

Gestão Municipal: O Que Há de Novo nos Aparatos Institucionais das Administrações Municipais? (Estudo de Caso da Zona Homogênea¹ do Litoral Norte - RN)

Autoria: João Matos Filho, Dinah dos Santos Tinôco

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo compreender a atual gestão municipal no contexto da descentralização das políticas públicas e de maior participação e democratização das relações Estado X Sociedade. Buscou apreender as características dos principais atores: prefeitos, vereadores, organizações da sociedade civil, funcionários públicos, bem como estruturas e procedimentos adotados pelos aparatos político-institucionais dos municípios que integram a Zona Homogênea do Litoral Norte - RN, com destaque para as atuais formas de prestação de serviços e a composição das finanças públicas municipais. Utilizou-se de pesquisa de campo realizada em treze dos dezenove municípios que integram a citada ZH. Os resultados mostraram, entre outros, que o grau de escolaridade dos prefeitos é elevado, diferentemente do que foi observado em relação aos vereadores; o tamanho da máquina administrativa não está diretamente relacionada com o porte dos municípios; observou-se o estabelecimento de parcerias entre governo e organizações da sociedade civil na implementação e gestão de políticas e de investimentos sociais; constatou-se também mudanças no sentido de uma gestão financeira mais eficiente em termos de captação de recursos e gerenciamento de despesas. Enfim, observa-se um certo avanço na capacidade gerencial das administrações municipais analisadas e um papel mais relevante por parte das organizações sociais na gestão das políticas públicas.

Introdução

A descentralização é atualmente uma tendência mundial, observada tanto no âmbito dos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. A partir dos anos oitenta, a descentralização ganhou novos adeptos, a exemplo de organizações multilaterais que passaram a preconizá-la.

No plano da cooperação técnica internacional, a Organização Mundial de Saúde(OMS) e a Organização Pan-Americana de Saúde propuseram a descentralização e a integração dos serviços de atenção à saúde e ajudaram a construir o desenho institucional dos serviços públicos de saúde pública no Brasil concretizado no Serviço Único de Saúde-SUS, no qual a esfera municipal assume caráter estratégico como instância básica de execução de atividades descentralizadas (Castro, 1991).

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação-FAO, recomendou em seu estudo de 1988 “Potencialidades del Desarrollo Agrícola e Rural em América latina y el Caribe”, a descentralização dos sistemas de planificação agropecuária na América latina como forma de incrementar a participação dos grupos sociais na tomada de decisões dentro dos processos de planificação e de instrumentação das políticas (ONU, FAO, 1990).

No que diz respeito às organizações internacionais de financiamento, o Banco Mundial, abandonou a sua estratégia de “desenvolvimento rural integrado”, vigente até a primeira metade dos anos 1980 e passou a recomendar o financiamento de pequenos projetos comunitários, identificados, planejados e executados pelas próprias comunidades rurais. Foi em defesa dessa nova estratégia que no início da década de 1990 o Banco Mundial engajou-se num amplo movimento em defesa da descentralização e da participação das organizações

comunitárias na gestão dos projetos por ele financiados. Essa opção pela descentralização deveu-se a estudos que comprovaram maior êxito dos projetos que contaram com participação popular (Stiglitz, 2.000).

O processo brasileiro de descentralização iniciado com a redemocratização nos anos oitenta, ampliado pela Constituição Federal de 1988 e influenciado pelas instituições de fomento internacionais, conferiu às prefeituras municipais e as organizações da sociedade civil, um papel renovado como responsáveis pela implementação de políticas públicas e de promoção do desenvolvimento local, ao contrário do passado, quando as atividades fundamentais das gestões públicas municipais se concentravam na administração do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na execução de pequenos investimentos em infraestrutura física e social, e, na prestação de alguns serviços de educação e saúde.

Para assumir as novas responsabilidades que lhes foram sendo transferidas nos campos das políticas públicas e do desenvolvimento local, as administrações municipais tiveram que ser ampliadas em termos gerenciais e funcionais, ainda que a descentralização das receitas não tenha ocorrido na mesma proporção, pois, na realidade, muitos municípios continuaram dependentes das transferências constitucionais e negociadas, nas quais o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é preponderante.

O objetivo do presente trabalho é compreender o tipo de gestão prevalecente na Zona Homogênea do Litoral Norte – ZHLN, visando apreender o que há de novo nas administrações municipais. Nesse sentido examinou as características e estruturas dos aparatos político-institucionais dos municípios que a compõem. Para tanto privilegiou a compreensão das seguintes variáveis: os principais atores (prefeitos, vereadores organizações da sociedade civil e conselhos gestores), o aparato institucional-administrativo municipal (as secretarias municipais), os funcionários municipais, as modalidades de prestação de serviços e de execução de obras, as finanças públicas municipais (grau de dependência e comprometimento das receitas, fontes e esforços de arrecadação e despesas com pessoal).

É importante a análise do conjunto das variáveis acima especificadas para melhor compreender os formatos institucionais e operacionais da gestão municipal no estado do Rio Grande do Norte. Atualmente, os maiores problemas enfrentados pela descentralização dizem respeito ao baixo poder de arrecadação e à falta de autonomia financeira dos entes locais, além de deficiências técnicas, institucionais e operacionais. A descentralização no Brasil se dá principalmente no nível de um federalismo fiscal mediante redistribuição de recursos às varias esferas de poder e no âmbito de algumas políticas públicas, como é o caso das políticas de assistência social, educação e saúde, sem que exista todavia um verdadeiro programa nacional de descentralização(Arretche, 1996).

A descentralização é um conceito que apresenta várias dimensões. Jacques Baguenard (1996: 6-8), sublinhou a grande diversidade de usos que faz da descentralização “*uma palavra talismã*” que refere-se ao mesmo tempo à autonomia local , ao princípio fundamental do estado federativo e ao consenso geral que lhe é favorável, independente de corrente ideológica ou política.

Numa perspectiva jurídica (...) *a descentralização supõe a existência de uma pluralidade de centros autônomos de decisão, exige que órgãos locais tenham a administração jurídica de suas atividades, quer dizer que eles sejam livres para adotar no que diz respeito às leis e regulamentos, a decisão que lhes aprouver. Tal é a verdadeira descentralização.* (P. Eisenmann,1948, apud Jacques Baguenard,1996 :11 - tradução livre)². Essa autonomia não é logicamente absoluta pois a Constituição Federal estabelece limites que devem ser obedecidos. Esse conceito mostra as três condições da descentralização jurídica especificadas pelo autor:

- a) a existência de uma esfera de competência e atividades específicas dos poderes locais.
- b) atividades próprias de responsabilidade dos poderes locais independentes do poder central,

c) gestão autônoma das autoridades locais relativas as suas competências próprias .

Uma breve caracterização da Zona Homogênea do Litoral Norte permite uma melhor compreensão do objeto de estudo. Essa Zona Homogênea é formada por 19 municípios, possui uma população de 169 mil pessoas (IBGE,2.000), que é equivalente a 6% da população do Rio Grande do Norte. Em termos de distribuição da população, 54% situam-se na área urbana e 46% na área rural. Ocupa um território de 8.484 Km², ou seja 15,97% do território estadual. Observa-se baixa densidade demográfica dos seus municípios, sendo o maior município da zona homogênea, João Câmara com 29.000 habitantes e o menor Galinhos com 1.700 habitantes. A população média por município é de 8.900 pessoas.

A economia da região é marcada por três ecossistemas bem distintos, isto é, a costa litorânea, onde predominam as atividades pesqueiras e o turismo; uma região de transição, antigo espaço de produção de algodão, sisal e pecuária bovina, hoje marcado por focos de agricultura e pecuária modernizados, ao lado de culturas de subsistência; e, o sertão caracterizado pela semi-aridez e pelas secas periódicas. As atividades agropecuárias tradicionais sofrem com o regime pluviométrico irregular, daí existirem muitos espaços sem ocupação econômica. Ocorreu o esgotamento do modelo da agricultura tradicional apoiado no sisal, no binômio algodão/gado, associado com culturas alimentares, o qual entrou em crise com a abertura comercial, a concorrência das fibras sintéticas e a praga do bicudo notadamente nos anos oitenta. O sisal, que, juntamente com o algodão, eram as principais atividades econômicas da Zona Homogênea nos anos cinquenta e sessenta, entraram em estagnação e declínio em face dos seus baixos níveis de produtividade e pela conseqüente impossibilidade de concorrência nos mercados nacional e internacional. As culturas de subsistência associadas ao antigo binômio são muito vulneráveis. Registra-se ainda na região a presença marcante de assentamentos de reforma agrária. Apesar da aridez, trata-se de uma região com disponibilidade de água no subsolo, cortada por vales úmidos no litoral oriental, onde se desenvolvem a horticultura e a fruticultura irrigada, a avicultura empresarial e a produção de grama em escala industrial, além da exploração do coqueiro em regime de sequeiro e de irrigação. A exploração da atividade turística junto com a pesca e a carcinicultura bem como a ovinocaprinocultura começam a despontar com perspectivas econômicas visto que seis dos seus municípios situam-se na zona litorânea do estado.

Este trabalho originou-se de pesquisa de campo, de pesquisa documental e de consulta popular efetuada em treze dos dezenove municípios que integram a referida Zona Homogênea no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte concluído em outubro de 2002. Pesquisa essa que visou dar subsídio a elaboração de um modelo de gestão para a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito local e regional.

O trabalho foi estruturado em três partes, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira parte aborda características dos atores das administrações municipais, tais como: prefeitos, vereadores, organizações da sociedade civil presentes nos municípios. A segunda parte analisa os aparatos institucionais com destaque para as secretarias municipais, os funcionários municipais e as relações entre número de funcionários e o porte dos municípios. Examina ainda as modalidades de prestação de serviços e de execução de obras destacando as parcerias com associações e os conselhos gestores de políticas públicas. A terceira parte examina as finanças municipais, a composição das receitas, os elementos de despesas e os esforços empreendidos para melhorar a captação de recursos. Por fim, as Considerações Finais destacam alguns dos principais resultados obtidos com a pesquisa e aponta constatações à guisa de conclusão.

1- As Administrações Municipais:

1.1-Os representantes do executivo e do legislativo municipal

Com vistas a caracterizar as administrações municipais da Zona Homogênea do Litoral Norte foi feita uma análise do perfil dos prefeitos e dos vereadores, examinando suas principais características, tais como: idade, sexo, grau de instrução e ocupação profissional.

Os prefeitos dos municípios da Zona Homogênea do Litoral Norte estão na sua maioria situados na faixa de 30 a 49 anos (8 prefeitos), 4 prefeitos estão na faixa seguinte - 50 anos e mais, apenas 1 do total de 13 prefeitos está na faixa de 60 anos e mais. Isso evidencia uma mudança cultural em relação ao passado quando as lideranças regionais eram em geral formadas por membros mais idosos das tradicionais famílias plantadoras de algodão, criadoras de gado e donas de usinas de beneficiamento de algodão e sisal.

No que se refere ao gênero, doze dos treze prefeitos são do sexo masculino, confirmando a permanência de um traço cultural típico de uma histórica divisão do trabalho, com lenta transformação, onde os homens se ocupam predominantemente da gestão dos negócios e as mulheres das tarefas domésticas.

Quanto ao grau de instrução observou-se que a maioria dos prefeitos possui bom grau de escolaridade tendo em vista a realidade estadual, pois 4 possuem o terceiro grau completo e 5 terminaram o segundo grau. Logo, 9 dos 13 prefeitos encontram-se nas duas faixas destacadas de formação. Os demais dispõem de segundo grau incompleto - 2 prefeitos, e igualmente 2 encontram-se na faixa do primeiro grau (um completo e o outro incompleto).

A ocupação profissional dos Prefeitos Municipais demonstra diversidade com uma participação significativa de agropecuaristas, comerciantes e profissionais liberais. Segundo a pesquisa realizada junto aos prefeitos, 5 prefeitos municipais são agropecuaristas, ao lado de 5 profissionais liberais (entre os quais se incluem 01 (hum) médico, 01 (hum) advogado, 01 (hum) economista, 01 (hum) técnico agrícola e 01 (hum) aposentado), além de 3 comerciantes.

As Câmaras Municipais dos treze municípios pesquisados possuem no total 127 vereadores. Os municípios dispõem em média entre 09(nove) a 12 (doze) vereadores. Tal como ocorreu com os prefeitos, a maior parte dos vereadores, em torno de 74,8% situam-se na faixa etária até 49 anos. Todavia, diferentemente dos prefeitos, os vereadores apresentaram baixa escolaridade. Apenas 9,4% possuem o terceiro grau completo, 3,1% situam-se no terceiro grau incompleto. Enquanto apenas 28% do total de vereadores possuem o 2º Grau Completo. No que se refere ao 1º Grau, 31,5% dispõem do 1º Grau incompleto e 14,2% concluíram o 1º Grau.

Tal como ocorreu com os prefeitos, a profissão dos vereadores confirma a diversidade profissional. Os comerciantes representaram 19,7% (25 vereadores), em seguida 12,6% (16 vereadores) são professores, assim, mais de 55% do total integram essas três categorias profissionais, seguidos de motoristas, funcionários públicos, pescadores, entre outros.

Apenas três partidos, PFL, PMDB e PPB, no conjunto, respondem por 86,6% do total dos vereadores. Os dois principais partidos alinhados com o Governo, o PMDB e o PPB, respondem sozinhos, por 60,6% dos vereadores, o que significa um forte indício de que os Prefeitos Municipais têm maioria absoluta em todas as Câmaras Municipais, a julgar pelo fácil alinhamento dos partidos minoritários que não fazem oposição sistemática ao Governo que eventualmente estiver no exercício do poder.

As características dos representantes do executivo e do legislativo municipal mostraram que tanto os prefeitos quanto os vereadores são na sua maioria jovens, apresentam diversificação profissional, destacando-se a presença marcante dos agropecuaristas. Uma diferença marcante entre prefeitos e vereadores é quanto ao grau de escolaridade. Enquanto

dois terços dos prefeitos dispõem de bom grau de escolaridade(curso superior ou segundo grau completo), levando-se em conta a realidade estadual; apenas pouco mais de um terço dos vereadores possuem esse grau de escolaridade, demonstrando assim baixo nível de escolaridade daqueles que constituem em termos legais os representantes, ou melhor, porta-vozes da população.

1.2- As Organizações da Sociedade Civil

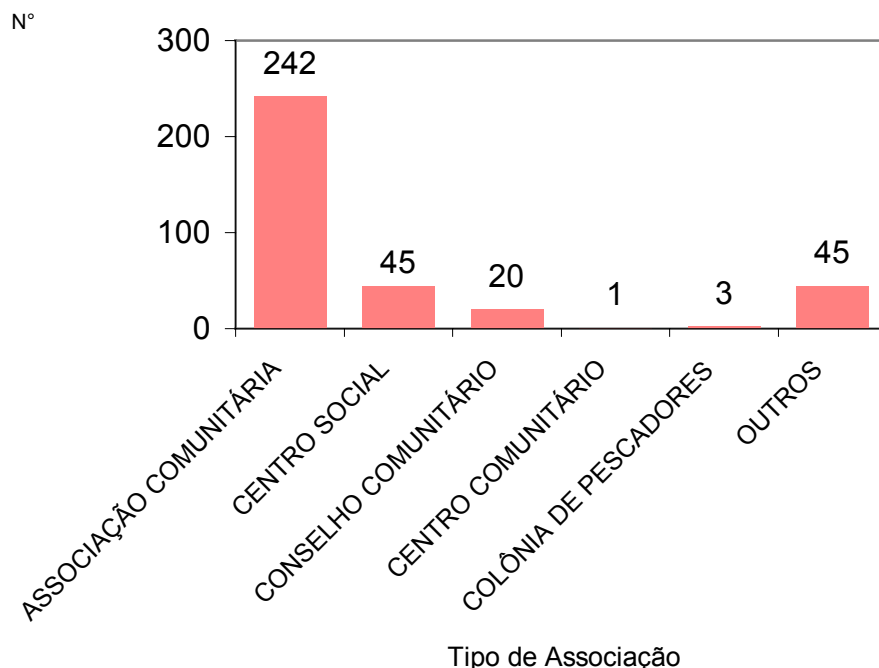
A democratização das sociedades, em geral, vem acompanhada do crescimento das organizações sociais que passam a se responsabilizar pela provisão de bens e serviços públicos. PUTNAM(1996:104) estudando a comunidade cívica na Itália ressaltou a importância das associações civis para a eficácia e a estabilidade do governo democrático pelos “efeitos internos” sobre o indivíduo bem como sobre seus “efeitos externos” sobre a sociedade. No que se refere aos “efeitos internos”, segundo o citado autor, *as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público*. Em relação aos efeitos externos, a “articulação de interesses” e “ a agregação de interesses” são intensificadas por uma rede de associações secundárias

A exemplo do que ocorreu em outras regiões do estado do Rio Grande do Norte, a Zona Homogênea do Litoral Norte foi palco de um crescimento vertiginoso de diversos tipos de organizações da sociedade civil. Nenhum tipo de organização da sociedade civil tem proliferado com maior intensidade em todo o Rio Grande do Norte e, particularmente, na Zona Homogênea do Litoral Norte, do que as associações civis, representativas de grupos de interesses ou executoras de projetos de âmbito municipal ou comunitário, e os chamados conselhos municipais de desenvolvimento e de gestão de políticas públicas.

Formalmente constituídos por lei municipal, no caso dos conselhos, ou mediante registro civil no caso das associações, essas organizações, hoje dotadas de baixa capacidade administrativa e financeira, portanto ainda incipientes, se devidamente apoiadas poderão representar um processo dinamizador de tomada de consciência e de organização que pode abrir caminho para a constituição de novas formas de articulação público-privado no processo de implementação de políticas públicas.

Foram identificadas 356 associações civis na Zona Homogênea do Litoral Norte, formalmente constituídas sob diferentes denominações, como associação comunitária, centro comunitário e outras, conforme gráfico 1. Essas associações têm tido participação ativa sob a forma de parcerias na implementação de políticas públicas e de desenvolvimento local inclusive mediante o estabelecimento de prestação de serviços e execução de obras junto às prefeituras municipais através de trabalhos comunitários e mutirão, o que será analisado nas modalidades de prestação de serviços e de execução de obras (item 2.1).

GRÁFICO 01 - NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES CIVIS SEGUNDO OS TIPOS



O item seguinte aborda o aparato institucional-administrativo municipal, ou seja, as secretarias municipais e seu quadro funcional, para depois analisar como se dão as modalidades de prestação de serviços e execução de obras, aspecto fundamental para a compreensão dos novos arranjos institucionais e operacionais que começam a despontar no cenário municipal brasileiro.

2 – O Aparato Institucional - Administrativo : As Secretarias Municipais e os Funcionários Municipais

O número de Secretarias Municipais varia entre um mínimo de 05 (cinco) e um máximo de 10 (dez) por município, sem relação direta com o tamanho da população e com o volume de demandas sociais.

Como pode ser observado no Quadro 01, abaixo, João Câmara, com 29,2 mil habitantes e Galinhos, com 1.767 habitantes, possuem, cada um, 07 (sete) Secretarias Municipais, enquanto isto, Angicos, com 11,6 mil habitantes, possui 09 (nove) Secretarias Municipais e 01 (uma) Tesouraria Municipal. Touros, com 27,9 mil habitantes e Taipu, com 11,5 mil habitantes, possuem o mesmo número, isto é, 08 (oito) Secretarias Municipais.

Quando se observam as secretarias presentes nos municípios, constata-se que apenas três municípios dispõem de secretarias de planejamento e que as secretarias setoriais de educação e saúde estão presentes em todos os municípios. Essas informações permitiram constatar que apesar de uma maior ênfase atribuída pela Constituição de 1988 a atividade de planejamento, essa atividade ainda não foi institucionalizada nos aparatos administrativos municipais.

QUADRO 01
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
POPULAÇÃO E SECRETARIAS SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO LITORAL NORTE

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	SECRETARIAS MUNICIPAIS(*)											
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
A.Bezerra	10.867												
Angicos	11.626												
C. Norte	5.847												
F. Pedroza	2.650												
Galinhos	1.767												
Jandaíra	6.124												
J. Câmara	29.248												
Lajes	9.399												
P. Grande	4.017												
P. Branco	12.261												
S.M.Gostoso	7.580												
Taipu	11.531												
Touros	27.879												

FONTE: Censo Demográfico. IBGE/2.000 e Pesquisa Direta. Janeiro/2.000.

(*)**Legenda:** 01 – Planejamento; 02 – Administração e Administração e Finanças; 03 – Finanças; 04 – Educação; 05 – Saúde; 06 – Serviços e Obras Públicas; 07 – Bem Estar Social; 08 – Turismo; 09 – Agricultura e Agricultura e Meio Ambiente; 10 – Projetos Especiais; 11 – Tributação; 12 – Tesouraria Municipal.

O total de funcionários das 13 (treze) prefeituras pesquisadas é de 4.142, o que resulta numa média de 317 funcionários por município. Projetando-se esse número para os 19 (dezenove) Municípios da Zona Homogênea, com base na média de 317 funcionários, chega-se a um total de 6.023 (seis mil e vinte e três), funcionários públicos nas administrações municipais.

A estratificação do número de habitantes para cada funcionário público municipal evidencia uma amplitude que vai de 01 (hum) funcionário para cada 12 (doze) habitantes, no caso de Galinhos, até um máximo de 01 (hum) funcionário para cada 46 (quarenta e seis) habitantes, no caso de Taipu.

Com a amplitude ilustrativa da relação entre o número de funcionários e o número de habitantes, variando entre um mínimo de 1:12 a 1:46, pode-se inferir que estudos mais detalhados precisam ser realizados, principalmente no que se refere a revisão das estruturas administrativas em função das necessidades reais da população local; a reestruturação do quadro de pessoal, com vistas a uma melhor distribuição dos recursos humanos por setor; e, a instituição de um plano de carreiras, no qual esteja incluída uma política de capacitação de recursos humanos em função daquelas necessidades (Quadro 02).

A parte majoritária do funcionalismo público municipal da Zona Homogênea do Litoral Norte possui um grau de instrução baixo, o que justifica a importância de programas específicos para superar este problema crucial para o desenvolvimento sustentável no âmbito local e regional.

Com efeito, de um total de 4.122 funcionários, os funcionários públicos que apenas lêem e escrevem representam 13,4% do total; incluindo-se aqueles que concluíram o primeiro grau este percentual se eleva para 38,2%; finalmente, incluindo-se aqueles que concluíram o segundo grau, o percentual acumulado se eleva para 76,4%. Os funcionários que concluíram o terceiro grau representam apenas 7,2% do universo dos funcionários das Prefeituras Municipais da Zona Homogênea do Litoral Norte. Esses dados revelam um despreparo do quadro funcional desses municípios em relação às novas atribuições e responsabilidades do poder local num contexto marcado por maior descentralização de políticas públicas.

QUADRO 02
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
NÚMERO DE HABITANTES POR FUNCIONÁRIO SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO LITORAL
NORTE

	MUNICÍPIOS											
Habitantes por Funcionário	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	12	13
(10 – 20]					12				19			
(20 – 30]			29	23		24		25		28		
(30 E MAIS)	35	33					44				46	40

FONTE: Censo Demográfico. IBGE/2.000 e Pesquisa Direta. Janeiro/2.000.

Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 09 – Pedra Grande; 10 – Poço Branco(Não dispõe dessa informação); 11 – São Miguel do Gostoso; 12 – Taipu; 13 Touro

O conjunto desses dados demonstra a urgência de reformas administrativas municipais que repensem as estruturas e procedimentos dos respectivos aparatos administrativos de forma a que os mesmos prestem agilidade e flexibilidade a essas administrações, principalmente em razão do momento atual , quando a descentralização se amplia e se difunde em todo o território nacional.

Todavia, reformas estruturais exigem uma mudança radical nas formas de se fazer política ainda acentuadamente moldadas por relações clientelistas e patrimoniais. O clientelismo pode ser compreendido no enfoque conceitual que lhe foi atribuído por Nunes(1997:40) : *o clientelismo é um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos , pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada...*

Sabe-se que a máquina estatal no Brasil em todas as esferas de governo tem se expandido em função das relações em bases clientelistas , o emprego público, constitui-se em muitos casos em moeda de troca para a obtenção de votos e de apoio político. Essa situação é extremamente grave visto que já se constitui numa prática arraigada no alicerce da cultura política do país.

2.1 – Modalidades de prestação de serviços e de execução de obras

Como atuam as prefeituras municipais para o desempenho de suas atribuições? A resposta a essa questão remete as formas verificadas atualmente de prestação de serviços utilizados pelas administrações municipais. A contratação de empresas privadas e a administração direta aparecem como as duas formas predominantes de prestação de serviços e execução de obras contando respectivamente com 12 (doze) e 09 (nove) das treze prefeituras pesquisadas.

Apesar da predominância dessas duas formas de contratação, é importante destacar a emergência de algumas formas inovadoras de execução de políticas públicas, entre as quais se incluem o trabalho comunitário e em parceria com associações civis, e, o mutirão, como modalidades de execução de obras e serviços em parceria com a sociedade civil, o que é reconhecido pelos entrevistados como importante para melhorar o desempenho da administração pública municipal (Quadro 03).

QUADRO 03
RIO GRANDE DO NORTE
MODALIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E EXECUÇÃO DE OBRAS DAS
PREFEITURAS MUNICIPAIS DA ZONA HOMOGÊNEA DO LITORAL NORTE

Tipo de Relação Contratual	MUNICÍPIOS												
	01	02	03	04	05	06	08	09	11	14	17	18	19
Administração Direta													
Contratação De Empresas													
Mutirão													
Trabalho Comunitário													
Parceria Com Associações													
Parceria Com Cooperativas													

FONTE: pesquisa direta, janeiro/2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 09 – Pedra Grande; 10 – Poço Branco; 11 – São Miguel do Gostoso; 12 – Taipu; 13 – Touros

As modalidades de prestação de serviços e execução de obras acima especificadas são destinadas, em ordem decrescente de importância, segundo o número de municípios, para construção de habitações; limpeza pública, obras de educação e transporte escolar; obras na área de saúde e assistência médica; estradas; projetos comunitários e calçamento de ruas, como pode ser observado no Quadro 04.

QUADRO 04
RIO GRANDE DO NORTE
FINALIDADES DOS CONTRATOS COM EMPRESAS PRIVADAS PARA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS E EXECUÇÃO DE OBRAS NA ZONA HOMOGÊNEA DO LITORAL NORTE

Finalidade da Contratação	MUNICÍPIOS												
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
Limpeza Pública													
Habitação													
Educação													
Saúde													
Projetos Comunitários													
Calçamento de Ruas													
Estradas													

FONTE: pesquisa direta, janeiro/2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 09 – Pedra Grande; 10 – Poço Branco; 11 – São Miguel do Gostoso; 12 – Taipu; 13 – Touros.

Apesar da menor participação relativa, as parcerias ou serviços terceirizados com associações civis, cooperativas ou outros tipos de organizações vêm assumindo um papel cada vez mais importante na prestação de serviços ou execução de obras com as prefeituras municipais (Quadro 05).

Os entrevistados reconheceram as associações civis e cooperativas como organizações essencialmente dedicadas à execução de ações de interesse das comunidades, com 06 (seis) citações de um total de 14 (quatorze) sobre a utilidade dessas organizações. Outros tipos de cooperação, com menor importância relativa, foram o assessoramento e a prestação de

informações às administrações municipais; o levantamento de problemas e a busca de soluções e recursos. Somente 02 (dois) entrevistados não identificaram nenhuma utilidade para as associações civis e cooperativas.

QUADRO 05
RIO GRANDE DO NORTE
PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE NA ZONA HOMOGÊNEA DO
LITORAL NORTE

FINALIDADE	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
LIMPEZA PÚBLICA													
HABITAÇÃO													
EDUCAÇÃO													
SAÚDE													
PROJETOS COMUNITÁRIOS													
CONSTRUÇÕES EM GERAL													

FONTE: pesquisa direta, janeiro/2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 09 – Pedra Grande; 10 – Poço Branco; 11 – São Miguel do Gostoso; 12 – Taipu; 13 – Touros

Além da participação da população na prestação de serviços municipais, destaca-se também sua atuação quanto aos conselhos gestores de políticas públicas. Os principais tipos de conselhos existentes nos municípios tiveram a sua criação estimulada pelos órgãos gestores de políticas públicas nos níveis nacional e estadual ou por organismos internacionais de cooperação técnica e financiamento de programas de desenvolvimento local.

Dada a exigência de criação de conselhos pelos órgãos setoriais dos governos federal e estadual ou pelos organismos internacionais de financiamento de programas de desenvolvimento local, a maioria dos municípios confirmou a existência de conselhos nas áreas do desenvolvimento municipal, da saúde, da educação, da merenda escolar, da criança e adolescente e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF (Quadro 06).

Apesar do estímulo externo para sua criação, as principais utilidades dos conselhos, na visão dos entrevistados, foram a identificação de problemas e soluções relativas ao desenvolvimento local e a colaboração na execução e no acompanhamento da ação pública, com 71,4% das citações. Também foram feitas outras referências à utilidade dos conselhos na divulgação das ações; no fornecimento de informações; no assessoramento à administração municipal; na conscientização ecológica; na eleição de prioridades. Apenas um dos entrevistados não reconheceu nenhuma utilidade nos conselhos municipais.

QUADRO 06
RIO GRANDE DO NORTE
CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA
ZONA HOMOGÊNEA DO LITORAL NORTE

Tipos de Conselhos	MUNICÍPIOS												
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
PRONAF													
PAPP													
SAÚDE													
EDUCAÇÃO													
MERENDA													
CRIANÇA													
FUNDEF													
COMUT													
CMAS													
ANTI-DROGA													

FONTE: pesquisa direta, janeiro/2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 09 – Pedra Grande; 10– Poço Branco; 11 – São Miguel do Gostoso; 12 – Taipu; 13 Touros

A partir do exposto foi possível constatar a presença das organizações sociais na prestação de serviços públicos. Esse fato reveste-se de importância tanto por indicar uma mudança em relação a responsabilidade pela prestação de serviços, agora compartilhada pela própria comunidade em função de seus interesses e necessidades, quanto pelo processo educativo que essa prática contempla em prol de uma “cidadania ativa”. Nesse sentido, o processo de descentralização e o desempenho das instituições que dele resultam pode ser influenciado pela herança institucional de programas anteriores de três formas: i) pela *existência de capacidade técnica instalada*, que permite aos níveis subnacionais de governo e às organizações da sociedade civil assumirem determinadas funções com maior competência e a custos comparativos mais baixos; ii) pela *existência de interesses organizados* que atuam no sentido da manutenção da forma como estavam distribuídas as modalidades institucionais prévias e; iii) pelo condicionamento do *horizonte conceitual* utilizado para identificação de problemas e encaminhamento de soluções para políticas específicas (Jobert; Muller, 1987, apud Arretche 2.000). Pelas razões expostas a participação popular constitui um processo educativo capaz de ser aperfeiçoado, reproduzido e ampliado nas futuras gerações, em razão da reconhecida importância da “ herança institucional”.

Todavia, a manifestação da “herança institucional” parece ter fortes relações com a capacidade financeira das economias locais, o que justifica a necessidade de uma melhor compreensão do comportamento das finanças públicas municipais.

3 – Finanças públicas municipais

Apreender o comportamento das finanças municipais reveste-se, portanto, de fundamental importância para a percepção da gestão descentralizada de políticas públicas. As finanças públicas municipais são aqui analisadas com base em três indicadores:

- i) o grau de dependência das receitas municipais das transferências correntes, e, em particular, da quota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- ii) o grau de comprometimento das receitas totais dos municípios com despesas correntes, e, particularmente, com pessoal e encargos sociais; e,

iii) a relação entre as despesas com pessoal e encargos sociais e o número total de funcionários, como indicativo de um nível médio de remuneração na administração pública municipal.

De uma maneira geral, os municípios do Litoral Norte têm um alto grau de dependência das transferências intergovernamentais. Tomando como referência a quota-parte do FPM, que é a principal fonte de recursos da maioria dos municípios, verifica-se que o grau de dependência, medido pela participação relativa do FPM nas receitas municipais, situa-se entre 46,5% e 89,8% das receitas totais.

A estratificação dos municípios em três graus de dependência, isto é, baixo (30 a 50%); médio (50 a 70%); e, alto (mais de 70%), revela que apenas um município, Touros, de um total de 19, tem baixo grau de dependência das receitas em relação à quota-parte do FPM, correspondente a 46,5%.

Touros, portanto, é o município com menor grau de dependência da quota-parte do FPM na Zona Homogênea do Litoral Norte. Esse município dispõe da maior área irrigada da zona homogênea, em torno de 2.000 hectares, onde se cultiva uma ampla variedade de produtos. A maioria dos municípios, num total de 11 (onze), dentre os 19 (dezenove) que compõem a Zona Homogênea, ostenta um grau médio de dependência. Apenas 06 (seis) Municípios, dentre os 19 (dezenove), têm grau de dependência alto (Quadro 07).

QUADRO 07
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
GRAU DE DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS MUNICIPAIS DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL
NORTE EM RELAÇÃO À QUOTA PARTE DO FPM - 1999

GRAU DE DEPENDÊNCIA (%)	MUNICÍPIOS																		
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
BAIXO (30 – 50]																	47		
MÉDIO (50 – 70]	70	63	67			62		62		69	60		60	62	64			54	
ALTO (70 – 90]				75	74		88		86			84				90			

FONTE: IDEMA. *Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte*. 2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – Jardim de Angicos; 08 – João Câmara; 09 – Lajes; 10 – Parazinho; 11 – Pedra Grande; 12 – Pedra Preta; 13 – Pedro Avelino; 14 – Poço Branco; 15 – Pureza; 16 – São Bento do Norte; 17 – São Miguel do Gostoso; 18 – Taipu; 19 Touros

A segunda característica geral das finanças públicas municipais é o seu elevado comprometimento com despesas correntes, variando numa amplitude de 78% a 99% das receitas totais em 1999, que é o último ano para o qual as informações oficiais estão disponíveis no Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte, publicado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA).

Entretanto, diferentemente do que se poderia esperar em face do elevado número de funcionários das Prefeituras Municipais, acima indicado, o grau de comprometimento das receitas municipais com pessoal e encargos sociais é relativamente baixo, correspondendo a uma amplitude que varia entre um mínimo de 28%, no caso de Afonso Bezerra, e um máximo de 50%, no caso de Jardim de Angicos.

Estratificando o grau de comprometimento das receitas municipais em baixo (24 a 35%); médio (35 a 45%) e alto (45% e mais), verifica-se a esmagadora maioria dos graus de comprometimento baixo e médio, correspondente a 16 (dezesseis) municípios, contra apenas 03 (três) municípios com 45% e mais de comprometimento de suas receitas com pessoal e encargos sociais (Quadro 08).

QUADRO 08
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
GRAU DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NOS
MUNICÍPIOS DO LITORAL NORTE – 1999 (R\$ 1,00)

Grau de Comprometimento	MUNICÍPIOS																		
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
BAIXO (25 – 35)	28	33	28	28	34						32					34			
MÉDIO (35 – 45)						41		40		37		42	35	36	39		43	40	
ALTO(45 E MAIS)							50		49										46

FONTE: IDEMA. *Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte*. 2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – Jardim de Angicos; 08 – João Câmara; 09 – Lajes; 10 – Parazinho; 11 – Pedra Grande; 12 – Pedra Preta; 13 – Pedro Avelino; 14 – Poço Branco; 15 – Pureza; 16 – São Bento do Norte; 17 – São Miguel do Gostoso; 18 – Taipu; 19 - Touros.

Há necessidade de estudos mais aprofundados para identificar as formas de obtenção dos baixos índices de comprometimento das receitas municipais com salários e encargos sociais. No entanto, os dados disponíveis apontam para a obtenção desses índices à custa de uma baixa remuneração dos funcionários públicos, cujo salário médio, incluindo os encargos sociais, situa-se em torno de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), do que resulta uma remuneração média em torno de um salário mínimo mensal para o conjunto dos funcionários públicos municipais, como pode ser visto no Quadro 9. O referido Quadro evidencia ainda as despesas com pessoal e encargos sociais, o número de funcionários, a remuneração média bruta e a amplitude de variação da remuneração média em 13 dos 19 Municípios da Zona Homogênea do Litoral Norte, confirmando o baixo nível de comprometimento das receitas municipais com salários e encargos sociais.

QUADRO 09
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, REMUNERAÇÃO MÉDIA BRUTA POR
FUNCIONÁRIO E AMPLITUDE DE VARIAÇÃO DA REMUNERAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA
ZONA HOMOGÊNEA DO LITORAL NORTE

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$ 1,00)
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (A)	19.248.937,00
NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS (B)	4.122,00
MÉDIA (A/B)	359,22
AMPLITUDE DE VARIAÇÃO	194,45 – 338,22

FONTES: IDEMA. *Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte*. 2.000; Pesquisa Direta nas Prefeituras Municipais, janeiro/2002.

3.1 – Fontes e esforços de arrecadação

Apesar do elevado grau de dependência das receitas municipais em relação às transferências governamentais, de uma maneira geral, as administrações municipais estão envidando esforços para aumentar a arrecadação dos impostos municipais constitucionalmente assegurados.

Esses novos esforços estão compatíveis com a legislação atualmente em vigor, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige tal procedimento dos gestores públicos municipais. Das 13 (treze) prefeituras pesquisadas, todas cobram ISS; 12 (doze)

cobram ITBI, multas, alvarás ou taxas; 11 cobram IPTU; e, 07 (sete) recebem *royalties* relativos à exploração petrolífera (Quadro 10).

QUADRO 10
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
IMPOSTOS E OUTROS TIPOS DE RECEITAS ARRECADADOS PELOS MUNICÍPIOS DA ZONA
HOMOGÊNEA DO LITORAL NORTE

Impostos	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
IPTU													
ISS													
ITBI													
IVVC													
<i>Royalties</i>													
Multas, Alvarás													

FONTE: pesquisa direta, janeiro/2.000. Legenda: 01 – Afonso Bezerra; 02 – Angicos; 03 – Caiçara do Norte; 04 – Fernando Pedroza; 05 – Galinhos; 06 – Jandaíra; 07 – João Câmara; 08 – Lajes; 9 – Pedra Grande; 10 – Poço Branco; 11 – São Miguel do Gostoso; 12– Taipu; 13- Touros

No intuito de obter uma melhor arrecadação, diversos tipos de medidas estão sendo utilizadas pelas prefeituras, entre as quais se incluem campanhas pelos rádios e jornais, descontos de atrasados (11 prefeituras utilizam-se dessas duas modalidades) e realização ou atualização de cadastros de imóveis urbanos (11 prefeituras).

Pelo que foi observado, é possível concluir que embora esforços ainda sejam necessários para melhorar as finanças municipais, os dados demonstram que a situação das finanças públicas das administrações municipais pesquisadas ainda não é satisfatória, mas não tão precária quanto se poderia supor.

Considerações Finais

A análise empreendida sobre as administrações municipais permite que se façam algumas observações no sentido de responder a questão: o que há de novo nas administrações municipais? Pelo exposto é justamente a convergência de fatores favoráveis que começam a despontar e a mostrar resultados, refletidos aos poucos na melhoria das finanças públicas, no aperfeiçoamento dos aparatos-administrativos municipais, e sobretudo, na proliferação de organizações sociais que se mostram e se expressam nos municípios, mesmos nos pequenos recônditos das comunidades do interior, fazendo a diferença no que se refere a representação popular de uma sociedade mais consciente de seus direitos.

Embora o contexto atual seja mais propício a presença maciça dessas entidades, isso só foi possível graças a conjugação de uma série de fatores de ordem econômica e político-institucional, tais como, a crise fiscal do Estado, a redemocratização do país, o posicionamento dos governadores e dos prefeitos municipais como protagonistas desse processo de redemocratização, o crescimento dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, e o aumento das transferências de atribuições, competências e recursos para os governos subnacionais e para as organizações da sociedade civil.

Deve ser lembrado que o Rio Grande do Norte possui uma longa tradição de trabalho com organizações não governamentais. Já nos anos 50, por exemplo, o “Movimento de Natal”, assim denominado o trabalho de ação social da Igreja Católica, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) e do governo americano, já atuava nesse Estado. Na

Zona Homogênea do Litoral Norte atuavam pelo menos duas sociedades civis sem fins lucrativos: o Serviço de Assistência Rural – SAR, difundindo o desenvolvimento comunitário preconizado pela ONU, a educação pelo rádio, o sindicalismo e o cooperativismo, e a Fundação Pio XII, implantando projetos de colonização agrícola localizados nos Vales do Punaú e Maxaranguape, no município de Touros, ainda hoje existentes.

Destaca-se também o crescimento de distintas frentes de lutas sociais, especialmente a questão agrária e a mobilização e participação sociais. As atividades lideradas pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e pelo Movimento dos Sem Terra (MST) resultaram na desapropriação de imóveis rurais, na construção de assentamentos e na constituição de associações e cooperativas nessas áreas, tornando a Zona Homogênea do Litoral Norte no espaço de maior concentração de assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Norte. Enfim, o que mais se destaca, é o crescimento exponencial das organizações da sociedade civil e o aumento da transferência de atribuições, de competências e de recursos para serem administrados diretamente por essas organizações.

Concluindo, o que é visivelmente novo refere-se as inovações na gestão municipal, a qual embora esteja parcialmente arraigada em estruturas e processos tradicionais começa a apresentar sinais de mudança mediante procedimentos descentralizados e participativos de implantação de políticas, racionalização da arrecadação e do gasto público e presença das organizações sociais na prestação de serviços e nos conselhos gestores de políticas públicas, alcançando uma ampla gama de setores.

De fato a inovação em métodos e práticas gerenciais ainda não está consolidada e os municípios apresentam também grandes diferenças quanto as suas capacidades, mas as transformações já efetuadas acenam para a possível construção de uma sociedade mais democrática e participativa, na qual a busca da “governança” possa constituir uma imagem-objetivo possível. “Governança”, entendida como : ... *a capacidade das sociedades humanas de se dotar de sistemas de representação, de instituições, de processos, de corpos sociais para se gerir elas mesmas dentro de um movimento voluntário* (Calame e Talmant (1997 :19) tradução livre)³. Enfim, a democratização das sociedades e das formas de gestão na sociedade brasileira parece constituir um processo em consolidação e em expansão.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz , *Os Barões da Federação, os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo , HUCITEC, USP, 1998.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/REVAN, São Paulo, FAPESP, 2.000.
- BAGUENARD, Jacques , *La Décentralisation* , Paris, Presses Universitaires de France, 1996. (Collection que sais-je?).
- BRESSER PEREIRA, GRAU, Nuria Cunill.(orgs). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CALAME, Pierre, TALAME, André, *L'Etat au coeur, le meccano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- CASTRO, Maria Helena G. Descentralização e política social. São Paulo, Cadernos CEPAM B, 1991.
- CEPAM, Fundação Prefeito Faria Lima, *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio e ALEM, Ana Claudia, *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus, 2 ed, 2.000.
- MATIAS, Alberto Borges e CAMPELLO Carlos, A.G.B. *Administração Financeira Municipal*, São Paulo, Atlas, 2.000.
- MATOS FILHO, João, *A Descentralização das Políticas de desenvolvimento Rural , uma análise das experiências de gestão descentralizada no Rio Grande do Norte*, Campinas, São Paulo, 2.002.(Tese de doutorado defendida e aprovada em novembro de 2002).
- NUNES, Edson, *A Gramática Política do Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. ; Brasília, DF; ENAP, 1997.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO. *La descentralización de los sistemas de planificación agropecuária en América Latina*. Roma (s.n.), 1990.
- PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e Democracia a experiência na Itália Moderna* , Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. São Paulo, Cortez, 1988.
- America Latina. Roma: (s.n.), 1990.
- RIO GRANDE DO NORTE, Governo do Estado, SEPLAN, IICA et alli *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Zona Homogênea do litoral Norte*, versão preliminar, vol. I e vol. II, Natal, julho de 2.002.
- STIGLITZ, Joseph. *Eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas*. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Núcleo de estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2.000.
- SUBIRATS, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Publicas, 1994.

¹ De acordo com a regionalização adotada pelo Governo do Rio Grande do Norte, o Estado está dividida em oito Zonas Homogêneas.

²“Au sens juridique, la décentralisation suppose l’existence d’une pluralité de centres autonomes de décision, exige que des ‘organes locaux’ aient la maîtrise juridique de leur activité, c’est-à-dire qu’ils soient libres de prendre, dans le respect des lois et règlement, la décision qu’ils veulent. Telle est la véritable décentralisation.”

³“La gouvernance, c’est la capacité des sociétés humaines à se doter des systèmes de représentation, d’institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles mêmes dans un mouvement volontaire.”