Em termos de base econômica, por exemplo, foi possível identificar desde situações de economias locais muito dinâmicas (Santa Cruz do Capibaribe e Santa Maria da Boa Vista), contrastando com outras praticamente estagnadas (Agrestina e Mirandiba) e outras com dinamismo mediano (Vitória de Santo Antão);
- as condições sociais gerais observadas também se revelaram muito heterogêneas sendo os padrões mais precários verificados nos Municípios de Poção e Agrestina, sobretudo no que se refere ao acesso da população aos serviços de saúde e educação;
- no que diz respeito à base política os traços gerais não apresentam grandes diferenças no que se refere ao padrão de gestão predominando a gestão tradicional, com exceção de Mirandiba e Santa Maria da Boa Vista. O caso de Santa Cruz do Capibaribe revela ... marcas de uma relação menos paternalista e uma preocupação mais voltada para a promoção do dinamismo econômico local;

c) quanto às perspectiva de sustentabilidade:

- quanto à sustentabilidade ambiental ... surge já a preocupação com o alto índice de uso do espaço físico, com consequente cobertura muito baixa do território municipal com matas (Santa Cruz do Capibaribe e Agrestina),... problemas de sanilização (Santa Maria da Boa Vista). Na maioria dos Municípios o destaque fica com a questão ambiental do saneamento precário e seus efeitos adversos no quadro natural e na vida social;
- quanto à sustentabilidade financeira, em todos os Municípios ela aparece como problemática quando se considera o alto grau de dependência da receita municipal às fontes externas, especialmente às Transferências Constitucionais. Por outro lado, o elevado comprometimento da Receita com gastos correntes torna o espaço para investimentos muito reduzido na maioria dos casos;
- quanto à sustentabilidade observada em termos técnicos e gerenciais, mais uma vez as situações são muito diferentes. Os mais desorganizados pareceram Vitória de Santo Antão, Poção e Agrestina, o que contrasta com um melhor padrão organizacional já possível de encontrar em Mirandiba, Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe, pela ordem decrescente;

- ao padrão técnico-gerencial melhor nem sempre se associou a disponibilidade de maior percentual de técnicos de nível superior ... como foi o caso observado em Vitória de Santo Antão. Essa conclusão é entretanto contestada pelo caso de Santa Maria da Boa Vista onde 26% dos funcionários têm nível superior (índice elevado para os padrões dos Municípios interioranos do Estado) e o padrão gerencial e técnico pareceu bom;
 - outro caso particular é o de Mirandiba onde é praticamente irrelevante a presença de técnicos com formação universitária, mas a maioria dos funcionários foi contratado via concurso público (quebrando a tradição do apadrinhamento) e onde o traço mais marcante para uma melhor gestão foi o alto envolvimento dos servidores com o programa de ação do governo local... A maior sustentabilidade teria relação com um menor paternalismo na contratação do corpo técnico;
- d) quanto ao Modelo de Municipalização e Fortalecimento da Gestão Municipal
- verifica-se uma correlação entre o caráter mais democrático da gestão (Mirandiba, Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe) e seu melhor padrão de desempenho técnico-gerencial. O oposto verificou-se em Vitória de Santo Antão, Agrestina e Poção, onde uma gestão menos democrática termina se associando a uma maior desorganização técnica e gerencial;
 - a reduzida capacidade de iniciativa das gestões municipais (revelada pelos diminutos números de projetos e programas) aparece como marca geral dos Municípios interioranos de Pernambuco. No entanto, entre os casos aqui tratados, merecem destaque por se afastar deste padrão, os casos de Mirandiba e Santa Maria da Boa Vista e, em menor escala, o de Santa Cruz do Capibaribe.

6.2.4 – Recomendações e Propostas:

Associadas às conclusões sacadas da avaliação realizada, o Relatório de Pernambuco faz uma série de recomendações que devem ser vistas como parâmetros para balizamento de ações futuras que possam vir a ser contempladas no contexto do PROJETO ARIDAS no sentido de se estabelecer um modelo de gestão local distinto. Cabem ser transcritas – de forma quase literal – as seguintes recomendações¹⁴:

- a deficiência em termos de capacidade instalada de planejamento (estruturas, equipes e rotinas) é muito forte. A maioria dos Municípios não têm Plano Diretor, programas públicos bem formulados, sequer Secretarias de Planejamento. O modelo de gestão a ser proposto não pode partir do suposto de que os Municípios têm tradição nesse

¹⁴ De uma maneira geral os grifos não constam do original.



campo. O recurso a assessorias externas é hoje necessário mesmo no caso da formulação de projetos;

- a experiência de atuação dos governos locais está mais voltada para educação, saúde e, em menor grau, saneamento. Não há tradição no campo da promoção do desenvolvimento econômico e tampouco estruturas técnicas para dar tratamento a esse tema. Recomenda-se portanto, estimular a descentralização em setores onde já existe maior tradição e estruturas técnicas e gerenciais montadas, mesmo que ainda precárias;
- *a grande maioria dos projetos de lei são de iniciativa do Executivo local, o que dá uma medida da pouca iniciativa dos Legislativos. O modelo de gestão a ser construído precisa partir desse fato, formulando mecanismos para melhorar o padrão técnico e de desempenho das Câmaras, em especial se elas forem desempenhar papel importante – como parece recomendável – na fiscalização das ações do Executivo.*
- a pouca preocupação – ou talvez, para além disso, a falta de compreensão – em relação à questão ambiental ainda é uma marca dominante;
- a descontinuidade administrativa foi frequentemente apontada como entrave à melhoria persistente dos padrões técnicos e gerenciais;
- a grande heterogeneidade de situações é testemunha de que não cabem modelos uniformes de gestão. A realidade é múltipla e complexa, diferenciada e em transformação, donde modelos rígidos e uniformizadores tenderão, com grande possibilidade, ao fracasso;
- romper com práticas clientelistas e assistencialistas, com as relações patrimoniais das elites face ao Poder Público e com a marginalização e falta de transparência da gestão pública local deve ser encarado como um processo gradual. O ritmo de mudanças a ser buscado não pode ser abrupto, nem imposto de cima para baixo. Um novo modelo de gestão será certamente resultado, antes de mais nada, de um demorado processo pedagógico. Não há tradição de participação popular na gestão municipal e as experiências encontradas revelam-se em estágio ainda incipiente;
- o padrão educacional da maioria da população afeta os níveis de organização e a evolução de uma cultura associativa. A pouca informação que normalmente chega aos cidadãos do Município, aliada a seu precário nível de instrução formam obstáculos contra os quais o novo modelo de gestão deve investir. O risco de manipulação num tal contexto não é inexpressivo e precisa ser tratado desde a concepção do modelo. Investir em educação formal nem é suficiente neste caso, que requer investimentos no processo de conscientização da importância da gestão participativa e numa vivência cujos resultados normalmente aparecem a médio prazo.
- a forte dependência financeira em relação a recursos de transferências é agravada pelo pior item dentro do atual padrão de

gestão municipal: a gestão financeira. O modelo a ser desenvolvido não pode estar apenas preocupado com estruturas fiscalizadoras. O “ciclo financeiro” ganha dimensão prioritária. A gestão financeira parece ser desafio importante na formulação de novos padrões de gestão, dada a amplitude da atual vulnerabilidade, que não se deve apenas à origem externa da maioria dos recursos;

- *é necessário um cuidado especial no que se diz respeito aos investimentos na base técnica e gerencial dos Municípios, especialmente os programas de desenvolvimento de Recursos Humanos. Não se encontram, com facilidade, técnicos que saibam elaborar projetos, negociá-los e gerenciar sua implementação, o que indica a necessidade de investir mesmo nesse nível mínimo de capacitação.*

6.3 – Estado da Bahia¹⁵

No caso do Estado da Bahia foi possível trabalhar a partir de dois documentos. Por um lado tinha-se o relatório referente à análise dos sistemas municipais de governo e do outro o das experiências exitosas de municipalização. Embora não tenha constituído o objetivo primordial do seu trabalho, o consultor responsável pela avaliação das Experiências Exitosas na Bahia deu *muita importância em conhecer a estrutura e gestão das prefeituras visitadas e definir até que ponto estas variáveis poderiam estar explicando a presença ou não de experiências municipais bem sucedidas.*

A estrutura desse ítem do Relatório compreende portanto dois sub-ítems, a saber: o primeiro se refere à análise dos sistemas municipais de governo e o segundo aos subsídios derivados da análise das experiências exitosas de municipalização.

6.3.1 – Análise do Sistema Municipal de Governo

6.3.1.1 – Perspectivas-Tendências Globais do Estado

- *... a Constituição do Estado da Bahia absorve a tendência a descentralização e destaca a importância da autonomia municipal ao determinar que as ações dos órgãos estaduais nos municípios deverão estar de acordo com as diretrizes definidas em seus respectivos planos diretores (Art. 2o. e 128)... Com o objetivo de atender as áreas mais carentes, foram estabelecidos percentuais para a aplicação de recursos, pelo Estado, na região do semi-árido e na bacia do Rio São Francisco (Art. 30 – Disposições Transitórias);*

¹⁵ As informações constantes deste ítem foram extraídas dos documentos *Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização no Estado da Bahia*, produzido pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Governo do Estado da Bahia, através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional e *Sistema Municipal de Governo – Estado da Bahia*, elaborado por José Murilo Philigret Baptista (Salvador, Outubro 94).





- Até meados da década de 50 a Bahia possuía uma economia baseada na agro-exportação registrando, a partir daí, transformações significativas em sua estrutura produtiva e em seu papel no cenário nacional. Preservando o perfil exportador das atividades econômicas, o processo de industrialização e a modernização da agropecuária intensificaram a ocupação do território, acelerando a urbanização e diversificando as atividades de comércio, dos serviços e da construção civil;
- A reestruturação econômica no interior do estado decorreu da expansão do sistema viário, dos transportes e das comunicações no território baiano... Tais rodovias permitiram o progresso de antigas áreas produtivas, a incorporação de “fronteiras agrícolas” e a exploração econômica das jazidas minerais e a implantação de pólos turísticos;
- A industrialização da Bahia objetivou em primeiro lugar o mercado de bens intermediários localizados no centro-sul do país e no exterior. Mantendo o perfil exportador das atividades econômicas baianas a indústria concentrou-se na Região Metropolitana de Salvador tornado-a centro econômico estadual, antes situado no eixo Ilheus-Itabuna em função da representatividade de economia cacaueteira;
- Ao longo da extensa fronteira com oito estados são articuladas relações econômicas que dinamizam ... as atividades agro-industriais dos municípios baianos. As atividades madeireiras e o complexo reflorestamento/celulose no extremo sul; o complexo de grãos no oeste; a agro-indústria e a irrigação no Baixo Médio São Francisco e a citricultura na região nordeste exemplificam a intensidade dessas relações;
- O conjunto dos serviços vinculados ao turismo tem alavancado as atividades econômicas de alguns municípios, a exemplo do entorno de Porto Seguro; do eixo Canavieiras- Ilhéus, do Litoral Norte e Chapada Diamantina;
- Além da Região Metropolitana de Salvador apenas outras três (Litoral Norte, Extremo Sul e Sudoeste) apresentam um grau de urbanização igual ou superior a 60%. Em sete regiões este indicador situa-se entre 40% e 59%. Nas demais quatro áreas a urbanização é inferior a 39% – destacando-se a Chapada Diamantina, na qual apenas 27% de sua população encontra-se na área urbana...O perfil da estrutura fundiária, os padrões migratórios da população rural e as características da produção agrícola ... possibilitam a retenção de grandes contingentes populacionais na zona rural do estado;
- ... alguns municípios demonstram um dinamismo inusitado perante seus vizinhos que – por vivenciarem a crise de suas atividades produtivas e/ou absorvem mais profundamente os efeitos da conjuntura nacional desfavorável – tiveram suas atividades terciárias reduzidas. A demanda remanescente, destinada a cobrir

necessidades fundamentais de consumo e por serviços básicos, mesmo reduzida, acaba sendo desviada para os núcleos de melhor localização viária, que se tornam “supermercados” regionais com uma oferta mais elástica;

6.3.1.2 – Critérios Adicionais para Seleção dos Municípios Avaliados

A equipe da Bahia fez uma avaliação bastante crítica em relação à tipologia proposta como passo inicial para seleção dos municípios paradigmáticos. A combinação do que foi denominado como a “armadilha das médias” (quando situações diferentes estariam sendo expressas por indicadores com valores idênticos ou semelhantes) com um universo muito grande de Municípios (405 unidades) fez com que se considerasse as Regiões Econômicas, definidas pela Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, como um nível de agregação intermediário para se chegar à seleção dos Municípios que foram estudados.

A partir dessa *correção* de rumo o processo de seleção compreendeu os seguintes passos resumidos a seguir:

- foram recalculadas as relações de grau de urbanização e grau de indigência, tomando-se como unidade os conjuntos de Municípios compreendidos por cada Região Econômica do estado;
- os Municípios foram reagrupados segundo o tamanho de sua população urbana, admitindo-se seis (6) faixas, associando-se o resultado obtido a indicadores de densidade demográfica e de arrecadação tributária;
- a seguir foram utilizadas variáveis (população, área, densidade demográfica, grau de urbanização, grau de indigência, óbitos, número de associações, número de diretórios, arrecadação de ICMS, transferências, razão de deficits, número de funcionários, estrutura organizacional), selecionadas dentre as propostas nos Termos de Referência do GT VI do Projeto Aridas, o que permitiu a seleção dos Municípios Paradigmáticos;
- com base nos dados disponíveis na CAR/SEPLANTEC foram elaborados painéis para 36 Municípios, a partir do qual se fez uma análise das suas características mais marcantes;
- por último foram selecionados três Municípios Paradigmáticos que foram estudados com maior detalhe. Estes foram escolhidos por representarem *situações típicas existentes no espaço sócio-político-econômico baiano*.

6.3.1.3 – Síntese da Avaliação

- os 36 Municípios que compõem o painel apresentam elevada carência social tendo em vista que, no mínimo, 41% das famílias que os habitam





percebem rendimentos que lhes permitem, no máximo, a aquisição da cesta básica de alimentos;

- o grau de dependência ... apresenta-se , em praticamente todos os Municípios, superior a 88%;
- ... pode-se inferir que o nível de mobilização e participação da população é baixa, tendo em vista o número de entidades municipais existentes. Além disso em onze Municípios o número de diretórios de partidos políticos é maior ou igual ao número destas entidades;
- ... o número de funcionários municipais independe tanto do tamanho da população como do patamar de arrecadação do ICMS;
- A existência na estrutura de administração municipal de uma unidade específica para as questões do desenvolvimento rural, por sua vez, não guarda relação direta, também, com o porte do Município ... e o grau de mobilização de seus habitantes... Nesta amostra de 36 Municípios em apenas 14 (39%) existem tais unidades;
- em relação aos três municípios selecionados o relatório registra:
 - significativos esforços visando alcançar melhores padrões de planejamento e gestão;
 - boa formação técnica dos dirigentes que, em sua maioria, residem no Município;
 - as atividades de execução financeira e contábil são realizadas pelas próprias Prefeituras;
 - nota-se a preocupação de obter apoio técnico externo através da contratação de escritórios de contabilidade ou de consultores da área de planejamento urbano, assim como a realização de cursos de atualização e reciclagem e estudos sócio-econômicos através de convênios com a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS);
 - existe o interesse manifesto de desenvolver atividades em parceria com associações comunitárias e em constituir conselhos comunitários e órgãos colegiados para gerenciar recursos externos eventualmente captados;
- especificamente em relação ao Município de Capela do Alto Alegre o relatório destaca o seguinte perfil:
 - o alto grau de mobilização de seus habitantes que permitiu a constituição de 45 entidades ... O trabalho de mobilização através das organizações “misturou” as estruturas dos poderes legislativo e executivo municipais com as representações comunitárias...
 - A Prefeitura parece dispor de bom trânsito nos órgãos estaduais ... e com a SUDENE, o que lhe permite implementar tanto ações compensatórias nos períodos de seca como propor o Plano Municipal de Desenvolvimento de Agricultura... É previsto o envolvimento de órgãos como: CNPMF/EMBRAPA, EBDA, BNB/FNE, BAHIAPECA, SEAGRI, STME, entre outros...
 - As questões institucionais do Município estão formalizadas através de Lei Orgânica Municipal, da Estrutura Administrativa e do Código de Obras;

- Os secretários, assim como o Prefeito, têm curso superior e residem no Município. Está em vigor convênio com a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) para a reciclagem e treinamento de professores da rede municipal ... e para prestação de consultoria na área de desenvolvimento econômico;
- ... o Município integra a Associação de Municípios do Nordeste da Bahia através da qual são realizadas aquisições de equipamentos em consórcio e ações relativas ao desenvolvimento rural, assim como “articulações políticas de interesse regional”.
- especificamente em relação ao Município de Tapiramuta o relatório destaca o seguinte perfil:
 - este Município manifesta claramente as conseqüências da necessidade de recursos externos para o desenvolvimento das ações municipais. Como a atual administração não está articulada politicamente ao governador, as questões partidárias obstaculizam o acesso da Prefeitura a linhas de crédito preferenciais, obtenção de equipamentos comunitários e a implantação de infra-estrutura;
 - a Prefeitura contratou consultores que realizaram um diagnóstico sócio-econômico e elaboraram propostas de estratégias para o desenvolvimento do Município, assim como medidas de ordenamento urbano;
 - o Prefeito considera que o despreparo educacional dos servidores municipais constitui um sério entrave apesar da qualificação técnica e universitária dos dirigentes;
 - o Município detém uma precária base econômica na qual se destacam o café, a banana e a mandioca. A extração de carvão e as atividades das serrarias causam elevado impacto nas condições ambientais do Município;
- especificamente em relação ao Município de Santa Luz o relatório destaca o seguinte perfil:
 - a presença de duas empresas mineradoras de ouro, as atividades de empreiteiras, a exploração do granito, a produção de brita, paralelos e meio-fio, permitem a absorção não sazonal de mão-de-obra. A oferta de empregos permanentes e a disponibilidade de palma e sisal para a alimentação bovina possibilitaram a manutenção de um considerável fluxo comercial na rede municipal no último período de seca. Assim Santa Cruz projetou-se na região como um pólo de comércio e serviços para os Municípios de Cansanção, Queimadas, Valente, Conceição do Coité e Retirolândia;
 - tais atividades econômicas despertam preocupações na Prefeitura com respeito às condições ambientais e ao potencial de desemprego – a partir do esgotamento dos veios auríferos e a conseqüente desativação dos empreendimentos. A questão da segurança é citada em decorrência do afluxo de visitantes nos fins de semana e nas festas, assim como pela passagem de desempregados pela cidade;



- a Prefeitura dispõe de estrutura organizacional, contratação de pessoal é feita por concurso público, existe um programa de treinamento e reciclagem de professores (convênio com a UEFS) e são oferecidos cursos profissionalizantes e de artesanato (parceira com a COELBA, CAR e CORDEC). As grandes mineradoras têm colaborado em ações específicas e a Prefeitura dispõe de projetos para obras de saneamento aguardando “articulações política” para serem implantadas.

6.3.1.4 – Recomendações e Propostas

- *Apesar das resistências à descentralização (a tradição centralista e o corporativismo do Poder Executivo aliados às representações conservadoras do Legislativo) há a convicção de que a descentralização e o fortalecimento do Município consolidam a democracia e incrementam a cidadania;*
- O melhor desempenho da gestão pública depende da vontade política do Executivo e Legislativo federal em realmente descentralizar. O ideal seria a elaboração de um plano que, de forma integrada e consistente com a reforma fiscal... implicasse na transferência para os governos municipais das competências formais, bem como o patrimônio, servidores e recursos financeiros atualmente mobilizados pela União e Estados para a execução de programas para os quais a gestão municipal fosse considerada mais apropriada;
- A municipalização não consiste simplesmente em determinar que a Prefeitura se responsabilize pela prestação de certos serviços públicos ... a efetiva mobilização dos beneficiários transforma a própria base política local tendo em vista a possibilidade de negociação com respeito às prioridades, a democratização das decisões e a participação na avaliação dos resultados;
- Os Municípios apresentam significativa heterogeneidade com respeito à base econômica, mobilização das comunidades, capacidade de gestão e condições de autofinanciamento ... A definição explícita das competências e encargos entre os três níveis de governo não deve ser rígida e, sim, considerar as diversidades municipais tão profundas. É importante reconhecer a especificidade de cada serviço público a ser descentralizado e as condições que caracterizam o Município que absorverá este novo encargo;
- A nova divisão de responsabilidades deverá estar apoiada em um programa de capacitação técnica, financeira e institucional do Poder Municipal – governo, legislativo e associações comunitárias;
- A presença de agentes e recursos financeiros externos, sejam eles vinculados a órgãos públicos, à Igreja ou às ONGs, acaba gerando impactos, de maior ou menor intensidade, sobre as condições sócio-econômicas e as relações políticas municipais;

- A análise dos resultados decorrentes dos programas de desenvolvimento rural conduz à observação de que as ações que alcançaram êxito estiveram relacionadas a projetos integrados à dinâmica do mercado, com perfil tecnológico avançado, apoiados por uma assistência técnica competente e articulados regionalmente (transbordando as fronteiras municipais e não submetidos aos interesses políticos locais (Gomes de Matos, citado por Baptista);
- ... o setor privado assume relevante papel no processo de descentralização tanto por sua presença determinante na base econômica municipal como prestador de serviços públicos. A concessão, permissão e terceirização são alternativas para melhorar a eficiência e ampliar a oferta destes serviços, desde que sejam assegurados os mecanismos de controle social e preservado o interesse público, de acordo com as disposições constitucionais (Constituição do Estado da Bahia, citado por Baptista);
- Tomando por base os comentários elaborados no relatório (aqui apresentados sob a forma de uma síntese) a equipe relaciona o que denomina *subsídios ao processo de elaboração do Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável*:
 - quanto à heterogeneidade dos Municípios baianos:
 - . oferece obstáculos à constituição de uma tipologia;
 - . dificulta o estabelecimento de procedimentos comuns;
 - . obriga à compreensão das potencialidades, das razões determinantes da estagnação das atividades econômicas e do desempenho da gestão municipal ;
 - quanto às políticas públicas sociais o grau de indigência e as condições precárias da base econômica indicam a necessidade de ações compensatórias de caráter permanente;
 - quanto à ação pela cidadania é fundamental o apoio técnico e financeiro a ser dado às organizações civis municipais;
 - quanto às ações institucionais é necessário:
 - . reforçar a capacidade de gestão das Prefeituras e Câmaras Municipais;
 - . fomentar a ação articulada entre os Municípios;
 - . elaborar estudos e diagnósticos sócio-econômicos
 - . identificar os “setores de crescimento” (oportunidades);
 - . incentivar projetos privados de médio e grande porte;
 - quanto às experiências exitosas conhecidas é necessário sua ampla divulgação;
 - quanto à formação de parcerias voltadas para a oferta de serviços públicos (setor privado, ONGs, associações locais) elas devem ser incentivadas;
 - *quanto aos serviços públicos é necessário elaborar perfis que especifiquem as características da demanda, as condições técnicas de oferta, os padrões de qualidade e a avaliação dos recursos disponíveis.*

6.3.2 – Avaliações Derivadas da Análise das Experiências Exitosas de Municipalização

A curiosidade pelo conhecimento das estruturas municipais de governo fez com que outros Municípios (que não aqueles selecionados para a investigação das experiências exitosas) fossem incluídos no roteiro de visitas de campo realizadas. *Interessava conhecer a estrutura das prefeituras, os recursos disponíveis, os instrumentos empregados para se relacionar com a comunidade, como planeja, como define seus programas e projetos, como os implementa e avalia.* Os critérios de seleção adotados para se chegar ao grupo de quatro Municípios visitados (Cafarnaum, Ipiaú, Campo Formoso e Barreiras), assim como a análise das experiências analisadas em cada caso, podem ser consultados no item 8.2 – Estado da Bahia, do Capítulo 8 – Avaliação de Experiências Exitosas de Municipalização.

6.3.2.1 – Estrutura das Prefeituras:

- *existe uma certa preocupação nas prefeituras visitadas no sentido de se adotar uma estrutura orientada a cumprir de melhor forma as responsabilidades com Governo local... Parte importante delas apresenta um organograma tendo como cabeça o Prefeito, contando com os organismos assessores, aqueles de apoio administrativo e algumas secretarias;*
- independente do nome que receba a estrutura relacionada ao setor rural, ela geralmente está constituída por escasso pessoal, sem preparo e sem programa de atividades definido. Outras secretarias encontradas são as de Educação, Saúde e Administração;
- nos Municípios visitados existem ainda prefeituras com uma estrutura mínima onde, na prática todo o poder de decisão está concentrado no Prefeito, mas parte importante dela se tem empenhado em adotar uma estrutura mais técnica com várias secretarias, embora idealizada com uma racionalidade discutível.

6.3.2.2 – Equipes de Trabalho:

- *a maioria dos funcionários municipais encontrados não possuem formação técnica ou universitária, predominando o funcionário com muitos anos na prefeitura, que exerce diversas atividades ... e que estão acostumados a fazer só o que o Prefeito mandar. Não estão muito dispostos a dar sugestões e tomar iniciativas que impliquem algum grau de comprometimento;*
- a exceção de Campo Formoso e Barreiras, não existem nas prefeituras “equipes de trabalho”, isto é, profissionais e técnicos de distintas disciplinas que sejam capazes de coordenar propósitos, tarefas e atividades do Governo municipal;
- o prefeito visualiza seu papel como basicamente político, seja em termos de construir uma carreira como ... deputado ... ou em termos

- de projetar a orientação política do governo estadual. Neste sentido o prefeito prefere ações mais imediatistas, de curto prazo, que mostre ações concretas e de impacto que possam render dividendos políticos no futuro. Poucos são os prefeitos que mostram certa inclinação pelo aspecto técnico e orientam esforços para definir objetivos do Município, mostrando ter uma visão integrada do mesmo
- em Campo Formoso e Barreiras os prefeitos são condutores de suas equipes com objetivos muito claros no tempo. Ambos Municípios têm um esboço de plano municipal e uma série de projetos elaborados para serem financiados com recursos próprios ou com recursos externos (Banco do Nordeste, PAPP, etc).

6.3.2.3 – Relações do Município com o Governo do Estado:

- *não foi possível elucidar as características das relações Município-Estado. Não obstante, é evidente que a compatibilidade política com o Governo estadual é muito proveitosa para o Município, se refletindo, no mínimo, na presença de programas e projetos de âmbito estadual e investimentos em infra-estrutura básica;*
- as relações na linha do planejamento não existem; o Estado não possui um plano regional que permita aos municípios orientar suas ações no médio e longo prazos. Também não existem instrumentos que permitam ao Estado acompanhar alguns indicadores municipais relevantes na definição e execução da política estadual;

6.3.2.4 – Relações do Governo Municipal com a Comunidade:

- *à exceção do Município de Campo Formoso, a “participação” se dá através de visitas que o Prefeito e funcionários municipais fazem às comunidades. Com certa regularidade são realizadas reuniões ampliadas onde os moradores apresentam suas necessidades e a Prefeitura apresenta seus planos e ações;*
- a existência de Conselhos Municipais muitas vezes atende simplesmente a exigências do Banco do Nordeste para outorgar créditos com recursos do Fundo Constitucional, não se constituindo numa forma de participação efetiva da comunidade;

6.3.2.5 – Planejamento Municipal:

- dos municípios estudados, só, novamente, Campo Formoso e Barreiras tinham vestígio do que poderia ser “planejamento municipal”... Os municípios restantes desconheciam a necessidade de elaborar diagnósticos, de elaborar projetos e avaliar suas atividades. Nenhum dos municípios realizava atividades orientadas a avaliar os resultados e impactos de suas ações previstas ou não;
- ... só nas duas prefeituras onde o Prefeito tinha constituído uma equipe de trabalho era realizado algum tipo de planejamento traduzido na



elaboração de diagnósticos e na formulação de projetos. Os diagnósticos e projetos de ambas as prefeituras não eram tecnicamente eficientes, mas constituíam um esforço importante;

6.3.2.6 – Os Municípios onde Existem Experiências Bem Sucedidas:

- ... a presença de experiências municipais bem-sucedidas pode ser encontrada preferentemente em comunidades muito organizadas ou em municípios onde as prefeituras tenham alcançado determinada qualificação técnica e o Prefeito também certa inclinação pelo “técnico” e não só pelo “político”.

7. AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE MUNICIPALIZAÇÃO¹⁶

O sentido de se avaliar *experiências exitosas de municipalização* é o de identificar e analisar, através de estudos-de-caso selecionados, os condicionantes que tenham favorecido ou limitado o sucesso obtido em cada caso. O objetivo é assim, o de verificar em que medida esses condicionantes seriam universalizáveis, podendo ser reproduzidos de forma ampliada de maneira a favorecer outras iniciativas semelhantes em Municípios da região trabalhada pelo PROJETO ARIDAS.

O conceito de experiência exitosa de municipalização é aqui entendido como aquele esforço, levado a cabo pelos Governos locais ou qualquer outro agente interno ao Município, que resulte no estabelecimento de um processo de desenvolvimento local, dando-se preferência para aqueles que preencham os requisitos da sustentabilidade. Por conseguinte, não se está restringindo a avaliação àqueles casos em que o agente responsável é o Governo local, como também não se está limitando a análise àqueles casos em que serviços públicos são municipalizados. Parte-se do suposto de que o desenvolvimento local sustentável pode resultar não somente da atuação do Poder Público local, assim como envolve muito além da pura municipalização de certos serviços públicos.

A avaliação dessas experiências complementa aquela feita em relação à capacidade técnica-financeira-gerencial dos municípios nordestinos considerados *paradigmáticos*. Enquanto aquela avaliação se propõe a apresentar um retrato das presentes potencialidades e limitações dos Municípios face ao desafio de assumir novos e maiores encargos, a análise das *experiências exitosas* se propõe a lançar luz sobre as condições que irão permitir a superação do quadro de limitações que trabalha contra as

¹⁶ Para o fechamento dessa versão do relatório regional contou-se com os documentos finais elaborados pelas equipes de Pernambuco e Bahia.

tendências de descentralização-municipalização das iniciativas voltadas para o desenvolvimento local sustentável.

As equipes estaduais do PROJETO ARIDAS ficaram encarregadas da identificação e seleção das Experiências Exitosas analisadas. Os critérios de seleção variaram conforme o estado, embora na sua maioria tenham sido associados ao processo de seleção dos Municípios Paradigmáticos. De qualquer forma, as experiências de municipalização pesquisadas atenderam também aos critérios especificamente definidos para a sua seleção. Pretendeu-se dar destaque àquelas que representassem a tipologia de experiências definida na primeira reunião geral de coordenação do GT VI do ARIDAS, realizada em Brasília, em 30 e 31.05.94, da qual constavam a previsão de experiências relacionadas a:

- 1 – descentralização-municipalização de serviços públicos;
- 2 – desenvolvimento institucional;
- 3 – participação-ampliação do controle social sobre as Políticas Públicas;
- 4 – flexibilização de padrões tecnológicos;
- 5 – capacitação de recursos humanos;
- 6 – ampliação-diversificação da base econômica.

O resumo das experiências apresentado no presente capítulo – elaborado com base na documentação disponível – obedeceu a um padrão previamente definido. O sentido desse fichamento foi não só o de destacar as condições que favoreceram/limitaram o sucesso obtido, mas também de fornecer alguns elementos para a localização temática, temporal e espacial das experiências. As informações apresentadas compreendem portanto:

- a) sua *localização* (Município e região geo-econômica do Estado);
- b) *período* em que foi desenvolvida a experiência;
- c) a quem coube a *iniciativa* pela mesma;
- d) a qual dos *tipos* de experiência corresponde o caso em tela;
- e) *descrição sumária* das características mais marcantes da experiência; e
- f) *fatores condicionantes ou limitantes* do êxito alcançado.

7.1. Estado de Pernambuco¹⁷

As experiências selecionadas no caso de Pernambuco *tanto abrangem processos de municipalização de programas e instrumentos nacionais repassados para a responsabilidade municipal, quanto iniciativas diretas da comunidade no âmbito municipal, com ou sem a participação e liderança das prefeituras*. A forma como o termo experiências exitosas foi conceituado

¹⁷ Informações extraídas de SILVA, Gerson Victor – *Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização (PE)*, PROJETO ARIDAS, Relatório Final, Recife, Outubro de 1994.



não difere do que já foi enunciado; o conceito foi entendido como resultante de *processos endógenos de mobilização das comunidades e das prefeituras a nível local, capazes de assegurar um desempenho diferenciado na região, com melhoria das condições de vida, ampliação da democracia, participação da sociedade e o estabelecimento de novas práticas políticas.*

O levantamento de dados e informações constou de entrevistas realizadas com técnicos e políticos de alguma forma ligados ao assunto pesquisado, além de trabalhos de campo que incluíram visitas aos Municípios, nos quais foram também entrevistados membros das equipes das prefeituras, empresários e pequenos produtores. A seleção das experiências que foram pesquisadas se deu a partir de entrevistas com técnicos do setor público e de consultorias privadas que trabalham com a problemática municipal, chegando-se ao final a um total de cinco (05) experiências. Essa escolha foi feita de comum acordo com o consultor responsável pela avaliação dos Sistemas Municipais de Governo (conforme já mencionado no Capítulo anterior), de maneira a fazer com que pelo menos quatro Municípios fossem trabalhados por ambos os estudos (*). Ao final chegou-se à seguinte relação de Municípios:

Afogados da Ingazeira
Mirandiba (*)
Poção (*)
Santa Cruz do Capibaribe (*)
Santa Maria da Boa Vista (*)

7.1.1 – Experiência de Afogados da Ingazeira

Localização: Município de Afogados da Ingazeira, mesorregião do Sertão de Pernambuco, microrregião do Vale do Pajeú

Período: iniciado na década de 70

Iniciativa: Igreja Católica e Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (FETAPE)

Tipo de Intervenção: participação-ampliação do controle social sobre as Políticas Públicas

Descrição Sumária:

A estratégia da iniciativa desenvolvida pela Igreja e movimento sindical se baseia na capacitação de lideranças, formação de quadros e, desta forma, na viabilização de mudanças. A experiência está lastreada numa estrutura de organização-participação comunitária que inclui a organização de: (i) Conselhos Comunitários, formados por 7 representantes de cada comunidade, ocupados dos temas saúde, economia e educação; (ii) Conselhos Pólo, formados por 2 representantes de cada Conselho Comunitário, que sistematiza as demandas e propostas das comunidades; e (iii) Conselho Geral Municipal,

formado por 1 representante de cada Conselho Pólo e mais o secretariado do Município, que hierarquiza as prioridades e media os conflitos.

A articulação entre a Prefeitura e o sistema dos Conselhos é indiscutível. As prioridades estabelecidas são respeitadas e o estabelecimento de parcerias entre Governo local e comunidades tem gerado resultados concretos de grande visibilidade, tais como: Banco de Sementes, Projetos de Piscicultura e de Criação de Cabras, oferta de 1.000 litros diários de leite de soja através da manutenção de uma “vaca mecânica”, padarias comunitárias, ônibus-ambulância para transporte de pessoas doentes que têm de ser tratadas em Recife, melhoramento de estradas rurais, barragens e açudes, bodega comunitária, horta medicinal comunitária, Cooperativa de Pequenos Produtores (atravessando dificuldades atualmente).

Fatores Determinantes do Êxito:¹⁸

- na base da experiência de Afogados está a atuação da Diocese (Igreja Católica) e do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais;
- a experiência mostra a possibilidade de enfrentamento das dificuldades agravadas periodicamente pelas secas, através da participação organizada das comunidades nas estruturas de poder;
- esse processo vem mostrando e se beneficiando do amadurecimento político das lideranças comunitárias.

Fatores Limitantes do Êxito:

- *o caso de Afogados, onde a participação popular mais avançou, tem como restrição a pobreza do semi-árido no que diz respeito aos recursos naturais disponíveis, características que se repete como fator limitador do aproveitamento econômico das terras nessa região;*
- *o processo de desenvolvimento necessita de apoio (externo) complementar, como no caso de mecanismos de financiamento, aperfeiçoamento institucional, levantamento de recursos naturais, entre outros. A participação popular é a base do processo mas não é suficiente (o grifo não consta do original).*

7.1.2 – Experiência de Mirandiba

Localização: Município de Mirandiba, mesorregião do Sertão Pernambucano, microrregião de Salgueiro

Período: década de 90

¹⁸ Da mesma forma adotada no capítulo anterior, os fatores determinantes ou limitantes do êxito, assim como as propostas e recomendações, serão sempre apresentados em *itálico* já que tais avaliações foram transcritas, quase que literalmente, dos documentos elaborados pelas equipes estaduais. Algumas modificações de texto foram feitas no sentido de resumir o material disponível, procurando-se entretanto, manter a fidelidade em relação ao original.





Iniciativa: Prefeitura Municipal

Tipo de Intervenção: desenvolvimento institucional e participação-ampliação do controle social

Descrição Sumária:

A experiência desenvolvida em Mirandiba pela Prefeitura Municipal tem por base o aproveitamento do solo de boa qualidade situado sobre um lençol d'água igualmente de boa qualidade, associados à mobilização da população objetivando superar o nível de pobreza que caracteriza a localidade.

Usando de criatividade, da capacidade de mobilização popular do Partido no poder e da noção de como acessar recursos externos, a atual gestão tem desenvolvido ações transformadoras que incluem, dentre outros resultados:

- a) instalação de uma fábrica de material de construção que tem permitido a redução dos custos das obras públicas, viabilizando o saneamento de 50% da cidade, projetos habitacionais populares;
- b) implantação de projetos de eletrificação rural (com uso de alternativas eólica e solar), em convênio com a Universidade Federal de Pernambuco, viabilizando o bombeamento de água subterrânea e a diversificação da produção agrícola (introdução de hortaliças, fruticultura);
- c) criação de Parque de Preservação Ambiental (1.000 ha.) em colaboração com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- d) acompanhamento nutricional de crianças através do trabalho de 27 agentes de saúde, que também ministram noções de higiene e selecionam os casos mais graves que são encaminhados aos hospitais da região;
- e) capacitação de professores, implantação de ensino pré-escolar na zona rural, municipalização da merenda escolar passando as compras a serem feitas junto aos produtores locais, transporte de alunos da zona rural que prosseguem seus estudos na cidade (após a 4a. série do 1o. grau – convênio com FAE), implantação de escola de informática (convênio com PROEDUCAR/Fundação Banco do Brasil), criação de turmas para educação de adultos nas zonas rural e urbana;
- f) utilização de máquinas para trabalhos nas *frentes de emergência*, liberando o trabalho humano para o projetos em regime de mutirão na reforma e construção de suas próprias residências o ude equipamentos comunitários;
- g) criação da Cooperativa de Consumo dos Servidores, dirigindo as compras para a oferta gerada no próprio Município;
- h) apoio dado à Associação dos Pequenos Produtores para beneficiamento da produção e estabilização dos preços, com perspectiva de criação de uma Cooperativa Rural.

Fatores Determinantes do Êxito:

- *essa experiência mostra como o avanço político pode enfrentar condições extremamente adversas. Com criatividade, determinação e trabalho pode-se conseguir fazer muito se considerado os poucos recursos disponíveis;*
- *o êxito em Mirandiba está baseado na mudança política associada à mobilização e participação popular, que poderá ser determinante no aproveitamento das potencialidades econômicas representadas pela qualidade do solo e da água no Município.*

Fatores Limitantes do Êxito:

- *a principal dificuldade de Mirandiba é a ausência de recursos (financeiros, técnicos e tecnológicos) que viabilizem o aproveitamento de suas potencialidades para a agricultura irrigada. Enquanto não forem dadas as condições necessárias o Município não poderá apresentar grandes avanços do ponto de vista da sua dinâmica econômica.*

7.1.3 – Experiência de Poção

Localização: Município de Poção, mesorregião do Agreste de Pernambuco, microrregião do Vale do Ipojuca

Período: sem referência no original

Iniciativa: iniciativa privada local

Tipo de Intervenção: ampliação da base econômica

Descrição Sumária:

A atividade artesanal de produção de *renascença* (uma espécie de renda) envolve aproximadamente 5.000 pessoas, baseado num sistema produtivo familiar, cuja comercialização se dá através de intermediários que conectam a produção local e os mercados consumidores regional, nacional (US\$250,000 vendidos no Brasil – 1993) e internacional (US\$100,000 vendidos para Bélgica e Portugal – 1993).

As matérias-primas são a linha e o lacê anteriormente compradas de empresas localizadas na região Sudeste. Isso onerava a produção dada a forma como a linha era comercializada. (pequenos carreteis) e por conta dos custos de transporte. Um empresário local montou uma fábrica de lacê, passando a adquirir a linha em grandes quantidades e rebobinando-a localmente, de forma mais condizente com os volumes consumidos por cada *unidade produtiva*. Essa mesma empresa emprega diretamente 100

trabalhadores e adquire a produção de outras 2.200 rendeiras para posterior beneficiamento e comercialização.

Está em curso a implantação de uma cooperativa das rendeiras, com financiamento do Programa de Geração de Emprego e Renda do BNB/FNE. A cooperativa deverá construir a sua sede e os galpões de trabalho, ficando responsável também pelo fornecimento de matéria-prima às rendeiras.

Fatores Determinantes do Êxito:

- *o artesanato se firmou ao longo do tempo porque existia um mercado já formado no exterior e no Brasil para aquele tipo de produto. A existência de um mercado com brechas a serem preenchidas permitiu a ampliação da atividade que hoje constitui a base econômica do Município;*
- *o fato novo, em Poção, é a fábrica de lacê e de rebobinamento de linha, matérias-primas para a atividade. O aproveitamento dessa oportunidade por um empresário interessado em expandir o mercado desses insumos e do produto foi o que deu origem à experiência.*

Fatores Limitadores do Êxito:

- *a maior dinamização do Município está dependendo da ampliação da capacidade produtiva e de melhores condições para a produção e comercialização da renascença;*
- *em Poção o desempenho da gestão municipal representa certamente um fator limitante mais forte que em qualquer das outras experiências analisadas.*

7.1.4 – Experiência de Santa Cruz do Capibaribe

Localização: Município de Santa Cruz de Capibaribe, mesorregião do Agreste Pernambucano, microrregião do Alto do Capibaribe

Período: iniciada na década de 50

Iniciativa: inicialmente partindo da própria comunidade

Tipo de Intervenção: ampliação-diversificação da base econômica

Descrição Sumária:

A partir da década de 50 algumas pessoas iniciaram a busca de uma alternativa que veio a se constituir na saída econômica para o Município até então submetido aos mesmos problemas derivados dos períodos cíclicos de seca que atingem o agreste. O que inicialmente se constituia no aproveitamento de retalhos de tecidos para a produção de roupas populares, colchas e lençóis,

hoje representa um dos mais prósperos Municípios de Pernambuco. Compradores de todo Brasil visitam a cidade, que hoje tem filiais das grandes empresas de tecidos.

O modelo de produção é de pequeno e médio porte, com grande capacidade de absorção direta de mão-de-obra. Os produtores locais tem mostrado capacidade de absorver avanços tecnológicos e adotam padrões de qualidade total. A indústria de Santa Cruz do Capibaribe não sofre os efeitos da seca, fazendo frente até mesmo a flutuações do mercado nacional dada sua flexibilidade, o que lhe permite redirecionar a oferta de acordo com mudanças estéticas e de poder aquisivo da demanda.

O efeito perverso dessa dinâmica econômica resulta no efeito de atração de migrantes. O crescimento demográfico no período 1980/91 foi da ordem de 81,42%. As expansões das favelas, o aumento da criminalidade, a insuficiência da infra-estrutura de educação e saúde são indicadores de que o crescimento da economia local deu lugar já a uma relação de dependência da região em relação a Santa Cruz do Capibaribe.

Fatores Determinantes do Êxito:

- *a dinâmica da economia desse Município é surpreendente. Na busca pela sobrevivência sua população descobriu uma brecha no mercado de confecções e transformou isso numa grande concentração dessa atividade que passou a dominar toda a região hoje polarizada por Santa Cruz do Capibaribe.*

Fatores Limitantes do Êxito:

- *esse Município paga caro por ser bem sucedido economicamente numa região pobre. A pressão sobre a infra-estrutura de educação e saúde, a favelização de novos bairros, a crescente insegurança com o avanço da criminalidade são os principais problemas enfrentados pelo Município.*

7.1.5 – Experiência de Santa Maria da Boa Vista

Localização: Município de Santa Maria da Boa Vista, mesorregião do São Francisco, microrregião de Petrolina

Período: iniciada na década de 70

Iniciativa: transformações políticas iniciadas a partir da implantação de projetos privados de irrigação

Tipo de Intervenção: desenvolvimento institucional e participação-ampliação do controle social sobre as Políticas Públicas a partir da ampliação-diversificação da base econômica





Descrição Sumária:

Santa Maria da Boa Vista vem sofrendo transformações econômicas, sociais e políticas, a partir do momento que incentivos governamentais, associados à disponibilidade de solos de boa qualidade e à proximidade do rio São Francisco induziram a implantação de grandes projetos de irrigação privados. Isso transformou o Município em produtor de uva e vinhos, tomate, melão, manga, aspargos, além dos produtos tradicionais (arroz e cebola, p.ex.).

A dinamização da economia local gerou um novo efeito polarizador no panorama da região, que explica a atração de migrantes e dá origem a problemas de sobrecarga da infra-estrutura de serviços. A *cultura* da administração local era muito dependente em relação a Petrolina, que anteriormente polarizava a região. Um movimento de renovação assume o poder com uma proposta de construir uma representação própria para Santa Maria, modernizar a gestão municipal, tornando-a capaz de assumir as funções clássicas de educação, saúde, habitação popular, entre outras.

Como critério para seleção das reivindicações a serem atendidas, a nova administração estabeleceu que seriam priorizadas aquelas encaminhadas pelas associações de moradores integradas ao Conselho Municipal. A execução de serviços passou a ser matéria de discussão direta entre Prefeitura e as associações de moradores. Foi estruturada uma cooperativa de prestação de serviço através da qual mão-de-obra da comunidade é contratada para a realização de obras públicas. Esquemas de parceria entre Prefeitura e comunidade deram lugar a obras (limpeza urbana, drenagem, pavimentação, construção e reforma de escolas, habitação popular) mais baratas, nas quais os recursos investidos permaneceram integralmente no Município, além de produz benefícios efetivos para as camadas mais pobres da população.

Fatores Determinantes do Êxito:

- *a dinâmica econômica do Município nas duas últimas décadas está na base das transformações (políticas e sociais) que vêm acontecendo. Seu crescimento econômico foi condicionado pela potencialidade para irrigação, aproveitada com base nos programas de fomento do Governo federal e, em menor parte, do Governo estadual;*
- uma característica do crescimento da irrigação em Santa Maria da Boa Vista é o fato de que ela é feita com base em grandes empresas privadas voltadas para a exportação;
- o crescimento econômico do Município foi o fator determinante das transformações por que passou a gestão local. A melhoria e modernização da administração municipal teve de responder aos requisitos de prestação de serviços básicos de infra-estrutura física e social que a dinâmica da economia local exigia;

- no caso de Santa Maria a modernização da gestão local inclui um processo de fomento à participação da comunidade nas decisões e na execução de ações de Governo;
- *a existência de um grupo de executivos e profissionais liberais ligados aos projetos de irrigação, aliados ao movimento sindical rural e aos trabalhadores reassentados no Projeto Brígida-Caraíbas (provenientes das áreas inundadas pela construção da Barragem de Itaparica, pela CHESF) permitiu a formação de uma aliança política que promoveu a renovação da Prefeitura do Município.*

Fatores Limitantes do Êxito:

- *o principal problema do Município é ter se transformado num pólo de atração de migrantes oriundos principalmente do semi-árido nordestino. Sem saída para o desenvolvimento dos outros Municípios, o progresso de Santa Maria da Boa Vista vai enfrentar muitos problemas;*
- o projeto de reassentamento Brígida-Caraíbas, que programa a formação de um novo pólo de irrigação no Município para abrigar os deslocados pela Barragem de Itaparica, vem sofrendo repetidos atrasos, gerando problemas econômicos e sociais. Isso é um fator de desmobilização;
- *deve ser considerada uma preocupação no que se refere à sustentabilidade de uma atividade econômica como a irrigação, dentro dos pressupostos da moderna agricultura, que normalmente se caracteriza por ser uma atividade extremamente agressiva ao meio ambiente.*

7.1.6 – Propostas e Recomendações¹⁹

- *a diversidade de caminhos seguidos pelas experiências exitosas analisadas nos indica a necessidade de criar um modelo flexível de planejamento, que leve em conta essas trajetórias para o aproveitamento das potencialidades específicas de cada Município;*
- essas experiências apontam para a necessidade do aprofundamento do processo de descentralização/municipalização, como, por exemplo, em relação aos esforços para a melhoria dos serviços básicos de educação (capacitação de pessoal, transporte escolar, merenda municipalizada, etc) e saúde (programa de agentes de saúde e manutenção de hospitais e ambulatórios, com eliminação do excesso de burocracia para a implantação do SUS);
- os Municípios se ressentem da falta de uma estrutura mais descentralizada do Governo estadual e sugerem a criação de regiões administrativas, facilitando o acesso ao executivo do Estado. Em relação ao Governo federal foi apontada a necessidade de superar

¹⁹ Os grifos não constam do original.

- a velha estrutura de delegacias regionais dos ministérios, que complicam a tramitação das verbas;
- Um aspecto que ilustra bem a necessidade de avanços em matéria de descentralização e articulação entre as diferentes esferas de Governo é o que se refere à segurança; *os Municípios se ressentem da ausência de participação no controle da polícia. Muitas vezes ele incorre em gastos com a manutenção do aparato de segurança mas não tem nenhuma participação no controle do serviço prestado;*
 - os Municípios que conseguem dinamizar suas economias passam a ser pólos de atração da população do restante da região, com todos os problemas que daí resultam. Torna-se necessária uma visão de conjunto para o planejamento do semi-árido, de maneira a evitar esse deslocamento de mão-de-obra, em geral desqualificada, através da criação de atrativos que retenham a população em seus Municípios de origem;
 - o desafio que o PROJETO ARIDAS tem de enfrentar para promover a municipalização e o avanço da participação como pressupostos do desenvolvimento sustentável, depende de que suas ações sejam capazes de garantir:
 - a seriedade das ações propostas;
 - o respeito à diversidade dos caminhos a serem seguidos a partir das especificidades locais;
 - a consideração do grau de desenvolvimento da organização comunitária e participação social em cada caso;
 - *a garantia da participação no planejamento, execução e acompanhamento dos projetos pelos Municípios, comunidades e pela sociedade civil em geral.*

7.2. Estado da Bahia²⁰

O processo de seleção das experiências que foram avaliadas começou com entrevistas realizadas com técnicos e profissionais que trabalhavam em órgãos estaduais e que acumulavam conhecimentos sobre o interior do Estado. Por força da extensão territorial deste (500.000 km) e do número de Municípios que o compõem (415) foi necessário agregar um outro critério sem o que ficava difícil obter uma base de conhecimento uniforme e objetiva a partir da qual trabalhar. O consultor encarregado do estudo optou por tomar a coleção do periódico *A Tarde Municípios*, associado ao jornal *A Tarde* (Salvador), publicado desde 1984, como fonte de referência para a localização das experiências bem sucedidas. *Nesta publicação aparecem notícias enviadas pelos correspondentes municipais referentes às atividades mais importantes*

²⁰ Informações extraídas do documento *Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização no Estado da Bahia*, elaborado pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Governo do Estado da Bahia, através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CONDER (Salvador, Agosto de 1994).

acontecidas no Município, seja na prefeitura, em instituições representativas da sociedade e setores da atividade econômica como agricultura, comércio e outros.

Uma amostragem foi feita de modo a se ter uma seleção representativa de todos os anos e meses cobertos pela publicação, chegando-se ao número de 250 exemplares, o que representava pouco menos de 30% do universo total de exemplares. A partir da leitura desse material foram selecionadas e classificadas as matérias que indicavam experiências que poderiam ser associadas a algum grau de êxito. Assim, foram selecionadas 53 matérias que passaram a ser analisadas quanto à sua distribuição geográfica, de forma a compor um grupo menor representativo das diferentes regiões econômicas do estado. Chegou-se então a um grupo de 20 Municípios, posteriormente reduzido para 14 a partir de informações obtidas através de contatos feitos com as Prefeituras, escritórios regionais da EBDA e, sempre que possível, com as pessoas citadas nas referidas matérias. A esses quatorze Municípios foram agregados intencionalmente quatro mais, localizados muito próximos a alguns dos já selecionados.

Os 18 Municípios dessa amostra foram visitados e informações coletadas a partir de dois instrumentos que cobriam: (i) o primeiro, dirigido a orientar as entrevistas com funcionários municipais, voltado para a busca de elementos que permitissem avaliar a capacidade das prefeituras em captar e dar respostas às necessidades das comunidades, assim como de efetivar projetos bem sucedidos de municipalização; (ii) o segundo, dirigido a orientar as entrevistas com líderes e moradores do Município, procurando captar elementos que permitissem conhecer e avaliar o grau de organização comunitária, a experiência comunitária acumulada e a relação com o Governo local.

A escolha final das quatro (04) experiências a serem avaliadas se deu com base em igual número de critérios, dando-se preferência a: (i) experiências com maior tempo de permanência; (ii) experiências que tenham resultado de processos de organização e capacitação da comunidade; (iii) experiências onde os atores tivessem sido a população organizada e o Governo local; e (iv) experiências resultantes de ações das prefeituras que permitissem identificar e avaliar sua capacidade de municipalizar atividades e que atuassem como um verdadeiro Governo local. Desse processo resultou então o seguinte grupo de Municípios:

Cafarnaum

Campo Formoso

Barreiras

Ipiaú





7.2.1 – Experiência de Cafarnaum

Localização: Município de Cafarnaum, microrregião homogênea de Irecê, região econômica de Irecê, região de planejamento de Paraguaçu

Período: a partir de 1989

Iniciativa: agência de cooperação internacional sueca (SIDA) e comunidade organizada, com crescente envolvimento da Prefeitura e outros agentes brasileiros (Banco do Brasil, p.ex)

Tipo de Intervenção: participação-ampliação do controle social sobre as Políticas Públicas descentralização-municipalização de serviço público

Descrição Sumária:

A experiência teve início com a visita de uma missão de uma agência de cooperação sueca ligada à Igreja Batista (SIDA) com o intuito de realizar um projeto a fundo perdido, em benefício de comunidades rurais do semi-árido bahiano. Com a anuência do prefeito decidiu-se trabalhar com 40 comunidades rurais que definiriam a natureza do projeto a ser desenvolvido. A SIDA contrataria uma equipe técnica e financiaria os investimentos nas comunidades beneficiadas. A prefeitura facilitaria a execução no que lhe fosse possível.

O objetivo proposto foi o de, apoiado no diagnóstico das comunidades e identificadas as necessidades sociais mais urgentes, elaborar um projeto de investimento comunitário que seria implementado pelas famílias beneficiadas e pelas instituições públicas e privadas do Município. O objetivo interno do processo de organização era o de ampliar os níveis de participação através da organização das famílias componentes das comunidades atendidas; resgatar sua capacidade de ajuda mútua e a sua rede de solidariedade; reforçar os vínculos das comunidades através da reflexão e tomada de consciência de suas necessidades, de seus recursos e das potencialidades da ação coletiva; aumentar a capacidade de negociação com a Prefeitura e outras instituições públicas.

A primeira fase (1989) consistiu na elaboração de um diagnóstico (familiar e comunal) com identificação dos problemas mais prementes (na ordem de importância: fornecimento de água, doenças relacionadas à falta de higiene, educação dos filhos, carência de estradas vicinais e transporte para a sede do Município). O processo de elaboração desse diagnóstico foi motivo de um tratamento especial no sentido de se fazer acompanhar da avaliação da organização como fator fundamental para o êxito do projeto. Preparou-se para cada comunidade, material de divulgação dos resultados visando a sua discussão como forma de se favorecer a busca de soluções. Resumos gerais foram preparados para debate em reuniões de líderes comunitários e funcionários da prefeitura.



Como só um projeto seria levado a cabo com recursos da SIDA, a comunidade optou por implementar o abastecimento de água através da perfuração de poços artesianos e construção de chafariz para levar a água a diferentes lugares de cada comunidade. No final de 1990 trinta e seis (36) comunidades dispunham de abastecimento de água. Na atualidade duas dessas comunidades ampliaram o serviço fazendo ligações domiciliares. No período de execução do projeto quinze novas associações foram legalmente constituídas.

Cumpridas as metas do projeto financiado pela SIDA, esta entregou os recursos remanescentes aos representantes das comunidades participantes, comprometendo-se a manter parte da equipe técnica para apoiar a promoção e execução de um novo projeto. As comunidades e associações envolvidas constituíram então a Associação Escola Agrícola Comunitária de Cafarnaum que construiu a Escola Agrícola voltada para os estudantes que terminando a 5a. série do primeiro grau normalmente migravam à procura de emprego ou cativados por cidades maiores. A construção da Escola envolveu a participação ativa de vários agentes como a Prefeitura, Banco do Brasil, instituições estaduais, comércio local e particulares da região do Irecê, tendo a área (27 ha. da Fazenda Xavantina) sido doada por um empresário da região.

De todas as comunidades inicialmente envolvidas apenas três (03) desistiram por problemas de organização interna e dúvidas quanto ao sucesso do projeto. Hoje existem mais de quatrocentas famílias servidas de água de boa qualidade, algumas com ligações domiciliares. Até 1989 a distância média percorrida para obtenção da água era de seis quilômetros. A Escola Agrícola – objetivo complementar do projeto – forma anualmente 120 alunos que estudam técnicas agrícolas modernas.

No tocante à organização-participação, mantém-se operando os mecanismos e procedimentos de gestão coletiva com a participação dos diferentes atores locais. A salientar a relação que foi estabelecida com a Prefeitura que, inicialmente, mostrou-se distante por atribuir a um agente externo (SIDA) a responsabilidade pelo projeto. A postura da Prefeitura mudou bastante – ela passou a assumir responsabilidades crescentes em relação ao projeto – mas não o suficiente para que ela se propusesse a empregar o mesmo modelo a outros projetos de interesse da comunidade.

Fatores Determinantes do Êxito:

- *organização dos potenciais beneficiários do projeto, entendida como um dos objetivos e tarefa prioritária a ser desempenhada/fortalecida;*
- elaboração dos diagnósticos pelos próprios beneficiários do projeto, de forma a lhes permitir identificar, conhecer, refletir e conceber soluções para seus problemas;
- participação direta ou indireta do Governo municipal, tornando-se (no caso descrito de forma inicialmente marginal, mas crescente) parte integrante do esforço;



- *redução de custos de maneira a permitir que o projeto e suas ações possam ser gerenciadas pelos próprios beneficiários.*

7.2.2 – Experiência de Ipiaú

Localização: Município de Ipiaú, microrregião homogênea de Itabuna/Ilhéus, região econômica e de planejamento Litoral Sul

Período: iniciada em 1963

Iniciativa: Prefeitura Municipal

Tipo de Intervenção: ampliação-diversificação da base econômica

Descrição Sumária:

Na época a região cacaeira bahiana enfrentava períodos de seca que deram origem a muito desemprego. Ipiaú fazia parte da rota dos migrantes que se dirigiam a outras áreas agrícolas com Jequié e Jaguaquara. A Prefeitura de Ipiaú acabara de adquirir uma fazenda de 70 ha., tendo sido convencida a permitir que 70 famílias se instalassem no que passou a ser conhecida como a *Fazenda do Povo*.

O objetivo primordial da Fazenda era o de gerar emprego para uma parcela da mão-de-obra rural sem terra que havia sido dispensada pela cultura do cacau. O objetivo subsidiário foi o de organizar as famílias participantes da experiência de *reforma agrária municipal*, para que pudessem produzir para sua subsistência e ajudar aos mais carentes do Município.

A área foi dividida em lotes de 2.000 m² por produtor, todos com disponibilidade de água e onde cada família plantaria para autoconsumo e venda do excedente na feira de Ipiaú. As famílias tiveram o apoio técnico de um profissional contratado pela Prefeitura que tinha como missão capacitar os produtores na produção de hortaliças (coentro, tomates, cebola) e legumes de produção rápida. A Fazenda ainda dispunha de uma área de plantio de cacau, com cuja venda se obteve os recursos necessários à construção da primeira escola para os menores das famílias assentadas.

Na impossibilidade de compra de novas áreas, a expansão do projeto se deu através do aluguel de terras com disponibilidade de água, onde foram criadas as “hortas do povo”. Os serviços de saúde e educação são ofertados através da infra-estrutura instalada na Fazenda. A assistência técnica é hoje de responsabilidade da CEPLAC que mantém o assessoramento às hortas e à fazenda através de um engenheiro agrônomo. As despesas com combustíveis e reparo do veículo utilizado são responsabilidade da Prefeitura. Além das atividades produtivas inicialmente propostas outras tem sido agregadas como no caso da piscicultura e da construção de uma casa de

farinha para uso comunitário das famílias residentes na Fazenda e das que trabalham nas Hortas.

O projeto já tem mais de trinta anos desde sua criação. A experiência de trabalho conjunto entre Prefeitura e trabalhadores sem terra tem servido de exemplo para Municípios vizinhos, podendo-se encontrar hoje experiências semelhantes em Jequié e Itabuna. *Não obstante o projeto estar consolidado e as quase cem famílias que hoje moram na fazenda dispõem de casas com energia elétrica, água encanada e os eletrodomésticos mínimos, a Prefeitura mantém uma atitude assistencialista exagerada e que poderia ser orientada a outros setores mais pobres da população. A Prefeitura sente um grande orgulho pela “Fazenda do Povo” e resiste a lhe dar a autonomia da maioria.* Apesar disso essa é uma experiência que parece ter-se mostrado sustentável no longo prazo. Pelo menos quatrocentas pessoas têm trabalho permanente (Fazenda e Hortas).

Fatores Determinantes do Êxito:

- a participação da Prefeitura e a organização dos beneficiários são dois pontos fundamentais no sucesso do empreendimento;
- a adequação do conceito de Fazenda e Hortas do Povo à realidade fundiária da região com que o PROJETO ÁRIDAS trabalha pode fornecer elementos que inspirem outras experiências.

7.2.3 – Experiência de Campo Formoso

Localização: Município de Campo Formoso, microrregião homogênea do Senhor do Bomfim, região econômica e de planejamento Piemonte da Diamantina

Período: iniciada há aproximadamente dez anos

Iniciativa: Prefeitura Municipal e grupos de profissionais autônomos

Tipo de Intervenção: descentralização-municipalização de serviços públicos.

Descrição Sumária:

A Prefeitura conta com o apoio de um grupo de profissionais que além de colaborar como técnicos nos diversos programas de saúde, educação e promoção social da Prefeitura, têm financiado, com recursos próprios, a instalação de creches e aquisição de equipamentos médicos para postos de saúde das localidades rurais mais carentes.

Com a colaboração de uma equipe interdisciplinar (não pertencente aos quadros da Prefeitura) que assessora o Prefeito, a administração local tem-se estruturado de maneira a ir assumindo responsabilidades que de outra



forma, caberiam a outras esferas de Governo. A tradição mantida a tempos, de se manter em posição política antagônica aos governos estaduais explica em parte essa necessidade do Município construir um caminho próprio para atender às demandas locais.

A equipe que assessora o Prefeito elaborou um diagnóstico das comunidades mais carentes, o que tem servido de base para a elaboração de projetos com alto conteúdo social, os quais tem sido executados com recursos próprios e financiamentos externos (Banco do Nordeste). Recentemente foi criado o Conselho Municipal de Campo Formoso no qual tomam parte representantes de órgãos estaduais, entidades privadas e sociais (Igreja, sindicatos, associações de pequenos produtores) e organizações não governamentais que trabalham no Município. Esse Conselho foi responsável pela campanha contra a fome que atendeu à população carente afetada pela seca.

Significativos avanços tem sido feitos em matéria de programas de saúde e educação. A saúde é praticamente municipal, tendo como peças mais importantes a figura do *atendente rural*, os *voluntários da saúde*, os *postos de saúde rurais* e os *postos de saúde móveis*. Muitas campanhas sanitárias têm sido realizadas com assistência financeira e técnica dada por *médicos e dentistas que pertencem ao grupo de elite de profissionais nascidos no Município com a colaboração de outros profissionais de Salvador*.

Na área de educação, onde 75% dos profissionais pertencem aos quadros da Prefeitura, a administração local mantém um programa de creches que fornece alimentação às crianças, atendendo com alimentação balanceada a mais de 1.200 crianças.

Como forma de combate à pobreza e à seca a Prefeitura criou um projeto de produção solidária de alimentos que favorece a pequenos produtores que moram em comunidades perto do rio Salitre. O apoio dado consiste em elementos para irrigação e formação de culturas (milho, feijão e hortaliças) em áreas com disponibilidade de água. Em áreas de sequeiro o apoio assume a forma de reprodutores e matrizes caprinas (ressarcidas após dois anos com duas crias) e elementos para a construção de apriscos e produção de palma forrageira.

Fatores Determinantes do Êxito:

- a firme determinação do Governo local de municipalizar a saúde definindo programas e estratégias de ação;
- apesar de mantidos com os escassos recursos da Prefeitura os serviços de extensão e assistência técnica rural tem permitido a produção solidária de alimentos pelos pequenos produtores;
- a concepção do papel que cabe ao Governo local e o esquema de parceria com as forças vivas da comunidade e seus órgãos de



- representação através do Conselho Municipal;
- a possibilidade de contar com o apoio de grupo de profissionais capazes de dispor dos recursos próprios e mobilizar os recursos de terceiros.

7.2.4 – Experiência de Barreiras

Localização: Município de Barreiras, região homogênea e administrativa de Barreiras, regiões econômica e de planejamento Oeste

Período: experiência iniciada em 1992

Iniciativa: Prefeitura Municipal

Tipo de Intervenção: desenvolvimento institucional

Descrição Sumária:

Ao final da década de 80 o Município de Barreiras experimentava um acelerado processo de favelização, como consequência da imigração de trabalhadores rurais sem terra que chegavam em busca de oportunidades de trabalho. Desde meados da mesma década a Prefeitura atravessava um período de crise face o crescente *deficit* em matéria de educação, habitação e infraestrutura de serviços básicos, emprego e abastecimento.

A nova administração empossada em 1992 contratou uma equipe de técnicos para assessorá-la e realizar as seguintes atividades:

- elaborar um Plano de Desenvolvimento Municipal;
- elaborar uma proposta para incentivar o retorno dos trabalhadores sem terra e suas famílias às comunidades de origem;
- incrementar a oferta de trabalho no Município;
- elaborar um programa para aumentar a oferta de alimentos no Município.

A primeira atividade da equipe técnica contratada foi o de elaborar um diagnóstico do Município, identificando as unidades territoriais de planejamento e ação municipal. Definido o ordenamento territorial a Prefeitura passaria a elaborar projetos de investimento que deveriam ser financiados com recursos próprios ou com recursos de programas estaduais ou bancos de desenvolvimento (BNB, BNDES).

Através do diagnóstico ficou claro que o Município era um grande importador de produtos horti-granjeiros. Aproximadamente US\$ 2,4 milhões anuais eram gastos na compra de frutas e hortaliças que em parte poderiam ser produzidas localmente nas pequenas propriedades rurais onde já havia





mais de 1.200 ha. de terras irrigadas. A partir desse conhecimento elaborou-se um programa com os seguintes objetivos:

1. Objetivo de Produção: viabilizar a produção de 5.500 ton anuais de hortaliças e frutas em pequenas propriedades do vale, em áreas agrícolas da Prefeitura, cedidas a trabalhadores agrícolas sem terra, nos vazios urbanos e em áreas disponíveis de escolas e creches;

2. Objetivo de Comercialização: dar acesso às feiras livres de Barreiras aos pequenos produtores organizados para vender a sua produção diretamente ao consumidor;

3. Objetivo de Geração de Emprego: criar 1.000 empregos diretos, seja no processo produtivo de comercialização, assegurando uma renda de um salário mínimo.

Apesar de problemas financeiros da Prefeitura o programa formou um cinturão verde próximo da cidade de Barreiras. Dados disponíveis dão conta de uma produção estimada em 1.300 ton de horti-granjeiros, neste ano, correspondendo a uma economia de recursos, de outra forma enviados para fora do Município, da ordem de US\$ 400 milhões. Em termos do mercado local, o programa deu origem a uma oferta de produtos estável e preços mais acessíveis.

A Prefeitura de Barreiras tem outros programas funcionando ou prestes a entrar em funcionamento como o de Pesca e Aquicultura que favoreceria aproximadamente a mil pescadores artesanais. Outro programa é o de Microbacias Hidrográficas para o manejo das águas superficiais cobrindo, em quatro anos, uma área aproximada de 120.000 ha (Bacia do Rio Grande).

Fatores Determinantes do Êxito:

- *o uso de recursos de conhecimento técnico elaborados (planejamento físico-territorial) para determinar com precisão os problemas, potencialidades, objetivos, estratégias e metas a cumprir.*

8. ELEMENTOS PARA UMA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Em primeiro lugar é necessário estabelecer a diferenciação entre descentralização e municipalização. Este segundo conceito implica necessariamente na assunção, pelo Município, de todas as responsabilidades em relação à produção, distribuição e comercialização do serviço público em questão, o que, evidentemente, não pode ser imaginado como procedimento universalizável, seja em relação ao conjunto de serviços ou, seja em relação ao conjunto dos Municípios. Como já foi afirmado inúmeras vezes, a



diversidade de situações obriga ao uso de cautela. Já a descentralização implica num procedimento mais brando no que se refere ao volume de competências que se transfere para os Municípios já que não se lhes passa a atribuir uma responsabilidade ampla e isolada pelos serviços de que se esteja tratando. O partido aqui adotado é o de que a descentralização seria uma aproximação menos radical – e portanto mais viável – do que a pura e simples municipalização que, se levada ao extremo, significaria a implosão inevitável dos já claudicantes Municípios brasileiros; poucos – ou talvez nenhum – são os que teriam condições de assumir esse montante de encargos.

Do ponto de vista político, institucional e jurídico está evidenciada a necessidade de regulamentação de vários dispositivos constitucionais, particularmente aqueles relacionados à descentralização-municipalização. Nesse particular, conforme já sublinhado anteriormente, merece atenção o fato de não ser recomendável uma fórmula generalizadora que não atenderá à diversidade de situações em que se encontram os quase 5.000 Municípios brasileiros. Conforme assinalado na Carta de Brasília, *a certeza da ineficácia de uma determinação neste sentido repousa no reconhecimento da heterogeneidade dos 4.974 Municípios brasileiros, sobretudo no que toca aos níveis de organização, de capacidade de auto-financiamento e desenvolvimento institucional* (Carta de Brasília, 1993 – p.23).

Importa registrar, outra vez, que ainda não se conta sequer com um esboço de uma política nacional de descentralização-municipalização (a única exceção seria a saúde). Qualquer encaminhamento em matéria de regulamentação ou revisão constitucionais deve considerar o já assinalado por Santos e Rabi, e ratificado por Lobo, quando esta afirma – referindo-se à transferência de gastos e responsabilidades ocorrido nesse anos recentes na direção dos Governos estaduais e locais – *que esse não foi um processo ordenado e acordado entre os níveis de poder. Tem prevalecido o espontaneísmo e a necessidade de atender uma demanda historicamente reprimida. A União sequer tentou encaminhar uma estratégia de definição de competências para discussão com os Governos subnacionais* (Lobo, 1993 – p.124). Ao sugerir prioridades para as discussões nessa matéria ela elenca três temas que seriam a manutenção da capacidade tributária das esferas subnacionais de Governo, a revisão das transferências constitucionais e a diminuição ou controle das transferências negociadas; conclui o argumento afirmando categoricamente que é intenção seguir avançando no processo de descentralização, não se justifica retirar capacidade fiscal de entes subnacionais.

Destaca-se, particularmente, a necessidade de definir com clareza a distribuição de encargos e responsabilidades, principalmente no tocante às competências **comuns** e **concorrentes**. Por outro lado, há que se buscar um entendimento único quanto ao encaminhamento do processo e à construção dos instrumentos da descentralização-municipalização. Da leitura do Texto Constitucional constata-se a presença de termos como autonomia,



competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do Texto mas não se pode dizer que haja uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse (Sato, 1993). Nesse aspecto reside uma dificuldade concreta derivada dos pactos políticos de sentidos diferentes moldados por forças sociais influentes.

A descentralização de responsabilidades e recursos certamente esbarrará em resistências localizadas²¹. Existem argumentos bastante razoáveis que questionam o interesse que a Nação como um todo teria na autonomia dos Governos locais. Há quem lembre que essa autonomia pode colocar em risco a eficácia de políticas nacionais – como por exemplo políticas fiscais e tributárias –, ou contribuir para perpetuar desigualdades inter e intra-regionais, ao mesmo tempo em que retiraria de outras esferas de Governo a possibilidade de neutralizar esquemas políticos manipuladores e a má aplicação de recursos. Esses questionamentos são respondidos pela idéia de um modelo alternativo de gestão pública que atenda aos seguintes requisitos:

- i) seja *flexível* de tal forma que permita considerar as diferentes realidades regionais e locais;
- ii) seja *gradual* de maneira que o acréscimo de responsabilidades possa ser feito de forma escalar;
- iii) seja *progressivo* no sentido de que o repasse de responsabilidades e encargos seja proporcional ao ritmo de capacitação do novo agente responsável (principalmente nos planos técnico, tecnológico e administrativo);
- iv) seja *transparente* de modo que todas as partes envolvidas disponham das informações necessárias à formação de uma opinião sobre as decisões – e alternativas – consideradas;
- v) seja *acessível* no sentido de criar caminhos institucionalizados através dos quais o público possa exercer o controle sobre o processo de produção, distribuição e consumo dos bens e serviços de que se trate.

Das análises disponíveis sobre experiências bem sucedidas de administração resulta, quase como regra geral, que as poucas administrações que lograram apresentar avanços dignos de nota correspondem àquelas que implantaram gestões participativas e progressistas. Entretanto, nem por isso seus resultados deixam de estar ameaçados pela descontinuidade administrativa, embora aqui e ali possa-se verificar uma sucessão de

²¹ Na Carta de Brasília por exemplo, são feitas referências às *resistências contumazes às idéias de descentralização, como a própria tradição centralista de nossa República, às resistências de corte corporativo de setores da burocracia do Governo Federal e às representações conservadoras do Congresso.*



administrações com um mesmo compromisso e uma mesma linha de trabalho. Esses casos frequentemente ocorrem como resultado de processos de organização social que dão origem a lideranças que se transformam em administrações que empregam um estilo mais democrático e uma visão muitas vezes mais profissional. Esses mesmos eventos sugerem a necessidade de institucionalizar formas de participação como estratégia para tornar mais permeáveis as relações entre a Administração Municipal e a cidadania, dando condições para que se logre uma continuidade administrativa pela via do controle social sobre as políticas públicas a nível local.

Essa frente de trabalho envolve desafios no que se refere à necessidade de se evitar que o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação enveredem pela mera burocratização dos processos decisórios. Uma avaliação local tanto quanto possível objetiva e isenta tem de ser feita pois, em muitos casos, formas de participação definidas e impostas por outros níveis de Governo – como condição para a obtenção de financiamentos, por exemplo – levam à constituição de conselhos como meras formalidades.

No Nordeste – como em outras regiões onde se encontre Municípios em condições igualmente precárias – experiências bem sucedidas de desenvolvimento local sustentável também ocorrem, mas certamente como exceções. As prefeituras normalmente dispõem de uma organização muito elementar, com uma equipe extremamente precária e outras condições de trabalho que não lhes permite superar o ciclo vicioso da indigência, dependência e clientelismo. Está claro que uma das prioridades deve ser a capacitação institucional que permita não só conceber projetos, como também buscar recursos – que possam ser bem administrados – para viabilizá-los. As práticas de planejamento e a profissionalização das funções administrativas devem ser condições adicionadas às características acima atribuídas ao modelo alternativo de gestão que possibilitará um desenvolvimento local sustentável.

Jara sintetiza tais necessidades quando afirma que está implícito, neste desafio, a necessidade de desenvolver capacidades locais para a utilização eficiente dos recursos, assim como para aumentar a coerência entre os serviços municipais e as necessidades das comunidades. O relativo aumento dos recursos financeiros municipais não vai, *de per si*, desenvolver a eficácia nem a eficiência da gestão de desenvolvimento local. Por isso, além de criar mecanismos participativos para o planejamento descentralizado, é preciso desenvolver capacidades locais de gestão (Jara, 1994).

Descentralizar tarefas e manter a centralização dos meios (recursos financeiros, conhecimento, capacidade institucional, recursos humanos, etc) pode ser tido como uma *brincadeira de mau gosto*. No caso dos recursos financeiros a descentralização-municipalização dos serviços públicos deve assentar-se em uma estratégia na qual os recursos próprios dos Municípios





(e dos Estados) devem ser a garantia da prestação local dos serviços. Transferências federais devem ter, quando necessárias, um papel coadjuvante e não a posição central que desempenharam no passado recente, e que não podem mais desacompanhar atualmente. A transformação inicia-se pela “municipalização do contribuinte”. A descentralização forçada pela via da recomposição da capacidade financeira dos Municípios pode vir a ser uma estratégia de resultados mais imediatos e duradouros, conforme aponta a escassa evidência empírica sobre o comportamento das finanças municipais pós-1988 (Rezende, 1993).

8.1. Síntese das Avaliações da Capacidade Técnica, Financeira e Gerencial dos Sistemas Municipais de Governo

Um primeiro aspecto a ser resgatado das avaliações feitas pelas equipes estaduais diz respeito ao padrão de gestão que caracteriza os sistemas municipais de governo analisados. A descontinuidade administrativa está associada aos baixos padrões técnico-gerenciais e às deficiências em matéria de planejamento, formulação, negociação e gerenciamento de projetos. O desinteresse pela modernização das práticas gerenciais guarda relação com a ênfase assistencialista/clientelista e com o modelo patrimonialista das relações entre os dirigentes, a máquina dos governos locais e os bens públicos. Seja por força da manutenção de esquemas políticos manipuladores ou pela incapacidade de organizar e planejar – ou uma combinação desses fatores –, o fato é que se perpetuam as relações de dominação das parcelas mais miseráveis da região semi-árida.

Esse padrão de gestão pode ser considerado predominante, rompendo-se em alguns casos onde um padrão técnico-gerencial mais profissional se apresenta, frequentemente associado à existência de canais e instrumentos de participação popular (leia-se: disponibilidade de um mínimo de controle sobre as Políticas Públicas). A base econômica é também determinante nesses casos. As exceções normalmente consolidam o trinômio formado por uma base econômica mais dinâmica e forte (com um setor privado capaz de tomar a iniciativa de projetos de desenvolvimento), condições sociais mais favoráveis (particularmente no que diz respeito à educação e capacidade de organização e reflexão da realidade) e, aparentemente como consequência, um padrão técnico-gerencial mais profissional.

De qualquer forma, por incapacidade ou falta de tradição – ambos fatores que afetam os Municípios brasileiros como um todo –, o fato é que os sistemas municipais de governo encontram-se ainda despreparados para atuarem como agentes do desenvolvimento, o que se traduz concretamente no baixíssimo nível de iniciativas gestadas pelo Poder Público local. De uma forma geral os governos locais desconhecem ou não estão capacitados para perceber suas responsabilidades e possibilidades no tocante à promoção de fatos novos

capazes de deslanchar processos de desenvolvimento. A dependência em relação a agências públicas (vinculadas a outras esferas de governo) e privadas (igreja, ONGs, etc) tem funcionado como um fator limitador no que diz respeito à atuação dos governos municipais como agentes do desenvolvimento. Essa observação pode ser comprovada pelos raros casos endógenos em que alguma criatividade e espírito de inovação permitiram a melhoria na prestação de certos serviços às populações dos Municípios analisados.

As articulações com outras esferas de governo – particularmente no que diz respeito aos estaduais – merece que se lhes reserve um capítulo à parte. O alinhamento dos Municípios em relação ao respectivo governo estadual – assim como às suas *representações políticas* em Brasília – significou por muito tempo a garantia de alguns investimentos em infra-estrutura, habitação e serviços. A partir do momento em que as competências e recursos passam a ser descentralizados essa dependência deixa de fazer sentido. Entretanto, fica sem cobertura a possibilidade dos governos locais virem a desincumbir-se eficazmente das suas novas competências, utilizando eficientemente os recursos que venham a estar disponíveis.

Por outro lado chama atenção a total ausência de iniciativas municipais em matéria de experiências de gestão regionalizada dos problemas do desenvolvimento. A cooperação entre Municípios vizinhos, com a eventual participação dos governos estaduais, é deslocada pela já tradicional competição pelas pouquíssimas oportunidades de desenvolvimento que surgem pelas mãos de outras esferas de governo ou da iniciativa privada. Essa é outra característica não exclusiva da região do semi-árido. A resultante é a formação das já conhecidas *ilhas de prosperidade*, que ao invés de disseminar desenvolvimento atrai para si um contingente de problemas que – numa perspectiva regional e do médio/longo prazo – sobrepõem as oportunidades e riquezas geradas. Esse é outro traço comum que extrapola os limites da região, caracterizando a realidade dos Municípios brasileiros de uma forma geral. Experiências de consorciamento, formação de associações de Municípios e de planejamento micro-regional com o envolvimento do Estado são raras.

Uma última observação cabe ser feita em relação ao comportamento dos poderes legislativos locais. Nota-se uma ausência quase total de ações e iniciativas de autoria dos legislativos. A gestão pública se resume ao executivo e, particularmente, à figura do Prefeito. Dependendo do perfil deste, a sua gestão e, por conseguinte, a Prefeitura e o Município, tendem a permanecer (ou não) na situação que caracteriza o conjunto da região. Via de regra o caminho percorrido pela maioria dos Municípios difere em muito do desenvolvimento sustentável; até porque a familiaridade mostrada em relação à questão ambiental é penosamente precária. Mas, outra vez, nesse ponto eles também não estão sós.



8.2. Síntese dos Fatores Condicionantes das Experiências Exitosas de Municipalização

A análise dos fatores condicionantes das experiências avaliadas apontam na direção de algumas afirmativas que ajudam a balizar ações a serem patrocinadas no futuro pelo PROJETO ARIDAS e seus desdobramentos. É certo que devem ser feitas ressalvas em relação às *observações* em que tais afirmativas estão baseadas, particularmente face o número de estados que lograram concluir seus trabalhos e fornecer elementos para uma síntese. Entretanto, ainda que em caráter preliminar, deve-se começar a esboçar um elenco de referências para reflexão e discussão, o que se passa a fazer a seguir.

Não há dúvida de que a variedade de situações e o grau de dificuldade com que sempre se estará trabalhando no semi-árido obrigará a que se tenha sempre presente a impossibilidade de tratamentos únicos, de modelos genéricos. Modelos de gestão e planejamento sempre terão de estar adaptados às condições que fazem de cada caso um capítulo específico, seja em termos do Município com que se lide ou seja em relação ao tipo de intervenção ou serviço de que se trate. Entretanto, isso não pode e nem deve dar lugar ao imobilismo ou à improvisação permanente. É necessário identificar aqueles elementos mínimos, passíveis de universalização, os quais embora assumam *tons* específicos em cada localidade, constituem um elenco mínimo de traços comuns que podem e devem compor uma pauta de trabalho permanente. Alguns dos pontos a seguir tratados mereceriam ser incluídos nessa pauta.

É fato que algumas das experiências apresentadas mereceriam ser questionadas – ou avaliadas com maior profundidade – para que se pudesse ter maior segurança quanto à sua sustentabilidade do ponto de vista social e econômico. As informações obtidas teriam de ser detalhadas no sentido de esclarecer melhor essa questão. Entretanto, se esse é um ponto a preocupar, a questão da sustentabilidade ecológica de algumas experiências constitui questão ainda mais nebulosa. Essa dúvida é mesmo mencionada no relatório referente às experiências pernambucanas quando se analisa o caso de Santa Maria da Boa Vista.

Algumas experiências mostram uma clara vinculação entre a dinamização da economia local, a conseqüente modernização da gestão local e um simultâneo processo de ampliação da capacidade organizativa e da participação da população (é o caso, por exemplo, de Santa Maria da Boa Vista). Algumas vezes um grau de organização social elevado precede e ajuda a viabilizar a dinamização da economia local; em outros casos os movimentos de transformação foram iniciados pela comunidade ou pela *pequena produção* (é o caso, por exemplo, de Poção e Santa Cruz do Capibaribe). De



forma geral pode-se concluir que tende a haver uma correlação positiva entre a *dinamização da economia local*, o grau de *organização da comunidade* e as *transformações na gestão pública* municipal.. Esses seriam portanto ingredientes que, se não representam condição suficiente, deveriam ser vistos como condição necessária ao desenvolvimento de outras experiências exitosas.

Um outro traço freqüentemente presente é o que se refere ao apoio exógeno – financeiro, técnico e metodológico – que funcionou como elemento deflagrador de algumas das experiências. A importância da agência sueca (SIDA), no caso da experiência de Cafarnaum, ou dos “filhos da terra”, no caso de Campo Formoso, ilustram bem essa afirmação. O difícil parece ser a manutenção de um equilíbrio entre o apoio externo desejável e necessário e, no outro extremo, o *assistencialismo* que acaba por criar laços de dependência, inviabilizando o amadurecimento e, por definição, a sustentabilidade das experiências.

Outro ponto que se destaca diz respeito à ausência da articulação entre os níveis local-regional-estadual e, levando-se ao extremo, nacional. O relacionamento entre as diferentes esferas de Governo aparece algumas vezes como um fator inibidor e não como determinante de experiências bem sucedidas. Na ausência de um tratamento integrado dos problemas locais e regionais – que certamente teriam de envolver outros Governos locais, como condição mínima, e também Governos estaduais –, algumas experiências exitosas detonam processos de desenvolvimento local que acabam transformando o Município onde esta se dá num polo de atração de problemas. Uma contradição bastante conhecida que decorre da criação de *um oásis no meio do deserto*. Esse fato significa no fundo a não sustentabilidade dessas experiências que, mesmo produzindo resultados positivos visíveis, não logram transformar senão uma parte muito pequena de uma área maior que permanece submetida às mesmas condições de miserabilidade e ausência de oportunidades. O que parece sucesso no curto/médio prazo não significa necessariamente transformações permanentes. Esse não é o perfil de uma experiência exitosa e sustentável no longo prazo, mas a da reprodução de um modelo de desenvolvimento do tipo centro-periferia no contexto semi-árido. Nesse caso podem ser incluídos os Municípios de Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe.

A conveniência de se envolver o maior número de agentes – particularmente os locais e, em especial, as Prefeituras – ficou estampada na maioria das experiências analisadas. A consolidação e fortalecimento de algumas experiências coincidiu com o momento em que se diversificou e ampliou os agentes envolvidos na condução do processo. No tocante à participação das Prefeituras fica evidente a relação entre o sucesso obtido em algumas experiências e a elevação do nível de profissionalismo das administrações locais. A visão de conjunto, a articulação entre políticas setoriais



e os ganhos com ações integradas parecem depender de uma qualificação técnica que não pode ser suposta disponível na maioria dos Municípios da região. O contraste entre o Prefeito *político tradicional* e o Prefeito *técnico-gerente* ajuda muitas vezes a explicar a diferença entre o fracasso e o sucesso. A continuidade administrativa (e não o contrário, como muitas vezes apontado) torna-se quase uma consequência lógica.

Um fator tão importante no semi-árido – assim como em qualquer outro contexto – é o que se refere à existência de lideranças que sejam capazes de mobilizar os agentes necessários ao desencadeamento de um processo social de mudança. A possibilidade de mobilizar recursos (locais ou externos aos Municípios) muitas vezes depende do fortalecimento de laços de solidariedade que dependem de *arte* tanto quanto de *ciência*. Esse definitivamente não é um ingrediente que se possa tornar disponível pela simples vontade de querê-lo. O surgimento de lideranças capazes certamente tem a ver com o amadurecimento de processos de participação que por esta e outras razões, devem ser prestigiados.

A necessidade de incrementar o envolvimento e organização dos potenciais beneficiários de projetos também se mostrou evidente. Do tipo de envolvimento dependerá o nível de comprometimento com o projeto e seus resultados. Participação não pode ser entendida, por exemplo, como fornecimento de mão-de-obra para a realização de tarefas decididas por um outro *alguém*. As experiências bem sucedidas muitas vezes mostram beneficiários que estiveram envolvidos desde as etapas em que se decidia que tipo de problema atacar primeiro, que tipo de solução se deveria adotar, como utilizar os recursos disponíveis, como mobilizar outros, etc. A participação não se ensina, não se aprende, a participação é vivida. Ainda sobre participação as experiências analisadas mostram que esta carece de estruturas efetivas, canais e instrumentos institucionalizados através dos quais ela possa fluir. Entretanto, esse problema não pode ser considerado resolvido quando, como ocorre em alguns casos, canais de participação/representação são constituídos simplesmente para cumprir formalidades exigidas por entidades e programas que disponibilizam recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R.R. – *Evolução Real e Estrutura da Receita dos Municípios Não-Capitais: 1988-1991*, mimeo, 1992;
- AFONSO, J.R.R. e SILVA, M.C. – *Análise Econômica das Finanças do Município do Rio de Janeiro: Diagnóstico e Perspectivas*, estudo elaborado para a Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura do Rio de Janeiro, 1993;
- BAPTISTA, José M.P. – *Avaliação do Sistema Municipal de Governo – Estado da Bahia*, PROJETO ARIDAS, SEPLAN/IICA, Relatório Preliminar, Salvador – BA, Outubro 1994;

- BREMAEKER, François E.J. – *A Evolução do FPM: A principal fonte de recursos dos Municípios*, in Revista de Administração Municipal, Ano XL, No. 209, Rio de Janeiro, out/dez 1993;
- BUARQUE, Sergio C. – *Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco*, Relatório Técnico elaborado para a SEPLAN/IICA, Brasília, 1994;
- CARTA DE BRASÍLIA – *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas* [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- CARVALHO, Horácio Martins – *Padrões de Sustentabilidade: uma medida para o desenvolvimento sustentável*, Curitiba, mimeo, 1993;
- CARVALHO, Otamar de – *A Economia Política do Nordeste: Secas, Irrigação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Campus; Brasília: ABID – Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988;
- CENPEC – *A Educação e o Desenvolvimento Auto-Sustentável*, in Educação e Desenvolvimento Municipal, São Paulo, 1993;
- CENPEC – *Todas as Crianças na Escola*, in Educação e Desenvolvimento Municipal, São Paulo, 1993;
- COELHO, Franklin D. – *O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico*, in Revista de Administração Municipal, IBAM, Rio de Janeiro, v.41, No.210, jan/mar 1994;
- DOWBOR, Ladislau – *Introdução ao Planejamento Municipal*, São Paulo, Brasiliense, 1987;
- DOWBOR, Ladislau – *O Novo Contexto da Gestão Local*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT – *IIED Environment and Urbanization*, Vol. 4, No. 2, Outubro 1992;
- FERNANDES, Marlene – *Alternativas Institucionais para a Gestão Local dos Serviços Públicos Relativos à Moradia*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- FONSECA, Graziani G. e NÖBREGA, Fábio C.G. – *Avaliação de Experiências Exitosas de Municipalização no Piauí – Notas Técnicas No. 02*, PROJETO ARIDAS, Teresina, Setembro de 1994;
- GALINDO, Osmil – *Avaliação do Sistema Municipal de Governo – Pernambuco*, PROJETO ARIDAS, SEPLAN/IICA, Relatório Final, Recife, Outubro de 1994;
- GONÇALVES, Marcos F.R. – *Município no Brasil*, Convênio IBAM/Fundação Hanns Seidel, Rio de Janeiro, IBAM/ENSUR, 1989;
- SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (BA) – *Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização no Estado da Bahia*, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, Salvador-BA, Agosto de 1994;





- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – *Sistema de Informações sobre Projetos e Experiências Inovadoras (SIPE)*, 2 volumes, IBAM, Rio de Janeiro, 1988
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – *Os Municípios e a Emenda Constitucional*, in *Revista de Administração Municipal*, IBAM, Rio de Janeiro, v.38, No.201, out/dez 1991;
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – *Manual do Prefeito*, IBAM, Rio de Janeiro, 1992;
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – *Censo Demográfico*, Rio de Janeiro, 1991;
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – *Mapa da Fome*, Rio de Janeiro, 1993;
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA) – *PROJETO ARIDAS: Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Nordeste Semi-Árido*, Documento Final de Trabalho, Brasília, 1994;
- JARA, Carlos Julio – *Desenvolvimento Local Sustentável: A Municipalização do Desenvolvimento*, Recife, IICA/PE, mimeo, 1994;
- LOBO, Thereza L.S. – *Descentralização: uma alternativa de mudança*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Vol. 22, No.1, págs.14/24, jan.-mar. 1988;
- LOBO, Thereza L.S. – *Descentralização e Revisão Constitucional*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- NEVES, Gleisi Heisler – *Descentralização Governamental, Município e Democracia*, Rio de Janeiro, IBAM, 1993;
- NOGUEIRA, H.; SIMÕES, J.G.; ALMEIDA, M.A. – *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*, Editora Polis, São Paulo, 1992;
- PEREIRA DA SILVA, Maria Lais – *Municipalização: O Caso da Habitação Popular*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- PIOLA, Sergio Francisco – *Municipalização das Políticas Públicas: a experiência da saúde*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- REZENDE, Fernando – *A Descentralização Forçada*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;;
- RABI, Nidia Albessa de – *Municipalização de Serviços Públicos*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;

- SACHS, Ignacy – *Estratégias de Transição para o Século XXI*, São Paulo, Studio Nobel; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993;
- SANTOS, Alexandre – *Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- SATO, Ademar K. – *O Interesse pela Descentralização*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993;
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SECPLAN-PR) – *Variabilidade Climática e Planejamento da Ação Governamental no Nordeste Semi-Árido: Avaliação da Seca de 1993*, Relatório Final, Brasília, 1993;
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEPLAN-PR) – *Plano de Trabalho dos Estudos de Avaliação de Âmbito Regional e Estadual*, PROJETO ARIDAS, Grupo VI – Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão, Brasília, Maio de 1994;
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – *Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios – 1985/86/87*, Brasília-DF, 1993;
- SILVA, Gerson Victor – *Avaliação das Experiências Exitosas de Municipalização (PE)*, PROJETO ARIDAS, Relatório Final, Recife, Outubro de 1994;
- SUPERINTENDÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTES – SUDENE – *Plano de Ação Governamental no Nordeste – PAG/NORDESTE*, Relatório, Recife, 1993;
- SUPERINTENDÊNCIA DO INTERIOR DO MARANHÃO – *Intercâmbio de Experiências de Administrações Locais*, Governo do Estado do Maranhão, São Luis, 1988;
- TINÔCO, Dinah dos S. – *Análise do Sistema Municipal de Governo no Rio Grande do Norte*, PROJETO ARIDAS, SEPLAN/IICA, Relatório Preliminar, Natal, Outubro de 1994;
- XAVIER, Hélia Nacif – *Municipalização dos Serviços Urbanos: Perspectivas Extratidas de Algumas Experiências Municipais*, Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM, 1993.



ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

