
SISTEMAS MUNICIPAIS DE GOVERNO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REGIÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

Paulo Pereira de Gusmão*

Resumo

O presente artigo sintetiza a avaliação, realizada pelo Projeto ÁRIDAS, das possibilidades dos municípios do Semi-Árido nordestino arcarem com novas responsabilidades resultantes do processo de descentralização/municipalização, notadamente no que diz respeito à promoção do desenvolvimento em nível local. Os objetos centrais da análise foram: (i) a capacidade gerencial, técnica e financeira dos municípios selecionados; e (ii) algumas iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento. O objetivo do estudo é subsidiar a definição de um novo modelo de gestão local como pré-condição do desenvolvimento sustentável. Tratamos aqui de sumariar a fundamentação teórica do estudo, a metodologia empregada para a seleção dos municípios pesquisados e uma síntese dos resultados das análises.

* *Diretor do Departamento de Planejamento Ambiental da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) — Rio de Janeiro.*

O Projeto ÁRIDAS — Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste — foi realizado tendo por base sete Grupos de Trabalho (GT), os quais cobriram os seguintes temas: I — Recursos Naturais e Meio Ambiente; II — Recursos Hídricos; III — Desenvolvimento Humano e Social; IV — Organização do Espaço e Agricultura de Sequeiro; V — Economia, Ciência e Tecnologia; VI — Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão; e VII — Integração com a Sociedade. A estrutura organizacional encarregada dos trabalhos incluiu uma coordenação geral e coordenações específicas para cada GT. Acima dessas coordenações situavam-se: um colegiado diretor, o conselho regional e um comitê técnico.

O GT VI — *Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão* — realizou quatro estudos complementares, a saber: (i) Sistemas Municipais de Governo; (ii) Experiências Exitosas de Municipalização; (iii) Projetos Comunitários; e (iv) Iniciativas Não-Governamentais. O objetivo central de todos os quatro trabalhos foi subsidiar a transformação do modelo de gestão local predominante na região do Semi-Árido, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Neste artigo, as atenções estarão centradas nas avaliações dos *Sistemas Municipais de Governo* e das *Experiências Exitosas de Municipalização*, os quais pesquisaram, respectivamente: (i) as deficiências mais flagrantes das administrações locais, que procuraram identificar os pontos de estrangulamento que carecem de alterações para fortalecer as capacidades financeira, técnica e gerencial dos governos locais; e (ii) os fatores condicionantes do êxito obtido nas experiências bem-sucedidas de desenvolvimento selecionadas, para identificar as condições favoráveis que talvez pudessem ser reproduzidas de forma ampliada, para se implantarem novas experiências de desenvolvimento sustentável.

Para a seleção dos municípios que seriam objeto de análise dos sistemas municipais de governo, foram estabelecidas: (i) uma tipologia de apoio; e (ii) tarefas que envolveram uma

equipe regional e várias equipes estaduais que cobriam, cada qual, uma das unidades federativas envolvidas no projeto. As equipes estaduais ficaram encarregadas da seleção e análise das experiências bem-sucedidas de desenvolvimento, tomando como base o conhecimento disponível sobre experiências de desenvolvimento local que se destacam no Semi-Árido. Em ambos os casos, as tarefas da equipe regional foram as de orientar/apoiar o trabalho das equipes estaduais e produzir uma síntese de seus trabalhos.

Este artigo apresenta uma síntese dos componentes mais importantes do relatório unificado que tratou regionalmente dos temas VI.1 — *Avaliação dos Sistemas Municipais de Governo* e VI.2 — *Experiências Exitosas de Municipalização*, o qual foi concluído em dezembro de 1994. Basicamente, destacamos o marco teórico-conceitual que orientou os trabalhos, a metodologia para a seleção dos municípios estudados e uma síntese das conclusões a que se chegou.

1 Descentralização e Desenvolvimento

1.1 Que Desenvolvimento?

Conforme formulado por Sachs (1993), 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, as quais impedem o desperdício inconsciente dos recursos, e cuidam 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 somente poderão ser concebidas a partir de um espaço endógeno das populações consideradas.

Ainda segundo Sachs, promover o ecodesenvolvimento é, essencialmente, ajudar as populações envolvidas a se organizarem e se educarem, para que repensem seus

problemas, identifiquem 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.

Embora o termo *ecodesenvolvimento* seja ainda bastante empregado, Maurice Strong formulou o conceito de *desenvolvimento sustentado*, que enfatiza a idéia de permanência no tempo. Muitos esforços têm sido desenvolvidos mas, ainda assim, há um sentimento generalizado de que não se obteve o amadurecimento de uma teoria do desenvolvimento sustentado que seja de aceitação geral. Permanecem, em torno do conceito, alguns preconceitos e radicalismos a serem superados, assim como muito oportunismo a ser depurado. Entretanto, o que faz mais falta são experiências concretas que permitam formar um referencial para avaliação. Por ora, ainda temos de nos satisfazer com o que poderíamos chamar de *princípios gerais*. De forma similar ao ecodesenvolvimento, ações que objetivem o desenvolvimento sustentável devem privilegiar formas de intervenção que favoreçam:

- a) a erradicação da pobreza, na medida em que a miséria constitui, simultaneamente, causa e expressão de muitos dos problemas ambientais;
- b) os impactos positivos e permanentes sobre as condições de vida da população em geral;
- c) a utilização dos estoques de recursos renováveis, de modo a não inviabilizar a sua reprodução, e o uso racional dos recursos não-renováveis, de forma a impedir o seu esgotamento;
- d) a minimização do desperdício de recursos e a otimização das limitadas capacidades de destinação final de rejeitos, por meio de processos de reciclagem e a concepção de *designs* que considerem o destino final dos produtos e material de descarte como parte do ciclo vital do bem ou serviço produzido; e

e) a descentralização e o fortalecimento dos poderes locais, para que se ampliem os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e, assim, a democratização das decisões quanto aos objetivos a serem perseguidos e ao uso dos recursos disponíveis.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTÁVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

O desenvolvimento sustentável não 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. O que se busca é, em suma, um modelo alternativo de desenvolvimento que implique novas concepções de estilo de vida, seja no sentido de elevá-lo ou contê-lo, conforme o contexto com que se lide.

Certamente, um dos grandes desafios a serem enfrentados para se promover o desenvolvimento sustentável diz respeito ao avanço na direção de um modelo descentralizado de gestão pública, o que inclui o fortalecimento da democracia representativa e participativa. Essa questão está obviamente relacionada à necessidade de ruptura com os 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, pois estas contribuem para a ineficiência, promovem o paternalismo e apagam as reivindicações das populações afetadas pela pobreza [Jara (1994)].

Esse novo modelo a ser construído envolve um sem-número de questões a serem detalhadas. De antemão, parte-se do pressuposto de que tal modelo não poderá ser único, pois não haveria como contemplar toda a diversidade de situações envolvidas. Assim, esse modelo genérico tenderia a funcionar como uma *camisa-de-força*, e, possivelmente, ajudaria a manter, talvez por outras vias, as condições atuais

que se pretende alterar. tal diversidade de situações compreende não somente as diferentes condições sociais, culturais, econômicas, políticas e ambientais (físicas e bióticas), como também a diversidade de serviços e infra-estruturas necessárias em cada comunidade. A questão demanda um cuidado todo especial para que não se incorra no exagero. Se, por um lado, deve-se procurar fugir de uma *padronização plastificadora*, por outro, não se deve também admitir a impossibilidade de universalização daqueles elementos passíveis de generalização. De outro modo, poderíamos estar 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.

1.2 Descentralização ou Desconcentração: o que se pretende?

O processo de centralização na administração pública brasileira assume formas muitas vezes sutis. Esse modelo político e administrativo centralizado se confunde com: (i) um excessivo corpo de normas e regulamentos que pulverizam responsabilidades e criam, assim, a necessidade de controles centrais; (ii) a concentração de recursos financeiros que são distribuídos segundo critérios definidos igualmente por um núcleo de poder; (iii) o esvaziamento das competências locais em favor do governo central; e (iv) as barreiras que se opõem ao controle social sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

O combate a qualquer uma dessas formas de manifestação da centralização na administração pública brasileira fica prejudicado, intencionalmente ou não, por uma certa imprecisão conceitual. Embora muitas vezes encarados como sinônimos, 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 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 sua adoção somente se justifica à medida que alcance os objetivos de uma oferta mais eqüânime de serviços públicos e uma melhor distribuição da renda [Sato (1993)].

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

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* refere-se à capacidade real de decisão de que são detentoras 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 que as administrações locais venham a gerir efetivamente as atividades.

Essa diferenciação é da maior importância, pois um processo de desconcentração tende tão-somente a aproximar a oferta de serviços das diferentes *clientelas*, o que cria 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 porque amplia os níveis hierárquicos e aumenta a complexidade e o 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 (1988) afirma que a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição do poder decisório, porque atua, na maioria das vezes, apenas no plano físico-territorial. A descentralização, esta sim, envolve

precipuamente uma questão de redistribuição de poder e deslocamento de centros decisórios.

No combate à essa distorção que seria a concentração de poderes e recursos, convém atentar para o fato de não ser possível pensar num modelo genérico de descentralização, a ser implantado indiscriminadamente. Cada localidade, assim como cada serviço, isoladamente, guarda características próprias que devem corresponder a formas peculiares de gestão. Devido à complexidade do quadro institucional e jurídico do país, é preciso que, além do respeito às peculiaridades de cada comunidade, o conceito de municipalização seja compreendido no contexto de cada serviço tratado [Rabi (1993)].

1.3 Qual Foi a Trajetória dos Municípios Brasileiros Até o Momento?

Desde os tempos coloniais, mais a época da Corte, a independência e o período republicano, a centralização sempre funcionou como instrumento de *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 por meio 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 conhecido trabalho, Leal (1975, p. 102) faz uma síntese 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 incontrastável 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 se 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(...)”.

A situação financeira dos municípios nesse período reflete, como não poderia deixar de ser, o modelo centralista da administração pública brasileira. As receitas municipais foram pela primeira vez discriminadas em 1835 (Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835). A partir daí, a autonomia política e administrativa dos governos locais mereceu tratamento diferenciado — e às vezes contraditório —, por meio das diversas constituições republicanas. Afora a de 1988, foi a Constituição de 1946 que revelou mais atenção aos municípios. No espaço de tempo decorrido entre a Constituição de 1946 e a de 1988, o quadro político-institucional brasileiro 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 foi conformando um sistema de cidades moderno, o qual forçou, necessariamente, a descentralização do poder político antes concentrado em alguns poucos núcleos, particularmente na capital nacional;

(ii) o posterior surgimento de um novo período autoritário que, com 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 macrorregiões menos desenvolvidas, e faz com que as *intervenções públicas compensatórias* percam importância frente à necessidade de medidas de correção dos desníveis intra-regionais; desse modo, enfraquece o argumento de que é necessário um centro forte e único, capaz de promover o *equilíbrio e unidade nacionais*;

(iv) um novo período de redemocratização, que acaba por se refletir nos termos em que se coloca a Constituição de 1988, particularmente no que diz respeito às disposições quanto à cidadania e à autonomia dos governos municipais; e

(v) outra vez a imprecisão conceitual do debate sobre o modelo de administração pública para o país, polarizado pela vaga generalização da máxima neoliberal do *Estado pequeno e eficiente*, o que resultou numa *reforma administrativa* ensaiada a partir de meados da década de 80, e que ainda não se afirmou.

Do ponto de vista financeiro, nota-se que, de 1946 a 1988, houve uma tendência de melhora na situação dos municípios. A exceção foi a legislação do período dos governos militares, a qual trabalhou no sentido exatamente oposto. A promulgação da Constituição de 1988 deu lugar a um efetivo crescimento das rendas do município por meio 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 totalmente das transferências automáticas (ou constitucionais), particularmente no caso das transferências 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 em incremento de suas rendas próprias.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Parece existir uma certa unanimidade quanto ao fato de que, a partir da década de 80, há uma redução do volume de recursos disponibilizáveis pelo governo federal que, associado à crise recessiva verificada nesse mesmo período, deu 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 déficit 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)].

Santos e Rabi parecem concordar que os movimentos de descentralização e municipalização verificados no passado recente não responderam a uma política federal específica e explícita, mas sim a iniciativas resultantes da necessidade de ocupar o vazio gerado pela combinação da crise econômico-financeira com a reforma administrativa desastrada na esfera da União. Ajudou também, é certo, a reforma fiscal que está embutida na Constituição de 1988, a qual melhorou em boa medida as condições de governabilidade dos municípios ou, pelo menos, de uma parte deles. Assim é que se explica a situação em que se vêem hoje os municípios. Face à rápida e desorganizada retirada das agências federais, as municipalidades passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis, as quais extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, pois envolvem amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de emprego, inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas [Dowbor (1993)].

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 passados. As agências federais se adaptam muito

lentamente a essa nova realidade; por outro lado, os governos locais não conseguem formar um movimento conjunto, e permanecem numa posição de dependência, com estruturas administrativas obsoletas e um modelo de gestão que privilegia a disputa — raramente a cooperação — com seus parceiros, em torno das poucas oportunidades de desenvolvimento que surgem através das iniciativas públicas ou, mais freqüentemente, da iniciativa privada. Na terceira via, tampouco a sociedade em seu conjunto consegue organizar-se 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 xeque na razão direta de sua atual fragilidade.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

As poucas iniciativas de municipalização de serviços variam na forma e conteúdo, e fazem muitas vezes lembrar os *dedos mais longos* — como Dowbor se refere aos casos em que se dá a desconcentração das funções executivas ao se manter centralizado o poder decisório. Conforme assinala Neves (1993), 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 cinco mil municípios brasileiros não poderia deixar de ser muito diversificado. Como já foi colocado, as condições locais variam muito, tanto em termos das características físicas e bióticas, quanto aos traços socioculturais e da base econômica. Conseqüentemente, variam proporcionalmente as capacidades técnica, financeira e gerencial dos governos locais, o que determina a possibilidade também diferenciada

de assumir novos encargos. Quanto ao Nordeste, Jara (1994, p.19) nos oferece um perfil aproximado dos municípios:

“Tradicionalmente, no Nordeste do Brasil, os municípios têm 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. Nessa 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 têm uma grande fragilidade em suas estruturas organizacionais para responder com eficiência o desafio principal de enfrentar a pobreza, e ativar processos de desenvolvimento sustentável. Essas dificuldades são ainda maiores quando se pretende que assumam novas responsabilidades decorrentes das normas estabelecidas na Constituição de 1988”.

Finalmente, 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, e a prefeitura é apenas a instância onde se concretizam os confrontos de interesse. O coronelismo, a impunidade e a prestação do serviço público como moeda de barganha para conquistar o voto ainda são traços marcantes (*op. cit.*, 1994).

2 Sistemas Municipais de Governo no Semi-Árido

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

2.1 Da Necessidade de Selecionar Municípios

Por se trabalhar com uma macrorregião como o Nordeste, integrada por mais de 1 500 municípios, não se poderia pensar em investigar todos os elementos do conjunto. Face à necessidade de se trabalhar com um número e variedade de municípios que representasse esse universo, foi preciso construir uma tipologia com base em alguns indicadores que traduzissem diferentes situações típicas, para possibilitar 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.

O Plano de Trabalho que orientou as atividades do Grupo VI previa, assim, a elaboração de uma tipologia dos municípios do Semi-Árido a partir de características homogêneas, com base em indicadores do: (i) *Grau de Urbanização*; (ii) *Grau de Indigência*, e (iii) *Grau de Dependência*.

Essa tipologia constituiu um marco de referência comum, a partir e sobre o qual as equipes estaduais aplicaram critérios para a seleção dos municípios estudados. Tais critérios, aplicados posteriormente, procuraram refletir as especificidades de cada estado. Assim sendo, *tipologia* e *critérios complementares de seleção*, em nível estadual, constituíram partes complementares e independentes do processo metodológico adotado; a primeira parte foi comum a todos os estados, e a segunda, adaptada a cada caso.

A tipologia desenvolvida tomou por base toda a região Nordeste, haja vista ser esta a área de abrangência do Projeto ÁRIDAS. Trabalhou-se, portanto, com as subdivisões político-administrativas municipais encontradas na área de jurisdição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essa área inclui os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe,

Alagoas, Bahia e o norte de Minas Gerais, também integrado ao Polígono das Secas.

2.2 Critérios para a Seleção dos Municípios Analisados

Sinteticamente, a tipologia tomou por base os 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 discriminado a seguir:

a) *Grau de Urbanização* (população urbana / população total)¹

Esse indicador servia para mostrar a distribuição espacial da população e, de certa forma, das atividades econômicas no município. Supunha-se assim, que refletisse a *distribuição espacial da demanda por infra-estrutura física e de serviços*. As faixas de variação e os conceitos adotados foram estabelecidos considerando os valores-limite (inferior e superior) de 2,18% e 100%, assim especificados:

Grau de urbanização: de 66% a 100% — *alto*;

de 33% a 65% — *médio*;

de 00 a 32% — *baixo*.

b) *Grau de Indigência* (número de famílias em situação de indigência / total de famílias)²

Esse indicador foi considerado como expressão do nível de pobreza da população de cada município, e deu uma idéia da

¹ Tomou-se como base de dados a população total e urbana por município e estado, e, como fonte, o Censo Demográfico do IBGE (1991).

² Tomou-se como base de dados a indigência relativa por município e estados, e, como fonte, o trabalho Mapa da Fome [IPEA (1993)].

magnitude dos problemas com que se defronta cada governo local. Supunha-se assim, que esse indicador ajudaria a *qualificar a demanda por serviços*, para permitir 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: de 49% a 75%— *alto*;

de 21% a 48%— *baixo*.

c) *Grau de Dependência* (quota-parte do FPM / receita total)³

Esse indicador foi utilizado como forma de aferir a importância das transferências federais na composição da receita dos municípios. Assim sendo, foi tomado como reflexo da *sujeição dos municípios em relação a um volume de recursos incerto*, seja pelas alterações da regulamentação pertinente, seja pelas flutuações na arrecadação dos tributos (IR e IPI) que dão origem ao volume de recursos a ser partilhado. A hierarquização dos municípios produzida com base nesse indicador refletiu, em parte, a dimensão de suas respectivas bases econômicas. As faixas de variação e os conceitos adotados foram definidos considerando os valores-limite (inferior e superior) de 20% e 99%:

Grau de dependência: de 60% a 99%— *alto*;

de 20% a 59%— *médio*.

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

³ Tomou-se como base de dados as receitas orçamentárias e transferências à conta do FPM (1987), e, como fonte, a publicação *Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios* [Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (1993)].

ao FPM sofreu algumas alterações no período 1987/1994. Entretanto, a despeito de aceitáveis, tais limitações não puderam ser contornadas, dado que, na época em que se desenvolveu a tipologia, trabalhou-se com as informações mais recentes publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou seja, os dados de 1987. Optou-se, assim, por trabalhar com *alguma informação*, pois a outra alternativa seria abandonar o indicador.

Entende-se que o grau de dependência não reflete necessariamente a base econômica de um município brasileiro, 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 generalizada entre dependência e base econômica. Entretanto, mesmo que essa ressalva não corresponda exatamente ao caso dos municípios do Semi-Árido, é importante que fique claro que 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 porquê dessa dependência (deficiente base econômica e/ou precariedade da máquina arrecadadora) constitui outra questão, que fica um pouco mais clara quando são analisados os sistemas municipais de governo.

Com base nesses indicadores,⁴ os municípios foram sendo classificados de acordo com as faixas de variância estabelecidas. Primeiramente, foram classificados segundo o grau de urbanização e, na sequência, segundo o grau de indigência e, por último, de dependência. Assim, foi gradualmente sendo formada a *árvore de derivações sucessivas*, até se chegar aos doze diferentes tipos de municípios, conforme mostra a figura 1.⁵

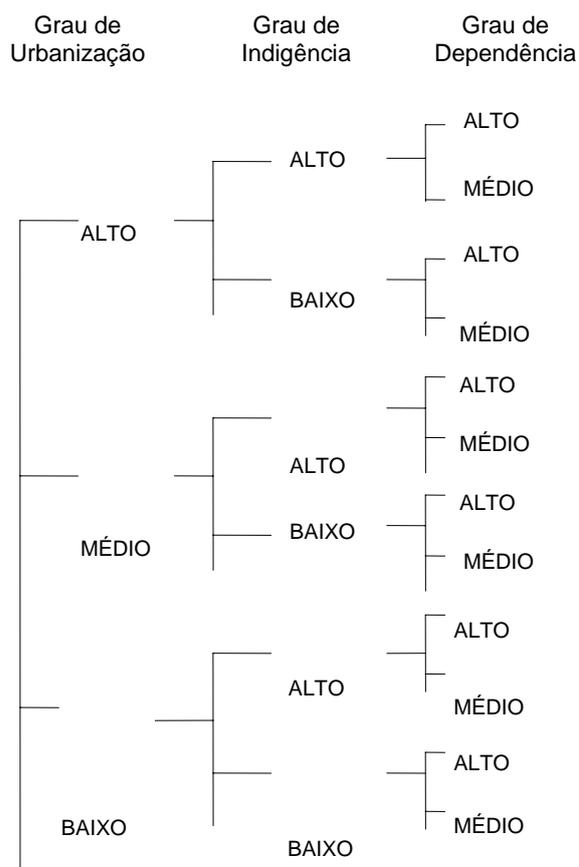
⁴ O número de indicadores e faixas de variância admitidas apresentava uma limitação que teve de ser respeitada. Foi necessário evitar uma variedade muito grande de tipos de municípios, ou seja, a extremidade da *árvore de derivações sucessivas*, formada de maneira a não esbarrar na dificuldade, já mencionada, quanto ao número de municípios 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 fazia sentido chegar a uma tipologia que apontasse para a existência de trinta diferentes tipos de municípios, quando se sabia, de antemão, que o tempo e os recursos disponíveis pelas equipes estaduais permitiria a investigação de um número menor. 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.

⁵ Como se vê:

- o indicador grau de urbanização deu origem a três faixas (alto, médio e baixo);
- a seguir, de cada uma das três faixas de urbanização foram derivadas duas ramificações referentes ao grau de indigência, iniciando-se, assim, a formação da *árvore*; e
- por último, de cada um dos seis grupamentos — resultantes das sucessivas subdivisões em faixas de variância de urbanização e indigência —, derivaram duas ramificações referentes ao grau de dependência.

FIGURA 1

Procedimento Utilizado na Construção da Tipologia de Municípios



Na elaboração da tipologia havia sempre a hipótese de se utilizarem outros indicadores. Especificamente, foi analisada a possibilidade de se trabalhar com mais um indicador, para que se espelhasse o *grau de modernidade* da base econômica dos municípios, a partir de 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 — à 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 referia-se ao efeito dinamizador introduzido no Semi-Árido por projetos de irrigação. A autores como de Carvalho, Otamar (1988), parece correto afirmar que, em áreas onde projetos desse tipo têm sido implantados, percebe-se a dinamização da base econômica dos municípios incluídos em 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 Açú (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. Entretanto, ainda que não tenha sido possível incluir um indicador de modernidade na fase de montagem da tipologia, vale notar que esse fator de modernização/expansão econômica surgiu em vários dos municípios selecionados para efeito dos estudos de caso de experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Escolhidos os indicadores, analisados os valores-limite que cada um 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.

QUADRO 1

Estrutura da Tipologia para Seleção dos Municípios Estudados

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%	médio
3	66%-100%	alto	21%-48%	baixo	60%-99%	alto
4	66%-100%	alto	21%-48%	baixo	20%-59%	médio
5	33%-65%	médio	49%-75%	alto	60%-99%	alto
6	33%-65%	médio	49%-75%	alto	20%-59%	médio
7	33%-65%	médio	21%-48%	baixo	60%-99%	alto
8	33%-65%	médio	21%-48%	baixo	20%-59%	médio
9	00%-32%	baixo	49%-75%	alto	60%-99%	alto
10	00%-32%	baixo	49%-75%	alto	20%-59%	médio
11	00%-32%	baixo	21%-48%	baixo	60%-99%	alto
12	00%-32%	baixo	21%-48%	baixo	20%-59%	médio

Uma vez elaborada a tipologia e listados os municípios de cada estado, coube às equipes estaduais a responsabilidade de agregar os elementos específicos de cada estado, inclusive considerando a disponibilidade de recursos, para assim definir o número exato de *municípios paradigmáticos*⁶ a serem investigados. Seria difícil construir um instrumento único que contemplasse as diferentes situações e características que só poderiam ser trabalhadas estado por estado. A tipologia foi assim desenvolvida como uma primeira aproximação para se chegar à seleção dos municípios que seriam estudados.

⁶ Convencionou-se chamar assim àqueles municípios considerados representativos dos doze diferentes tipos já referidos.

2.3 Uma Visão Geral dos Municípios Nordestinos

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Apesar de ter sido desenvolvida para servir de instrumento a ser empregado numa etapa quase inicial do trabalho, a tipologia permitiu antecipar um quadro geral dos municípios nordestinos. Embora a situação varie conforme o estado que se esteja analisando, é regra geral que esses municípios enfrentam enormes dificuldades. O grau de dependência em relação a receitas que não lhes são próprias e de indigência da população a ser servida, significam obstáculos que, efetivamente, conseguem ser transpostos apenas em raros e isolados casos. Essa constatação pode ser comprovada através do quadro 2, que apresenta a distribuição dos estados e seus 1 530 municípios, segundo os doze diferentes tipos.

A observação da distribuição de freqüência dos diferentes tipos de municípios nos estados nordestinos oferece a oportunidade de se confirmar o que já é de conhecimento corrente. Trata-se de uma região que, pelas razões históricas que a caracterizam, compõe-se até hoje de municípios com, predominantemente, uma baixa ou média taxa de urbanização. Além disso, a maioria das famílias encontra-se na faixa de indigência, e os governos locais dependem fortemente de recursos oriundos de transferências de outros níveis de governo, e não de suas fontes próprias de renda.

As observações que se seguem chamam atenção para cada um dos estados, bem como para o conjunto da região.

1. No *estado do Maranhão*, verifica-se uma marcada concentração de municípios nos tipos 9 e 5 (praticamente 70% do total), o que demonstra o peso que assume o *grau de indigência e dependência* como critérios prevaletentes na definição da situação desses municípios. O grau de indigência é particularmente característico: considerando-se outros tipos mais freqüentes (6%—11,8% e 10%—6,6%), verifica-se que, enquanto variam os dois outros critérios (urbanização e dependência), a alta indigência permanece como traço comum de 87% do total de municípios.

QUADRO 2

Distribuição Relativa da Frequência dos Municípios
Nordestinos segundo as Unidades da Federação que
Compõem a Região do Semi-Árido — 1991

TIPOS	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	Total
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

2. No caso do *estado do Piauí*, a situação não difere. A grande maioria dos municípios (cerca de 92% do total) apresenta como traço comum um alto grau de indigência, associado a graus de dependência sempre elevados e níveis de urbanização que variam entre médio e baixo. A presença de municípios com baixo grau de indigência é quase sempre nula, com exceção do tipo 4, que combina alto grau de urbanização, baixo de indigência e médio de dependência.

3. O quadro do *estado do Ceará* é ainda mais radical, pois o tipo 5 (média urbanização, alta indigência e alta dependência) 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 (baixa urbanização, alta indigência e alta dependência), o que novamente confirma a

associação entre alto grau de indigência e de dependência 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.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

4. O *estado do Rio Grande do Norte* surge com uma primeira diferença, na medida em que o tipo 1 (alta urbanização, alta indigência, alta dependência), até então de ocorrência reduzida ou nula (caso do Maranhão), apresenta uma incidência bastante elevada (9,4%). Segue como traço marcante, entretanto, o número de municípios com alto grau de indigência e dependência (tipos 1, 5 e 9) — em sua maioria municípios com médio grau de urbanização. Outras peculiaridades do estado: (i) a ocorrência de considerável número de municípios classificados no tipo 3, ou seja, com baixo grau de indigência e alto grau de urbanização e dependência; e (ii) baixo número de tipos com incidência nula.

5. 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 dá-se de forma mais concentrada, e eleva-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, os quais combinam, como no Rio Grande do Norte, altos níveis de urbanização com altos graus de indigência e dependência, ou seja, a combinação mais explosiva dentre todas.

6. No *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 freqüências que variam 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 freqüência nula. Alguns desses resultados são explicados por uma situação mais favorável em municípios que dispõem de uma base econômica mais forte e, conseqüentemente, de um melhor quadro econômico e social.

7. O caso do *estado de Alagoas* é particular. Embora predominem os tipos 9, 11, 7, 5 e 8, nessa ordem, não há uma concentração tão marcante como na maioria dos outros estados. Excetuados os dois tipos que apresentam ocorrência nula, verifica-se que a distribuição dos municípios pela tipologia é ainda mais homogênea que a verificada no casos de Pernambuco e Bahia. Predominam os municípios de médio e baixo grau de urbanização. O grau de indigência é elevado e não oscila muito, mantendo-se predominantemente na faixa de 40% a 50%. Quanto ao grau de dependência, este tem mais semelhança com os demais estados.

8. Em oposição ao perfil até aqui traçado para os demais estados, no *estado de Sergipe*, os municípios se concentram nos tipos 4,7,8 e 11, e todos eles têm baixos graus de indigência. De forma única entre os estados até aqui analisados, os tipos que concentram municípios com alto grau de indigência (3, 4, 7, 8, 11 e 12) são menos freqüentes e muitas vezes nulos. Os do tipo 5 (média urbanização, alta indigência e alta dependência) e 9 (baixa urbanização, alta indigência e alta dependência), 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 freqüência 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 freqüência. Embora essa afirmação demande uma complementação por meio de uma análise mais profunda, pode-se, do ponto de vista formal dos valores apurados, dizer que o perfil dos municípios de Sergipe se aproxima mais daquele que caracteriza Pernambuco e Bahia do que os anteriores.

9. No *estado da Bahia*, é notável a concentração de municípios naqueles tipos que apresentam alto grau de dependência. Isso tanto vale para municípios com médio grau de urbanização (tipos 5 e 7), quanto para municípios menos urbanizados (tipos 9 e 11). Há uma distribuição mais equilibrada dos municípios, e volta 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 concentram-se nos tipos que associam baixos graus de indigência.

10. Os municípios incluídos no Polígono das Secas e situados no *estado de Minas Gerais* agrupam-se majoritariamente no tipo 7 (45,8%) e, a seguir, no tipo 11 (25%). São municípios de médio a baixo graus 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 freqüência nula. Chama ainda atenção o fato de o segundo grupamento de tipos mais freqüentes (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 freqüência nula destoa do conjunto formado pelos outros estados analisados. Entretanto, deve-se sempre ter em mente 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).

Para o *conjunto da região*, o que se verifica é uma distribuição quase uniforme dos municípios pela tipologia,

mas há duas grandes exceções: 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 graus de urbanização; (ii) o alto grau de indigência da população; 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 3, a seguir, mostra, a título de síntese, o perfil dos tipos predominantes para cada estado e toda a região. Assim, confirma-se que, nos casos dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, a frequência acumulada dos três tipos predominantes é menor que nos demais, como fruto de uma distribuição tipológica mais uniforme. Os casos de Pernambuco e Bahia realmente são únicos por conterem todos os tipos de municípios. A frequência do tipo predominante (sensivelmente mais baixa nesses mesmos quatro casos — PE, AL, SE e BA) vem a corroborar a observação já feita.

QUADRO 3

Perfil dos Tipos Predominantes segundo as Unidades da Federação

Principais Características	Estados										Região Nordeste
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	
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
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

Composição dos tipos predominantes	SISTEMAS MUNICIPAIS DE GOVERNO E DESENVOLVIMENTO NA REGIAO DO SEMI-ARIDO BRASILEIRO										
	urb.	baixa	baixa	média	média	média	baixa	baixa	média	baixa	média
ind.	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	baixa	alta	baixa	alta
dep.	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

2.4 Análise dos Sistemas Municipais de Governo no Rio Grande do Norte e Pernambuco⁷

2.4.1 Relato do Rio Grande do Norte⁸

A avaliação no Rio Grande do Norte esteve marcada pela reafirmação dos efeitos nocivos decorrentes da tradição centralista da administração pública brasileira. Do capítulo específico, extraímos literalmente três argumentos que lastream a avaliação realizada:

- a) “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 em 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”.

⁷ Quando do fechamento do relatório de síntese regional aqui resumido, contou-se com o apoio dos documentos completos elaborados pelas equipes do Rio Grande do Norte e Pernambuco.

⁸ As informações contidas nessa parte foram extraídas de Tinôco (1994) e referem-se à análise feita sobre os seguintes municípios selecionados com a ajuda da tipologia já descrita: Açú, Baía Formosa, Montanhas, Jardim de Piranhas, Lucrecia, Alto do Rodrigues, Serra do Mel e Touros.

b) “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 apresentassem capacidade gerencial, técnica e financeira baixa”.

c) “Observou-se que o assistencialismo e o clientelismo constituem ainda uma prática constante no âmbito da administração municipal atual. 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.)”.

Quanto às estruturas institucionais e administrativas, pode-se constatar que a existência de secretarias municipais de Saúde e de Educação representam elementos mínimos presentes em todos os casos. No tocante aos demais setores de governo, a situação é bastante diversificada. Essas diferenças também dizem respeito à capacitação do secretariado e do corpo técnico do funcionalismo municipal. Nesse aspecto, é traço comum a ausência de informações a respeito da capacitação do corpo técnico das prefeituras. Entretanto, fica evidente que há uma relação entre o grau de desenvolvimento e diversificação das atividades econômicas e sociais dos municípios, e o binômio *qualidade da equipe e aparato institucional e administrativo* que lhe dá suporte.

Quanto ao processo de gestão pública, verifica-se que mesmo naquelas prefeituras em melhores condições, como é o caso de Açu, existe uma dependência muito grande em relação a profissionais externos aos seus quadros e ao próprio município. Conforme menciona o relatório, “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 está sediada em Natal, embora alguns se encontrem em municípios de porte médio da região

circunvizinha”. É freqüente também a prestação de serviços por pessoas originárias do município, as quais colaboram com a prefeitura a título individual e sem vínculo partidário. O município de Baía Formosa pode ser dado como exemplo: sua Lei Orgânica foi desenvolvida por um advogado lá nascido (um *filho ilustre* da terra). De fato, todos os municípios pesquisados dispõem de leis orgânicas elaboradas por consultoras, assessores jurídicos ou advogados contratados para essa finalidade. Por outro, lado nenhum dos municípios selecionados dispunha de um plano diretor, embora Açú e Touros tivessem população superior a 20 mil habitantes.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Processos de descentralização/municipalização de decisões e gestão de recursos eram restritos aos setores já *clássicos* da saúde e da educação. Em 1994, foi assinado um convênio entre o governo do estado e trinta e oito municípios, a fim de descentralizar as unidades e centros de saúde para as prefeituras, as quais fariam o gerenciamento dos recursos do Sistema Único de Saúde (sus). A descentralização, no âmbito da educação, estava restrita às negociações sobre a municipalização da merenda escolar. Apesar de alguns municípios terem recebido propostas nesse sentido, a reação foi geralmente negativa, justificada pelo receio de atrasos na liberação de verbas federais e, como conseqüência, das cobranças da população, que passariam a ser dirigidas diretamente às prefeituras.

Quanto ao nível de organização da sociedade civil e grau de participação na gestão local, pode-se constatar que vários fatores influíam na determinação de uma gama de situações muito variada: (i) a presença de assistência técnica por parte das ONGs, da Igreja ou outra organização que atue na área; (ii) a exigência estabelecida por alguns programas governamentais no sentido da formação de conselhos representativos de segmentos da sociedade local; (iii) a eventual *abertura política* de novas lideranças locais que procuram favorecer a organização, mobilização e conscientização como meios de introduzir mudanças na

realidade social e na imagem do governo; e (iv) a eventualidade de experiências democráticas anteriores, que levam a população a cobrar do poder público mais transparência e maior espaço de atuação. Conforme registra o relatório estadual, os três primeiros fatores foram confirmados no caso do município onde se verificou maior nível de organização social (Touros). Paralelamente, pode-se afirmar que existe uma correlação positiva entre o fato de a população já dispor de alguma experiência de mobilização popular, e o aproveitamento dos espaços abertos por canais de participação popular (conselhos e colegiados). Conforme assinalado no relatório, “esse é o caso de um dos municípios avaliados, onde o Conselho do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (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”.

No que diz respeito às finanças públicas municipais, constata-se que, conforme já assinalava a tipologia já apresentada, “apesar de alguns avanços consagrados pela legislação pertinente, as receitas tributárias foram irrelevantes no período 1985—1992, e alcançaram patamares inferiores a 1,0 % do total das receitas na maioria dos municípios, exceto nos de economia mais dinâmica, como no caso de Açu e Alto Rodrigues, os quais apresentaram montantes superiores a 3,0% e 10,0% respectivamente(...) As demais fontes de receitas patrimoniais e industriais também se mostraram irrisórias, com valores inferiores a 1,0%. Isso significa que praticamente toda a receita municipal está centrada nas transferências intergovernamentais (...) A soma das transferências situa-se geralmente entre 70% e quase 100%, exceto no município de Alto do Rodrigues, que apresentou um montante de transferência menor (por volta de 50% nos anos 1991/1992), devido provavelmente à sua importância na atividade de extração de petróleo”.

No tocante ao potencial de arrecadação — pensando-se, quem sabe, numa reforma e modernização da máquina arrecadadora dos municípios —, constatou-se que os tributos são cobrados apenas parcialmente. Na verdade, é bastante alto o nível de sonegação. Entretanto, é fundamental que se considere o fato de que o baixo nível de vida da população dificulta e, por vezes, inviabiliza a cobrança dos tributos. Apenas alguns poucos municípios (Alto do Rodrigues, Açú e Touros) sentem-se estimulados a empreender esforços na expectativa de melhorar sua arrecadação. Nesse sentido, registraram-se: projetos de atualização cadastral, levantamentos do faturamento real das empresas, realização de campanhas de conscientização, projetos de reforma da administração financeira municipal e adoção de processos de anistia ou redução de multas, como forma de incentivar a atualização de débitos de IPTU.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Em síntese, as avaliações levadas a cabo mostraram que os principais problemas das administrações municipais são: (i) os marcantes traços da já tradicional cultura clientelista e patrimonialista que caracteriza boa parcela dos governos locais na região; (ii) o despreparo organizacional das prefeituras, associado à pobreza — que demanda medidas permanentes que dificilmente deixam de ter seu lado assistencialista —, faz das administrações esferas de governo cativas desse modelo centralizado e, portanto, destituídas de condições reais de lutar pela descentralização. De forma quase literal, estamos frente a uma situação em que se somam “a fome e a vontade de comer”. Ainda que esforços localizados possam ser identificados, as eventuais mudanças introduzidas não foram necessariamente acompanhadas de medidas de renovação das estruturas e capacitação, as quais permitiriam a incorporação de novas responsabilidades por parte dos governos locais. Como já assinalado, é importante a “dependência em relação a consultorias externas para todo e qualquer projeto mais elaborado, ou mesmo a algumas rotinas mais simples como é o caso dos balanços”.

O relatório do Rio Grande do Norte apresenta, ao final, um conjunto de conclusões facilmente traduzíveis em recomendações quanto às ações que poderiam ser patrocinadas pelo Projeto ÁRIDAS, e seus desdobramentos. Em resumo, cabe destacar os seguintes pontos (alguns transcritos quase que de forma literal):

a) um dos maiores óbices dos aparelhos estaduais e municipais de governo atualmente refere-se à *inexistência de uma programação sistemática e contínua de treinamento e capacitação dos seus quadros de pessoal*;

b) as prefeituras se ressentem da *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 complexidade, etc.);

c) como a quase totalidade das leis orgânicas, orçamentos e projetos mais importantes são elaborados por consultoras localizadas fora do município, nota-se um certo *descompromisso desses agentes em relação às características da realidade local*, principalmente devido à ausência de mecanismos de participação popular na definição das prioridades de ação dos governos;

d) por vezes, as soluções dos problemas não passam necessariamente por políticas sofisticadas que envolvam grandes 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 um bom funcionamento dessas entidades, no sentido de prestar apoio ao desenvolvimento e implantação de projetos comunitários localizados em áreas distantes, como o meio rural do estado; e

e) como seria possivelmente muito oneroso o apoio técnico a um grande número de pequenos municípios, a solução poderia advir de formas institucionais que permitissem o *atendimento do conjunto desses municípios, adotando-se como ponto de partida os interesses que convergissem para objetivos regionais*; a instituição de associações de municípios poderia permitir otimizar a exploração do potencial e os investimentos a serem feitos nos seus recursos institucionais, humanos, financeiros e gerenciais.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

4.4.2 Relato de Pernambuco⁹

A avaliação de Pernambuco inicia-se com algumas considerações sobre sua gestão municipal, as quais merecem ser transcritas:

a) “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 freqüência e as práticas assistencialistas para com a população pobre são ainda muito comuns, sendo em vários casos, dominantes”;

b) “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 modernização das atividades agrícolas tendem a introduzir mudanças na gestão municipal. Arrefecem as marcas dos padrões mais tradicionais. Contudo, as situações municipais são muito heterogêneas, embora tendam a predominar, entre outros:

⁹ Informações extraídas de Galindo (1994). Referem-se à análise feita sobre os seguintes municípios selecionados com a ajuda da tipologia já descrita: Agrestina, Mirandiba, Poção, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria da Boa Vista e Vitória de Santo Antão.

-
- 1) os baixos padrões técnicos e gerenciais;
 - 2) as deficiências em matéria de planejamento da ação pública;
 - 3) a descontinuidade administrativa com efeitos negativos no padrão técnico das prefeituras;
 - 4) o desinteresse pela modernização das práticas gerenciais, em especial no que se refere à gestão financeira;
 - 5) a 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;
 - 6) a reduzida tradição de atuação em programas econômicos (geralmente realizados por outras esferas de governo);
 - 7) as poucas experiências de gestão democrática e participativa;
 - 8) as raras experiências de introdução de avanços tecnológicos na prestação dos serviços públicos à coletividade;
 - 9) a reduzida preocupação com as questões ambientais dos municípios.”

A grande heterogeneidade das situações encontradas liga-se diretamente à diversidade das bases econômicas de cada município e ao quadro social daí resultante. Em termos de base econômica, foi possível identificar situações onde a economia local apresentava um certo dinamismo (Santa Cruz do Capibaribe e Santa Maria da Boa Vista, por exemplo), o que contrasta com outras praticamente estagnadas (Agrestina e Mirandiba), ou com situações intermediárias,

como em Vitória de Santo Antão. Assim, as condições sociais também se revelaram muito heterogêneas, e padrões mais precários foram verificados nos municípios de Poção e Agrestina, sobretudo no que se refere ao acesso da população aos serviços de saúde e educação.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

No tocante ao padrão de gestão pública, predomina o modelo tradicional, marcado pelo clientelismo. As exceções ficam por conta de Mirandiba e Santa Maria da Boa Vista. O caso de Santa Cruz do Capibaribe revelou também marcas de uma relação menos paternalista entre o poder público e a sociedade local, assim como uma postura mais voltada para a promoção do desenvolvimento por parte das autoridades locais. Quanto à situação financeira dos municípios, confirmou-se uma vez mais a extrema dependência das receitas municipais em relação às fontes externas, especialmente às transferências constitucionais. Ademais, o elevado comprometimento dessas receitas com gastos correntes, na maioria das vezes, torna o espaço para investimentos muito reduzido.

Quanto ao desempenho técnico-gerencial dos governos locais, as situações também são muito variadas. Como assinala o relatório pernambucano, “os mais desorganizados pareceram Vitória de Santo Antão, Poção e Agrestina, o que contrasta com um melhor padrão organizacional já possível de se encontrar em Mirandiba, Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe, pela ordem decrescente”. Em alguns casos, as situações comportaram destaques como, por exemplo: (i) um padrão técnico-gerencial melhor nem sempre esteve associado à maior disponibilidade de técnicos de nível superior, como ocorrido em Vitória de Santo Antão; (ii) o caso de Santa Maria da Boa Vista já apresenta uma feição diferente: 26% de seus funcionários têm nível superior — índice elevado para os padrões dos municípios interioranos do estado —, mas o padrão técnico-gerencial pareceu bom; (iii) em Mirandiba, onde é praticamente irrelevante o número de técnicos com formação universitária, a maioria dos funcionários foi contratada via concurso

público, o que significa a quebra de uma tradição característica na maioria dos casos. Quanto a Mirandiba, Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe, sem dúvida o caráter mais democrático da gestão parece estar associado a seu melhor padrão de desempenho técnico-gerencial. A situação oposta — que pode ser considerada *mais típica* na região — pôde ser verificada em Vitória de Santo Antão, Agrestina e Poção, onde uma gestão menos democrática está associada a um nível de organização técnica e gerencial menos elevado. A reduzida capacidade de tomar iniciativas de desenvolvimento por parte das gestões municipais — revelada pelo pequeno número de projetos e programas formulados pelas administrações locais — resulta no reforço desse quadro característico dos municípios do interior de Pernambuco.

O relatório de Pernambuco lista uma série de pontos derivados das constatações feitas, os quais sugerem uma pauta para a definição de um programa de ação que vise à transformação do modelo de gestão característico dos sistemas de governo. Entre esses pontos, vale a pena destacar os descritos a seguir.

a) A deficiência em termos de capacidade instalada de planejamento (estruturas, equipes e rotinas) é muito forte. A maioria dos municípios não têm plano diretor e programas públicos bem formulados, nem secretarias de planejamento que se disponham a tentar desenvolvê-los. O modelo de gestão a ser proposto não pode partir do pressuposto de que os municípios tenham tradição nesse campo.

b) O recurso a assessorias externas pode ser considerado também como um traço marcante em Pernambuco. É necessário um cuidado especial no que se diz respeito aos investimentos na base técnica e gerencial dos municípios, especialmente em programas de desenvolvimento de recursos humanos. Não se encontram, com facilidade, técnicos que saibam elaborar, negociar e gerenciar a implementação de projetos.

c) A experiência de atuação dos governos locais está quase sempre limitada aos setores de 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.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

d) A grande maioria dos projetos de lei são de iniciativa dos executivos, o que dá uma medida da situação dependente e da pouca iniciativa dos legislativos locais. O modelo de gestão a ser instituído também deve favorecer a criação de mecanismos que contribuam para melhorar o padrão técnico e de desempenho das câmaras municipais, em especial se considerado o papel desta como fiscais das ações dos executivos.

e) A descontinuidade administrativa foi freqüentemente apontada como entrave à melhoria persistente dos padrões técnicos e gerenciais.

f) a grande heterogeneidade de situações é testemunha de que não cabem modelos uniformes de gestão. A realidade é múltipla, complexa, diferenciada e em transformação; assim, modelos rígidos e uniformizadores têm grande possibilidade de fracasso.

g) Romper com práticas clientelistas e assistencialistas, com as relações patrimoniais das elites face o poder público, e com a marginalização e a falta de transparência da gestão pública local não pode ser encarado senão 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 também a resultante de um processo pedagógico. Não há tradição de participação popular na gestão municipal e as experiências encontradas revelam-se em estágio ainda incipiente.

h) o padrão educacional da população evidentemente interfere nos níveis possíveis de organização e na 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 em tal contexto é expressivo e precisa ser tratado como um dos pilares da concepção do novo modelo.

i) A forte dependência financeira em relação a recursos de transferências é agravada pelo desempenho das gestões financeiras municipais. O modelo a ser desenvolvido não pode estar apenas preocupado com estruturas fiscalizadoras. A gestão financeira, e não somente a questão da origem dos recursos, deve merecer cuidados especiais quando da formulação do novo padrão de gestão local.

2.4.3 Uma Tentativa de Síntese

Um primeiro aspecto a ser resgatado das avaliações feitas diz respeito ao padrão de gestão que caracteriza os sistemas municipais de governo analisados. A descontinuidade administrativa está associada, em causa e conseqüência, 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, mas em alguns casos há um padrão técnico-gerencial mais profissional, que se apresenta freqüentemente 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 à capacidade de organização e reflexão da realidade — e, aparentemente como conseqüência, um padrão técnico-gerencial mais profissional.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

De qualquer forma, por incapacidade ou falta de tradição — ambos fatores que afetam a maioria dos municípios brasileiros —, 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, ONG, etc.) funciona 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 de os governos locais virem a desincumbir-se eficazmente das suas novas

competências, ao utilizar eficientemente os recursos que venham a estar disponíveis.

Chama atenção ainda 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 conhecidas *ilhas de prosperidade*, que ao invés de disseminar desenvolvimento, atraem para si um contingente de problemas, os quais — numa perspectiva regio-nal e de médio/longo prazo — sobrepujam as oportunidades e riquezas geradas. Esse é outro traço comum que extrapola os limites da região, e caracteriza a realidade dos municípios brasileiros de uma forma geral. São raras as experiências de consorciamento, formação de associações de municípios e de planejamento microrregional com o envolvimento do estado.

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 de seu perfil e sua gestão, 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 os municípios também não estão sós.

3 Experiências de Desenvolvimento Local Sustentado¹⁰

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

O sentido de se avaliar o que se denominou *experiências exitosas de municipalização* foi o de identificar, por meio de estudos de caso selecionados, os condicionantes que tenham favorecido ou limitado o sucesso obtido em cada caso. Assim, o objetivo foi verificar em que medida esses condicionantes seriam universalizáveis, para poderem ser reproduzidos de forma ampliada, e favorecer outras iniciativas semelhantes em municípios do Semi-Árido.

O conceito de experiência exitosa de municipalização foi entendido como o esforço levado a cabo pelos governos locais — ou qualquer outro agente interno ao município —, para o estabelecimento de um processo de desenvolvimento local, com preferência para aqueles que preencham os requisitos da sustentabilidade. Por conseguinte, a análise não ficou restrita aos casos em que o agente responsável era o governo local, como também não ficou limitada aos exemplos em que serviços públicos foram municipalizados. Partiu-se do pressuposto de que o desenvolvimento local sustentado resulta não somente da atuação do poder público local, assim como envolve outras hipóteses além da pura municipalização de certos serviços públicos.

A avaliação dessas experiências complementa a que se fez em relação à capacidade técnico-financeira e gerencial dos sistemas municipais de governo. Enquanto aquela avaliação se propunha a apresentar um retrato das potencialidades e limitações das administrações locais, face ao desafio de assumir novos e maiores encargos, a análise das experiências exitosas se propôs a lançar luz sobre outras condições que podem favorecer as iniciativas realizadas por

¹⁰ Para o fechamento do relatório de síntese regional que aqui resumimos, contou-se com o apoio dos documentos completos elaborados pelas equipes de Pernambuco e Bahia, mais as anotações feitas ao longo das diversas reuniões de coordenação promovidas pelo Grupo VI do ARIDAS.

diferentes agentes — e não só o poder público local—, para que se alcance o desenvolvimento local sustentado.

As equipes estaduais do Projeto ÁRIDAS ficaram encarregadas da identificação e seleção das experiências exitosas analisadas. Os critérios de seleção variaram conforme o estado, embora, em sua maioria, tenham sido associados ao processo de seleção dos sistemas municipais de governo analisados. De qualquer forma, as experiências de municipalização pesquisadas atenderam também aos critérios especificamente definidos para a sua seleção. Pretendeu-se dar destaque àquelas experiências que tratassem da:

- a) descentralização/municipalização de serviços públicos;
- b) desenvolvimento institucional;
- c) participação/ampliação do controle social sobre as políticas públicas;
- d) flexibilização de padrões tecnológicos;
- e) capacitação de recursos humanos; e
- f) ampliação/diversificação da base econômica.

3.1 Experiências de Desenvolvimento Local Sustentado no Estado de Pernambuco

As experiências selecionadas em Pernambuco [Silva (1994)] “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 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”.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

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 deu-se a partir de entrevistas com técnicos do setor público e de consultorias privadas que trabalham com a problemática municipal. Ao final, foram sintetizadas cinco experiências, localizadas nos seguintes municípios: Afogados da Ingazeira, Mirandiba, Poção, Santa Cruz do Capibaribe, e Santa Maria da Boa Vista.

3.1.1 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, dessa 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 sete representantes de cada comunidade, os quais se ocupariam dos temas *saúde, economia e educação*; (ii)

conselhos-pólo, formados por dois representantes de cada conselho comunitário, para sistematizar as demandas e propostas das comunidades; e (iii) conselho geral municipal, formado por um representante de cada conselho-pólo, mais o secretariado do município, para hierarquizar as prioridades e mediar 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 por meio 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 e a Cooperativa de Pequenos Produtores — a qual passa por dificuldades atualmente.

Fatores Determinantes do Êxito ¹¹

- a) “na base da experiência de Afogados está a atuação da Diocese (Igreja Católica) e do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais”;
- b) “a experiência mostra a possibilidade de enfrentamento das dificuldades agravadas periodicamente pelas secas, por meio da participação organizada das comunidades nas estruturas de poder”; e

¹¹ Os *fatores determinantes ou limitantes do êxito*, assim como as *propostas e recomendações*, serão sempre apresentados entre aspas 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, mas procurou-se manter a fidelidade em relação ao original.

c) “esse processo vem mostrando e se beneficiando do amadurecimento político das lideranças comunitárias”.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Fatores Limitantes do Êxito

a) “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, característica que se repete como fator limitador do aproveitamento econômico das terras nessa região”; e

b) “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”.

3.1.2 Experiência de Mirandiba

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

Período: Década de 90.

Iniciativa: Prefeitura Municipal.

Tipo de Intervenção: Desenvolvimento institucional e 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, associado à mobilização da população, com o intuito de superar o nível de pobreza que caracteriza a localidade.

A partir da 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, entre outros resultados: (i) a

instalação de uma fábrica de material de construção, que tem permitido a redução dos custos das obras públicas e viabilizado o saneamento de 50% da cidade, além de projetos habitacionais populares; (ii) a implantação de projetos de eletrificação rural (com uso de alternativas eólica e solar), em convênio com a Universidade Federal de Pernambuco, o que tem possibilitado o bombeamento de água subterrânea e a diversificação da produção agrícola (introdução de hortaliças, fruticultura); (iii) a criação de Parque de Preservação Ambiental (1 000 ha), em colaboração com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte; (iv) o acompanhamento nutricional de crianças, por meio do trabalho de 27 agentes de saúde, os quais também ministram noções de higiene e selecionam os casos mais graves a serem encaminhados aos hospitais da região; (v) a capacitação de professores, a implantação de ensino pré-escolar na zona rural, a municipalização da merenda escolar (as compras são feitas junto aos produtores locais), o transporte de alunos da zona rural que prosseguem seus estudos na cidade (após a 4ª série do 1º grau — convênio com a Fundação de Assistência ao Estudante — FAE), a implantação de escola de informática (convênio com PROEDUCAR/Fundação Banco do Brasil), e a criação de turmas para educação de adultos nas zonas rural e urbana; (vi) a utilização de máquinas para trabalhos nas *frentes de emergência*, com o intuito de dirigir o trabalho humano para projetos em regime de mutirão para reforma e construção de suas próprias residências ou de equipamentos comunitários; (vii) a criação da Cooperativa de Consumo dos Servidores, sendo as compras dirigidas para a oferta gerada no próprio município; e (viii) o 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

a) “essa experiência mostra como o avanço político pode enfrentar condições extremamente adversas. Com

criatividade, determinação e trabalho pode-se conseguir fazer muito, se considerados os poucos recursos disponíveis”;

b) “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”.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

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”.

3.1.3 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, e é baseada num sistema produtivo familiar, cuja comercialização dá-se por meio de intermediários que conectam a produção local e a revende aos mercados consumidores regional, nacional (US\$250,000 vendidos no Brasil em 1993) e internacional (US\$100,000 vendidos para Bélgica e Portugal em 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 carretéis) e os custos de transporte. Um empresário local montou uma fábrica de lacê e passou a adquirir a linha em grandes quantidades, e a rebobinação passou a ser local, 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.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Está em curso a implantação de uma cooperativa das
rendeiras, com financiamento do Programa de Geração de
Emprego e Renda do Banco do Nordeste do Brasil
(BNB)/Fundo Constitucionacional do Nordeste (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

- a) “o artesanato se firmou ao longo do tempo, porque existia
um mercado já formado (no Brasil e no exterior) 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”;
- b) “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) “a maior dinamização do município está dependendo da
ampliação da capacidade produtiva e de melhores condições
para a produção e comercialização da renascença”;
- b) “em Poção, o desempenho da gestão municipal representa
certamente um fator limitante mais forte que em qualquer das
outras experiências analisadas”.

3.1.4 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, partiu 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 constituía no aproveitamento de retalhos de tecidos para a produção de roupas populares, colchas e lençóis, hoje representa um dos mais prósperos comércios municipais de Pernambuco. Compradores de todo Brasil visitam a cidade, que atualmente 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 têm 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, e faz frente até mesmo às flutuações do mercado nacional, dada sua flexibilidade, o que lhe permite redirecionar a oferta de acordo com mudanças estéticas e de poder aquisitivo da demanda.

O efeito perverso dessa dinâmica econômica tem como consequência a atração de migrantes. O crescimento demográfico no período de 1980/1991 foi da ordem de 81,42%. As expansões das favelas, o aumento da criminalidade e a insuficiência da infra-estrutura de educação e saúde são indicadores de que o crescimento da economia local deu lugar a uma relação de dependência da região à 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, a qual passou a dominar toda a região atualmente 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”.

3.1.5 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 em que incentivos governamentais, associados à disponibilidade de solos de boa qualidade e à proximidade do rio São Francisco, induziram a implantação de grandes projetos privados de irrigação. Isso transformou o município em produtor de uva e vinhos, tomate, melão, manga e aspargos, além dos produtos tradicionais (arroz e cebola, por exemplo).

A dinamização da economia local gerou um novo efeito polarizador no panorama da região, o 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 e modernizar a gestão municipal, tornando-a capaz de assumir as funções clássicas de educação, saúde e 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 serviços — a 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, e habitação popular) mais baratas, nas quais os recursos investidos permaneceram integralmente no município, além de produzirem benefícios efetivos para as camadas mais pobres da população.

Fatores Determinantes do Êxito

- a) “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”;
- b) “uma característica do crescimento da irrigação em Santa Maria da Boa Vista é o fato de que é feita com base em grandes empresas privadas voltadas para a exportação”;

c) “o crescimento econômico do município foi o fator determinante das transformações por que passou a gestão local. A melhoria e modernização da administração municipal tiveram de responder aos requisitos de prestação de serviços básicos de infra-estrutura física e social que a dinâmica da economia local exigia”;

d) “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”;

e) “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 Cia. Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), permitiu a formação de uma aliança política que promoveu a renovação da prefeitura do município”.

Fatores Limitantes do Êxito

a) “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”;

b) “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, o que gera problemas econômicos e sociais. Isso é um fator de desmobilização”;

c) “deve ser considerada uma preocupação no que se refere à sustentabilidade, 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”.

3.2 Experiências de Desenvolvimento Local Sustentado no Estado da Bahia

O processo de seleção das experiências avaliadas começou com entrevistas realizadas com técnicos e profissionais que trabalhavam em órgãos estaduais, e que acumulavam conhecimentos sobre o interior do estado [Bahia. Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia (1994)]. Por força da extensão territorial da Bahia (500 mil km), e do número de municípios que o compõem (415), foi necessário agregar um outro critério, sem o qual era difícil obter uma base de conhecimento uniforme e objetiva a partir da qual trabalhar. Optou-se 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. “Nessa publicação, aparecem notícias enviadas pelos correspondentes municipais referentes às atividades mais importantes acontecidas nos municípios, seja na prefeitura, seja em instituições representativas da sociedade e de setores da atividade econômica, como a agricultura, o comércio e outros”.

Os dezoito municípios selecionados¹² foram visitados e as informações foram coletadas a partir de dois instrumentos: (i) o primeiro foi dirigido a orientar as entrevistas com

¹² *Uma amostragem foi feita de modo a se ter uma seleção representativa de todos os anos e meses cobertos daquela publicação, chegando-se ao número de 250 exemplares, o que representava pouco menos de 30% do universo total. 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 e mais representativo das diferentes regiões econômicas do estado. Chegou-se então a um grupo de vinte municípios, posteriormente reduzido para quatorze, a partir de informações obtidas por meio de contatos feitos com as prefeituras, escritórios regionais da Empresa Baiana de Desenvolvimento da Agricultura e, sempre que possível, com as pessoas citadas nas referidas matérias. A esses quatorze municípios foram agregados, intencionalmente, mais quatro localizados muito próximos a alguns daqueles.*

funcionários municipais, e 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, para captar elementos que permitissem conhecer e avaliar o grau de organização comunitária, a experiência comunitária acumulada e a relação com o governo local.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

A escolha final das quatro experiências avaliadas deu-se 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, e Ipiaú.

3.2.1 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 — por exemplo, Banco do Brasil.

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 baiano. Com a anuência do prefeito, decidiu-se trabalhar com quarenta comunidades rurais, as quais 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, apoiado no diagnóstico das comunidades e identificadas as necessidades sociais mais urgentes, foi 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: i) ampliar os níveis de participação por meio da organização das famílias componentes das comunidades atendidas; ii) resgatar sua capacidade de ajuda mútua e a sua rede de solidariedade; iii) reforçar os vínculos das comunidades, por meio da reflexão e tomada de consciência de suas necessidades, de seus recursos e das potencialidades da ação coletiva; e iv) 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, para que sua discussão favorecesse a busca de soluções. Resumos gerais foram preparados para debate

em reuniões de líderes comunitários e funcionários da prefeitura.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Como somente um projeto seria levado a cabo com recursos da SIDA, a comunidade optou por implementar o abastecimento de água por meio da perfuração de poços artesianos, e construção de um chafariz para levar a água a diferentes lugares de cada comunidade. No final de 1990, 36 comunidades dispunham de abastecimento de água. Na atualidade, duas dessas comunidades ampliaram o serviço, com a implantação de 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, e comprometeu-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 terminavam a 5ª série do primeiro grau, e 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. A área (27 ha da fazenda Xavantina) foi doada por um empresário da região.

De todas as comunidades inicialmente envolvidas, apenas três desistiram, por problemas de organização interna e dúvidas quanto ao sucesso do projeto. Hoje, existem mais de quatrocentas famílias servidas com 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, continuam em operação os mecanismos e procedimentos de gestão coletiva com a participação dos diferentes atores locais. Há que se 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 mudou bastante, pois a prefeitura passou a assumir responsabilidades crescentes em relação ao projeto, mas não o suficiente para que se propusesse a empregar o mesmo modelo em outros projetos de interesse da comunidade.

Fatores Determinantes do Êxito

- a) “organização dos potenciais beneficiários do projeto, entendida como um dos objetivos e tarefa prioritária a ser desempenhada/fortalecida”;
- b) “elaboração dos diagnósticos pelos próprios beneficiários do projeto, de forma a lhes permitir identificar, conhecer, refletir e conceber soluções para seus problemas”;
- c) “participação direta ou indireta do governo municipal, tornando-se (no caso descrito, de forma inicialmente marginal, mas crescente) parte integrante do esforço”;
- d) “redução de custos, de maneira a permitir que o projeto e suas ações possam ser gerenciadas pelos próprios beneficiários”.

3.2.2 Experiência de Ipiaú

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

Período: Iniciada em 1963.

Iniciativa: Prefeitura Municipal.

Tipo de Intervenção: Ampliação/diversificação da base econômica.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Descrição Sumária: Na época, a região cacauzeira baiana enfrentava períodos de seca que deram origem a muito desemprego. Ipiaú fazia parte da rota dos migrantes que se dirigiam a outras áreas agrícolas, como Jequié e Jaguaquara. A prefeitura de Ipiaú acabara de adquirir uma fazenda de 70 ha e foi convencida a permitir que setenta 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 para auxiliar as pessoas mais carentes do município.

A área foi dividida em lotes de 2 000 m² por produtor — todos com disponibilidade de água —, 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. Da venda desse produto foram obtidos 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 deu-se por meio do aluguel de terras com disponibilidade de água, onde foram criadas as *hortas do povo*. Os serviços de saúde e educação são oferecidos pela infra-estrutura instalada na própria fazenda. Atualmente, a assistência técnica é de responsabilidade da CEPLAC, a qual mantém o assessoramento às hortas e à fazenda pela presença de um engenheiro agrônomo. As despesas com combustíveis e reparo do veículo utilizado são de

responsabilidade da prefeitura. Além das atividades produtivas inicialmente propostas, outras têm sido agregadas — por exemplo, a piscicultura e a 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, e podem-se encontrar experiências semelhantes atualmente em Jequié e Itabuna. *Não obstante o projeto estar consolidado e as quase cem famílias que hoje moram na fazenda disporem 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, pois pelo menos quatrocentas pessoas têm trabalho permanente (fazenda e hortas).

Fatores Determinantes do Êxito

- a) “a participação da prefeitura e a organização dos beneficiários são dois pontos fundamentais no sucesso do empreendimento”;
- b) “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”.

3.2.3 Experiência de Campo Formoso

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

Período: Iniciada há dez anos, aproximadamente.

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 nas 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 há 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 têm 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 têm sido feitos em matéria de programas de saúde e educação. A saúde é praticamente

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

municipalizada, e seus componentes mais importantes são os *atendentes rurais*, 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, mais a colaboração de outros profissionais de Salvador”.

Na área de educação, na qual 75% dos profissionais pertencem aos quadros da prefeitura, a administração local mantém um programa de creches que fornece alimentação às crianças, e atende 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 vem por meio de reprodutores e matrizes caprinas (ressarcidas com duas crias após dois anos), e elementos para a construção de apriscos e produção de palma forrageira.

Fatores Determinantes do Êxito

- a) “a firme determinação do governo local de municipalizar a saúde, ao definir programas e estratégias de ação”;
- b) “apesar de mantidos com os escassos recursos da prefeitura, os serviços de extensão e assistência técnica rural têm permitido a produção solidária de alimentos pelos pequenos produtores”;
- c) “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, por meio do Conselho Municipal”;

d) “a possibilidade de contar com o apoio de grupo de profissionais capazes de dispor de recursos próprios e mobilizar os recursos de terceiros”.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

3.2.4 Experiência de Barreiras

Localização: Município de Barreiras, região homogênea e administrativa de Barreiras, região 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 *déficit* em matéria de educação, habitação, 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; e
- 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, para identificar as unidades territoriais de planejamento e ação municipal. Definido o ordenamento territorial, a prefeitura passaria a preparar projetos de investimento, os quais deveriam contar com financiamentos próprios ou de programas estaduais ou bancos de desenvolvimento (BNB, BNDES).

A partir do diagnóstico, ficou claro que o município era um grande importador de produtos hortigranjeiros. 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 t 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, para que vendessem sua produção diretamente ao consumidor; e
3. *Objetivo de Geração de Emprego:* Criar mil empregos diretos no processo produtivo de comercialização, com uma renda assegurada de um salário-mínimo.

Apesar de problemas financeiros da prefeitura, o programa formou um cinturão verde próximo à cidade de Barreiras. Dados disponíveis dão conta de uma produção estimada em 1 300 t de hortigranjeiros neste ano (1994), o que corresponde 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 de preços mais acessíveis.

A prefeitura de Barreiras tem outros programas em funcionamento ou prestes a serem instalados como, por exemplo, 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, que cobrirá, em quatro anos, uma área aproximada de 120 mil 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”.

3.3 Síntese dos Fatores Determinantes /Limitadores do Sucesso Obtido

Das análises disponíveis sobre experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local sustentado 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 administrações com um mesmo compromisso e uma mesma linha de trabalho. Esses casos freqüentemente ocorrem como resultado de processos de organização social que dão origem a lideranças que se transformam em administrações de estilo mais democrático e visão muitas vezes mais profissional. Esses mesmos eventos sugerem a necessidade de institucionalizar formas de participação como uma estratégia para tornar mais permeáveis as relações entre a administração municipal e a cidadania, o que criará condições para que se logre uma continuidade administrativa pela via do controle social sobre as políticas públicas em nível local.

Tal 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 — a mais objetiva e isenta possível — 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 ocorre em outras regiões com 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 permitem superar o ciclo vicioso da indigência, dependência e clientelismo. Está claro que uma das prioridades deve ser a capacitação institucional que possibilite 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 já mencionadas do modelo alternativo de gestão que viabilizará um desenvolvimento local sustentável.

A análise dos fatores condicionantes das experiências avaliadas aponta na direção de algumas afirmativas que ajudam a balizar ações a serem patrocinadas, no futuro, pelo Projeto ÁRIDAS e seus desdobramentos. É certo que devem ser feitas ressalvas em relação às *observações* em que tais afirmativas estão baseadas, particularmente no que se refere ao número de estados que lograram concluir seus trabalhos e fornecer elementos para uma síntese. Entretanto, a despeito de algumas precauções, os elementos coletados permitem esboçar um elenco de referências para reflexão e discussão.

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 e de modelos genéricos. Modelos de gestão e planejamento sempre terão de estar adaptados às condições de cada grupamento de casos, seja em termos do município com que se lide, 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 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 até 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 bem-sucedidas.

Um outro traço frequentemente 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* em 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, o que inviabiliza 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, o nível *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 provocam processos de desenvolvimento local que acabam transformando o município onde estas se dão num pólo 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 que haja transformações permanentes. Esse não é o perfil de uma experiência exitosa e

sustentável no longo prazo, e sim a reprodução de um modelo de desenvolvimento do tipo *centro—periferia* no contexto do Semi-Árido. Nesse caso, podem ser incluídos os municípios de Santa Maria da Boa Vista e Santa Cruz do Capibaribe.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

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 coincidiram com o momento em que se diversificaram e ampliaram 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 parece ser 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 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 é relacionado com o amadurecimento de processos de participação, os quais, por esta e outras razões, devem ser prestigiados.

A necessidade de incrementar o envolvimento e organização dos potenciais beneficiários de projetos também mostrou-se

evidente. Do tipo de envolvimento dependerá o nível de comprometimento com o projeto e seus resultados. A 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 esse assunto, as experiências analisadas mostram que a participação carece de estruturas, canais e efetivos instrumentos institucionalizados, para que 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.

4 Algumas Lições para o Futuro

As avaliações dos sistemas de governo e das experiências exitosas voltaram-se naturalmente na direção de elementos estruturadores de um novo modelo de gestão para a região. Talvez fosse conveniente usar de cautela e afirmar que, em alguns casos, trata-se de elementos que devem compor a pauta de um processo orgânico de descentralização em nível nacional e o conseqüente fortalecimento dos governos locais. As diferenças mais marcantes se refeririam mais freqüentemente à: (i) exclusão dos municípios de capitais e regiões metropolitanas que, por sua condição de pólos de desenvolvimento regional, sempre atraem um maior dinamismo para as suas bases econômicas, embora deva ser destacado que estes drenam também, e proporcionalmente, um contingente maior de miseráveis; e (ii) intensidade com a qual os diferentes elementos se manifestam, o que guarda proporcionalidade em relação à situação relativa das macrorregiões nas quais se inserem os municípios analisados.

De forma muito sintética passamos a destacar aqueles tópicos que concentraram maior atenção ao longo do trabalho e que deveriam, obrigatoriamente, compor a pauta de futuros trabalhos que visem ao fortalecimento dos sistemas locais de governo e à multiplicação das experiências de desenvolvimento local sustentado. Os pontos destacados reproduzem aqueles levantados pelos trabalhos desenvolvidos pelas equipes estaduais, e reproduzem, na sua maioria, questões que parecerão óbvias. Nesse sentido, chamamos atenção para a necessidade de lançar luz e propor soluções em relação ao que se segue.

1) Definição, da forma tão precisa e específica quanto possível, de campos, temas e formas de aperfeiçoamento e capacitação das estruturas e equipes locais de governo. Rever estruturas/procedimentos e preparar pessoal pode ser útil, mas também pode significar um sorvedouro de recursos, caso não se desenhe uma estratégia clara e precisa de atuação.

2) Avaliação da possibilidade real de aperfeiçoamento da máquina arrecadadora dos municípios, por meio de uma análise do potencial tributário associado às suas (predominantemente fracas) bases econômicas. Por razões óbvias, na maioria dos municípios, a revisão das estruturas e instrumentos de arrecadação deve ser precedida/acompanhada pela prioridade a ser ao fortalecimento da base econômica do município.

3) Definição do papel e limites da assistência técnica externa aos governos locais (prestadas por ONGs, organizações governamentais estaduais e federais, igrejas, organismos internacionais, etc.), aí incluída a necessidade de se evitar o *assistencialismo*. A diferença entre o *fornecimento do peixe* e o *ensinamento do pescar*, também por razões óbvias, é fundamental. A sustentabilidade de algumas inovações na gestão local, assim como de algumas iniciativas de desenvolvimento local, só perduram enquanto permanece a ajuda externa. Percebe-se muitas vezes que experiências aparentemente bem-sucedidas desaparecem quando cessa a

entrada de recursos externos, o que garante que a ação não assentou raízes e, portanto, não garantiu a sua própria sustentabilidade. Esse ponto pode incluir ainda a definição do papel a ser cumprido pelas ONGs na perspectiva de uma possível co-gestão de serviços e da promoção de projetos de desenvolvimento.

4) A criação de condições favoráveis à superação da *cultura clientelista* e dos esquemas políticos manipuladores. O desenvolvimento local sustentável é parte e resultante de um processo de desenvolvimento integral que inclui necessariamente a introdução de mudanças na cultura política da região.

5) A instrumentalização do planejamento nas esferas local, estadual e regional. Planos, programas e projetos formulados pelas três esferas de governo não podem deixar de apresentar um mínimo de sintonia. Nesse conjunto, é obrigatório incluir a formação de associações de municípios ou outras formas de organização que reúnam governos locais em torno de objetivos comuns a uma microrregião. A escassez de recursos (de toda ordem) torna inevitável a necessidade de se desenvolverem processos mais orgânicos de definição de prioridades e implementação de ações governamentais. Aperfeiçoar a articulação entre os executivos e legislativos locais também deve constar como objetivo de mudança nessa pauta.

6) A composição de estratégias e instrumentos voltados para a municipalização de serviços públicos fundamentais, particularmente no caso do saneamento, educação e saúde. Embora esses sejam os campos que mais longe foram em matéria de descentralização, ainda é longo o caminho a ser percorrido, principalmente no caso dos municípios mais pobres. É nesses casos — tanto dos *serviços*, por serem essenciais do ponto de vista social, quanto dos *municípios*, por não disporem de condições para desenvolver iniciativas isoladas — que a universalização do atendimento das populações assume caráter ainda mais emergencial.

7) A instrumentação da participação popular, por meio da criação de canais permanentes e estáveis de representação, o que favorece a articulação entre a *democracia representativa* e a *democracia participativa*. O fortalecimento das organizações comunitárias e o fomento de sua capacidade de reflexão é elemento quase sempre presente, tanto nos casos de experiências bem-sucedidas de gestão local, quanto na promoção do desenvolvimento sustentável.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

Referências Bibliográficas

- AFONSO, J. R. R. Evolução real e estrutura da receita dos municípios não-capitais: 1988-1991. 1992. mimeo
- AFONSO, J. R. R. e SILVA, M. C. *Análise econômica das finanças do município do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas*. 1993. Estudo elaborado para a Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura do Rio de Janeiro.
- BAHIA. Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Avaliação das experiências exitosas de municipalização no estado da Bahia*.— Salvador: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CONDER, ago. 1994.
- BAPTISTA, José M. P. *Avaliação do sistema municipal de governo - estado da Bahia*.— Salvador: Projeto ÁRIDAS, SEPLAN/IICA, out. 1994. Relatório Preliminar
- BRASIL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação - SEPLAN-PR. *Plano de trabalho dos estudos de avaliação de âmbito regional e estadual*.— Brasília: Projeto ÁRIDAS, Grupo VI - Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão, mai. 1994.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil: receita e despesa dos municípios - 1985/86/87*.— Brasília, 1993.
- BREMAEKER, François E. J. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano XL, n.209, out/dez 1993.
- BUARQUE, Sergio C. *Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco*.— Brasília: 1994. Relatório técnico elaborado para a SEPLAN/IICA.

CARTA de Brasília. *In: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organizado por Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTÁVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

CARVALHO, Horácio Martins. *Padrões de sustentabilidade: uma medida para o desenvolvimento sustentável.*— Curitiba: 1993. mimeo

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.

_____. *Todas as crianças na escola. In: Educação e desenvolvimento municipal.*— São Paulo: 1993.

COELHO, Franklin D. O município como agente de desenvolvimento econômico. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v.41, n.210, jan./mar. 1994.

DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal.*— São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. *O novo contexto da gestão local. In: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*, 1993; Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - IIED. *Environment and Urbanization*, v.4, n.2, out. 1992.

-
- FONSECA, Graziani G. e NÖBREGA, Fábio C. G. *Avaliação de experiências exitosas de municipalização no Piauí.*— Teresina: Projeto ÁRIDAS, set. 1994. (Notas Técnicas, n.2)
- GALINDO, Osmil. *Avaliação do sistema municipal de governo - Pernambuco.*— Recife: Projeto ÁRIDAS, SEPLAN/IICA, out. 1994. Relatório Final
- GONÇALVES, Marcos F. R. *Município no Brasil.* Convênio IBAM/Fundação Hanns Seidel.— Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Sistema de informações sobre projetos e experiências inovadoras_(SIPE).*— Rio de Janeiro: IBAM, 1988. 2v.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Mapa da Fome.*— Brasília: 1993.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA. *Projeto ÁRIDAS: 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, 1994. mimeo
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.*— São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LOBO, Thereza L. S. *Descentralização: uma alternativa de mudança.* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, v.1, p.14-24, jan./mar. 1988.

LOBO, Thereza L. S. Descentralização e revisão constitucional. *In*: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP.

SISTEMAS
MUNICIPAIS DE
GOVERNO E
DESENVOLVIMENT
O SUSTENTAVEL
NA REGIAO DO
SEMI-ARIDO
BRASILEIRO

NEVES, Gleisi Heisler. Descentralização governamental, município e democracia.— Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

NOGUEIRA, H.; SIMÕES, J. G. e ALMEIDA, M. A. *Experiências inovadoras de gestão municipal*.— São Paulo: Polis, 1992.

RABI, Nidia Albessa de. Municipalização de Serviços Públicos. *In*: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro.

REZENDE, Fernando. A Descentralização Forçada. *In*: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro.

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. *In*: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro.

SATO, Ademar K. O interesse pela descentralização. SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1993, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro.

SILVA, Gerson Victor. *Avaliação das experiências exitosas de municipalização* - Pernambuco.— Recife: Projeto ÁRIDAS, out. 1994. Relatório Final

MARANHÃO. Superintendência do Interior. *Intercâmbio de experiências de administrações locais*.— São Luis: 1988.

TINÔCO, Dinah dos S. *Análise do sistema municipal de governo no Rio Grande do Norte*.— Natal: Projeto ÁRIDAS, SEPLAN/IICA, out. 1994. Relatório Preliminar

(Originais recebidos em novembro de 1996, revistos em abril de 1997.)