



***Mudanças na Administração Municipal (1988-1997):
uma análise dos suportes institucionais de práticas locais selecionadas.***

Banca examinadora

Prof. Orientador.....

Prof.....

Prof.....

*Aos Professores da EAESP/FGV,
em especial ao meu orientador monográfico,
pela paciência que tiveram com a minha instabilidade.*

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

REGINA LUÍSA FERNANDES DE BARROS

*Mudanças na Administração Municipal (1988-1997):
uma análise dos suportes institucionais de práticas locais selecionadas.*

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da
FGV/EAESP

Área de Concentração: Administração e Política
Urbana como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Rúben César Keinert



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1384/99



1199901384

SÃO PAULO
1999

Caln

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 16.06	Nº de Chamada 658.012.2
Tombo 1384/99	B277m DS. e.1

0026-97460

BARROS, Regina Luísa Fernandes de. Mudanças na Administração Municipal (1988-1997): uma análise dos suportes institucionais de práticas locais selecionadas. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 120p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Política Urbana).

Resumo: Trata do processo de planejamento municipal no Brasil a partir de 1988, período esse em que se estabeleceu no país um novo contexto político-institucional marcado pelas mudanças na ordem constitucional e por uma nova interação entre os setores público, privado e um terceiro setor na implementação de políticas públicas. Aborda a influência desse novo contexto no processo de planejamento municipal dado o desequilíbrio na distribuição espacial da população e do sistema de cidades brasileiro. Analisa um conjunto de iniciativas de governos municipais em políticas públicas, na última década, e aponta um conjunto de temas e problemas para pesquisa futura.

Palavras-Chaves: Planejamento Municipal - Políticas Públicas - Governo Local - Política Urbana - Gestão Urbana.

SUMÁRIO

Agradecimentos

Introdução..... 1

Capítulo I - Revisão Bibliográfica..... 7

- a) Aspectos da Urbanização Brasileira
 - a.1) Evolução Demográfica
 - a.2) O Formato do Sistema de Cidades Brasileiro
- b.) O Contexto Político-Institucional Brasileiro Pós-88
 - b.1) Autonomia Municipal: política e administrativa?
 - b.2) Lei Orgânica : a capacidade em auto-organizar-se
 - b.3) Descentralização: a divisão de recursos e encargos
 - b.4) Participação Popular x Controle Social do Poder
- c) Gestão Local no Brasil: a experiência recente

Capítulo II - Metodologia 66

Capítulo III - Resultados..... 76

Capítulo IV - Discussão..... 84

Conclusões..... 94

Anexo.....98

Referências Bibliográficas..... 117

Agradecimentos

Quero agradecer à minha família e a todas as pessoas que contribuíram para que eu pudesse realizar este curso, especialmente à Ricardo Sampaio, Maria Nazaré Lins Barbosa, aos professores Marcos Cintra Cavalcanti Albuquerque, Wilton de Oliveira Bussab, Luiz Carlos Merege, Edith Seligmann Silva e Maria Cecília Focesi Pelicioni, assim como a todos os professores com os quais cursei disciplinas. Quero agradecer ainda especialmente à coordenadora deste curso de Administração Pública e Governo, professora Marta Ferreira Santos Farah, pelo precioso apoio num momento muito difícil e à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e à CAPES que me ofereceram condições para que eu pudesse, ainda que com todas as minhas limitações, alargar meus conhecimentos técnicos, avançar em meu nível de capacitação profissional e aprimorar minha conduta pessoal.

Contribuições ao Estudo

Devo registrar as contribuições importantes da professora Laura Rodrigues (LR) da London of School e da colega Claudia Rosa Acevedo pelas indicações metodológicas que me ajudaram na estruturação deste trabalho, do amigo Maximiliano Noviello Peregrina, meu grande incentivador nas leituras e que me auxiliou na discussão e reflexão sobre o tema, de toda a equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania que, pela excelência dessa iniciativa e competência na condução desse Programa, tornou possível a utilização de uma base de dados confiável e a conclusão deste trabalho dentro do prazo estabelecido.

“ Dar um sentido à vida é gostar da vida. Nossa transitoriedade não deve ser fator de depressão; ao contrário, é ela que dá importância e sentido aos que nos vão continuar, como gente ou como idéias, como pensadores de um mundo melhor.” (Pedro Bloch)

Introdução

*“Qual é a pergunta?
Por que é importante?”
L.R.*

O tema deste trabalho trata do processo de planejamento municipal no Brasil a partir de 1988, período esse em que se estabeleceu no país um novo contexto político-institucional marcado pelos impactos das mudanças constitucionais e pelo fato de que, institucionalmente, as ações em políticas públicas são decorrentes de iniciativas tanto governamentais quanto não-governamentais, nas quais prevalecem as parcerias, entre e intra setores econômicos, envolvendo participação popular.

A transição nesse sistema político-institucional, que iniciou-se na primeira metade dos anos 80, ocorreu paralelamente a um processo de transformação das políticas públicas que envolvia a reestruturação do processo decisório e das estruturas de financiamento. Nesse movimento, observa-se ações em políticas públicas desenvolvendo-se a partir de uma nova interação entre os setores público, privado e um Terceiro Setor na provisão de serviços públicos.

No final dos anos 80, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 os Municípios adquiriram maior autonomia em razão da descentralização de recursos e encargos, por parte do Governo Federal e da capacidade adquirida em auto-organizar-se, na medida em que passaram a elaborar sua própria Lei Orgânica, única lei brasileira não sujeita a sanção e veto. Além disso, o processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental, no âmbito municipal, passou a admitir a participação popular. Nesse sentido, as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 contribuíram para o fortalecimento da capacidade de planejamento municipal ao mesmo tempo em que estabeleceram a necessidade de reforma da estrutura organizacional da administração pública municipal, de modo a possibilitar a adoção de novas formas de gestão e planejamento.

A experiência de gestão municipal no Brasil, na última década, vem demonstrando que não vêm ocorrendo transformações significativas na estrutura organizacional da administração pública municipal com vistas a enfrentar essa nova realidade no âmbito do sistema político e do processo decisório. Observa-se a existência de muitos exemplos de novas práticas de gestão pública sendo desenvolvidas pelos governos municipais por meio de instrumentos e mecanismos, tais como (a) mecanismos de gestão participativa; (b) programas setoriais de gestão participativa; (c) parcerias com organizações governamentais, não-governamentais e (d) com agências de cooperação internacional. De outra parte, observa-se, também, que dado o desequilíbrio na distribuição espacial da população brasileira, bem como do sistema de cidades no Brasil quanto aos tamanhos urbanos, ritmo de crescimento demográfico, vocação econômica e grau de urbanização das cidades, o contexto político-institucional brasileiro pós-88 haveria de produzir diferentes impactos na administração pública e nas políticas de governo municipais, notadamente no processo de planejamento, na medida em que os municípios de médio e grande porte foram beneficiados pelo modo de descentralização de recursos e encargos, ao passo que os de porte intermediário e os de pequeno porte reuniam melhores condições para avançar na democratização do processo decisório.

Nessa perspectiva, a questão central, objeto desta investigação, é a seguinte: dadas as características da distribuição espacial da população brasileira e do sistema de cidades no Brasil, como o contexto político-institucional brasileiro pós-88 influenciou no processo de planejamento municipal na última década?

Objetivo Final

O objetivo final deste trabalho é analisar, de forma exploratória, a influência do contexto político-institucional brasileiro pós-88 no processo de planejamento municipal, com vistas a apontar um conjunto de temas e problemas para pesquisa futura, no sentido de contribuir para o avanço do conhecimento sistematizado sobre o tema, notadamente no que diz respeito ao papel do Estado, enquanto ator social nesse processo, nas políticas públicas de iniciativa governamental.

Objetivos Intermediários

A partir da situação problemática definiram-se dois objetivos intermediários de pesquisa, respectivamente, na perspectiva da descentralização de recursos e encargos e das novas possibilidades de participação popular, que constituem duas mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 que têm impactos diretos no processo de planejamento municipal:

1) Avaliar qualitativamente o processo de alocação e gestão dos recursos nos programas, projetos e atividades, nas ações governamentais de âmbito municipal, considerando os dados relativos ao uso dos recursos (humanos, materiais e financeiros) como um indicador da eficiência desses programas, projetos e atividades, na medida em que (isso) permite equacionar necessidades e custos das atividades que essas ações envolvem, assim como os correspondentes resultados, efeitos e impactos.

2) Partindo do pressuposto de que o avanço na democratização do processo decisório traduz-se na democratização do processo administrativo, nas políticas públicas de iniciativa governamental, avaliar qualitativamente a participação popular na implementação de programas, projetos e atividades, nas ações governamentais de âmbito municipal.

Para examinar o problema proposto foram analisadas iniciativas de governos municipais em políticas públicas, em um conjunto de municípios brasileiros de tamanhos diversificados. Essa análise teve por base as informações contidas nos questionários respondidos pelos responsáveis pelas iniciativas classificadas como semi-finalistas, no ciclo de premiação de 1996, do Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, informações essas que se encontram no Banco de Dados desse Programa.

Para atender aos dois objetivos intermediários estabeleceram-se, respectivamente, duas questões a ser respondidas por meio desse estudo:

a) No conjunto das iniciativas estudadas, como se dá o processo de alocação e gestão dos recursos necessários à implementação de programas, projetos e atividades por extrato de tamanho de município?

b) No conjunto das iniciativas estudadas, como se dá a participação popular na implementação de programas, projetos e atividades, por extrato de tamanho de município?

Por tratar-se de uma pesquisa em um Banco de Dados que reúne programas, projetos e atividades inscritos espontaneamente pelos concorrentes esse método apresenta as seguintes dificuldades, com relação à coleta de dados:

- não foram obtidos dados mais precisos sobre as iniciativas dos municípios que deixaram de responder ao questionário-padrão enviado aos semifinalistas;
- a pesquisa é limitada, quanto ao controle da quantidade de iniciativas, tanto por faixa de tamanho quanto por número de municípios, e quanto ao controle da qualidade das iniciativas de serem efetivamente inovadoras.

Porém, ainda assim, justifica-se a utilização da citada pesquisa em face da importância dos seguintes fatores:

- independência no processo de seleção das iniciativas a ser estudadas;
- possibilidade de fazer-se um corte temporal e espacial que atenda a necessidade específica do estudo;
- importância reconhecida em desenvolver-se estudos sobre iniciativas que buscam contemplar a questão da cidadania;
- utilização de uma base de dados confiável, reunindo um conjunto de informações padronizadas que permita a comparabilidade entre as iniciativas;
- seleção de iniciativas num conjunto de municípios com sede em cidades nas diversas faixas de tamanho que o sistema de cidades brasileiro contempla.

A validade do resultado da pesquisa reside no fato de que, para uma primeira aproximação com o problema, e em face do objetivo principal, que é abrir novas linhas de pesquisa, a análise desse conjunto de iniciativas, permite obter uma visão geral da diversidade dos problemas e soluções adotadas pelos governos municipais no Brasil, na última década.

Relevância do Estudo

Considerando que no contexto político-institucional brasileiro pós-88 o fortalecimento da autonomia municipal implicou no aumento da responsabilidade dos governos municipais pelo desenvolvimento econômico e social dos municípios, a relevância deste estudo reside no fato de que busca contribuir para esclarecer o papel do Estado, no âmbito de uma nova interação entre os setores público, privado e um terceiro setor, no processo de planejamento municipal no Brasil.

De outra parte, a análise de programas, projetos e atividades, de iniciativa dos governos municipais na última década é relevante na medida em que pode orientar o desenvolvimento, em paralelo, (1) de estudos voltados à busca de novas formas de gestão e planejamento, (2) de novos modelos organizacionais de administração pública municipal e (3) de metodologia de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades, na perspectiva da experiência recente do país.

Finalmente, dado que o Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, de âmbito nacional, busca destacar a criatividade das iniciativas dos governos subnacionais em estratégias administrativas ou técnicas em relação à práticas anteriores, justifica-se, para o desenvolvimento do tema, a análise de programas, projetos e atividades desse Banco de Dados.

Estrutura do Trabalho

Por tratar-se de dissertação de mestrado, ou seja, de uma primeira experiência com o desenvolvimento de uma pesquisa científica, a necessidade de delimitar-se o campo de estudo, dentro de um tema bastante amplo, propõe que se defina uma estrutura que indique com clareza os procedimentos adotados na investigação e que contribua para limitar a abordagem de cada aspecto considerado. Com base nesse entendimento, a estrutura do trabalho foi organizada de acordo com os procedimentos adotados em cada etapa da investigação, a partir da revisão bibliográfica.

O Capítulo I - Revisão Bibliográfica -, foi dividido em três unidades. A primeira, destaca dois aspectos da urbanização brasileira, no sentido de caracterizar a distribuição e localização da população no território e o formato do sistema urbano brasileiro. A segunda, aborda mudanças institucionais que marcam o contexto político-institucional brasileiro pós-88, no âmbito do sistema político e do processo decisório, no que se refere (1) à autonomia municipal, (2) à Lei Orgânica Municipal, enquanto instrumento de auto-organização do município, (3) à descentralização para os municípios de recursos e encargos, por parte do governo federal e (4) à participação popular no processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental. A terceira, apresenta instrumentos e mecanismos utilizados pelos governos municipais brasileiros, na última década, e expõe uma visão geral da experiência recente de um conjunto de municípios com iniciativas em políticas públicas que já foram alvo de estudos anteriores.

O Capítulo II - Metodologia - descreve os procedimentos adotados para a análise do conjunto de iniciativas selecionadas. Essa metodologia orientou-se na estratégia para a prática da pesquisa em Ciência Social sugerida por BENTO e FERREIRA (1982).

Os Capítulos III e IV apresentam, respectivamente, os resultados do estudo e a discussão desses resultados.

Capítulo I - Revisão Bibliográfica

*“O que se sabe sobre a questão estudada?
Referências só aqui e na discussão.”
L.R.*

*“ O conhecimento científico
está nos Anais dos Congressos . ”
L.R.*

a) Aspectos da Urbanização Brasileira

a.1) Evolução Demográfica

A população brasileira, mostram os estudos demográficos, depois de longo período de rápido aumento, entrou desde meados da década de 60 numa fase de declínio da taxa de crescimento em consequência da redução acentuada dos indicadores de fecundidade, resultando daí profunda alteração em sua estrutura etária. (BALTAR, 1988, p.68)

Esse período, de rápidas mudanças nos principais parâmetros estruturais da população brasileira, configura o processo denominado “transição demográfica”, tema que ocupa a agenda dos demógrafos de longa data.(BALTAR, 1988, p.68;PATARRA, N.L.,OLIVEIRA, 1988, p.20)

Os resultados dessa dinâmica demográfica, segundo estudo de MOREIRA (1995, p.133), consubstanciam-se não só na atenuação e reversão das altas taxas de crescimento populacional que o país experimentava, mas, também, na desestabilização da estrutura etária, iniciando-se um intenso processo de envelhecimento populacional, com consequências significativas para a política social do país. Entretanto, conforme o mesmo estudo, a queda da fecundidade não se iniciou no mesmo momento, nem ocorreu com a mesma intensidade e velocidade para todas as classes sociais e regiões do país. Grande parte desse movimento descensional deu-se na década de 80, durante a crise econômica. Como resultado, assinala MOREIRA (1995, p.134), a trajetória evolutiva da população brasileira difere substantivamente entre espaços geográficos e sociais específicos, o que implica que o ritmo com que os novos problemas se revelarão, assim como as características que os mesmos assumirão, irão diferenciar-se espacial e temporalmente.

No Brasil, segundo BALTAR (1988, p.67), tem havido uma aparente coincidência no sentido dos movimentos da população e da economia. O avanço do processo de industrialização e urbanização, na década de 50, foi acompanhado de um aumento na população urbana. Esse crescimento se manteve durante os anos 60 vindo a declinar na década de 70, período que apresentou bons resultados no que diz respeito ao crescimento e estrutura do emprego. Nos anos 80, as quedas acentuadas nos ritmos de crescimento da população e das migrações do campo para as cidades também foram acompanhadas do mau desempenho da economia.

A localização espacial da população, por sua vez, é uma das variáveis importantes no âmbito da discussão das relações entre população e desenvolvimento. (BALTAR, 1988, p.68) A preocupação com população e desenvolvimento se concentra nas variáveis ritmo de crescimento global, composição etária e localização espacial, cujas projeções para o Brasil, segundo BALTAR (1988, p.68), ainda possuem ampla margem de transformação no contexto da transição demográfica, com profundos efeitos sociais e econômicos.

Segundo MOREIRA (1995, p.138), a macro localização e as migrações internas da população brasileira, em grande parte, historicamente acompanham a trajetória locacional e o dinamismo das atividades econômicas e a localização dos centros de poder. Desse modo, a fixação da capital em Salvador, sua posterior transferência para o Rio de Janeiro e, mais recentemente, a localização em Brasília, constituíram fontes de atração de fluxos migratórios e de concentração da população. O mesmo ocorreu quando dos grandes ciclos econômicos: pau-brasil (ocupação costeira), cana-de-açúcar (Nordeste), ouro (Minas Gerais), café (São Paulo), borracha (Amazônia), fronteira agrícola (Centro-Sul). O mesmo podendo dizer-se dos ciclos menores: algodão (Ceará), castanha (Pará), mate (Sul), etc.

Utilizando os primeiros dados do Censo Demográfico de 1991, MOREIRA (1995, p.139) aponta alguns fenômenos importantes com relação à evolução populacional no Brasil, de 1980 a 1991, no nível das regiões e segundo a condição de domicílio.

O primeiro diz respeito ao profundo impacto da queda da fecundidade sobre as taxas de crescimento populacional de todas as regiões, tanto entre a população urbana como rural.

O segundo, os movimentos opostos ocorridos na região Norte, marcada por um significativo crescimento urbano, particularmente em Rondônia e no Amazonas, com significativa concentração de população em Manaus, ao lado de um forte crescimento da população rural do Pará e em Rondônia. Tais movimentos, explicam o fato de que a região continua apresentando o menor grau e as menores taxas de urbanização do Brasil.

Em terceiro, MOREIRA (1995, p.142) assinala a manifesta tendência de concentração, em áreas urbanas, das populações que se dirigiam às áreas que nos anos 70 caracterizavam-se como de fronteira de expansão agrícola.

Em quarto, enquanto fenômeno de maior expressão, a redução das perdas populacionais via migração na região Nordeste, sugerida pelo fato de que a taxa de crescimento populacional da região manteve-se bastante próxima à da década anterior, em uma situação onde ocorreu uma profunda redução dos níveis da fecundidade, inclusive nas áreas rurais. A importância desta mudança de padrão, conforme MOREIRA (1995, p.140) é analisada frente ao caráter histórico de forte emigração rural do Nordeste e de ser, ainda, numerosa a população rural da região. Em 1991, o contingente rural do Nordeste, que corresponde à metade da população rural brasileira, era quase igual ao total da população das regiões Norte e Centro-Oeste conjuntamente.

Fato de maior expressão, ainda, é a dimensão da taxa de crescimento da população urbana, entre 1980 e 1991, refletida na taxa de urbanização nordestina, a maior do Brasil, o que sugere, segundo esse autor, que a região reteve em suas áreas urbanas uma parcela da população potencialmente emigrante para outras regiões do país. O que reforça, por outro lado, a sugestão de redução dos fluxos migratórios regionais é que no confronto da taxa de crescimento da população rural com a das demais regiões, observa-se que o Nordeste teve a menor perda relativa de população rural do país. (MOREIRA, 1995, p.140)

O quinto aspecto, apontado por MOREIRA (1995, p.141), diz respeito ao menor crescimento da região Sudeste que, entretanto, ainda concentra a parcela mais expressiva do crescimento urbano nacional. A perda absoluta de população pela cidade de São Paulo, segundo

Moreira, indica que mudanças dignas de consideração ocorreram com as migrações e a localização da população no Estado, com o crescimento do interior.

Em sexto, MOREIRA (1995, p.142) aponta a manutenção das perdas de população rural pelo Paraná como determinante do menor crescimento da região Sul. Em que pese ter apresentado taxa de crescimento urbano próxima a 3% ao ano, o amplo decréscimo da sua população rural contrabalançou o incremento urbano e a região Sul cresceu abaixo da média nacional. Segundo MOREIRA (1995, p.142), é notável a continuidade dos fluxos migratórios rurais paranaenses, parte dos quais permanecem no próprio Estado, nos pólos urbanos e na periferia da capital, e parte continua migrando em direção a Rondônia e São Paulo.

Por último, MOREIRA (1995, p.142) assinala o decréscimo absoluto da população rural do Centro-Oeste. A população da região foi, depois da do Norte, a que mais cresceu no país. Entretanto, ao contrário da região Norte, o Centro-Oeste experimentou um sensível declínio da população rural, o que indica o estancamento do padrão de crescimento baseado na expansão das regiões agrícolas e a tendência da população a se concentrar nas áreas urbanas. Este é, segundo o autor, o mais notável na evolução da população da região, ao lado do arrefecimento das migrações em direção a Brasília.

Na análise da distribuição da população por tamanhos de municípios, MOREIRA (1995, p.143) destaca o fato de que em todas as regiões cresceu substantivamente o número de municípios, no período 1980 a 1991, tendo sido criados nada menos do que 500 novos municípios no país, que passou de um total de 3991 para 4491. O maior número de municípios foi criado no Sul (mais 226) e o menor no Sudeste (mais 22). Porém, se considerado o número de municípios preexistentes, em termos relativos, menor número de novos municípios foi criado no Sudeste e maior no Norte (mais 95%), seguido pelo Sul (mais 31%). Cabe lembrar que, para o tamanho de seu território, o Brasil ainda tem um número irrisório de municípios, segundo alguns autores como KLERING (RESPEITO, 1995, p.10). Os Estados Unidos têm 50 mil municípios, dez vezes mais, e em países desenvolvidos da Europa, com área e população inferiores, também esse número é muito maior, como podemos observar no quadro seguinte (RESPEITO, 1995, p12):

Quadro a.1

Relação entre o número de municípios, a população e a área territorial dos Estados Unidos da América, França, Alemanha, Itália e o Brasil - 1995

<u>País</u>	<u>Área(Km²)</u>	<u>População(milhões)</u>	<u>Municípios</u>
EUA	9.363.130	248,7	50.000
França	543.965	56,5	30.000
Alemanha	356.840	78,5	16.000
Itália	301.245	57,6	9.000
Brasil	8.511.996	150,0	4.974

De acordo, ainda, com o estudo de MOREIRA (1995, p.144), a análise da distribuição da população por extratos de tamanhos de municípios, no Brasil, confirma a sugestão de tendência à concentração de população em áreas urbanas, mesmo em regiões onde o fluxo migratório com destino rural ainda é razoavelmente volumoso, como são os casos das regiões Norte e Centro-Oeste. Por outro lado, os dados da distribuição da população por tamanhos de municípios mostram uma relativa desconcentração da população, com maior crescimento dos municípios entre 50 e 500 mil habitantes, particularmente entre 100 e 500 mil habitantes ou mais, notadamente no Sudeste. Esta desconcentração, segundo MOREIRA (1995, p.145), fez-se em grande parte de forma concentrada, com a população localizando-se nos municípios periféricos das áreas metropolitanas ou das grandes capitais, mas há claros indícios de surgimento de novos pólos de concentração populacional fora das mesmas.

Considerando que em 1991, as regiões metropolitanas (RM) congregam 28,8% da população brasileira e 38% da população urbana nacional, MOREIRA (1995, p.145) faz uma análise destacada da evolução da população nessas regiões. Em 1980, a participação das RM no total nacional era a mesma, enquanto que na população urbana era mais alta (42,7%). Como as RM congregam os maiores municípios dos Estados, estes resultados confirmam, segundo MOREIRA (1995, p.145), aquele de que os grandes municípios perderam posição frente aos de

tamanho intermediário, sugerindo redução da tendência à concentração nos grandes centros urbanos.

Essa análise da evolução da população das RM mostra que, à exceção da periferia de Fortaleza, todas elas, núcleo e periferia, apresentaram taxas de crescimento inferior à da década precedente, o que leva a concluir que a queda da fecundidade que ocorreu no país se deu de forma generalizada e de que as migrações teriam se reduzido, com as regiões perdedoras de população sendo capazes de reter um volume proporcionalmente maior do seu crescimento vegetativo. (MOREIRA, 1995, p.145) Rio de Janeiro e Recife são os núcleos que menos cresceram, assim como a região metropolitana do Rio de Janeiro. Além delas, os núcleos de São Paulo, Porto Alegre, e Belo Horizonte ficaram abaixo do crescimento médio nacional. (MOREIRA, 1995, p.146) Com exceção da região metropolitana de Belém, onde as taxas de crescimento do núcleo e da periferia foram iguais, em todas as demais, mostra o estudo de MOREIRA (1995, p.146), o crescimento da periferia superou o do núcleo. A mais expressiva taxa de crescimento da periferia foi na região metropolitana de Fortaleza, mas quando se considera o volume de população envolvida, o crescimento das periferias de Belo Horizonte e de São Paulo, nota, é também bastante significativo.

Segundo MOREIRA (1995, p.148), as projeções demográficas até a virada do século não antecipam modificações na tendência de distribuição espacial da população brasileira entre as grandes regiões. A irreversibilidade da queda da fecundidade, em suas conseqüências diretas e indiretas, poderão ter importantes repercussões sobre a localização futura da população intra-regional e estadual, mas, provavelmente, não modificarão o panorama de sua distribuição entre as regiões e as condições de domicílio. Em termos de condição de domicílio, observa MOREIRA (1995, p.148), nota-se uma tendência de forte urbanização nas regiões menos urbanizadas, que, entretanto, será menos expressiva na região Norte, devido às ainda elevadas taxas de migração de população com destino rural. O Sudeste, apesar da ligeira perda de participação no total da população nacional, dentro de um fraco movimento de desconcentração urbana, continuará a concentrar a maior fração da população brasileira, particularmente da população urbana, enquanto o Nordeste concentrará a parcela mais expressiva da população rural. Além disso, espera-se um

significativo processo de urbanização do Centro-Oeste que, na virada do século, terá quase 90% de sua população em áreas urbanas.

As projeções demográficas já indicavam, segundo estudo de BALTAR (1988, p.71), que no ano 2000 ainda teremos cerca de 20% da população vivendo no campo, bem mais que atualmente nos países industrializados, mesmo nos considerados menos desenvolvidos como a Espanha, onde esta proporção não supera 10%. Comparativamente aos países desenvolvidos, segundo esse estudo, ainda é muito elevada a proporção da população total que reside no campo, em todas as regiões do Brasil. De modo que, também, nas regiões mais desenvolvidas é de esperar-se ainda uma forte migração rural-urbana, porque também nelas é muito alta a proporção de população rural. Existe, de acordo com BALTAR (1988, p.71), um grande potencial para a manutenção, por longo período de tempo, de uma rápida migração rural-urbana em nosso país.

A análise da distribuição espacial da população brasileira, mostram os estudos demográficos, aponta desequilíbrios tanto ao nível das regiões e segundo a condição de domicílio, quanto por tamanho de município.

a.2) O Formato do Sistema de Cidades Brasileiro

De acordo com BARAT (1976, p.7-8) o desenvolvimento urbano visto agregadamente para o sistema de cidades permite compreender o mecanismo de inter dependências que traz à luz, por exemplo, os fenômenos de concentração de renda, a existência de efeitos propulsores e de esvaziamento de uns centros sobre outros e a coexistência do desenvolvimento de uns centros com a decadência ou a estagnação de outros, pois as inter dependências que se dão ao nível intra-urbano também estão presentes ao nível interurbano. Nesse sentido, dado o desequilíbrio do sistema de cidades brasileiro e a ênfase que adquiriu a base populacional, enquanto variável do processo de planejamento municipal no Brasil pós-88, a análise da configuração da rede urbana brasileira torna-se fator importante para avançar-se na compreensão de tais interdependências. Além disso, há que se considerar, ainda, que dadas as transformações ocorridas no sistema econômico internacional, os quais, por sua vez, levaram ao surgimento de (1) espaços

transnacionais, nos quais se exerce a atividade econômica, que estão se formando em territórios nacionais, assim como de (2) um novo tipo de sistema urbano, que opera em níveis regionais, globais e transnacionais (SASSEN, 1988, pp.11-12), essa análise faz-se necessária no âmbito de toda e qualquer discussão sobre planejamento e desenvolvimento urbano, na atualidade, inclusive para melhor compreender-se como os processos globais se desenvolvem no território nacional e outras interdependências nesse nível.

FAISSOL (1994,p.150) observa na hierarquia da rede urbana brasileira três níveis distintos: 1) um sistema urbano/metropolitano de grandes cidades, que atrai migrações; 2) um sistema de cidades médias, beneficiárias diretas dos transbordamentos metropolitanos, que amplia a capacidade do sistema espacial de cidades de crescer e desenvolver-se , e que faz a ligação do sistema metropolitano com as hierarquias menores do sistema urbano, pois as capitais regionais já fazem a sua ligação com o sistema metropolitano; 3) um sistema de cidades pequenas, em geral sem centralidade, e às vezes muito pequenas, até mesmo em termos de um conceito de cidade; elas existem, no Brasil, segundo FAISSOL (1994, p.150) por força de uma definição legal de cidade-sede de município.

É importante destacar o conceito de cidade que será utilizado neste trabalho, pois, de acordo com PATARRA (1991, p.66), esse conceito não é unívoco entre os pesquisadores. Segundo essa autora, a definição adotada pelo Censo Demográfico, considera como “cidade” o núcleo que se estabelece como sede político-administrativa do Município. Sendo assim, qualquer localidade urbana é tida como cidade desde que seja o ponto central da administração municipal, mesmo que não exerça funções tipicamente urbanas e não apresente montante populacional significativo. Porém, há pesquisadores, tais como MARTINE e outros, citados por PATARRA (1991, p.66), que definem como cidades as localidades urbanas que atingem o limite mínimo de 20 mil habitantes, num determinado Censo. FARIA, também citado por PATARRA (1991, p.66), considera cidade a sede dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Neste trabalho, é utilizada a definição adotada pelo Censo Demográfico.

De acordo com PATARRA (1991, p.66), as cidades podem ser agrupadas segundo as

seguintes classes de tamanhos: cidades de pequeno porte (localidades urbanas com até 20 mil habitantes); cidades de porte intermediário (localidades urbanas de 20.001 a 100 mil habitantes); cidades de porte médio (localidades urbanas de 100.001 a 500 mil habitantes); cidades de grande porte (localidades urbanas com mais de 500.001 mil habitantes).

SANTOS (1993, p.70-72) chama a atenção para o fato de que o que chamávamos de cidade média em 1940/50 era uma cidade com mais ou menos 20 mil habitantes. Hoje, para ser cidade média uma aglomeração deve ter população em torno dos 100 mil habitantes (SANTOS, 1993, p.70-71).

Quanto às Regiões Metropolitanas, a classificação usual é a seguinte: (a) de 1ª ordem, para aquelas cujo núcleo situa-se em São Paulo e Rio de Janeiro, e (b) de 2ª ordem, para aquelas envolvidas em torno das demais Regiões Metropolitanas oficiais. (MOTTA, MUELLER e TORRES, 1997, p.8) Segundo SANTOS (1993, pp.66-67), as regiões metropolitanas são áreas nas quais diversas cidades interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infra-estruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas e, por isso, entende esse autor que o Brasil tem muito mais regiões metropolitanas que as nove da classificação oficial.

Com base nos dados apresentados no estudo de MOREIRA (1995, p.157-160), o qual foi realizado a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE de 1991, elaboramos o Quadro a.2, com objetivo de destacar alguns aspectos relativos à distribuição da população brasileira no território nacional, relevantes para caracterizar o formato do sistema de cidades no Brasil, neste trabalho:

Quadro a.2

Relação entre a população brasileira e o número de municípios, e suas porcentagens,
por classe de tamanho de município, 1991

		até 20 mil	20-100mil	100-500mil	+ de 500 mil	RM
146.154.502	popul.	28.670.538	47.141.916	31.921.900	38.420.148	34.389.338
100%	% do total da popul.	19,6%	32,3%	21,8%	26,3%	23,5%
4491	nº de municípios	3094	1210	162	25	151
100%	% do total de municípios	68,8%	27%	3,6%	0,5%	3,7%

Como podemos constatar dos dados apresentados, a grande maioria dos Municípios brasileiros possuem no máximo 20 mil habitantes e reúnem apenas 19,6% da população total do país. Para as cidades sede destes Municípios, de acordo com a Constituição Federal de 1988, não é obrigatória a instituição de um Plano Diretor de desenvolvimento urbano.

A maioria da população brasileira (32,3%) vive em Municípios que possuem de 20 a 100 mil habitantes e 21,8% do total dessa população vive em Municípios que possuem de 100 a 500 mil habitantes. Dos 1210 Municípios desta faixa, 497 estão localizados na região Nordeste, 348 na Sudeste, 190 na Sul, 103 na Norte e 72 na Centro-Oeste.

Menos de 1% do total dos Municípios brasileiros (0,5%) possuem sede em cidades com mais de 500 mil habitantes, porém 16, dos 25 Municípios desta faixa de tamanho, estão localizados nas regiões metropolitanas (RM) oficiais. Dos nove restantes, não localizados nas RM, 4 localizam-se na região Nordeste do país, a menos desenvolvida.

151 Municípios brasileiros, 3,7% do número total, estão localizados em regiões metropolitanas. Nas nove regiões metropolitanas oficiais do Brasil (Porto Alegre, Curitiba, São

Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém) vive 23,5% da população total do país.

De acordo com SOUTO (1995, p.24-25), no *ranking* das 187 maiores cidades brasileiras com melhor Índice Municipal, um indicador de qualidade de vida urbana, sete (7) entre as dez (10) primeiras e 41 entre as 50 primeiras nessa classificação, estão nesta faixa de tamanho de Município, que corresponde a apenas 3,6% do total do número de Municípios brasileiros. Nesse *ranking*, as capitais encontram-se melhor classificadas do que outros grandes municípios de seus Estados; algumas delas ocupam uma posição bastante distante do segundo município de seus Estados, como Goiânia, Salvador, Fortaleza, Belém e São Luís. Apenas sete municípios superam suas capitais: Niterói no Rio de Janeiro, Blumenau em Santa Catarina e cinco municípios paulistas. Destes cinco, apenas São Caetano do Sul faz parte da Grande São Paulo. Os demais são pólos regionais consolidados, dentro do movimento de interiorização da atividade econômica denominado “desconcentração concentrada”. (SOUTO, 1995, p.22) Segundo ainda esse mesmo ranking, os 49 maiores municípios do Estado de São Paulo encontram-se em posições privilegiadas. Além de ocuparem seis entre as dez melhores colocações, 27 (mais da metade dos municípios paulistas) estão no primeiro grupo, 15 estão no segundo e apenas sete no terceiro. Itaquaquecetuba, o município pior colocado entre os 49, ocupa posição superior a quatro capitais do Norte e uma do Nordeste. O estudo ressalta o fato de que muitos municípios paulistas, principalmente os da Grande São Paulo, apresentam péssimos indicadores de habitação, e obtêm Índices Municipais altos em função dos melhores indicadores em saneamento e renda que apresentam. (SOUTO, 1995, p.28) Quanto a análise da classificação das cidades por tamanhos urbanos, observa-se que as quatro primeiras colocadas são cidades com menos de 500 mil habitantes. Quanto a análise da classificação das capitais por tamanhos urbanos, observa-se que entre as 20 primeiras estão, em ordem decrescente, as três capitais da região sul do país (Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba), com menos de 1,5 milhão de habitantes, e as duas maiores metrópoles do país, São Paulo (mais de 9 milhões de habitantes) e Rio de Janeiro (com mais de 5 milhões de habitantes).

Segundo estudo de BREMAEKER (1991, p.10), ainda existe no Brasil um forte processo migratório em direção às cidades com mais de 50 mil habitantes. Quanto às razões que levam à migração, no caso desses municípios, essas, conforme esse autor, variam em função do tamanho da população do município. Os chamados fatores externos, tais como a falta de política agrícola, tendem a exercer maior influência nos municípios menores, enquanto que os fatores internos tais como a existência de indústrias e oferta de habitação, exercem maior influência relativa sobre os municípios de maior tamanho. (BREMAEKER, 1991, p.19)

Ainda segundo BREMAEKER (1991, p.19), nos municípios da faixa de tamanho entre 50 mil e 100 mil habitantes, nos quais existe um forte movimento migratório em direção à essas cidades, a falta de política agrícola é apontada pelos Prefeitos como o principal motivo dessa migração. Em segundo lugar, está a existência de melhor equipamento social e, em terceiro, a existência de indústrias. Nos municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes, a existência de indústrias é apontada como fator mais importante. A segunda razão dessa migração é a falta de política agrícola, seguida da existência de comércio e serviços. Nos municípios entre 200 mil e 500 mil habitantes, a primeira razão é a da existência de empregos. Em segundo plano aparece a oferta de habitação, seguida pela existência de indústrias. Nos Municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, o fator mais importante é a da proximidade à capital do Estado, seguida da falta de política agrícola e da existência de melhor equipamento social. Quanto aos municípios com população superior a 1 milhão de habitantes, a oferta de empregos é o fator mais importante. Em segundo plano aparecem a falta de política agrícola e melhores condições de vida. (BREMAEKER, 1991, p.19)

De acordo com BREMAEKER (1991, p.28), no que se refere aos principais problemas provocados pelo crescimento da cidade nos últimos anos, estes também variam segundo as classes de tamanho. Os problemas relacionados com a ocupação irregular do solo, com a diminuição da qualidade de vida e com o subemprego, aumenta à medida que aumenta o tamanho da população do município. Os problemas com o déficit habitacional diminuem relativamente de importância à medida que aumenta o tamanho da população.

BREMAEKER (1991, p.29-30) observa que nos municípios com 50 a 100 mil habitantes, os problemas apontados como mais importantes, em ordem decrescente, são: a carência de infraestrutura urbana, o déficit habitacional e a carência de serviços sociais. Para os municípios com 100 a 200 mil habitantes, os problemas mais importantes são, em ordem decrescente: a carência de infraestrutura urbana, a carência de serviços sociais e o déficit habitacional. Para os municípios entre 200 mil e 500 mil habitantes, os problemas mais importantes são: ocupação irregular do solo, carência de infraestrutura urbana e déficit habitacional. Nos municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, os problemas apontados, em ordem decrescente, são: carência de serviços sociais, carência de infraestrutura urbana e ocupação irregular do solo. Quanto aos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, os principais problemas apontados, em ordem decrescente, são: ocupação irregular do solo, carência de infraestrutura urbana e carência de serviços sociais. (BREMAEKER, 1991, p.29-30)

Nesse sentido, observa-se que o acentuado desequilíbrio no sistema de cidades brasileiro continua a se colocar como fator importante da problemática que envolve os estudos relativos à administração pública e ao governo municipais no Brasil.

O ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (BRASIL, 1994, p.1-39 a 1-41), de 1994, apresenta um conjunto de mapas temáticos, relativos a densidade populacional, grau de urbanização e das cidades mais populosas. Conforme os dados, observados de forma integrada, destas bases:

a) as maiores densidades populacionais, que correspondem a mais de 100 habitantes/Km², ocorrem nas regiões Sudeste e Sul, e junto à faixa costeira da região Nordeste, além do Distrito Federal, Goiânia e Cuiabá. A cidade de Manaus (1011), que está na faixa de 1 milhão de habitantes, apresenta densidade populacional inferior a 100 habitantes/Km². Por outro lado, a cidade de Cuiabá (403), que tem menos de 500 mil habitantes apresenta densidade superior a 100 habitantes/Km²;

b) os Municípios de Florianópolis (255.396 habitantes), Vitória (258.777 habitantes), Aracaju (402.341 habitantes), João Pessoa (497.600 habitantes), Natal (606.887 habitantes), Palmas (24.334 habitantes), Macapá (179.777 habitantes), Boa Vista (144.249 habitantes), Rio

Branco (197.376 habitantes), Porto Velho (287.534 habitantes) e Cuiabá (402.813 habitantes), nos quais se localizam as capitais dos seus respectivos Estados, possuem menos de 500 mil habitantes (1991);

c) as taxas de urbanização de todos os Estados das regiões Norte e Nordeste, com exceção do Estado do Amapá, são inferiores à média nacional, que é de 75,5%.

Embora as tendências da urbanização brasileira continuem indicando uma crescente concentração da população em cidades de grande porte e áreas metropolitanas, de acordo com PATARRA (1991, p.70), as cidades de pequeno porte vêm desempenhando um papel importante em face do ritmo acentuado de urbanização em todo o país. Entretanto, segundo FAISSOL (1994, p.150), o sistema de cidades pequenas e muito pequenas, tem sido abandonado nos planos de desenvolvimento urbano, o que contribui para manter o desequilíbrio no processo de desenvolvimento do sistema de cidades no Brasil. PATARRA (1991, p.66) também chama a atenção para o fato de que um aspecto marcante do espaço urbano brasileiro é a disparidade entre o número de cidades e as suas dimensões.

b.) O Contexto Político-Institucional Brasileiro Pós-88

No contexto político-institucional brasileiro pós-88 o Município torna-se definitivamente um ente federado, tendo sua autonomia político-administrativa marcada pelo fato de que passa a ser regido por Lei Orgânica, a única lei brasileira não sujeita a sanção e veto. De outra parte, essa autonomia ainda é marcada pela descentralização para os municípios de recursos e encargos, por parte do governo federal, o que, institucionalmente, também contribuiu para o fortalecimento da capacidade de planejamento municipal ao mesmo tempo em que aumentou a responsabilidade do Município sobre seu próprio desenvolvimento econômico e social.

b.1) Autonomia Municipal: política e administrativa?

A autonomia municipal, segundo FERREIRA FILHO (1990, p.211), foi lembrada já na Constituição de 1891, que a reviu em seu artigo 68:

Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. (MONTORO, 1975, p.36)

A reforma constitucional de 1926 já previa que a preservação dessa autonomia seria um dos motivos de intervenção nos Estados. (artigo 6º, II, f). (FERREIRA FILHO, 1990, p.211) De acordo com MONTORO (1975, p.44), com a reforma constitucional de 1926, a intervenção federal passou a ser admitida para assegurar o respeito a certos princípios constitucionais, mencionando-se, expressamente, a autonomia municipal. Além disso, segundo esse mesmo autor, essa reforma forneceu valiosa colaboração para esclarecer o sentido dessa autonomia, considerando-a princípio constitucional da União, a que os Estados estavam obrigados. (MONTORO, 1975, p.45)

A Constituição de 1934, por sua vez, especificou normas que definiam concretamente essa autonomia, fixando, em seu artigo 13, as bases da autonomia municipal, especialmente quanto à sua organização e competências.

Artigo 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: I. a electividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquelle ser eleito por esta; II. a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e applicação das suas rendas; III. a organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no município da Capital e nas estâncias hydromineraes. § 2º - Além daquelles de que participam, ex vi dos artigos 8º, § 2º, e 10, paragrapho único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I. o imposto de licenças; II. os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a fôrma de decima ou de cedula de renda; III. o imposto sobre diversões públicas; IV. o imposto cedular sobre a renda dos immoveis ruraes; V. as taxas sobre serviços municipaes. § 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência technica à administração municipal e fiscalização de suas finanças. § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios, afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento da sua dívida fundada por dois annos consecutivos, observadas, naquilo em que forem applicáveis, as normas do artigo 12. (MONTORO, 1975, p.49)

É, segundo FERREIRA FILHO (1990, p.211), nesse artigo 13 que a Constituição de 1934 apontou a tese de que o Município, no Estado brasileiro, é um ente federativo, ou seja, um ente político-administrativo integrante da Federação e não apenas uma descentralização administrativa

do Estado-membro. Desse modo, o entendimento da Constituição Federal de 1934 persistiu nas constituições posteriores.

NOGUEIRA (1996, p.6) confirma esse entendimento, ao lembrar que a consequência prática da “sobriedade regulamentadora”, quanto a autonomia municipal desde a Constituição Republicana, levou à uma série de restrições à essa autonomia. NOGUEIRA (1996, p.6) nos conta que em Minas Gerais uma lei de 1897 deu organização especial ao Município de Belo Horizonte, deixando as funções deliberativas para o Governador do Estado e as funções executivas para o Prefeito de sua livre nomeação. No Estado do Rio de Janeiro, tentou-se criar para a Capital um regime político-administrativo que não fosse o municipal. Já a Constituição de Goiás permitia ao eleitorado cassar o mandato de qualquer vereador que não lhe merecesse confiança. E na Bahia, por muitos anos, os prefeitos foram livremente nomeados pelos governadores.

A Constituição Federal de 1934, conforme NOGUEIRA (1996, p.7), não só reproduziu no artigo 13 os termos do artigo 68 da Constituição anterior, mas especializou a autonomia municipal no tocante à atividade do Prefeito e dos Vereadores, à decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais e à organização dos serviços de sua competência, além de outras disposições fortalecedoras da autonomia dos Municípios, que a partir daí tem crescido até a posição atual de órgãos componentes da República Federativa.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Município brasileiro é entidade integrante da Federação. Essa integração, segundo MEIRELLES (1990, p.664), é uma peculiaridade nossa, pois no Brasil o Município é um ente federado, constitucionalmente reconhecido. Assim, dessa singularidade do nosso Município é que resulta a sua autonomia político-administrativa.

Conforme MEIRELLES (1990, p.664-665), a autonomia do Município brasileiro se expressa na Constituição da República, para todos os assuntos de interesse local, sob (1) o aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), (2) administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e (3) financeiro (decretação, arrecadação e

aplicação dos tributos municipais).

No Brasil, a administração municipal se realiza através da Prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de Vereadores, como órgão legislativo, sendo essa composição uniforme para todos os municípios, variando apenas o número de Vereadores. O Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores são eleitos conjuntamente, por sufrágio universal, direto e secreto, para uma legislatura de quatro anos. (MEIRELLES, 1990, p.665)

A criação de Municípios, de acordo com a Constituição Federal, compete aos Estados-membros, por meio de consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas e a organização político-administrativa é feita pelo próprio Município. (MEIRELLES, 1990, p.665)

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamentos. (MEIRELLES, 1990, p.665) Para fins de administração local, lembra MEIRELLES (1990, p.666), o Município pode dividir o seu território em bairros e outras circunscrições, dotando-os de subprefeituras, administrações regionais e outras repartições que facilitem a execução de serviços públicos, mas sempre integrados na Prefeitura e subordinados ao Prefeito, que é o chefe da administração municipal, a qual é exercida segundo os preceitos constitucionais e legais superiores e as normas locais próprias do Município, aprovadas pela Câmara de Vereadores.

Tomando como base os comentários de FERREIRA FILHO (1990) à Constituição Federal de 1988, queremos destacar alguns aspectos da autonomia municipal importantes para o entendimento da análise que se pretende fazer, quanto ao contexto em que se inserem as opções dos governos locais para a construção de seus respectivos modelos de gestão urbana, na última década.

Quanto à organização das funções legislativas da Câmara Municipal (artigo 29, IX) a Constituição Federal deixa que o Município fixe as regras do próprio processo legislativo, obrigando-o, contudo, a adotar a iniciativa popular de projetos de lei (artigo 29, XI). O processo

legislativo municipal tem de aceitar a apresentação de projetos de lei, de interesse geral (“interesse específico do Município, da cidade, do bairro”), por parte dos cidadãos (artigo 29, XI). Estes, porém, devem ser em número igual a, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.(FERREIRA FILHO, 1990, p.217)

Quanto à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, X) a norma constitucional limita-se a propor que o planejamento municipal se faça com a participação de “associações representativas”, porém, o modo dessa participação e o critério para a aferição do requisito de representatividade ficam a juízo da Lei Orgânica Municipal. (FERREIRA FILHO, 1990, p.217)

Quanto à competência dos Municípios, a Constituição Federal de 1988 preferiu, segundo FERREIRA FILHO (1990, p.218), adotar a técnica de enumerá-la, em lugar de fazer como as anteriores que preferiam deixá-la implícita na referência ao “peculiar interesse municipal”.

Desde a Constituição de 1934 atribuía-se ao Município a competência nas matérias de seu “peculiar interesse”. Esta expressão, lembra FERREIRA FILHO (1990, p.218), deu lugar à controvérsia mas acabou o seu sentido por cristalizar-se como “tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse”. Assim, seria da competência municipal as questões de interesse preponderante do Município embora não exclusivamente de interesse local.

Segundo FERREIRA FILHO (1990, p.218), a Constituição Federal de 1988 ao referir-se a “interesse *Local* e não mais a “peculiar interesse” restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que , embora de seu interesse, também, são do interesse de outros entes federados. Além disso, para FERREIRA FILHO (1990, p.218), esta redução da competência municipal se traduz num alargamento da esfera estadual, já que ao Estado se atribui a competência residual (artigo 25, § 1º).

Compete, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. FERREIRA FILHO (1990, p.219) entende que a melhor interpretação, nesse caso, é a de que a

Constituição Federal autoriza o Município a regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Donde a competência não seria, precisamente legislativa, mas administrativa (“a competência de regulamentar leis”).

Compete, também, aos Municípios (artigo 30, III) “instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes”. Para FERREIRA FILHO (1990,p.219), a previsão quanto à tributação é desnecessária, pois o poder tributário do Município está explícito no artigo 156 da Constituição Federal, que trata dos Impostos dos Municípios.

Quanto à organização dos serviços públicos locais (artigo 30, V), a liberdade de organização desses serviços, lembra FERREIRA FILHO (1990, p.220), está no cerne da autonomia municipal. Cabe aos Municípios decidir sobre qual a organização a ser dada a seus serviços, fixando-lhes a estrutura e a competência dos órgãos da administração, bem como sua centralização ou descentralização. Além disso, o Município tanto “pode” delegar a execução de serviços públicos por meio de concessão ou permissão como pode organizá-los e prestá-los diretamente.

Compete aos Municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, manter programas de educação e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população. Segundo FERREIRA FILHO (1990, p.220-221) a previsão de cooperação nos programas de educação é desnecessária, visto que o artigo 211 da Constituição Federal já determina uma colaboração entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal. Porém, quanto à prestação de serviços de atendimento à saúde, não é tão simples, pois, de um lado, a competência para cuidar da saúde pública, lembra FERREIRA FILHO (1990, p.221), de acordo com o artigo 23 é “comum” à União, ao Estado e ao Município e, de outro, o artigo 198 da Constituição Federal prevê um “sistema único”, no qual se integrarão “as ações e serviços públicos de saúde”.

No que diz respeito à competência municipal para promover o ordenamento territorial, FERREIRA FILHO (1990, p.221) entende que a norma faz menção apenas para lembrar que tal

ordenamento deve ser planejado, porém, sendo a ordenação territorial matéria tratada pelo “direito urbanístico”, está ela sujeita às normas federais e estaduais que forem editadas com base no artigo 24, I, da Constituição Federal.

Dentre os preceitos constitucionais, relacionados ao planejamento territorial, destacam-se: a autonomia municipal em decidir seus destinos, enquanto princípio fundamental (artigo 30); o incentivo às associações de municípios entre si, criando sistemas cooperativos (artigo 29, X), com a possibilidade de regionalização dos orçamentos; o estabelecimento de uma co-responsabilidade dos municípios, em comum com os Estados e a União, para a execução de programas habitacionais e de saneamento (artigo 23, IX); a responsabilidade de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, X). Além disso, cabe lembrar a atribuição aos Municípios, ainda que com cooperação técnica e financeira e sob ação fiscalizadora de instituições da alçada federal e estadual, as medidas de solução dos seus problemas de serviços públicos, que, além dos já citados de atendimento à saúde da população, envolvem também os de transporte coletivo, de educação pré-escolar e fundamental, o ordenamento territorial através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano, a proteção do patrimônio histórico-cultural (artigo 30) e a segurança patrimonial através de guardas municipais (artigo 144, §8º). (BRASIL, 1989)

Segundo FERREIRA FILHO (1990, p.222), a Constituição Federal de 1988 inovou ao fixar o §3º do artigo 31: “ As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”, pois tal previsão reflete a preocupação com a transparência dos negócios públicos.

Logo, no contexto político-institucional brasileiro pós-88 a Constituição Federal descreve onde começa e onde termina a autonomia municipal, na medida em que (1) as competências dos Municípios foram enumeradas; (2) ao referir-se a “interesse local” e não mais a “peculiar interesse”, retirou da competência dos Municípios as questões que, embora sendo do interesse deste, são do interesse dos Estados e da União; (3) o poder tributário do Município está explícito no artigo 156 dessa Constituição.

A Constituição Federal de 1988 inovou, contudo, quando (1) deixou que o Município fixasse as regras do próprio processo legislativo, obrigando-o a adotar a iniciativa popular de projetos de lei; (2) propôs que o planejamento municipal se fizesse com a participação de “associações representativas”; (3) fixou o parágrafo 3º do artigo 31, que disponibiliza, a qualquer contribuinte, as contas dos Municípios para exame e apreciação, durante sessenta dias.

b.2.) Lei Orgânica: a capacidade em auto-organizar-se.

A Lei Orgânica Municipal esclarece o papel do Município frente aos demais níveis de governo, regula o funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo e determina o relacionamento entre os Poderes Municipais e a população municipal. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.6)

As Leis Orgânicas constituem o regulamento das disposições constitucionais que dizem respeito aos Municípios. Seu conteúdo discrimina as atribuições municipais e o modo de exercê-las, estabelecendo o delineamento geral do Município, como entidade político-administrativa da Federação. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.6)

Segundo FERREIRA FILHO (1990, p.212), uma importante inovação da Constituição de 1988 é a previsão de que a Lei Orgânica Municipal seja, obrigatoriamente estabelecida pelo próprio Município, o que reforça a tese de que o Município, na ordem constitucional, é um ente federativo, tanto quanto os Estados federados.

Ainda com FERREIRA FILHO (1990, p.212), em decorrência desta Constituição, na medida em que o Município recebeu do poder constituinte originário um poder constituinte derivado, este poder sofre limitações, tais como as mencionadas no artigo 29 da Constituição Federal e outras esparsas no texto constitucional. Além disso, a Constituição sujeita a Lei Orgânica à observância de princípios que ela própria define e à obediência a princípios fixados pela Constituição do respectivo Estado.

O Município, como entidade política, fundamenta-se no princípio democrático de que todo poder emana do povo e de que seu exercício será efetivado através de representantes eleitos - democracia representativa - diretamente pelos cidadãos - democracia participativa. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.6)

A autonomia política do Município é garantida pela existência de Poderes autônomos - o Executivo e o Legislativo -, escolhidos pelo voto universal, direto e secreto, dos eleitores de sua circunscrição. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.6)

A autonomia administrativa é decorrência necessária da auto-organização de qualquer entidade dotada de poder político que, sem ela, não poderia exercer suas competências e alcançar os seus objetivos. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.6)

Cabe à Lei Orgânica dispor sobre a organização dos Poderes Municipais, seu inter-relacionamento e sobre os princípios que devem guiar a atuação do Poder Público frente aos cidadãos. E, nesse sentido, a Lei Orgânica é a sua “Constituição” e tem supremacia sobre todas as demais leis e atos municipais, que devem estar de acordo com os seus dispositivos. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.7) Segundo NOGUEIRA (1996, p.8), numa análise comparativa entre lei complementar e Lei Orgânica, enquanto o Poder Executivo pode participar na elaboração da lei complementar à Constituição Federal, o mesmo não ocorre com relação à Lei Orgânica. Compete à própria Câmara Municipal iniciá-la, aprová-la e promulgá-la, sendo assim a Lei Orgânica a única lei não sujeita a sanção e veto.

No que diz respeito às competências, cabe à Lei Orgânica especificar o campo de atuação do Município, seja quanto às suas competências legislativas como para o exercício das demais atividades. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.7)

A descentralização do poder, traço marcante da Constituição Federal de 1988, reafirmou o princípio federativo, ao redistribuir competências e responsabilidades, anteriormente concentradas na União, entre os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Além disso, foi

revigorado o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, ao se transferir para o Legislativo competências que lhe são próprias, mas que se concentravam no Poder Executivo. Esse reequilíbrio de competências trouxe nova correlação de forças entre os Poderes. Assim, a Lei Orgânica disciplina a estrutura, a organização, as funções, as competências, as prerrogativas, os deveres, as responsabilidades e as incompatibilidades inerentes aos Poderes Municipais -Prefeitura e Câmara -, obedecendo as disposições da Constituição Federal. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.8)

No que concerne à política urbana, dentre as principais inovações, está a possibilidade de utilização, pelo Município, do Plano Diretor como instrumento de verificação do efetivo cumprimento da função social da propriedade. A Lei Orgânica deve estabelecer as diretrizes e princípios gerais que deverão orientar a política de desenvolvimento urbano, no âmbito municipal. E, nesse sentido, um dos princípios a serem garantidos pelo Município, por determinação da Constituição Federal (artigo 29, X) diz respeito à cooperação das associações representativas da comunidade no processo de planejamento. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.13)

No campo da iniciativa legislativa, a Lei Orgânica deve, obrigatoriamente, reproduzir no âmbito municipal, a divisão de competências fixada no artigo 61, §1º e §2º. combinado com o artigo 165 da Constituição Federal. A regra, deve ser a iniciativa concorrente entre os Poderes Municipais e a população e como exceção deve ser enunciada a titularidade da competência reservada ao Prefeito nas seguintes matérias: criação, estruturação e atribuições das Secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; o regime jurídico dos servidores municipais e o plano pluri anual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.9)

Quanto à iniciativa popular, observado o número mínimo de eleitores necessários para representação (5% do eleitorado), pode, ainda, a Lei Orgânica estabelecer um procedimento que priorize e simplifique a tramitação das propostas populares (artigo 29, XI da Constituição Federal). (BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1990, p.10)

b.3) Descentralização: a divisão de recursos e encargos.

A Constituição do Brasil, em 1988, promoveu importantes transformações no âmbito político-administrativo do país. Os Governos Municipais tiveram ampliada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação dos serviços de interesse local.

A prova mais expressiva dessas transformações é o fato de que, pela primeira vez, o Município passou a ser regido por Lei Orgânica própria, aprovada pela Câmara Municipal. Além disso, as demais mudanças promovidas pela Constituição de 1988 foram bastante significativas.

Segundo BREMAEKER (1993, p.4-6), as mudanças na Constituição de 1988, com relação aos encargos, estão elencadas tanto de forma explícita quanto implícita. E para o desempenho das novas tarefas pelos Municípios foram previstas, também, as formas de atuação.

Os artigos 23, 30 e 144 apontam algumas das diversas competências que, na sua maior parte, sempre foram de fato exercidas pelos Municípios. Quanto às formas de atuação previstas, diz a Constituição que: (a) o Município deverá organizar e prestar os serviços diretamente à população, contando ou não com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados; (b) o Município deverá organizar e prestar os serviços sob regime de concessão ou permissão; (c) o Município terá competência comum com a União e os Estados na organização e prestação dos serviços, podendo ser estabelecida uma cooperação entre as esferas de Poder, cujas normas deverão ser fixadas em lei complementar. (BREMAEKER, 1993, p.4)

De acordo com BREMAEKER (1993, p.5), entre as atividades e serviços a serem prestados pelos Municípios, foram elencados de forma explícita na Constituição:

a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão: os serviços públicos de interesse local (artigo 30,V) e o serviço de transporte coletivo (artigo 30,V);

b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados: os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (artigo.30,VI) e os serviços de atendimento à saúde da população (artigo 30,VII);

c) constituir, conforme dispuser a lei o serviço de guarda municipal

(artigo.144,§8º);

d) sob competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com normas para a cooperação intergovernamental a serem fixadas em lei complementar: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (artigo 23,II); proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (artigo 23,III); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (artigo 23,IV); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23,VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23,VII); fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (artigo 23,VIII); promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais (artigo 23,IX); promover programas de saneamento básico (artigo 23,IX); combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23,X); estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (artigo 23,XII).

Entretanto, lembra BREMAEKER (1993, p.6), não são apenas estas as tarefas comumente desenvolvidas pelos Municípios. Muitas outras não estão explicitamente citadas na Constituição, tais como:

(a) no âmbito dos serviços públicos de interesse local: edificar e conservar os prédios públicos municipais; construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, as estradas e os caminhos vicinais; sinalizar as vias públicas urbanas e rurais; construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais; realizar serviços de assistência social; manter creches orfanatos e albergues; manter serviço de defesa do consumidor; prestar assistência e orientação judiciária gratuita; manter e fiscalizar mercados e feiras livres; manter matadouros; prover o serviço de iluminação pública; operar os cemitérios e serviços funerários; realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e prevenção de acidentes naturais;

b) no âmbito dos programas de educação: preparar e fornecer a merenda escolar; distribuir material e livros didáticos; manter bibliotecas; manter programas de alfabetização de adultos; realizar programas de apoio às práticas desportivas;

c) no âmbito da saúde pública: assumir os encargos do sistema de saúde pública; exercer as

atividades de fiscalização sanitária;

d) no âmbito dos programas de saneamento básico: operar o serviço de abastecimento de água; operar o serviço de esgotamento sanitário; promover o esgotamento das águas pluviais; executar a limpeza pública; efetuar a coleta do lixo; dar destino final ao lixo.

Além de todas estas tarefas existem muitas outras de competência da União ou dos Estados, mas que são, em alguns casos, custeadas pelos Municípios, que, como assinala BREMAEKER (1993, p.6), têm a sua participação “perversamente” aumentada na medida em que o Município apresenta um quantitativo menor de população. Algumas delas são: manter a Unidade Municipal de Cadastramento (INCRA); manter os Núcleos de Arrecadação e Orientação Fiscal (Secretaria da Receita Federal); manter a Junta de Alistamento Militar ou o Tiro de Guerra (Ministério do Exército); manter os serviços de correios e telégrafos (EBCT); manter a cadeia pública; manter o Fórum; manter a agência local do IBGE; manter o serviço local de fomento agropecuário (EMATER); custear a manutenção de veículos, equipamentos, imóveis e até mesmo de pessoal, com vistas a garantir o funcionamento de outras repartições públicas federais e estaduais; doar imóveis e equipamentos para a instalação de serviços federais e estaduais. Como observa BREMAEKER (1993, p.7), aos Municípios foram destinados, sobretudo, os serviços na área social, os serviços de utilidade pública e os que dizem respeito à manutenção da infraestrutura.

Com o objetivo de criar as condições necessárias para que cada esfera de governo desempenhasse seu papel, na nova ordem constitucional, as reformas promovidas pela Constituição de 1988 também trouxeram alterações na repartição das receitas públicas, como mostra o estudo de BREMAEKER (1993, p.7).

Na Constituição de 1988, os tributos municipais mais expressivos permaneceram inalterados. São eles: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e a Contribuição de Melhoria e as Taxas. (BREMAEKER, 1993, p.7) Foram adicionados à receita municipal o Imposto Sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), cobrado até 1996 e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis

por ato “inter vivos” (ITBI). (BREMAEKER, 1993, p.7) Vale lembrar, que para o universo dos municípios brasileiros a receita tributária correspondia, em média, em meados da década de 90, a 15,1% do total da receita disponível. (BREMAEKER, 1995, p.6)

De acordo com estudo de BREMAEKER (1995, p.6), se forem considerados apenas os municípios das capitais esta participação se elevava, em média, para 24,3% e se fossem considerados isoladamente os municípios com população superior a 100 mil habitantes, excetuados os das capitais, esta participação, em média, era de 14,1%. Porém, segundo esse mesmo estudo, se considerarmos o conjunto dos municípios do interior, ou seja, todos os municípios, exceto aqueles das capitais, a participação média da receita tributária era em meados da década de 90 de 8,4% e se forem considerados os municípios do interior com população inferior a 100 mil habitantes, esta participação caía para 4,8% (1992).

Ainda de acordo com BREMAEKER (1995, p. 25), os mais expressivos tributos para os municípios são o ISS, que concentrava em meados da década de 90 36,33% da receita tributária municipal (1992) e o IPTU que representava 24,45% da receita tributária, sendo que a predominância destes tributos está com os municípios com 50 mil habitantes ou mais. Conforme BREMAEKER (1995, p.6), estes números demonstram a enorme diferença existente entre os diversos municípios brasileiros e ajudam a explicar a dependência, nesse âmbito de governo, das transferências federais e estaduais.

Foi no âmbito das transferências que se deram as alterações mais sensíveis:

a) quanto às transferências estaduais, os Municípios tiveram aumentada a sua participação no ICMS (antigo ICM), de 20% para 25%, mantendo-se inalterada a participação no Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

b) quanto às transferências federais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído pelo Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e pelo Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), apresentou um significativo aumento, passando de 17% para 20%, com adicionais de 0,5% a cada ano subsequente. Quanto às demais transferências federais, estas, segundo BREMAEKER (1993, p.8), possuem um significado universal menos expressivo nas finanças municipais. São elas: o Imposto Territorial Rural (ITR); Contribuição do

Salário-Educação; Imposto Sobre Operações Financeiras Sobre o Ouro (IOF Ouro); Outras Transferências da União. Há, ainda as indenizações: Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos; Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais; Compensação Financeira pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás; Outras Indenizações. (BREMAEKER, 1993, p.8)

Essas transferências, principalmente o FPM para os Municípios de menor quantitativo demográfico, têm significativa participação na composição da receita municipal. Na verdade, segundo BREMAEKER (1993, p.8), a partir de 1988, a maioria dos Municípios teve ampliada a sua dependência relativa do FPM, que representa bem mais de 50% da receita dos municípios com menos de 10 mil habitantes. De acordo com CHAFFUN (1997, p.33), o objetivo primordial dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que era o de exercer uma função compensatória em benefício daqueles de incipiente base arrecadatória, foi suplantado com a transformação desses fundos em fontes principais de receita orçamentária da maioria absoluta dos Estados e da quase totalidade dos Municípios.

Essa análise é confirmada por PESSÔA e MALHEIROS (1994, p.22) Segundo estes autores, a Reforma de 1988, ainda que tenha agilizado o processo de descentralização, gerou um descompasso de forma mais abrangente quanto aos recursos e poderes reivindicados pela sociedade. E, nesse sentido, deixou uma lacuna quanto aos repasses de encargos e obrigações, para Estados e Municípios, que até hoje ainda não foram concretizados na sua totalidade.

A base de recursos próprios dos governos estaduais e municipais, de acordo com PESSÔA e MALHEIROS (1994, p.22), vem sendo mantida pela ampliação e transformação no esquema de transferências intergovernamentais. A grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros, notadamente os de pequeno porte, não consegue manter o equilíbrio financeiro. Com base econômica insuficiente para garantir níveis mínimos de arrecadação tributária própria, tornam-se cada vez mais dependentes das transferências federais.

Aos Municípios, lembra BREMAEKER (1994, p.16) é dado a tributar o meio urbano e as

atividades aí circunscritas. O IPTU somente assume expressão em Municípios que possuem uma população urbana de algum porte. O ISS, que incide sobre profissionais liberais e atividades do setor terciário, somente encontram expressão igualmente em áreas urbanas de algum porte. As Taxas seguem o mesmo caminho.

Considerando que somente 756 Municípios brasileiros possuem mais de 20 mil habitantes, pouco ou nada têm a tributar os restantes 4.280 Municípios. Estes, são Municípios tipicamente rurais e, na sua maioria, estão localizados nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, as mais pobres do país. (BREMAEKER, 1993, p.16)

Dada a diversidade de tamanho de população, de ritmo de crescimento demográfico, de vocação econômica e de nível de urbanização dos municípios brasileiros, as transformações promovidas pela Constituição de 1988, conforme BREMAEKER (1994, p.9), produziram diferentes impactos sobre as finanças dos Municípios. E, nesse sentido, dada a importância que a participação do FPM adquiriu na composição da receita municipal e, sendo este calculado a partir do quantitativo demográfico dos municípios, era de se esperar que os pequenos municípios assim como aqueles que sofreram forte processo migratório no período, com diminuição de sua população, seriam prejudicados.

De acordo com BREMAEKER (1993, p.8), os resultados do Censo Demográfico de 1991 mostram que 40% dos municípios brasileiros possuem menos de 10 mil habitantes; 49,6% possuem entre 10 e 50 mil habitantes; enquanto que apenas 10,4% dos municípios possuem mais de 50 mil habitantes. Segundo esse mesmo autor, muito embora os Municípios com mais de 50 mil habitantes tenham apresentado uma elevação real no nível de sua receita tributária até 1993, eles continuaram sendo vítimas de um forte processo migratório, tendo concentrado 73,8% de todo o crescimento da população brasileira ocorrido entre 1980 e 1991. Porém, esses municípios não conseguiram compensar com o seu aumento de receita própria os problemas provocados pela intensa migração e tiveram agravados, ainda mais, o aumento na carência de infra-estrutura física das cidades, o aumento da demanda por equipamentos sociais, o aumento do déficit habitacional e a intensificação da ocupação irregular do solo. (BREMAEKER, 1993, p.8)

A grande maioria dos Municípios com menos de 10 mil habitantes e uma expressiva parcela dos Municípios que possuíam entre 10 e 50 mil habitantes, apresentando, de modo geral, um crescimento demográfico bem menor, de acordo com BREMAEKER (1993, p.8-9), praticamente não tiveram aumentada de forma significativa a sua base tributária, de vez que os impostos municipais, para esta faixa de tamanho da cidade, são de natureza eminentemente urbana.

A partir do início da década de 90, em função do conjunto de medidas que passaram a ser adotadas pelo Governo Federal, ao nível da política econômica, com o objetivo de reorganizar as finanças governamentais, dentro do processo de reordenação político-institucional desencadeado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a União não só passou a cobrar dos Estados e Municípios todas as dívidas, como também passou a trabalhar no sentido de promover uma reforma fiscal, inclusive com a criação de novos tributos. Conforme ressalta BREMAEKER (1993, p.10), “...como os Municípios não podem imprimir papel moeda e nem criar novos tributos para si”..., a única alternativa foi tentar obter o máximo do Fundo de Participação dos Municípios.

Até dezembro de 1992 o FPM estava sendo repartido tomando por base a população estimada para 1991. Esta população, segundo o IBGE, estava superestimada quanto aos municípios com menos de 10 mil habitantes e subestimada no caso de muitos dos grandes Municípios. Segundo BREMAEKER (1993, p.10), os primeiros resultados do Censo Demográfico de 1991 demonstraram que a advertência do IBGE era válida. pois nada menos do que 1204 Municípios apresentaram perdas de população entre 1980 e 1991.

O critério de rateio do FPM, de dezembro de 1992 até maio de 1993, mudou quatro vezes, pois a população apurada pelo Censo de 1991, segundo BREMAEKER (1993, p.10) não agradou expressiva parcela de Municípios, que tinham sofrido redução de população, seja por movimento migratório ou por terem cedido população para os novos Municípios instalados em 1º de janeiro de 1993.

Em 24 de maio de 1993, através da Resolução nº 7 do Tribunal de Contas da União

(TCU), passou a vigorar os dados da estimativa de população para 1991. Para evitar que os Municípios que se sentissem prejudicados viessem a recorrer ao Judiciário, o TCU decidiu considerar, para aqueles em que a população do Censo de 1991 era maior que aquela calculada na estimativa, a população do Censo como válida. Pela mesma razão, para os Municípios que haviam perdido população para os novos Municípios, voltou a vigorar a população estimada sem que fosse descontada aquela população. Finalmente, para os Municípios novos, instalados em 1993, como não existia estimativa para eles em 1991, ficou vigorando a população ajustada ao seu território, em relação ao resultado do Censo de 1991. (BREMAEKER, 1993, p.12)

Segundo BREMAEKER (1993, p.12), o espírito da Resolução nº 7 do TCU foi o de dar para os Municípios o maior coeficiente que poderiam ter. Entretanto, o efeito da nova lei trouxe, na prática, um prejuízo financeiro para todos os Municípios que possuem menos de 10.188 habitantes. A possibilidade de ganho real de recursos para os Municípios de maior quantitativo de população tornou-se maior, em detrimento dos Municípios de menor quantitativo demográfico e mais pobres.

O Brasil, de acordo com BREMAEKER (1993, p.15), está entre os países que apresentam menor grau de descentralização dos gastos públicos, sendo mais crítica ainda a sua posição quando observado o grau de descentralização das receitas públicas.

Em países desenvolvidos, que possuem um maior grau de descentralização, a gama de opções para a tributação dos governos locais abrange impostos sobre o patrimônio, sobre a renda, sobre as vendas de produtos e sobre a prestação de serviços. No Brasil, parte do que é apurado com o imposto sobre a renda e sobre as vendas de produtos é transferido aos Municípios. (BREMAEKER, 1993, p.15)

Para BREMAEKER (1993, p.16), é importante que se tenha o melhor conhecimento possível do real impacto das novas transformações que se desejarem efetuar tanto na repartição de receitas quanto de encargos, já que os Municípios brasileiros não podem ser vistos simetricamente, pois são diferentes no seu tamanho, no ritmo de crescimento e na vocação econômica, fatores que

lhes atribuem diferentes estruturas administrativas e financeiras.

A dependência dos Municípios brasileiros em relação às transferências federais, segundo MALAN (1998, p.4), é um problema que está estreitamente relacionado com a taxa de crescimento de novos Municípios e de novos desmembramentos que tiveram lugar em período recente. Considerando que o total dos recursos do FPM só se altera em função do crescimento do Imposto de Renda ou do crescimento do IPI, o aumento do número de municípios, de acordo com MALAN (1998, p.4), gera dispersão de recursos públicos sobre uma área com número crescente de municípios. Ou seja, segundo MALAN (1998, p.4), a criação de municípios, nos casos em que esta ocorre sem nenhuma base de viabilização econômico-financeira que permita a estes municípios sobreviver de outra maneira, que não seja por meio da “mesada” que recebem das transferências do FPM, gera problemas e demandas, tais como a necessidade de aumento dessas transferências, porque são a única fonte de renda de muitos municípios.

b.4) Participação Popular x Controle Social do Poder.

Segundo OLIVEIRA (1997, p.156), tema essencial para a elaboração conceitual da participação popular na Administração Pública é o sentido contemporâneo de cidadania cuja noção elementar, de acordo com COMPARATO citado por OLIVEIRA (1997, p. 156), reside “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção”.

A participação social, enquanto instrumento de acesso à cidadania e a cidadania, de acordo com TENÓRIO E ROSENBERG (1997,p.7), referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino, cujo processo de construção passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade, até o envolvimento no processo decisório de políticas públicas, através dos canais de diálogo com o poder público.

A institucionalização de canais destinados a permitir que os cidadãos, individualmente ou

mediante entidades representativas, expressem suas razões e opiniões acerca dos assuntos públicos que tem reflexos na atuação administrativa, é função, segundo OLIVEIRA (1997, p.153), da necessidade de viabilizar a efetivação de direitos, não somente individuais, mas sociais, coletivos e difusos.

O texto constitucional, lembra OLIVEIRA (1997, p.156), em diversos momentos, aponta caminhos para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa, introduzindo, com isso, a democracia pelo processo administrativo, que, de acordo com DROMI, citado por OLIVEIRA (1997, p.156), “é a ferramenta jurídica idônea a regular as relações entre governantes e governados”.

Porém, a elaboração conceitual quanto a “participação popular”, no processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental, deve ser suficientemente clara para que se possa estabelecer o “modo” dessa “participação”, na medida em que a Constituição Federal de 1988 deixou de fazê-lo. De outra parte, há, ainda, que se esclarecer a distinção entre “participação popular” e “controle social do poder” para evitar que tais termos venham a ser entendidos como sinônimos.

Participação Popular

O exame da evolução da Administração Pública, segundo DI PIETRO (1993, p.26), permite melhor compreender os novos institutos que surgiram com o Estado Democrático de Direito, no que diz respeito à “participação popular”. Para DI PIETRO (1993, p.26), a expressão “participação popular” parece a mais oportuna, no momento presente, por ser inerente ao princípio democrático em que se inspira o Estado de Direito, como foi adotado pela Constituição de 1988: “Estado Democrático de Direito”. A autora distingue três momentos, no processo de evolução da Administração Pública, em que a participação popular avança. São eles: o Estado Liberal de Direito, o Estado Social de Direito e o Estado Democrático de Direito.

Verificou-se na Administração Pública do Estado Liberal de Direito, conforme DI

PIETRO (1993, p.26), uma forte contradição entre a ideologia, segundo a qual o Estado devia atuar o mínimo possível, e o que efetivamente ocorreu, ou seja, o crescimento e robustecimento do Estado e, paralelamente, o crescimento e robustecimento da Administração Pública.

Vários fatores são apontados para explicar o crescimento da Administração Pública, a partir do século XIX, dentre eles: a polêmica entre livre-cambismo e protecionismo, que se resolveu a favor deste último, exigindo a implantação e o desenvolvimento de serviços aduaneiros eficazes; a insuficiência da iniciativa econômica privada, que obrigou o Estado a criar e ampliar sua política de subvenções; as transformações tecnológicas, em especial a criação de serviços de correio e telégrafo, o fornecimento de gás e energia elétrica, a construção das ferrovias, tudo isto, ensejando intensa atuação da Administração Pública, que passou a socorrer-se, cada vez mais, do auxílio de companhias privadas para a execução de serviços para os quais ela mesma não estava adequadamente estruturada. (DI PIETRO, 1993, p.27)

O crescimento da Administração Pública forçou a utilização de vários institutos, pelos quais o particular exercia determinados serviços públicos mediante delegação do poder público.

DI PIETRO (1993, p.27) lembra que uma das formas mais antigas de exercício privado da função pública é a concessão de serviço público. Já em fins do século XIX, o aparecimento das estradas de ferro e o fornecimento de gás, primeiro, e a eletricidade, depois, fizeram ver que a concessão podia versar tanto sobre as obras em si mesmas, como sobre a prestação do serviço público correspondente. Por fim, passou-se ao entendimento que podia dar-se o caso em que o principal era a prestação desses serviços, estivessem ou não ligados à realização de uma obra ou de um trabalho público. (DI PIETRO, 1993, p.28)

O procedimento utilizado, inicialmente, foi a delegação da execução de serviços públicos a empresas particulares, por meio de concessão; por ela, o particular executa o serviço, em seu próprio nome e por sua conta e risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário, a qual é fixada por ato do Poder Executivo. (DI PIETRO, 1993, p.28)

Nas origens, a concessão foi concebida como uma relação puramente contratual; porém,

aos poucos, essa idéia, tão absoluta, viu-se contrariada por alguns fatores que tendiam a fazer prevalecer a noção de serviço público. Com isso, por um lado, a concessão evoluiu, no sentido de uma associação entre concedente e concessionário; por outro, transferiu-se a qualidade de concessionário a entidades da administração indireta. (DI PIETRO, 1993, p.28)

Hoje, tendo em vista os maus resultados alcançados pelas empresas estatais, verifica-se um acentuado movimento no sentido das privatizações, voltando-se às concessões tradicionais, com a idéia de que a concessão deve ser dada a empresa particular.

Além da concessão de serviços públicos, em sua forma original, lembra DI PIETRO (1993, p.29) existem inúmeros outros institutos que permitem ao particular colaborar com a Administração Pública no exercício de suas atividades: os contratos de locação de serviços ou de obras públicas; a requisição de serviços, como se verifica no caso dos jurados, dos que prestam serviço militar e dos que são convocados para trabalhar nas eleições, além dos tradutores públicos, os leiloeiros e comissários de menores, entre outros.

A transformação da Administração Pública, que teve início a partir da segunda metade do século XIX, se acentuou notavelmente depois da 2ª Guerra Mundial (DI PIETRO, 1993, p.30). A necessidade de satisfazer às demandas crescentes que se colocavam perante o Estado, a partir desse período, no terreno econômico e social, pela totalidade da população e não só pelas classes privilegiadas, conforme DI PIETRO (1993, p.30), teve como consequência a multiplicação dos interesses públicos, dos interesses difusos e dos interesses coletivos; a diminuição da separação entre o Estado e a sociedade; e o aumento da colaboração do particular com a Administração Pública.

As atitudes que o Estado adotou frente a essa multiplicidade de novas atividades de interesse público, segundo DI PIETRO (1993, p.31), foram de três tipos. Algumas delas foram assumidas pelo Estado como serviços públicos e o Estado passou a criar maior número de empresas estatais e Fundações. Outras atividades, também de natureza econômica, o Estado deixou na iniciativa privada, mas passou a exercê-la a título de intervenção no domínio econômico, por meio de sociedades de economia mista, empresas públicas e empresas sob o controle acionário do Estado. O terceiro tipo de atitude que o Estado assumiu foi a que se

verificou em relação a certas atividades de interesse público que o Estado nem definiu como serviço público, nem passou a exercer a título de intervenção. Ele as deixou na iniciativa privada e limitou-se a fomentá-las.

O fomento, lembra DI PIETRO (1993, p.31), que é uma atividade administrativa que já era praticada na Idade Média, atingiu o seu apogeu no período do Estado de Direito Social, quando o atendimento do interesse público deixou de ser monopólio do Estado. O fomento pode ser definido como atividade administrativa porque é uma das atribuições do Estado que tem por objetivo atender a necessidades coletivas, utilizando-se do particular. E para que o particular exerça essa atividade, o Estado utiliza inúmeros meios de incentivo, excluídos, naturalmente, os coativos. A característica principal desse tipo de prestação de atividade de interesse público é justamente a “colaboração” com o poder público.

De acordo com DI PIETRO (1993, p.32), na terceira fase da evolução da Administração Pública, a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá pela atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido, segundo DI PIETRO (1993, p.32), que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.

De um lado, ressalta DI PIETRO (1993, p.32), há de se realçar a existência de grupos na sociedade, que procuram se relacionar com o Estado, buscando influenciar as decisões do Estado e, em especial, da Administração Pública; é o caso dos partidos políticos, dos sindicatos, das grandes empresas, dos grupos empresariais. Por outro, o dado a realçar, segundo essa autora, é a possibilidade de participação do próprio cidadão, individualmente considerado.

Dentre os critérios para classificar as formas de participação, JEAN PAUL FERRIER, citado por DI PIETRO (1993, p.33), aponta três modalidades: a ideológica, a psicológica e a direta.

A participação direta, a que nos interessa neste trabalho, é aquela em que não há um eleito

entre a Administração e o Administrado. DI PIETRO (1993, p.33) analisa essa participação em duas grandes modalidades: a participação direta e a participação indireta.

Dentre as formas de participação direta está o “direito de ser ouvido”. A Constituição Federal assegura esse direito em dispositivos diferentes; um deles é o que garante o direito de petição, abrangendo não apenas o direito de requerer, mas também o de recorrer à Administração Pública nas várias instâncias até chegar ao grau máximo da hierarquia administrativa. (DI PIETRO, 1993, p.33-34)

A outra forma de participação, a *enquete*, designa uma forma de participação que consiste na consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral. No Brasil, segundo DI PIETRO (1993, p.34), ainda não há muita coisa nesse sentido, mas há um começo. A Constituição Federal prevê, no artigo 58, a possibilidade de realização de audiências públicas, pelas Comissões do Congresso Nacional, com setores da sociedade civil.

Dentre as formas de participação indireta, DI PIETRO (1993, p.34-35) aponta : (a) a participação popular em órgãos de consulta; (b) a participação popular em órgãos de decisão; (c) a participação por meio do “ombudsman”; (d) a participação por via do Poder Judiciário.

(a) A consulta é um procedimento que surgiu nos regimes autoritários, porque o monarca, tendo que decidir sozinho, acabava por se cercar de conselheiros. Depois de instaladas as democracias, manteve-se o procedimento da consulta, mediante a criação, junto à Administração Pública, de inúmeros órgãos consultivos (conselhos, comissões, grupos de trabalho, comitês), alguns com funcionamento permanente, outros provisórios, mas sempre contando com representantes da sociedade.

A Constituição de 1988 prevê um órgão dessa natureza - o Conselho da República - que, entre seus integrantes, conta com seis cidadãos, sendo dois eleitos pelo Senado, dois pela Câmara dos Deputados e dois nomeados pelo Presidente da República (artigo 89). Trata-se de órgão superior de consulta do Presidente da República, com competência para pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de sítio, estado de defesa e outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. (DI PIETRO, 1993, p.35)

Na legislação ordinária há previsão de vários conselhos, como o Conselho Federal de Educação, o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, o Conselho Tutelar. As universidades também contam, em seus órgãos colegiados, com representantes do corpo docente, do corpo discente e dos funcionários.

O grande problema dos órgãos de consulta, segundo DI PIETRO (1993, p.35), é o da sua real representatividade. Para que esse caráter fosse assegurado, seria necessário que seus integrantes fossem eleitos pela própria sociedade, de preferência, entre pessoas estranhas ao corpo dos Poderes do Estado, o que nem sempre acontece.

(b) Quanto a participação popular em órgãos de decisão, trata-se da chamada cogestão, ou seja, da participação do particular em órgãos de decisão da Administração Pública. Alguns exemplos de órgãos de consulta, segundo DI PIETRO (1993, p.35), também se enquadram nesta categoria, como ocorre com o Conselho Federal de Educação, o conselho Tutelar previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (eleitos pelos munícipes) e os colegiados das universidades.

A Constituição Federal prevê várias hipóteses de gestão democrática: na seguridade social (artigos 194, parágrafo único, inciso VII, 198, inciso III, e 204, inciso II), na educação (artigo 206, inciso VI), na fixação da política agrícola (artigo 187), na proteção do patrimônio cultural (artigo 216, parágrafo 1º). A grande dificuldade, segundo DI PIETRO (1993, p.35), decorre do fato de que se trata de normas programáticas que dependem de medidas posteriores para se tornarem efetivas.

(c) De acordo com DI PIETRO (1993, p.36), o *ombudsman* nasceu nos países escandinavos e passou para outros países com denominações diversas, como mediador, ouvidor geral, defensor do povo, entre outros. O *ombudsman*, que atua com independência e sem muito formalismo, recebe denúncias dos administrados mas pode agir “ex officio” quando toma conhecimento de irregularidades por outros meios, como inspeções ou simples leitura de jornais. A importância do instituto do ombudsman, lembra DI PIETRO (1993, p.36), é muito grande na proteção das liberdades públicas do cidadão, contribuindo para criar clima de confiança na

Administração, prevenindo abusos e arbitrariedades das autoridades administrativas.

No Brasil não existe uma figura semelhante ao *Ombudsman*, a não ser por algumas experiências locais e isoladas, como ocorre no Município de Curitiba, que criou, em 1986, por Decreto, a Ouvidoria Municipal, com a finalidade de atuar na defesa dos direitos contra atos e omissões ilegais ou injustiças cometidas pela Administração Pública. Também no Município de São José dos Campos, no Estado de São Paulo, a Lei Orgânica criou a figura do Defensor do Interesse Público. Além disso, no âmbito da legislação ordinária, existe a previsão de vários órgãos com funções de receber denúncias e recomendar providências que façam cessar a incorreção de comportamentos administrativos. (DI PIETRO, 1993, p.36)

(d) Segundo DI PIETRO (1993, p.37), no Brasil, o meio mais eficaz de participação popular ainda é o que se realiza mediante provocação do Poder Judiciário. Neste caso, o cidadão ou mesmo as associações privadas têm a possibilidade de participar do controle da Administração Pública, por intermédio da Justiça.

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública, conforme DI PIETRO (1993, p.38), constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Esta corresponde às aspirações do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger.

Controle Social do Poder?

Nos dicionários da língua portuguesa, *controle* é verificação, investigação, fiscalização. Ato de penetrar na intimidade de algo ou de alguém, com “animus sindicandi”. Segundo BRITTO (1992, p.114), com esse mesmo sentido é que o vocábulo consta da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Essa fiscalização constitucional opera tanto no interior da própria máquina estatal, quanto de fora dessa máquina para dentro dela. Para BRITTO (1992, p.115) é uma fiscalização que recai

sobre o poder, sobre o governo, para se saber até que ponto as autoridades públicas são cumpridoras de seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e a coletividade em geral.

A fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado, é exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica, segundo BRITTO (1992, p.115), a expressão “controle social do poder”, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo o que é de todos. O disciplinamento desse controle social do poder começa, segundo BRITTO (1992, p.115), nos capítulos dos direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I do Título II) .

De acordo com BRITTO (1992, p.115), a Constituição tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a “reclamos” que só repercutem no universo particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a “reclamos” que repercutem no universo social por inteiro.

No primeiro caso, conforme BRITTO (1992, p.115), a Constituição enfatiza valores da individualidade, ou “bens de personalidade individual”, tornando-se expressão dos direitos de liberdade. No segundo caso, enfatiza valores da sociabilidade, ou “bens de personalidade social”, assumindo a forma de exercício dos direitos de cidadania.

Segundo BRITTO (1992, p.116), afirmar que o controle popular do poder é forma de exercício de liberdade, ou de cidadania, é considerá-lo enquanto direito público subjetivo; isto é, um direito referido a um sujeito privado. Porém, conforme esse autor, o direito ao controle social do poder é tão direito público subjetivo quanto a liberdade de locomoção, o respeito à integridade física e moral do preso, a inviolabilidade domiciliar e tantos outros modelos constitucionais de direito público subjetivo. A interferência nos negócios políticos do Estado não altera o fato de que o gozo do direito subjetivo é tão somente uma aplicação da Constituição, e não uma aplicação a que se segue a elaboração de uma nova regra jurídica estatal, com a participação obrigatória do setor privado. Para BRITTO (1992, p.118), “o controle é direito, e não poder, e fora do exercício

do poder não há como o setor privado irrogar-se a prática de ações governamentais”.

A Constituição de 1988, conforme BRITTO (1992, p.118) faz do poder político (definido como a “autoridade da coletividade sobre cada um dos seus membros, traduzida pela imposição a um Direito Comum a que todos, quer queiram quer não, têm de se submeter”) um poder governamental que se exprime na criação de um Direito objetivo que a todos se aplica. Daí, deduz BRITTO (1992, p.118), que o controle social do poder não é forma de exercício do poder político. O agente privado a que assiste qualquer das vias de controle do Poder Público não se assume enquanto autoridade “normante”. Ou seja, “ não produz uma regra nova de Direito, mas, simplesmente, aplica norma constitucional preexistente.” Em outras palavras, segundo BRITTO (1992, p.118), o agente privado não participa do processo de elaboração jurídica e, se, por acaso, de sua iniciativa controladora, vier a ser criada uma regra de direito, a autoria será exclusivamente do Estado.

“Participação Popular”, de acordo com BRITTO (1992, p.119), somente pode existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade.

O primeiro sinal de que participação popular é exercício do poder político, segundo BRITTO (1992, p.119), está no artigo introdutório da Constituição Federal, que define a pessoa política total do Brasil, a Federação, como constitutiva de um “Estado democrático de direito”. Exercer, portanto, diretamente o poder político significa, segundo esse autor, “o povo assumindo-se enquanto instância deliberativa, tanto quanto se assumem como instância deliberativa os representantes eleitos por esse mesmo povo”. Daí porque, lembra BRITTO (1992, p.119) a Constituição Federal fala, além do voto direto secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, como formas de exercício da “soberania”, ou seja, poder político máximo.

BRITTO (1992, p.120) lembra, ainda que a sociedade civil atua em outras instâncias deliberativas, como por exemplo, no Tribunal do Júri e, nesse caso, um particular passa a condição de co-editor da sentença de condenação ou absolvição do réu. Já na produção de atos

administrativos, segundo esse mesmo autor, é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação.

Para BRITTO (1992, p.120), não há como confundir a participação popular com controle social, pois o objetivo da participação popular não é fazer “oposição” ao governo, mas “negociar” com ele a produção de uma nova regra jurídica pública.

As características básicas da participação popular, que introduz na democracia representativa do Brasil um elemento da chamada democracia direta ou “participativa”, segundo BRITTO (1992, p.121), são:

a) que uma instituição da sociedade civil, por ela nominada, tenha o poder de participar de todas as fases de um procedimento oficial necessário à expedição de um ato que realiza a função administrativa do Estado;

b) que essa instituição da sociedade civil permaneça um segmento da sociedade civil (não se “transmudando” em órgão da sociedade estatal) ao interferir constitutivamente no processo de elaboração do ato que realiza a função administrativa do Estado;

c) que o comparecimento dessa instituição da sociedade civil seja obrigatório, ficando a salvo da “boa vontade” do Poder Público.

Assim ocorre com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, no Tribunal do Juri, e nas instâncias em que setores privados têm sua presença assegurada nos colegiados dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Ainda, segundo BRITTO (1992, p.122), “os novos institutos da democracia direta redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, permitindo-nos falar de uma democracia participativa”.

A abordagem das mudanças institucionais que marcam o contexto político-institucional brasileiro pós-88 indica que, nesse novo contexto, a autonomia municipal adquirida é muito mais administrativa do que política, na medida em que (1) a Lei Orgânica está sujeita à observância de

princípios fixados pela Constituição Federal e à obediência a princípios fixados pela Constituição do respectivo Estado; (2) a descentralização de recursos e encargos pouco ou nada contribuiu para que a grande maioria dos Municípios brasileiros viessem a tornar-se efetivamente viáveis econômica e financeiramente e (3) o modo de participação popular no processo decisório, bem como o critério para a aferição de representatividade, foram deixados ao juízo da Lei Orgânica.

c) Gestão Local no Brasil: a experiência recente.

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 a relação entre o Estado e a Sociedade, institucionalmente, mudou. Algumas experiências recentes de gestão local demonstram, numa análise superficial, que diante desse novo contexto, os governos municipais passaram a desenvolver estratégias de gestão, notadamente no âmbito do sistema de planejamento, no sentido de criar espaços de participação popular e ampliar os benefícios da autonomia conquistada. Nesse movimento, observa-se que os governos municipais optaram por utilizar instrumentos e mecanismos, tais como (1) mecanismos de gestão participativa; (2) programas setoriais de gestão participativa; (3) parcerias com organizações governamentais e não-governamentais e (4) apoio da Cooperação Internacional, independentemente do porte ou do tamanho da população do Município.

Mecanismo de Gestão Participativa (MGP)

O *mecanismo de gestão participativa* caracteriza-se como uma instância decisória, que é institucionalizada por meio de acomodações no organograma da estrutura organizacional da administração pública municipal, com o objetivo de tornar viável a participação popular (individual ou associadamente) no processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental, ainda que, em muitos casos, apenas para consulta e sem poder deliberativo.

Programa Setorial de Gestão Participativa (PSGP)

O *Programa Setorial de Gestão Participativa* caracteriza-se como um programa setorial,

de iniciativa governamental, nas áreas tradicionais de ação governamental tais como a da saúde, educação e meio ambiente, de médio e longo prazo, que pressupõe a participação popular na sua implementação, inclusive nas ações não estruturais, tais como a educação ambiental e programas culturais.

Parceria (J)

Parceria é a denominação usual que vem sendo utilizada para caracterizar a cooperação *entre* e *intra* setores econômicos produtivos público, privado e o Terceiro Setor na realização de obras e na prestação de serviços públicos. As parcerias, segundo VIDAL, citado por FISCHER et al. (1996, pp.174-175), podem ser definidas como “sistemas de alianças, relativamente estáveis entre dois ou mais atores, que decidem operar em sinergia para atingir um ou mais objetivos que não podem atingir por seus próprios meios”. A parceria tem caráter econômico-social, na medida em que prevê esforço conjunto da sociedade para o comprometimento de recursos -mesmo que humanos - destinados à realização de programas, projetos e atividades.

O Setor Público (SPU) é aquele que reúne o conjunto de órgãos e empresas industriais ou de serviços pertencentes ao Estado. No processo produtivo, a ação do setor público ocorre sobretudo na construção de obras de infra-estrutura em setores como os de transporte, energia, educação, saúde. (SANDRONI, 1994, p.323)

O Setor Privado (SPR) é aquele que reúne o conjunto das empresas particulares e propriedades urbanas e rurais pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas cujo controle não é de responsabilidade do Estado. Na economia capitalista é o principal setor da vida econômica nacional. (SANDRONI, 1994, p.323)

O Terceiro Setor (TS), segundo SALOMON, citado por FERNANDES (1994, p.19), é composto (a) de organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário. Segundo FRANCO (1998, p.9),as

organizações do Terceiro Setor caracterizam-se, ainda, pelo fato de que (a) mesmo estando fora da estrutura formal do Estado, isso, não impede que o Estado, em alguns casos, regule o seu funcionamento, como ocorre com relação aos partidos políticos; (b) são constituídas por grupos de cidadãos na Sociedade Civil como pessoas de direito privado; (c) são de adesão não-compulsória; e (d) produzem bens e/ou serviços de uso (ou interesse) coletivo.

Segundo estudos sobre o Marco Legal do Terceiro Setor, trabalho que vem sendo desenvolvido no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária - órgão da Presidência da República do Brasil - (MARCO, 1997A, p.6), o Terceiro Setor vem adquirindo cada vez mais importância (1) econômica, devido ao seu potencial, em expansão, de criação de novos empregos, (2) política, diante da crise de representatividade dos partidos políticos, e (3) social, assumindo crescentes responsabilidades no atendimento das demandas por serviços públicos, notadamente nas áreas de educação, saúde, meio ambiente. Ainda há falta de clareza quanto ao significado da idéia de Terceiro Setor e , por isso, trabalha-se, no âmbito desses estudos, com a hipótese de que pertencem ao Terceiro Setor as entidades com fins públicos constituídas voluntariamente por grupos de cidadãos na Sociedade Civil, como pessoas de direito privado e sem fins lucrativos, autônomas em relação ao Estado e independentes de partidos políticos e de instituições de caráter corporativo. Excluem -se, portanto, por esta definição, as instituições estatais, as empresas e as organizações de mercado, os partidos e entidades a eles vinculadas, as organizações sindicais e as entidades representativas de profissões regulamentadas. (MARCO, 1997B, p. 5) Nesta categoria estão as ONGs (organizações não-governamentais) cuja atuação, de acordo com esses estudos sobre Marco Legal do Terceiro Setor, não configura nenhum tipo de complementaridade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem de complementaridade à presença do Estado. (MARCO, 1997A, p. 7)

Parceria Público x Privado

No Brasil, segundo FINGERMAN (1992, p.7), inúmeras são as causas determinantes do surgimento do ambiente cooperativo entre o setor público e o setor privado. A parceria público-privado decorre, segundo esse autor, mais do que de uma opção político-ideológica, da crise do

Estado brasileiro, que em face da escassez de recursos financeiros tornou-se incapacitado para realizar o volume de investimentos, em obras e serviços públicos, a partir de determinado momento. Nesse movimento, de acordo com FINGERMAN (1992, p.7), se, de um lado, o setor público não tinha condições de atender à um determinado conjunto de “demandas sociais”, a iniciativa privada, por outro, buscava mercados alternativos para a utilização de sua capacitação empresarial, financeira e administrativa, ociosa, em função do longo período recessivo que o país vinha atravessando.

Ainda, segundo FINGERMAN (1992, p.7), esse cenário econômico-financeiro, a partir dos anos 80, foi o palco do surgimento das propostas de redução do campo de atuação do Estado, no âmbito da discussão da redefinição de seu papel, e da busca de reserva ao setor privado de papel mais significativo, notadamente no que diz respeito ao atendimento das necessidades de infra-estrutura e prestação de serviços, que vinham sendo de competência exclusiva do setor público.

De acordo com FINGERMAN e LOUREIRO (1992, p.34), a introdução da parceria público-privado, no Brasil pós-88, no âmbito da prestação de serviços públicos, deu-se num contexto de grandes mudanças. Nesse novo contexto, não só as funções do Estado e suas orientações político-ideológicas se redefiniam, mas igualmente o cenário urbano, que passou a ser objeto de exploração econômica, tanto em relação à produção e manutenção da infra-estrutura física e à prestação de serviços públicos tradicionais, quanto em relação aos novos serviços que a administração local foi chamada a prestar nas áreas da saúde, educação, amparo aos idosos, às crianças, enfim, nos chamados serviços sociais, que apresentam demanda crescente caracterizam-se, em sua maioria, pela baixa produtividade e alto custo unitário. É, nesse contexto, segundo esses autores, que surgem propostas de arranjos institucionais capazes de viabilizar as alternativas de associação ou parceria com o setor privado, estabelecendo nova forma de relacionamento entre os setores público e privado, que implica na alteração nos papéis desempenhados pelos atores sociais aí envolvidos.

FINGERMAN e LOUREIRO (1992, pp.34-35), apontam a necessidade de se estabelecer distinção clara entre *provisão* e *produção* dos serviços públicos, para melhor compreensão dessa transformação no padrão de produção da cidade por meio de uma nova forma de relacionamento

entre os setores público e privado. De acordo com esses autores, ao Estado, nesse novo contexto, cabe *prover* os serviços públicos, isto é, detectar as necessidades sociais, formular soluções racionais para o seu atendimento, implementar as políticas e controlá-las do ponto de vista social, na busca da equidade. Na parceria com o setor privado, este campo de provisão, segundo FINGERMAN e al. (1992, pp.34-35), deve caber, com exclusividade, à esfera pública, podendo o setor privado assumir a execução ou a produção dos serviços que não precisam ser exclusivamente de responsabilidade pública. A execução e a produção dos serviços públicos, conforme esses autores, podem ser transferidas ao setor privado de forma total, como ocorre na alternativa de privatização, ou de forma parcial, por meio da associação entre esses setores, no qual o papel do setor público muda qualitativamente, crescendo em importância.

Nessa nova associação, a iniciativa privada, detentora de capacitação técnica, gerencial e financeira para assumir a produção de serviços públicos, deve, segundo FINGERMAN e LOUREIRO (1992, p.35), passar pela maior transformação, pois as empresas privadas, ao invés de manterem-se como empreiteiras do governo, ou seja, assumindo a execução de obras ou serviços públicos conhecendo seus custos, as regras de reajuste de preços contratuais e a rentabilidade esperada no projeto, sem correr riscos, passam, agora, a enfrentar o desafio da parceria, que é a transformação da capacitação gerencial do setor privado de modo a habilitá-lo a tornar-se gestor de empreendimentos públicos, atendo-se às questões de investimento, risco, incerteza, taxas de retorno, etc. em relação aos quais sempre se viram desobrigadas de responsabilidades, devendo, por isso, estarem preparadas para envolver-se, de modo transparente, com diferentes atores sociais, discutindo questões como a formação dos preços e a fixação de tarifas públicas.

Parceria com o Terceiro Setor

A parceria entre o setor público e o Terceiro Setor é um tipo de cooperação que, apesar de constituir-se em um mecanismo relativamente bastante utilizado no Brasil, ainda requer normas apropriadas de regulação dessa relação Estado/Terceiro Setor, sem o que, as organizações da sociedade civil se vêm na obrigatoriedade de seguir mecanismos por sua burocratização e rigidez, em virtude da estrutura pouco flexível do aparato estatal. (MARCO, 1997B, p. 18) Considera-se

que a modalidade de convênio não se adapta à realidade do Terceiro Setor porque foi pensada para ser um instrumento de transferência de recursos financeiros entre instituições estatais. Mesmo nos casos onde não há transferência de recursos financeiros, nas situações que requerem protocolos de intenção ou outros mecanismos de cooperação, a legislação atual exige um tipo de convênio “simplificado” que por sua natureza acaba por tornar-se tão restritivo quanto um convênio comum. (MARCO, 1997B, p. 19) Também não existem regras claras nos casos de transferência de recursos financeiros, humanos e bens de consumo do Terceiro Setor para agências governamentais. A modalidade de concessão de serviços públicos para organizações do Terceiro Setor ainda não existe. (MARCO, 1997B, p. 19)

No dia 24 de julho de 1998, foi enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei, do Poder Executivo, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público e institui e disciplina o Termo de Parceria.

De acordo com a avaliação das representações das chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGS) brasileiras, que participam, hoje, do processo de discussão para “reformulação do marco legal do Terceiro Setor”(MARCO,1998, pp.1-2), junto ao Conselho da Comunidade Solidária, a legitimação do conceito de Terceiro Setor (TS) em nível de Estado, no Brasil, representa um avanço considerável, na medida em que institucionaliza o status das organizações sem fins lucrativos de finalidades públicas, o que permite um tratamento diferenciado dessas organizações por parte do Poder Executivo e do Judiciário. Além disso, com esse Projeto de Lei, cria-se um mecanismo contratual entre o Estado e as organizações da sociedade, o Termo de Parceria, mais eficiente do que os atualmente existentes - o “contrato da Lei de Licitações e o Convênio.

De acordo com a Exposição de Motivos, que acompanha esse projeto de Lei, o Termo de Parceria constitui um novo instrumento, que traduz a relação de parceria entre instituições com fins públicos, mas de origem diversa (estatal e social) e com natureza diferente (pública e privada) (MARCO, 1988, p.8) Conforme esse Projeto de Lei:

(1) podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, entendida esta como aquela que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

(2) O Termo de Parceria é definido como o instrumento possível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução direta das atividades de interesse público previstas nesta mesma lei. Este instrumento, firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Parcerias com Agências Cooperação Internacional (CI)

O *apoio da Cooperação Internacional* é um mecanismo para o acesso a tecnologias, treinamento e capacitação de pessoal, ou de apoio financeiro. O apoio financeiro da Cooperação Internacional tem contribuído de forma crescente, e de modo significativo, no desenvolvimento da política urbana no Brasil e a experiência recente vem demonstrando que esse apoio está se tornando cada vez mais importante no desenvolvimento de políticas públicas, para os governos municipais.

A Cooperação Internacional é um mecanismo que envolve acordos de cooperação e amizade, tanto para o acesso a tecnologias ou treinamento e a capacitação de pessoal, como o apoio financeiro, através do desenvolvimento de programas e projetos. Desse modo, a Cooperação Internacional pode ter como objetivo tanto a transmissão de conhecimento quanto a transferência de capitais.

Nos moldes atuais, a Cooperação Internacional pode ser dividida em três grandes grupos (SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 1997, p.8-9).

(1) Cooperação Técnica, geralmente realizada em consonância com um quadro jurídico de acordos entre governos de dois países (cooperação bilateral) ou entre o governo de um país e uma

entidade internacional (cooperação multilateral).

(2) Cooperação Científica e Tecnológica, que trata do desenvolvimento conjunto de uma mesma pesquisa por especialistas estrangeiros e nacionais.

(3) Cooperação Financeira, regida por acordos internacionais específicos, que trata do apoio financeiro ao desenvolvimento de programas e projetos nacionais, mediante contribuições e parcelas de recursos referentes a contratos de empréstimos com instituições financeiras internacionais. É necessário o aval do Tesouro Nacional para que os organismos multilaterais e as agências governamentais financiem projetos e programas de órgãos e entidades do setor público. O Brasil mantém cooperação financeira com organismos e agências governamentais estrangeiras de crédito, notadamente com o Banco Mundial, integrado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e pela Corporação Financeira Internacional (CFI). (SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 1997, p.18).

Dentre as agências de financiamento, destaca-se o Banco Mundial. A experiência dessa agência com o Brasil mostra uma participação expressiva do país, em termos de projetos financiados e executados, na carteira de operações urbanas dessa instituição. (SMOLKA, 1995, p.309-310)

Em 1991, o Banco Mundial divulgou sua estratégia de política urbana para os anos 90, através do documento *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990*. Segundo SMOLKA (1995, p.307), nesse documento o Banco expressa uma visão mais institucional e compreensiva dos problemas urbanos com impactos macroeconômicos e das atividades urbanas sobre o desempenho da economia como um todo.

As propostas de políticas enunciadas no documento, conforme SMOLKA (1995, p.308), não só estão baseadas em considerações sobre as inter-relações entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico da economia em geral, como também sobre os constrangimentos políticos, institucionais e financeiros que inibem o potencial produtivo das famílias e empresas urbanas e os impactos das políticas sobre a produtividade urbana, a pobreza e as condições

ambientais.

Com base nessas considerações, ressalta SMOLKA (1995, p.308), o Banco Mundial propõe, por meio desse documento, um conjunto de recomendações, tais como: (1) reforçar a capacidade institucional na gestão e principalmente na manutenção da infra-estrutura urbana existente; (2) a ampliação da demanda por mão-de-obra notadamente dos pobres que vivem nas cidades; (3) melhoria do acesso à infra-estrutura básica e serviços sociais, com ênfase maior nas necessidades dos pobres urbanos e das mulheres, notadamente as mães chefes de família; (4) enfrentamento da questão ambiental urbana e (5) a adoção de políticas voltadas à promoção de uma melhor compreensão das questões urbanas fundamentais, através do estímulo a estudos e pesquisas internacionais, como já vem sendo feito pelos escritórios internacionais do Banco Mundial e por outras instituições como a Ford Foundation e o Lincoln Institute for Land Policy.

Além disso, com essa Agenda para os anos 90, segundo SMOLKA (1995, p.309-310), nota-se por parte do Banco um reconhecimento da importância das atividades informais para a economia das cidades; um estímulo às atividades intensivas em trabalho e mão-de-obra não qualificada; o reconhecimento quanto ao papel das organizações comunitárias e não-governamentais na provisão de bens e serviços, infra-estrutura básica e na tomada de decisões sobre questões de administração pública local, bem como uma maior preocupação com a proteção e amparo de certos segmentos sociais com menor capacidade competitiva no mercado de trabalho.

A Experiência Recente

Na primeira metade dos anos 80, lembra FARAH (1997, p.8), ao mesmo tempo em que se processava a transição para um regime democrático, iniciava-se também um processo de transformação das políticas públicas no Brasil. No caso das “políticas sociais”, assinala a autora, tratava-se, então, de redefinir “que” política social promover e dirigida a que segmentos sociais; de reestruturar o processo decisório que caracterizava no período autoritário a formulação das políticas sociais; de alterar o modo de implementação das políticas, incluindo as estruturas de financiamento, e de reformar o aparelho de Estado, responsável pela execução dessas políticas. Segundo CHAFFUN (1997, p.33), a crise de financiamento das políticas governamentais atingiu

diferentes segmentos da economia brasileira acarretando, entre outros, retardamento dos projetos de expansão da infra-estrutura econômica, deterioração da infra-estrutura e dos serviços urbanos e acúmulo das carências de atendimento das demandas sociais. De acordo com esse autor, os principais elementos dessa crise, que estendeu-se até o início dos anos 90, são (1) a escassez de recursos, em razão de a carga tributária ter chegado ao limite, ao mesmo tempo em que boa parte da arrecadação era utilizada no pagamento da folha de pessoal, custeio da máquina administrativa e encargos da dívida pública; e (2) a fragmentação espacial e a pulverização institucional desses recursos, como consequência do sistema constitucional de transferências intergovernamentais instituído em 1988. Conforme CHAFFUN (1997, p.33), a crise econômica nos anos 80 também contribuiu para esvaziar a capacidade de atuação da União pelo lado do crédito, no que diz respeito à principal fonte de recursos voltada para a área urbana, o FGTS -Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -, que teve sua capacidade de financiamento reduzida a cerca de 25% do valor do início dos anos 80. Dentre outros elementos dessa crise de financiamento do desenvolvimento urbano, destaca-se, ainda, conforme CHAFFUN (1997, p.34), o abandono de uma ação coordenada desse financiamento motivada pela perda da capacidade de liderança do Governo Federal, agravada pelas sucessivas mudanças do quadro institucional do setor, inclusive a extinção do Banco Nacional da Habitação -BNH, na medida em que tais mudanças não vieram acompanhadas da instituição de novos mecanismos institucionais capazes de evitar a pulverização dos recursos, a superposição de intervenções e a descoordenação das ações governamentais.

Até meados dos anos 80, segundo FARAH (1997, p.8), as propostas enfatizadas foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas e, num segundo momento, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de investimento do Estado, afetando também sua capacidade de resposta às demandas crescentes na área social. Assim, conforme FARAH (1997, p.8), ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. No final dos anos 80 e nos anos 90, segundo FARAH (1997, pp.8/9), as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas além da tese da descentralização, (1) a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de

ONG(s), da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos e (2) a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

É nesse movimento que observa-se, a partir de 1988, no âmbito da gestão e do planejamento municipal, a busca de outras estratégias, que não a Reforma Administrativa, para fazer face ao novo contexto político-institucional do país, independentemente do porte ou do tamanho da população do município.

No município do Rio de Janeiro, que contava com uma população estimada, em 1993, de 5.547.033 habitantes, foi desenvolvido, de dezembro de 1993 a setembro de 1995, o Plano Estratégico da cidade, denominado “Rio, Sempre Rio”, que tem como objetivo principal a revitalização da cidade e sua inserção competitiva na economia mundial e do país. Segundo CRESPO (1997, p.16), nesse processo foi constituído um Conselho da Cidade, onde 305 cidadãos foram convocados de diversos setores para definir objetivos, examinar propostas de estratégias e projetos. O processo foi financiado pelo setor privado, através de um Consórcio de Empresas Mantenedoras do Plano, que contou com o apoio de 40 empresas, a partir da adesão da Associação Comercial e da Federação das Indústrias. Definido o objetivo central do Plano e sete estratégias básicas, foram elaborados 21 objetivos e 159 projetos. Para gerenciar o Plano, foi formado um Comitê Executivo que articula a execução dos projetos e que edita regularmente um boletim que informa a população quanto ao desenvolvimento do Plano. (CRESPO, 1997, p.18)

Em Porto Alegre, que de acordo com o Anuário Estatístico do Brasil de 1994 (BRASIL, 1994, p.2-33), possuía uma população estimada em 1º de julho de 1993 de 1.280.114 habitantes em 1991, foi criado o Projeto Cidade Constituinte, o qual está inserido dentro de um conjunto de iniciativas da Prefeitura Municipal voltadas a um processo efetivo de participação popular nas decisões relativas à vida da cidade. (SILVA, 1997, p.117)

O Cidade Constituinte, segundo SILVA (1997, p.117) assenta-se em um processo interativo de consultas e de harmonização de diferentes necessidades locais, no âmbito de toda cidade. Trata-se de uma iniciativa que procura vencer o desafio de estruturar um processo

democrático de planejamento básico - e não de programação orçamentária -, voltado para uma perspectiva de mais longo prazo e objetivos nem sempre tangíveis quanto aqueles da peça orçamentária.

O Projeto Cidade Constituinte, gerenciado pela Secretaria de Planejamento de Porto Alegre, tem como um dos objetivos básicos a democratização das relações entre Estado e sociedade, e seu trabalho é fundamentalmente de mobilização de “tradução” de posicionamentos de diversos agentes, procurando apontar soluções negociadas para os problemas da cidade. O Cidade Constituinte procura manter uma agenda variada e sempre renovada de eventos e objetivos, em que se destaca, entre os elementos de mobilização de longo prazo, o processo de revisão do Plano Diretor da cidade. (SILVA, 1997, p.119)

O município de Niterói, que conta com uma população estimada, em 1993, de 442.786 habitantes (BRASIL, 1994, p.2-26), teve seu Plano Diretor aprovado em 1992. Esse Plano, segundo SALANDIA (1995, p.3), incorporou 80% das propostas encaminhadas nos encontros e seminários realizados pelo Fórum Popular do Plano Diretor de Niterói, organismo instituído por iniciativa das entidades da sociedade civil para a discussão desse Plano. A mesma lei que instituiu o Plano Diretor criou o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente -CMUMA. Esse conselho tem caráter consultivo e é composto por representantes dos órgãos municipais e de organizações civis, sendo presidido pelo Secretário de Urbanismo e Meio Ambiente.

O município de Santos, com população estimada em 1993 de 419.477 habitantes (BRASIL, 1994, p.2-29), que segundo CRESPO (1997, p.13) iniciou em 1994 um processo altamente participativo voltado à implementação da Agenda 21 Local, vem realizando seminários e encontros para discutir com a população local os investimentos prioritários a serem feitos. Foi montada uma Equipe Executiva, com poder deliberativo, com cerca de 25 integrantes em sistema de representação mista (governo e sociedade) e um Grupo de Sustentação também de composição mista, com 80 integrantes, que funciona como instância consultiva. Este Grupo de Sustentação se reúne a cada 45 dias e extraordinariamente sempre que a Equipe Executiva achar necessário. O processo de discussão levou à priorização de 5 temas: Plano Diretor de Santos; Recursos Naturais e Saneamento Ambiental; Transportes; Geração de Emprego e Renda e Educação. A proposta da

Agenda 21 de Santos, até janeiro de 1997, vem desenvolvendo 69 projetos prioritários, sendo 44 propostos pela administração e 25 de autoria da própria sociedade, através dos segmentos organizados. (CRESPO, 1997, p.14)

O município de Vitória, que contava em 1993 com uma população estimada de 267.448 habitantes (BRASIL, 1994, p.2-26), criou o Programa “Vitória do Futuro”. Segundo CRESPO (1997, p.15), a partir de um trabalho participativo forte, a Secretaria do Planejamento de Vitória desenvolveu uma dinâmica que se iniciou no segundo semestre de 1995 e, seis meses depois, produziu uma proposta de planejamento integrado no qual áreas e programas prioritários foram definidos para serem implementados até 2010. Conduziu o processo a CVD - Companhia de Desenvolvimento de Vitória -, que elaborou o orçamento, buscou o patrocínio do setor privado e articulou a criação do Conselho Municipal, com 350 integrantes, representativo dos vários segmentos da sociedade civil.

A experiência de Angra dos Reis, município com população estimada em 1993 de 90.132 habitantes (BRASIL, 1994, p.2-26), de acordo com CRESPO (1997, p.18), está assentada em um processo de gestão altamente participativo iniciado no começo dos anos 90 com a elaboração e aprovação do Plano Diretor Municipal, seguido da criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e a implementação do Projeto PROSANEAR. O projeto, que visa beneficiar 70% da população, prevê obras e ações integradas de saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e um intenso trabalho social, com forte participação da comunidade, voltado para a educação ambiental e sanitária. O PROSANEAR está sendo desenvolvido através de cooperação entre os vários níveis de governo e internacional. O projeto está sendo financiado pelo BIRD, prefeitura municipal e Caixa Econômica Federal.

O município de Quixadá, no Ceará, que conta com uma população estimada, em 1993, de 61.764 habitantes, logo após a eleição de 1992, antes ainda da posse do novo prefeito, realizou uma pesquisa-diagnóstico e reuniões com a população. Nesse processo o desemprego foi identificado como a principal preocupação dos cidadãos. Quixadá caracteriza-se economicamente como pólo industrial de confecção e pólo comercial de atração de municípios vizinhos. (VAZ e

BARGIERI, 1997, p.31) Assim, foi instituído o Programa de Geração de Emprego e Renda, que, segundo VAZ e BARGIERI (1997, p. 31), insere-se em uma política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada à geração de emprego e renda para a população de baixa renda. As ações do Programa caracterizam-se por estimular a montagem ou ampliação de pequenos negócios, sem perder de vista a preocupação com sua eficiência e desenvolvimento. Ainda de acordo com VAZ e BARGIERI (1997, p.35) a prefeitura procurou promover a construção coletiva do programa junto com as entidades da sociedade local, valorizando as parcerias. Dentre as parcerias que se constituíram para as atividades de capacitação, esse Programa recebeu colaboração da GRET, entidade francesa, e da GTZ, agência de cooperação alemã.

A Prefeitura do Município de Icapuí, no Ceará, município com uma população estimada, em 1993 (BRASIL, 1994, p.2-18), de 14.144 habitantes, vem desenvolvendo com sucesso, desde 1986, o Programa de Universalização do Ensino. Esse Programa, segundo VAZ (1997, p.25), surgiu com o objetivo de implantar um sistema educacional baseado no acesso universal e na garantia de permanência das crianças, a partir de cinco anos, em uma escola de qualidade e a erradicação do analfabetismo no Município. A Prefeitura mobilizou a população e construiu uma rede de ensino com 30 escolas e duas creches, distribuídas em 33 núcleos populacionais, ligadas através de um sistema de transporte escolar. Desde sua implantação, o número de vagas nas escolas cresceu mais 650% (de 700 para 5.256), o analfabetismo foi reduzido à metade e a qualidade do ensino melhorou significativamente (VAZ, 1997, p.25). Por conta dos resultados alcançados, a Prefeitura de Icapuí conseguiu obter recursos adicionais (dinheiro e assessoria técnica), para esse Programa, por meio de convênios com o UNICEF, Programa das Nações Unidas para Infância, e a Secretaria Estadual da Educação.

A experiência da cidade de São Paulo demonstra, que no caso das metrópoles, o planejamento, enquanto instrumento de gestão local, necessita de estratégias que levem em consideração a complexidade da estrutura urbana e administrativa que requerem as grandes cidades, notadamente as metrópoles do Terceiro Mundo. Em São Paulo, num bairro como Sapopemba, na Zona Leste da cidade, vivem aproximadamente 260 mil pessoas e a maioria das famílias ganha menos de um salário mínimo por mês. Na Zona Sul, o bairro de Marsilac, que

possui cerca de 6 mil habitantes, registra um índice de analfabetismo de 23,3% e apenas 1,19% dessa população desfruta do serviço público de abastecimento de água. (FIGUEIREDO, 1997, p.184) Nesse sentido, observa-se que, no contexto político-institucional brasileiro pós-88, o planejamento nas metrópoles, principalmente do porte de São Paulo, coloca-se como um desafio aos governos locais e à sociedade como um todo, notadamente no que se refere à participação popular no processo decisório. A cidade de São Paulo vem desenvolvendo ações dentro da filosofia da Agenda 21 (CRESPO, 1997, p.1), instrumento de gestão ambiental urbana, que inclui no rol das estratégias para se alcançar o desenvolvimento sustentável a gestão participativa. Porém, se considerarmos que a participação popular no processo decisório, no caso das grandes cidades, se desenvolve de forma bastante difusa, há que rever-se as estratégias para o seu fortalecimento. A integração dos diversos órgãos do sistema de planejamento municipal, a internalização do novo conceito que as políticas públicas adquiriram, a partir do contexto mais democrático pós-88, pelos setores governamentais do município e o fortalecimento da participação popular, no processo decisório, são metas a serem alcançadas no desenvolvimento do processo de planejamento na cidade de São Paulo.

Segundo LAMOUNIER (FIGUEIREDO E LAMOUNIER, 1997, p.251), ainda não dispomos de método que nos permita aferir com segurança os avanços e os resultados das diferentes experiências recentes de gestão local no Brasil. Porém, essas experiências, de acordo com esse autor, vêm demonstrando que a boa administração municipal é fruto da combinação de pelo menos quatro fatores: (1) a descentralização propiciada pela Constituição de 1988; (2) a consciência, hoje generalizada no país, de que é preciso correr contra o tempo para melhorar as condições sociais; (3) a busca da eficiência nas administrações locais, e sobretudo a busca de soluções criativas, que maximizem e tornem duradouro o impacto dos recursos disponíveis e (4) o máximo envolvimento possível da comunidade na formulação e na execução dos projetos de seu próprio interesse. Ainda, segundo FIGUEIREDO e LAMOUNIER (1997, p.18), existem indicações de que os Municípios estão sendo responsáveis, em grande medida, pela elevação do bem estar da sociedade brasileira, de 1988 para cá e tudo indica que as Prefeituras, com sua eficiência na alocação de recursos, a criatividade dos governantes e as inovações, funcionaram como garantidores de prestação de serviços públicos, suprimindo a ineficiência das outras esferas

de governo. A tese apresentada por FIGUEIREDO e LAMOUNIER (1997, p.18) é de que, a partir de 1988, passou a desenvolver-se no Brasil, no plano das administrações municipais, uma mudança no paradigma da ação da administração pública. De um lado, as Prefeituras gastam relativamente mais do que os governos estadual e federal na área social. De outro, as medidas inovadoras cada vez mais fazem parte do cotidiano das administrações, gerando economia de recursos e melhorando a qualidade de vida da população. (FIGUEIREDO e LAMOUNIER, 1997, p.18)

Um manancial útil para estudos que buscam analisar as tendências recentes da Administração Pública no Brasil, em nível subnacional, é o conjunto de programas, projetos e atividades desenvolvidos pelos governos estaduais e municipais brasileiros, inscritos nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC). Esse Programa, que é uma iniciativa conjunta da EAESP/FGV e da Fundação Ford, foi criado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais. Nos dois primeiros anos, mais de 900 iniciativas foram inscritas nesse Programa por governos municipais, estaduais e por organizações dos povos indígenas, vindas de todas as regiões do país. (FARAH, 1997, p.45)

De acordo com FARAH (1997, p.10), uma análise dos 629 projetos inscritos no ano de 1996 demonstra que as iniciativas governamentais, nas diversas áreas, correspondem a setores de ação de governo e a mecanismos ou formas de gestão. Neste último caso, conforme FARAH (1997, p.10), os programas envolvem medidas que incidem sobre diversos aspectos relacionados à gestão do setor público, orientados quer para a democratização da ação estatal, quer para uma melhor provisão dos serviços prestados pelo Estado.

O primeiro ponto a destacar, com relação aos programas governamentais inscritos em 1996, segundo FARAH (1997, p.13), diz respeito à elevada participação de programas municipais que, no conjunto dos projetos das 629 inscrições no Programa Gestão Pública e Cidadania, nesse primeiro ano, apresenta 488 (78,5%) feitas por órgãos municipais.

De acordo com FARAH (1997, p.14), o grande peso das iniciativas municipais pode ser atribuído a um conjunto de fatores, mas também é o reflexo da importância crescente das ações do

governo local no Brasil, nos últimos anos, o que, por sua vez, segundo essa autora, pode ser atribuído, entre outros, aos seguintes fatores: (1) transferência de atribuições do governo central para outros níveis de governo, em particular para o governo municipal; (2) ênfase à descentralização na agenda de reforma proposta por diferentes correntes políticas; (3) aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais a partir da Constituição de 1988; (4) ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores internacionais, os quais exercem influência sobre as políticas governamentais no país.

A distribuição dos programas de âmbito municipal revela, de acordo com FARAH (1997, p. 15), que as iniciativas de mudança não provêm apenas de cidades de grande porte. Cidades médias e pequenos municípios também vêm desenvolvendo programas, projetos e atividades em diversas áreas, o que chama a atenção para a problemática social, econômica e política dos pequenos e médios municípios.

A análise da experiência recente de gestão municipal no Brasil indica que (1) no contexto político-institucional pós-88, a busca de novas formas de gestão e planejamento, por parte dos governos municipais, vai além de uma reforma interna na estrutura organizacional da administração pública municipal e aponta (2) a necessidade do estabelecimento de metodologia de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades, na medida em que as ações em políticas públicas são decorrentes de iniciativas tanto governamentais quanto não-governamentais, num contexto em que prevalecem as parcerias entre e intra setores econômicos e, envolvendo a participação popular. De outra parte, os desequilíbrios que se verificam tanto na distribuição espacial da população quanto no sistema urbano brasileiro, colocam-se ainda como fatores importantes na discussão sobre autonomia municipal, “descentralização” e “participação”, tendo em vista a inviabilidade econômico-financeira da grande maioria dos municípios brasileiros diante da responsabilidade que tiveram que assumir, a partir de 1988, quanto ao seu próprio desenvolvimento econômico e social, paralelamente à dependência destes das transferências federais e estaduais, as quais têm por base o quantitativo demográfico.

II - Metodologia

*“É monótono.
Detalhe suficiente para se repetir o estudo.
Não apresente resultados.
Não cite referências.
Só referências a outros métodos.”
L.R.*

A ciência, que tem como objetivo fundamental chegar à veracidade dos fatos, tem como característica a sua verificabilidade. (GIL, 1994, p.27) Assim, para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação, ou seja, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

Método pode ser definido como o caminho para se chegar a determinado fim, e método científico, pode-se definir, como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento. (GIL, 1994, p. 27)

A formulação do problema, a construção de hipóteses e a identificação das relações entre variáveis, de acordo com GIL (1994, p.70), constituem etapas do estabelecimento do marco teórico, ou sistema conceitual, da pesquisa, o qual deriva fundamentalmente de exercícios lógicos, essencial para que o problema assuma significado científico.

Para o estabelecimento do marco conceitual, foi utilizado, basicamente, o método observacional, que, segundo GIL (1994, p.35), é um dos mais utilizados nas ciências sociais, e que difere do método experimental em apenas um aspecto: nos experimentos o cientista toma providências para que alguma coisa ocorra, a fim de observar o que se segue, ao passo que no estudo por observação apenas observa algo que acontece ou já aconteceu.

Porém, segundo GIL (1994, p.70), as tarefas realizadas com vistas ao estabelecimento do sistema conceitual, por si só, não possibilitam colocar o problema em termos de verificação empírica. Segundo o autor, para confrontar a visão teórica do problema, com os dados da realidade, torna-se necessário definir o delineamento da pesquisa.

O delineamento da pesquisa, de acordo com GIL (1994, p.70), refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados, considerando, entre outros aspectos, o ambiente em que são coletados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas.

Conforme GIL (1994, p.71), cada pesquisa possui um delineamento próprio, peculiar, determinado pelo objeto de investigação, pela dificuldade na obtenção dos dados, pelo nível de precisão exigido e pelos recursos materiais de que dispõe o pesquisador. De acordo com esse autor, o elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados. GIL (1994, p.71) define dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de “papel” e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. Tais classificações não são rígidas, pois existem outras e pelo fato de que pode uma pesquisa envolver mais de um tipo de delineamento. (GIL, 1994, 71)

As pesquisas podem ser classificadas quanto aos fins e quanto aos meios. (VERGARA, 1990, p.4; 1991, p. 16). De acordo com estes critérios, neste trabalho a pesquisa classifica-se, quanto aos fins, como uma pesquisa exploratória e, quanto aos meios, como uma pesquisa documental.

De acordo com VERGARA (1990, p.4), a pesquisa classificada, quanto aos fins, como exploratória, não comporta hipóteses prévias que, todavia, podem surgir durante ou ao final da pesquisa. Os estudos exploratórios não elaboram hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar maiores informações sobre determinado assunto de estudo, e têm por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter nova percepção do mesmo e descobrir novas idéias. (CERVO, 1983, p.56).

A Decisão do Tema da Pesquisa.

Considerando que este trabalho visa contribuir para modificar o nível de conhecimento sobre o tema do planejamento municipal no Brasil, a pesquisa realizada teve como objetivo uma

ação leitora e interpretadora, no âmbito do tema, buscando, por isso, como resultado um conjunto de informações sugestivas sobre o problema proposto. Assim, a busca de tais informações objetivou atingir maior grau de familiaridade e uma nova compreensão do problema. (BENTO e al., 1982, pp. 7-8) Além disso, dado o objetivo geral deste trabalho, a busca de informações sugestivas se justificou, na medida em que a pesquisa tem por objetivo sugerir perguntas, e terminar formulando hipóteses significativas para estudos posteriores. (BENTO e al., 1982, p.9).

A decisão do tema da pesquisa resultou do conhecimento *dos dados* disponíveis no Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, *e de perguntas* (BENTO e al., 1982, p.21), relativas às questões levantadas pelos autores dos estudos apresentados na revisão bibliográfica.

O Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania - iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV) e da Fundação Ford, reúne experiências de gestão local, num conjunto de Municípios brasileiros com sede em cidades de tamanhos urbanos diversificados.

Os dados disponíveis nesse Banco de Dados, referem-se a inovações, em estratégias administrativas ou técnicas, desenvolvidas por instituições públicas governamentais estaduais, municipais e organizações próprias dos povos indígenas. Esse Programa busca premiar iniciativas que demonstrem aumento de capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias, independentemente da sofisticação tecnológica, do porte ou dos recursos financeiros envolvidos (SPINK e CLEMENTE, 1997, p.7). Esse Banco de Dados é constituído por programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros e correspondem a iniciativas governamentais nas áreas de educação; saúde; crianças e adolescentes; cultura, lazer e esporte; formas de gestão e planejamento; habitação; participação popular; desenvolvimento regional e local; agropecuária e pesca; desenvolvimento sustentável e assistência social. (FARAH, 1997, p.10 e 12).

Delimitação do Estudo

Segundo VERGARA (1991, p.10 e 11), considerando que a realidade é extremamente complexa, por um lado, e histórica por outro, não se pode analisá-la no seu todo e, por isso, torna-se necessário a delimitação do seu estudo, no que diz respeito às suas fronteiras relativas a variáveis de tempo e espaço.

No que concerne ao horizonte temporal, a análise foi centrada no período 1988-1997, ou seja, à primeira década posterior à promulgação da atual Constituição Federal do Brasil. Quanto ao horizonte espacial o foco de análise foi o conjunto de municípios brasileiros que concorreram no ciclo de premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, com programas, projetos ou atividades desenvolvidos em nível local de governo.

Condução da Pesquisa

Para levar a cabo as tarefas de pesquisa que permitissem traduzir o nível de contribuição pretendido em resultados concretos da pesquisa, a condução da pesquisa seguiu as etapas sugeridas por BENTO e FERREIRA (1982, pp. 23-24), no que se refere ao Modo de Pesquisa.

A primeira etapa do Modo de Pesquisa - a Pergunta da Pesquisa -, no método dialético-sistêmico, constituiu-se na elaboração da revisão bibliográfica e na identificação da pergunta específica. Por tratar-se de pesquisa exploratória, como já foi dito, este estudo não comporta hipóteses.

A revisão bibliográfica teve como objetivo a busca temática, que objetivou procurar identificar áreas genéricas onde houvesse potencial de pesquisa e que fossem do interesse, no âmbito do tema do planejamento municipal no Brasil, dada sua importância na área de concentração do Curso de Administração e Política Urbana.

Com base nos resultados dessa busca temática e analisando as possibilidades de obtenção de dados, relativos às alternativas de perguntas temáticas, no Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, foi definida a pergunta específica.

Neste ponto, cabe explicitar aqui, o que se entende por *dados* em Ciência Social. Adotando a definição de SWANSON, citado por BENTO e FERREIRA (1982, p.34): “dados são afirmativas aceitas ou consideradas como verdadeiras para o objetivo da pesquisa”, ou seja não são “fatos brutos” ou “naturais” que ocorram na prática, “são conceitos materializados”. (BENTO et al., 1982, p.34) Segundo BENTO e FERREIRA (1982, p.35), o conceito - a regra de definição do dado -, é que vai estabelecer, na prática, o que é e o que não é na pesquisa social, pois as conseqüências materiais do conceito são parte da realidade. E como, segundo esse autor, os *dados* não poderiam ser computados sem que se compatibilizassem as diferenças de conceitos, tornou-se necessário, a partir da colocação do problema, a definição do marco conceitual relativo aos termos envolvidos na descrição da situação problemática que deu origem ao problema da pesquisa.

Definição dos termos.

a) Plano, Programa e Projeto - Usualmente, os produtos do planejamento classificam-se em três categorias: planos, programas e projetos. Plano é a definição de diretrizes, da política de desenvolvimento dentro de padrões pré-estabelecidos. Pode ter caráter geral e integrado, ou setorial, detalhando um setor funcional específico (Plano de Saúde, Plano Habitacional, Plano Viário), ou um setor territorial limitado (Plano da Área Central, Plano da Região Leste do Município). O Plano não tem finalidade executiva, servindo apenas para balizar os produtos subseqüentes do processo de planejamento: os programas e os projetos. Programa é o dimensionamento, no tempo, das parcelas do Plano. É conseqüência do Plano e tem caráter setorial. Assim, um Plano pode ter vários Programas. Cada Programa é acompanhado por uma lista de Projetos, com discriminação dos recursos financeiros a eles destinados, da ordem de prioridades e dos prazos de implantação. Projeto é o dimensionamento, no espaço, das parcelas do Programa. É conseqüência do Programa, tendo caráter setorial e finalidade executiva. (RIBEIRO, 1988, p.63)

b) Para a definição de *gestão participativa* utilizaremos o conceito de “administração participativa” (CKAGNAZAROFF, 1988, p.51), que é aquela na qual a comunidade atua diretamente, ou através de seus representantes, em todos os níveis do processo decisório,

referentes a planos, programas e projetos de interesse local, que se originam do setor público, do privado e da própria comunidade, como também nas decisões quanto à aplicação de recursos orçamentários e sobre legislação urbanística e edilícia.

c) *Programa Setorial* é definido como um instrumento de ação para a implementação de políticas setoriais, nas áreas de ação governamental, tais como: da educação; saúde; infra-estrutura (saneamento básico, comunicações); administração e governo; cidadania e direitos humanos; ciência e tecnologia; desenvolvimento econômico e social; desenvolvimento sustentável; recursos hídricos; indústria, comércio e serviços; segurança.

d) *Sociedade Civil* é definida como uma associação que não tem como objetivo o comércio ou fins lucrativos.

e) Para a definição dos termos *Governo*, *Estado*, *Sistema Político*, *Aparelho de Estado* e *Regime Político*, conceitos fundamentais para a análise teórica, nos estudos que tratam de questões relativas à administração pública e governo, utilizaremos a elaboração conceitual de MARTINS (1988):

- Governo: Conjunto de titulares de funções e de agências que detêm institucionalmente a capacidade de exercer o poder político (o poder de tomar e implementar decisões apoiadas no monopólio legitimado da coerção).

- Estado: Estrutura de poder que reflete o pacto básico gerado pelas relações de dominação e que as garante, através da coerção e/ou da hegemonia, no âmbito de um dado território.

- Sistema Político: Conjunto de instituições, organismos e titulares de papéis (que se relacionam entre si, de direito ou de fato) dotados de capacidade de representar interesses, defender valores e/ou influenciar o exercício do poder político.

- Aparelho de Estado: Conjunto de agências que integram a esfera da administração da sociedade através da elaboração e/ou execução de políticas públicas.

- Regime Político: Conjunto de normas, de práticas, de valores e de instituições que regulam os direitos civis, a representação de interesses, a competição política e as formas institucionais de exercício do poder.

Na segunda etapa do Modo de Pesquisa, metodologia da pesquisa (BENTO et al., 1982, pp. 37-47), foram definidas:

(a) Como *unidade de análise*, o conjunto de Municípios brasileiros que concorreram no ciclo de premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania, e que tiveram iniciativas classificadas como semifinalistas.

(b) No *esquema lógico da pesquisa* foram eleitas as seguintes variáveis: tamanho da população do município, tipo de iniciativa, composição das fontes de recursos (materiais, humanos e financeiros), modo de participação popular. As correlações entre essas variáveis foram analisadas, de forma comparativa, por extratos de tamanhos de municípios: até 20 mil habitantes; de 20.001 a 100 mil habitantes; de 100.001 a 500 mil habitantes e acima de 500.001 habitantes.

(c) *Definição da coleta de dados*: - os dados, quanto ao tamanho da população do município; descrição do programa, projeto ou atividade concorrente; dados relativos aos recursos orçamentários e quanto às organizações públicas e privadas participantes, foram obtidos por meio de pesquisa documental (1) nos questionários respondidos pelos representantes de cada município responsáveis pela inscrição no Programa, e (2) nas fichas de descrição catalogadas no Banco de Dados. Os dados relativos à população foram extraídos do Anuário Estatístico do IBGE de 1994. A forma de registro desses dados foi feita de acordo com uma ficha padrão elaborada para cada Programa/Projeto/Atividade por Município, conforme o modelo seguinte:

Município/Estado:

***População:**

Programa/Projeto/Atividade:

Área de Atuação:

Objetivo/Data Início:

Gasto Orçamentário (4):

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte:

Percentual da Receita Orçamentária:

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5):

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Os dados constantes desta ficha padrão referem-se a:

- Município/Estado: município que teve iniciativa classificada no ciclo de premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania.

- Programa/Projeto/Atividade: título da iniciativa na ficha de inscrição no Programa.

- Área de Atuação: refere-se às áreas (saúde, educação, criança e adolescente, desenvolvimento econômico e social, etc.) indicadas pelos responsáveis pelos programas inscritos no PGPC.

- Objetivo/Data Início: refere-se ao objetivo principal de acordo com às informações contidas na resposta à questão número um (1) do questionário e à data início da implementação da iniciativa informada no questionário.

- Gasto Orçamentário/ Fontes de Recursos/ Percentual de cada Fonte/Percentual da Receita Orçamentária: refere-se a informações contidas na resposta à questão número quatro (4) do questionário enviado aos semi-finalistas.

- Organizações Públicas e Privadas Participantes: refere-se a informações contidas na resposta à questão número cinco (5) do questionário enviado aos semi-finalistas.

O registro dos resultados da coleta de dados da pesquisa documental encontra-se no ANEXO.

d) *Quadro de referência para leitura de resultados*: - a definição desse quadro permite saber se, e como, a pergunta que estabelece o *problema* da pesquisa verificou-se, ou não, na prática. (BENTO e FERREIRA, 1991, p.37)

A elaboração desse quadro de referência para leitura dos resultados teve como objetivo medir a existência de relação entre as variáveis e caracterizar essa relação, sem ocupar-se de medir a força dessa relação, neste primeiro momento.

Os resultados obtidos foram interpretados por meio de análise comparativa das iniciativas selecionadas e classificadas, por extrato de tamanho de município. As iniciativas selecionadas foram classificadas quanto (a) ao tipo de iniciativa, (b) aos recursos envolvidos e (c) ao modo de participação popular no processo decisório, de acordo com a seguinte classificação:

(a) Tipo de Iniciativa (I)

Quanto ao tipo de iniciativa os programas foram classificados em duas categorias: Programa Setorial (PS) e Programa Setorial de Gestão Participativa (PSGP).

(b) Recursos (R)

Os recursos foram classificados quanto às fontes em três categorias: Municipais (M); com apoio da Cooperação Internacional (CI) e com apoio de Parceria (J).

Foram classificados como municipais (M) os recursos financeiros, ou não, custeados exclusivamente com as receitas próprias do município, incluídos, neste caso, as iniciativas dos governos municipais que não têm dotação orçamentária própria e não recebem nenhum tipo de recurso de outras fontes.

As iniciativas que recebem recursos da Cooperação Internacional (CI) foram classificadas, quanto aos recursos, em duas sub-categorias: Apoio Financeiro (AFCI) e Assistência Técnica (ATCI).

As iniciativas desenvolvidas em Parceria (J) com organizações governamentais e não-governamentais foram classificadas, quanto aos recursos, em três categorias: Parceria com o Setor Público (JSPU), Parceria com o Setor Privado (JSPR) e Parceria com o Terceiro Setor (JTS). A Parceria com o Setor Público (JSPU) foi classificada em subcategorias, a saber: em nível federal (JSPUF), estadual (JSPUE) e com empresas públicas federais (JEPUF), estaduais (JEPUE) ou municipais (JEPUM).

c) Participação (P)

Quanto ao modo de participação as iniciativas foram classificadas em três categorias: participação popular individual (POP), participação popular por meio da Sociedade Civil (PSC) e a participação popular por meio de Mecanismo de Gestão Participativa (MGP). A participação popular é entendida nos termos definidos nos trabalhos de BRITTO (1992) e DI PIETRO (1993) apresentados na revisão bibliográfica no Capítulo I.

Cabe lembrar que estas categorias e subcategorias não são mutuamente excludentes.

O esquema seguinte resume o sistema de classificação que foi adotado para compor o quadro de referência para leitura dos resultados (variáveis/indicadores):

- Iniciativa (I)__ {PS
 {PSGP

- Recurso (R)___ {M
 {CI___ {AFCI
 {ATCI
 {J___ {JSPU {JSPUF
 {JSPUE
 {JEPU {JEPUF
 {JEPUE
 {JEPUM

 {JSPR
 {JTS

- Participação (P)_____ {POP
 {PSC
 {MGP

O registro dessa classificação foi efetuado por meio de quadros demonstrativos, por extrato de tamanho de município (até 20 mil habitantes; de 20.001 a 100 mil habitantes; de 100.001 a 500 mil habitantes e acima de 500.001 habitantes), de acordo com o modelo seguinte:

Município/Estado	*População:	Classificação		
		(I)	(R)	(P)
1).....				
2).....				

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Capítulo III - Resultados

*“O que você achou no seu estudo.
Não interprete. Não discuta. Não cite referências.”
L.R.*

A) Rol dos Municípios com iniciativas classificadas em 1996 no PGPC.

Cidade/Estado	*População(hab.)
1) Tupandi/RS	2.245
2) Iguaçu/PR	3.205
3) Itajá/GO	6.097
4) Duque Bacelar/MA	7.478
5) Fagundes/PB	13.361
6) Icapui/CE	14.144
7) Joima/MG	18.250
8) Vacaria/RS	56.294
9) Canoinhas/SC	56.562
10) Quixadá/CE	61.764
11) Birigui/SP	79.811
12) Ituiutaba/MG	86.175
13) Itabira/MG	89.015
14) Angra dos Reis/RJ	90.132
15) Apucarana/PR	98.759
16) Itapevi/SP	117.241
17) Lajes/SC	154.896
18) Ipatinga/MG	185.122
19) Betim/MG	185.671
20) Rio Branco/AC	195.943
21) Novo Hamburgo/RS	217.418
22) Governador Valadares/MG	236.369
23) Franca/SP	247.385
24) Vitória/ES	267.448
25) Bauru/SP	273.759
26) Caxias do Sul/RS	302.498
27) Diadema/SP	318.305
28) Campina Grande/PB	339.641
29) Joinville/SC	372.203
30) Juiz de Fora/MG	399.327
31) Londrina/PR	405.116
32) Santos/SP	419.477
33) Cuiabá/MT	435.647
34) São José dos Campos/SP	468.678
35) Jaboatão dos Guararapes/PE	513.740
36) Teresina/PI	636.904
37) Campinas/SP	878.690
38) Porto Alegre/RS	1.280.114
39) Curitiba/PR	1.364.320
40) Fortaleza/CE	1.846.955
41) Belo Horizonte/MG	2.060.804
42) Salvador/BA	2.174.072
43) Rio de Janeiro/RJ	5.547.033
44) São Paulo/SP	9.842.059

Fonte: *População residente estimada em 01/07 de 1993, segundo o Anuário Estatístico do IBGE de 1994.

B) Quadros Classificatórios das Iniciativas do PGPC/96 Selecionadas.

Quadro b.1
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com até 20 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:	Classificação		
		(I)	(R)	(P)
1)Tupandi/RS	2.245	PSGP	M JEPUF JSPR JTS	PSC
2) Iguaraçu/PR	3.025	PSGP	M JTS	PSC
3) Itajá/GO	6.097	PS	M JSPUE	-
4) Duque Bacelar/MA	7.478	PSGP	M JSPUF	POP
5) Fagundes/PB	13.361	PS	M	-
6) Icapuí/CE	14.144	PSGP	M JSPUF JSPUE ATCI AFCI	PSC
7) Joáima/MG	18.250	PSGP	M JSPUF JSPUE JEPUF	PSC

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Quadro b.2
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com 20.001 a 100 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:	Classificação		
		(I)	(R)	(P)
8) Vacaria/RS	56.294	PSGP	M JEPUF JTS	PSC
9) Canoinhas/SC	56.562	PSGP	M JSPUE JEPUF JEPUE JSPR JTS	PSC
10) Quixadá/CE	61.764	PSGP	M AFCI JSPUF JSPUE	PSC
11) Birigui/SP	79.811	PSGP	M JTS	POP
12) Ituiutaba/MG	86.175	PS	M	-
13) Itabira/MG	89.015	PSGP	M JSPUE JEPUE JSPR JTS	PSC
14) Angra dos Reis/RJ	90.132	a.) PSGP b.) PSGP	M M AFCI JEPUF JTS	MGP PSC
15) Apucarana/PR	98.759	c.) PS PSGP	M M JST JSPUE	- PSC

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Quadro b.3
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com 100.001 a 500 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:	Classificação		
		(I)	(R)	(P)
16) Itapevi/SP	117.241	PS	M JSPUF	-
17) Lajes/SC	154.896	PSGP	M JTS	POP PSC
18) Ipatinga/MG	185.122	a.) PSGP	M JTS	PSC
		b.) PSGP	M AFCI JSPUE	POP PSC
		c.) (sem questionário)		
19) Betim/MG	185.671	PSGP	M JTS	POP PSC
20) Rio Branco/AC	195.943	a.) PSGP	M AFCI JSPUF	PSC
		b.) PSGP	M JSPUF JEPUF JTS	PSC
21) Novo Hamburgo/RS	217.418	PSGP	M JTS	PSC
22) Governador Valadares/MG	236.369	(sem questionário)		
23) Franca/SP	247.385	a.) PSGP	M JTS	PSC
		b.) PSGP	M JTS	PSC
		c.) PSGP	M JSPUE JTS	PSC
24) Vitória/ES	267.448	a.) PSGP	M JTS	PSC MGP
		b.) PS	M JSPUE JSPUF	-
		c.) PSGP	M JSPUE JSPUF JEPUF JTS	PSC
25) Baurú/SP	273.759	d.) PSGP	M JSPUF	MGP
		PS	M	-

Quadro b.3 (continuação)
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com 100.001 a 500 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:		Classificação		
			(I)	(R)	(P)
26) Caxias do Sul/RS	302.498		PSGP	M ATCI JSPUE JTS	POP PSC
27) Diadema/SP	318.305	a.)	PSGP	M JEPUM	PSC
		b.)	PSGP	M JEPUE JEPUM JTS	PSC
28) Campina Grande/PB	339.641		PSGP	M JSPUE JTS	PSC
29) Joinville/SC	372.203		PSGP	M JSPUF	PSC
30) Juiz de Fora/MG	399.327	a.)	PS	M JSPUE	-
		b.)	PSGP	M JSPUF JSPUE JTS	PSC
31) Londrina/PR	405.116	a.)	PS	M JSPUF JSPUE	-
		b.)	PSGP	M JSPUF JSPUE JEPUE JTS	PSC
		c.)	PSGP	M JSPUE JTS	PSC
32) Santos/SP	419.477	a.)	PSGP	M AFCI JSPR JTS	PSC
		b.)	PSGP	M JSPUE JTS	PSC
		c.)	PSGP	M ATCI	POP
		d.)	(sem questionário)		
		e.)	PSGP	M JSPUE JTS	PSC

Quadro b.3 (continuação)
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com 100.001 a 500 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:	Classificação			
			(I)	(R)	(P)
33) Cuiabá/MT	435.647	a.)	PSGP	M JTS	PSC
		b.)	PSGP	M JSPUF JTS	PSC
34) São José dos Campos/SP	468.678	a.)	(sem questionário)		
		b.)	PSGP	M JSPUF JSPR JTS	PSC

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Quadro b.4
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com mais de 500.001 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:	Classificação		
		(I)	(R)	(P)
35) Jaboatão d. Guararapes/PE	513.740	PSGP	M ATCI JSPUF JSPUE JEPUF JEPUE JTS	PSC
36) Teresina/PI	636.904	a.) PSGP	M JTS	PSC
		b.) PSGP	M JSPUF	PSC
		c.) PSGP	M JSPUF JTS	PSC
37) Campinas/SP	878.690	a.) PSGP	M JSPUF JEPUE JSPR JTS	PSC
		b.) PS	M	-
		c.) PS	M	-
38) Porto Alegre/RS	1.280.114	a.) PSGP	M	MGP
39) Curitiba/PR	1.364.320	b.) PSGP	M	PSC
		a.) PSGP	M JSPUF	PSC
40) Fortaleza/CE	1.846.955	b.) PSGP	M JTS	PSC
		a.) PSGP	M JTS	PSC
41) Belo Horizonte/MG	2.060.804	a.) PSGP	M JSPUF JSPUE JSPR JTS	PSC
		b.) PS	M	-
		c.) PSGP	M JTS	PSC
		d.) PSGP	M JSPUF	PSC
		e.) PSGP	M JEPUF JSPR JTS	PSC
		f.) PSGP	M JTS	PSC

Quadro b.4 (continuação)
Classificação das iniciativas do PGPC/96 desenvolvidas por Municípios
com mais de 500.001 mil habitantes - 1988/97

Município/Estado	*População:		Classificação		
			(I)	(R)	(P)
42) Salvador/BA	2.174.072	a.)	PSGP	M JTS	PSC
		b.)	PSGP	M AFCI JSPUF	PSC
43) Rio de Janeiro/RJ	5.547.033		PS	M JSPUF JSPUE	-
44) São Paulo/SP	9.842.059		PSGP	M JTS	PSC

*População estimada pelo IBGE para 1993.

Capítulo IV- Discussão

*“Interprete: coragem !
Cite referências.
Pode ser subjetivo só aqui.
Não introduza resultados novos aqui.”
L.R.*

A discussão dos resultados foi feita em três etapas. Na primeira, foram discutidos os resultados dos Quadros b.1, b.2, b.3 e b.4, quanto (1) a área de ação governamental, (2) o tipo de iniciativa, (3) a composição da fonte de recursos e (4) ao modo de participação popular.

Na segunda, foi feita a análise comparativa dos resultados, por extrato de tamanho de município, quanto aos quatro aspectos apontados na primeira etapa.

Para atender aos objetivos intermediários, na terceira etapa, com base na discussão dos resultados das duas etapas anteriores, foram respondidas, respectivamente, as seguintes questões:

1) No conjunto de iniciativas estudadas, como se dá o processo de alocação e gestão dos recursos necessários à implementação dos programas, projetos e atividades, em nível de planejamento, por extrato de tamanho de município?

2) No conjunto de iniciativas estudadas, como se dá a participação popular na implementação dos programas, projetos e atividades, por extrato de tamanho de município?

1ª Etapa

O Quadro b.1 mostra que das sete iniciativas classificadas, entre os municípios com até 20 mil habitantes, destacam-se os programas voltados à melhoria no atendimento dos Serviços Públicos em educação e saúde, seguidas por aquelas voltadas ao Desenvolvimento Econômico e Social. Porém, observa-se que nestes municípios a ação governamental, ao mesmo tempo em que demonstra não trabalhar no sentido de privilegiar a demanda rural ou urbana, visa o atendimento da população agrícola ou rural, por meio de políticas que competem para melhorar a condição

econômico-financeira do município.

Quanto ao tipo de iniciativa, prevalecem nesta categoria os Programas Setoriais de Gestão Participativa. Com exceção de duas entre sete iniciativas, a continuidade e gestão desses programas envolve a participação popular no processo decisório.

No que diz respeito à composição das fontes de recursos, as iniciativas voltadas ao Desenvolvimento Econômico e Social envolvem parcerias com o Terceiro Setor e nos municípios com menor contingente populacional, respectivamente 2.245 e 3.025 habitantes. A parceria com o setor público estadual e federal, na composição das fontes de recursos, prevalece na gestão dos programas. O único programa na área de ação governamental da Cidadania e Direitos Humanos, o Projeto Conviver, não tem dotação orçamentária própria. Destaca-se o apoio da Cooperação Internacional (assessoria técnica e apoio financeiro), juntamente com organizações do setor público estadual e federal na implementação do Programa Universalização do Ensino em Icapuí, município com população estimada em 14.144 habitantes (1993) no litoral do Ceará. Apenas uma iniciativa envolve a parceria com o setor privado.

Neste extrato de tamanho 5 (71,5%) programas contam exclusivamente com recursos financeiros da receita própria do município e apenas uma iniciativa não conta com nenhum tipo de parceria.

Quanto ao modo de participação, há predominância (70%) da participação popular por meio de sociedades civis na elaboração e implementação dos programas, porém, todos os esses programas visam o atendimento de demandas sociais, ao nível das necessidades básicas e não caracterizam um Mecanismo de Gestão Participativa.

O Quadro b.2 mostra que, das dez iniciativas classificadas entre os municípios com 20.001 a 100 mil habitantes, destacam-se 4 programas voltados à melhoria no atendimento dos Serviços Públicos em assistência social; cultura, lazer e esportes; educação e saúde, 3 programas voltados ao Desenvolvimento Econômico e Social, 2 à Administração e Governo e 1 à Cidadania e Direitos Humanos. Para este extrato de tamanho de município, cujas iniciativas inscritas e classificadas concentram-se na faixa de 50 a 100 mil habitantes, observa-se uma maior diversificação do público-alvo e iniciativas voltadas às demandas sociais urbanas (atendidas no meio urbano) da população de baixa renda, com exceção do FUNDAGRO, iniciativa do município de Vacaria/RS,

o menor município desta faixa de tamanho.

Quanto ao tipo de iniciativa, também prevalecem, para esta faixa de tamanho de município, os Programas Setoriais de Gestão Participativa, voltados ao pequeno produtor rural, crianças carentes, famílias de baixa renda, desempregados da periferia urbana, professores e alunos da rede pública. Com exceção do Programa de Ocupação Gerenciada de Ituiutaba/MG, que de acordo com o questionário respondido não onera os cofres municipais, e o de Acompanhamento Orçamentário de Angra dos Reis/RJ, que tem como público-alvo os agentes e órgãos do sistema de planejamento municipal e onera em 0,0001% o orçamento da Administração Direta, todos os demais programas envolvem a participação popular.

No que diz respeito à composição das fontes de recursos, observa-se que 60% dos programas envolvem a parceria com o Terceiro Setor, 40% com empresas públicas estaduais e federais e 40% com o setor público estadual e federal. Destaca-se, também, o apoio financeiro da Cooperação Internacional nos Programas de Geração de Emprego e Renda de Quixadá/CE e de Educação Ambiental de Angra dos Reis/RJ. É notável a parceria com o setor privado em apenas 2 programas.

Neste extrato de tamanho, apenas um (10%) Programa conta exclusivamente com recursos financeiros da receita própria do município e 3 iniciativas não contam com nenhum tipo de parceria.

Quanto ao modo de participação, 60% das iniciativas envolvem a participação popular por meio da sociedade civil. O Programa Hortas Comunitárias de Birigui/SP foi classificado nesta, e na categoria de recursos, como envolvendo Participação Popular (mutirões) e parceria com o Terceiro Setor (moradores de bairro), respectivamente, tendo em vista o processo para a implementação do Programa. Destaca-se a iniciativa do município de Angra dos Reis/RJ, o Conselho do Orçamento Participativo, que caracteriza um Mecanismo de Gestão Participativa, exatamente de acordo com a elaboração conceitual adotada neste estudo.

De acordo com o Quadro b.3, 37 iniciativas classificadas no ciclo de premiação do PGPC de 1996 são programas de municípios que possuem de 100.001 a 500 mil habitantes e estão distribuídas, de forma mais diversificada do que nos extratos inferiores, entre as seguintes áreas de ação governamental: 12 em Serviços Públicos; 10 em Administração e Governo; 8 em Cidadania e

Direitos Humanos; 4 em Desenvolvimento Econômico e Social e 3 em Infra-Estrutura e Meio Ambiente. Nesta faixa de tamanho de município observa-se iniciativas voltadas ao atendimento da demanda por habitação, atendimento a crianças, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal além de significativa quantidade relativa de programas que se ocupam em transformar as formas de gestão e planejamento, sistemas de informações municipais e com a democratização do processo decisório, no âmbito das questões relacionadas à Administração e Governo.

Quanto ao tipo de iniciativa, 85% destas constituem Programas Setoriais de Gestão Participativa. Há que se destacar o fato de que as 5 iniciativas classificadas como Programas Setoriais no Quadro b.3 são políticas que buscam melhorar o nível e a qualidade das informações quanto a serviços públicos junto aos usuários desses serviços, tais como beneficiários da previdência social; contribuintes do município; consumidores do segmento supermercadista; grupos sociais envolvidos com pesquisa, planejamento e demais ações na área da saúde pública.

No que diz respeito à composição das fontes de recursos, dos 33 Programas analisados nesta faixa de tamanho de município, 22 (67%) envolvem a parceria com o Terceiro Setor e 20 (60%) a parceria com o Setor Público Federal e/ou Estadual. Destaca-se o fato de que dos 5 Programas Setoriais 4 (80%) recebem algum tipo de apoio do Setor Público Federal e ou Estadual e dos 5 Programas que recebem apoio da Cooperação Internacional 2 são programas voltados à política de acesso à habitação, para famílias de baixa renda, e 3 às ações governamentais em Cidadania e Direitos Humanos voltadas à Crianças, Adolescentes e Mulheres. Há, ainda, 6 programas envolvendo a parceria com Empresas Públicas, federais, estaduais e municipais, e 2 iniciativas envolvendo a parceria com o Setor Privado, em programas voltados à Crianças e Adolescentes.

Neste extrato de tamanho 15 (45,5%) Programas contam exclusivamente com recursos financeiros da receita própria do município e apenas uma iniciativa não conta com nenhum tipo de parceria.

Quanto ao modo de participação, 29 das 33 iniciativas analisadas contam com a participação popular por meio da sociedade civil no desenvolvimento dos Programas. Nesta categoria destacam-se dois Programas voltados ao estabelecimento de Mecanismo de Gestão Participativa (MGP): Administração Estratégica e Projeto São Pedro, que foram assim classificados por constituírem instrumentos que se encaixam dentro do conceito de MGP adotado.

O Quadro b.4 mostra que das 22 iniciativas, classificadas entre os municípios com mais de 500.001 habitantes, 7 (31,8%) estão voltadas às ações governamentais em Serviços Públicos; 5 (23,0%) em Cidadania e Direitos Humanos; 4 (18,0%) em Administração e Governo; 3 (13,6%) em Infra-estrutura e Meio Ambiente e 3 (13,6%) em Desenvolvimento Econômico e Social. Destaca-se o fato de que das ações em Serviços Públicos 3 estão voltadas à Saúde e das ações em Cidadania e Direitos Humanos 3 estão voltadas à Criança e Adolescente.

Quanto ao tipo de iniciativa, prevalecem os Programas Setoriais de Gestão Participativa, que são 18 entre as 22 que compõem este Quadro b.4. É notável o fato que dos 4 Programas Setoriais, 2 estão voltados à Saúde, 1 à Assistência Social e 1 à implementação de Sistema de Informação que busca melhorar o nível de informação ao cidadão e aperfeiçoar esses serviços existentes na Administração Municipal.

No que diz respeito à composição das fontes de recursos, 12 (54,5%) dos Programas envolvem a parceria com o Terceiro Setor; 9 (40,9%) com o Setor Público Federal e/ou Estadual e 3 (13,6%) com Empresa Pública Federal e/ou Estadual. Nota-se, ainda, que nesta faixa de tamanho de município, encontra-se a maior contribuição, com relação às demais faixas, do Setor Privado, com três Programas envolvendo a parceria com empresas em Desenvolvimento Econômico, Administração e Governo e Cidadania e Direitos Humanos.

Os dois Programas que recebem apoio da Cooperação Internacional são duas das iniciativas que envolvem o maior volume de recursos financeiros entre o conjunto de iniciativas classificadas neste ciclo de premiação de 1996 do PGPC.

Neste extrato de tamanho 8 (36,3%) Programas contam exclusivamente com recursos financeiros da receita própria do município e, observa-se ainda que, 5 (22,7%) iniciativas não contam com nenhum tipo de parceria.

Quanto ao modo de participação, 18 (81,8%) dos Programas envolvem a participação popular por meio da sociedade civil, destacando-se o Cidade Constituinte, de Porto Alegre/RS que, de acordo com o conceito adotado para a análise classificatória neste trabalho, constitui um Mecanismo de Gestão Participativa.

Vale lembrar que as considerações apresentadas não pretendem esgotar essa discussão e objetivam reunir aspectos que contribuam para formar um conjunto significativo de questões

relevantes, que permitam responder às indagações colocadas diante do problema da pesquisa e alcançar o objetivo principal deste trabalho.

2ª Etapa

A análise comparativa dos resultados, por extrato de tamanho de município, quanto aos cinco aspectos apontados na primeira etapa, mostra:

1.) Quanto à área de ação governamental:

a) o atendimento das demandas em Serviços Públicos, em todos os extratos de tamanho de município, notadamente em educação, saúde e habitação, é a principal ocupação das iniciativas dos governos locais.

b) Em municípios com mais de 20.001 habitantes já identifica-se a preocupação com a busca de Novas Formas de Gestão e Planejamento.

c) Em municípios com mais de 100.001 habitantes destacam-se as iniciativas de ações governamentais baseadas no tripé Serviços Públicos, Administração e Governo e Cidadania e Direitos Humanos.

2.) Quanto ao tipo de iniciativa:

a) os Programas Setoriais de Gestão Participativa (PSGP) tem servido como o principal instrumento de ação governamental para viabilizar as políticas públicas em todas as faixas de tamanho de município.

b) Encontram-se Programas Setoriais, em todas as faixas de tamanho de município, que visam a melhoria e a qualidade no atendimento de demandas por serviços internos à administração e voltados à população, tais como os sistemas de informações, a assistência social e infraestrutura.

c) Nos municípios de porte intermediário e pequeno porte, observa-se a tendência para o desenvolvimento de políticas voltadas diretamente à melhoria das condições econômico-financeira

destes. Tais como aqueles voltados à geração de emprego e renda e à melhoria da produtividade da pequena propriedade rural.

3.) Quanto à composição da fonte de recursos:

a) em todas as faixas de tamanho de município, é notável a parceria com o Setor Público Federal e/ou Estadual e Empresas Públicas, na composição da fonte de recursos (materiais, humanos e financeiros) necessários para o desenvolvimento dos programas. Destaca-se a presença efetiva do Terceiro Setor, no desenvolvimento de políticas públicas de iniciativa dos governos locais, que contam 41 num total de 76 analisadas.

b) É notável a existência de iniciativas de ação governamental, mesmo que em parceria, desprovidas de dotação orçamentária própria ou um orçamento conhecido pelos gestores do programa, em todas as faixas de tamanho de município, o que denota a falta de metodologia de planejamento e avaliação de projetos.

c) A assessoria técnica e o apoio financeiro da Cooperação Internacional se faz presente em programas em todos os extratos de tamanho de município analisados. É notável o envolvimento desse mecanismo tanto em municípios pequenos, como Icapuí/CE com 14.144 habitantes (estimativa IBGE,1993), quanto em municípios com mais de 2 milhões de habitantes (estimativa IBGE,1993), como Salvador/BA.

4.) Quanto ao modo de participação:

a) observa-se que, em todas as faixas de tamanho de município, a participação dá-se, predominantemente, por meio de sociedades civis e fora do processo administrativo.

b) Das quatro iniciativas que constituem um Mecanismo de Gestão Participativa apenas uma, o Programa Cidade Constituinte de Porto Alegre/RS, é de um município com mais de 500.001 habitantes, porém, 3 dessas iniciativas são de governos municipais de capitais estaduais.

c) Dos 13 Programas Setoriais (PS), encontrados entre as 76 iniciativas analisadas, 6 desses Programas envolvem algum tipo de parceria com outros níveis de governo.

3ª Etapa

No conjunto das iniciativas estudadas, a avaliação qualitativa do processo de alocação e gestão dos recursos para a implementação dos programas, projetos e atividades, em nível de planejamento, mostra que a relação entre necessidades e custos das diversas atividades, que essas ações governamentais envolvem, é relativamente frágil, se considerarmos os dados relativos ao uso dos recursos como um indicador de eficiência dessas iniciativas, no âmbito de uma estrutura lógica que reconhece uma relação estreita entre atividades, recursos e resultados no processo de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades (CONCEITOS, 1997, p.4; WORLD BANK, 1998, p.1). Essa fragilidade revela-se, notadamente, pela falta de clareza quanto a (1) definição dos tipos de recursos (humanos, materiais, financeiros) necessários; a (2) correta identificação das fontes na alocação desses recursos; (3) noção de custo no planejamento e gestão das políticas públicas de iniciativa governamental e (4) entendimento sobre a relação entre planejamento e orçamento, em todos os extratos de tamanho de município.

De acordo com o questionário respondido pela Prefeitura Municipal de Tupandí/RS, as fontes dos recursos do Programa FUNDAT foram as receitas próprias em 100%, porém, pela resposta à questão número 5, é reconhecida a assistência técnica da EMATER, a absorção de matéria prima, assistência técnica e financeira das empresas parceiras e o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Segundo o questionário respondido pela Prefeitura Municipal de Icapuí/CE, o gasto orçamentário do Programa Universalização do Ensino apresentado (questão 4) não especifica quanto ao apoio técnico-financeiro da UNICEF e a assessoria da Universidade Federal do Ceará (questão 5), na apresentação do gasto orçamentário do Programa. O mesmo observa-se com a apresentação dos gastos orçamentários do Programa Saúde Global de Joáima/MG. Ao mesmo tempo em que afirma que os gastos são efetuados pelos cofres da Prefeitura Municipal (questão 4), é reconhecida (questão 5) a participação da EMATER/MG, IMA/MG, entre outras instituições na gestão do Programa.

O FUNDAGRO - Fundo Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Vacaria/RS, conta com a EMATER para a elaboração de projetos e assistência técnica. O Programa de

Atendimento à Crianças e Adolescentes de Canoinhas/SC conta com um convênio não oficializado, espaço físico e 2 estagiários das Instituições parceiras. O Programa Hortas Comunitárias de Birigui/SP conta com mão-de-obra de famílias residentes nos bairros periféricos da cidade. A TV Pública Municipal de Itabira/MG conta com campanhas institucionais e apoio de entidades privadas. O Programa de Educação Ambiental de Angra dos Reis/RJ conta com doação de material didático, audio-visuais, capacitação de professores, apoio logístico e operacional das instituições parceiras. O Programa Nutrir de Apucarana/PR conta com espaço físico e instalações, coordenação e colaboração na execução e seleção de mudas das instituições parceiras. No caso do Programa de Ocupação Gerenciada de Ituiutaba/MG é de se notar o fato de que para a gestão desse programa não exista verba orçamentária alocada no orçamento do município, ou orçamento próprio do programa definido e conhecido dos agentes envolvidos. E, essa parece ser uma prática comum no processo de planejamento municipal na última década.

É notável, o caso do Programa de Humanização do Trânsito de Novo Hamburgo/RS, no qual já é possível observar o surgimento da preocupação com o orçamento de custeio dessas iniciativas.

A análise da iniciativa apresentada pelo município de Jaboatão dos Guararapes/PE, ilustra bem essa fragilidade, tanto no que diz respeito a apresentação do gasto orçamentário do projeto (questão 4), quanto das organizações participantes (questão 5). É notável o fato de que a discussão entre os agentes interessados no desenvolvimento do Plano de Revitalização da Bacia da Lagoa Olho D'água, iniciativa que conta com o apoio técnico e financeiro da Cooperação Internacional (ODA/BIRD), deu-se por meio de um Workshop promovido por uma Organização Não-governamental, do qual participaram instituições do Setor Público Federal e Estadual, de Empresas Públicas Federais e Estaduais, do Setor Privado e do Terceiro Setor, além de representantes dos consulados de Portugal e Espanha.

A ausência de administração fiscal e financeira consistente tem sido frequentemente apontada, segundo RIBEIRO (1993, p.76-77), como uma causa potencial do processo de crise fiscal em que se acham mergulhados muitos municípios brasileiros na atualidade, sendo as falhas

no controle de custos e o abuso da autoridade de endividamento duas componentes desse processo. Ainda, segundo RIBEIRO (1993, p.77), práticas administrativas e financeiras inconsistentes e inadequadas, introduzem ineficiências e competem para reduzir o raio de ação dos governos municipais.

A avaliação qualitativa do modo de participação popular, no conjunto de iniciativas estudadas, mostra que, em todos os extratos de tamanho de município, essa participação na implementação dos programas, projetos e atividades, ao nível do planejamento, dá-se, predominantemente, por meio de sociedades civis e fora do processo administrativo, dado que o Mecanismo de Gestão Participativa, que constitui uma instância decisória institucionalizada no âmbito da estrutura organizacional da administração pública municipal, ainda que muitas vezes de caráter consultivo e não deliberativo, é utilizado em apenas 4 (quatro) das 76 (setenta e seis) analisadas.

A participação popular, nas iniciativas estudadas, no caso dos pequenos municípios, ocorre, predominantemente, por meio de inscrição dos interessados; seleção, pela própria Prefeitura, dos indivíduos ou grupos de interesse; cadastramento do público alvo ou em virtude da necessidade e predisposição dos grupos sociais, notadamente no caso daquelas voltadas ao atendimento das necessidades básicas, população rural e nas áreas da saúde, educação e habitação.

No caso dos municípios de porte intermediário já podemos observar, nessa faixa de tamanho, o surgimento da participação popular por meio de sociedades civis que ocorre, porém, fora do processo administrativo, em áreas de ação que estão além das necessidades básicas, tais como aquelas que buscam a democratização das informações de interesse geral da população; a participação dos cidadãos na gestão dos recursos públicos e ações não estruturais visando a melhoria da qualidade de vida, tais como a educação ambiental e a produção de alimentos de origem alternativa. Destaca-se o caso da cidade de Angra dos Reis que institucionalizou um Mecanismo de Gestão Participativa - o Conselho do Orçamento Participativo.

Nos municípios de médio porte a participação popular por meio de sociedades civis e no

âmbito do processo administrativo começa a ser praticada, em função do próprio modo de gestão dos recursos e das atividades necessárias à implementação das iniciativas. A participação do Estado e da União na composição das fontes de recursos, bem como de órgãos municipais da administração indireta e organizações não-governamentais nessa composição, parece indicar que nesses casos impõem-se uma maior atenção com o controle dos custos na administração dos programas, projetos e atividades.

Nos municípios de grande porte predomina a participação popular por meio de sociedades civis e no âmbito do processo administrativo, em programas, projetos e atividades, em ações que, quase sempre, já fazem parte da agenda das políticas públicas do próprio município e de ações que já vêm sendo desenvolvidas no âmbito do próprio sistema de planejamento. É o caso das ações estruturais que envolvem obras e serviços públicos. Destaca-se o programa Cidade Constituinte, da Prefeitura de Porto Alegre, que busca realizar essa capacidade adquirida pelos cidadãos, a partir de 1988, para participar do processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental.

Conclusões

*“Conclua,
sumariando resultados modificados pela discussão.
A resposta à sua pergunta.”
L.R.*

Os resultados obtidos neste estudo indicam que, se por um lado, o contexto político-institucional brasileiro pós-88 contribuiu para o fortalecimento da autonomia municipal e da capacidade de planejamento nesse âmbito de governo, por outro:

1) passou a condicionar essa capacidade da administração pública e dos governos municipais para participar na composição das fontes de recursos (humanos, materiais, financeiros) para a implementação de políticas públicas, em virtude do acentuado desequilíbrio do sistema de cidades brasileiro, marcado pela inviabilidade econômico-financeira da grande maioria dos municípios brasileiros;

2) induziu o surgimento de ações e práticas inéditas no âmbito do sistema de planejamento municipal, divorciadas do processo administrativo e de novas áreas de ação governamental, tais como aquelas que buscam à geração de emprego e renda; democratização das informações; busca de alimentos alternativos; atendimento à pessoas em situação de risco pessoal e social; busca de condições alternativas de enfrentamento à pobreza; combate à violência, discriminação e preconceito contra a mulher;

3) evidenciou a dificuldade desse sistema de planejamento para atuar no âmbito de uma nova interação entre e intra setores público, privado e o Terceiro Setor na implementação de políticas públicas, pela falta de metodologia de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades, que leva à adoção de práticas que introduzem ineficiências no processo, tais como as graves falhas no controle de custos que se verificam na maioria das iniciativas estudadas.

De outra parte, a opção dos governos municipais, na última década, por estratégias de gestão que não contemplavam uma profunda reforma na estrutura organizacional da administração pública municipal também influenciou no modo de participação popular no processo decisório das políticas públicas de iniciativa governamental, na medida em que essa participação só poderia dar-se, predominantemente, fora do processo administrativo.

Recomendações do Estudo

*“Recomendações para pesquisa e/ou prática futura.
Não recomende o que não faz parte do seu estudo.”
L.R.*

A análise das iniciativas estudadas indicam que a definição de método para aferir os avanços e os resultados das diferentes experiências de gestão local, no Brasil pós-88, também requer o desenvolvimento de metodologia de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades, orientadoras da ação pública nas iniciativas dos governos municipais, notadamente nas parcerias com os setores públicos federal e estadual, as empresas públicas, o setor privado, o Terceiro Setor e a Cooperação Internacional.

De outra parte, um desafio que se coloca, hoje, para os governos municipais no Brasil é o de avançar no sentido da redefinição de sua estrutura organizacional, de modo a tornar eficiente o processo de planejamento governamental, bem como de avaliação de suas políticas, programas, projetos e atividades, notadamente no que diz respeito ao processo de alocação e gestão dos recursos (humanos, materiais, financeiros), e que torne viável a participação popular (individual ou associadamente) inclusive no âmbito do processo administrativo.

Considerando que o objetivo final deste trabalho é abrir novas linhas de pesquisa relacionamos a seguir um conjunto de temas e problemas para pesquisa futura, suscitados a partir da situação problemática apresentada, dos resultados obtidos e dos questionamentos levantados na discussão desses resultados, por meio deste estudo:

Temas

1.) Metodologia de planejamento e avaliação de políticas, programas, projetos e atividades de iniciativa dos governos municipais no Brasil: estratégia de interação com organizações governamentais e não-governamentais.

2.) Modelos organizacionais para a reforma da estrutura organizacional da administração pública municipal brasileira: estudo para quatro faixas de tamanho de município.

3.) Ação governamental regional: uma política econômica e social para o desenvolvimento dos pequenos municípios brasileiros.

4.) LOGFRAME: Indicadores de planejamento e avaliação de políticas públicas de iniciativa governamental, em nível local de governo, no Brasil pós-88.

Problemas

1.) A sede de 68,8% das regiões administrativas municipais brasileiras está localizada em municípios com menos de 20 mil habitantes (MOREIRA, 1995), os quais, em virtude das suas características próprias de evolução e do modelo de descentralização adotado a partir de 1988, no Brasil, constituem pequenos centros de poder político local, com (relativamente) fraca participação na ação política regional do país e, conseqüentemente, nacional. Até que ponto a dependência política é função da inviabilidade econômico-financeira nesses pequenos municípios, no Brasil ?

2.) No contexto político-institucional brasileiro pós-88, observa-se que, institucionalmente, as ações em políticas públicas são decorrentes de iniciativas tanto governamentais quanto não-governamentais. De acordo com OLIVEIRA (1997, p.154 e 158), uma vez estabelecida no campo constitucional a submissão do Estado à lei e ao direito e à democracia - Estado de Direito Democrático -, a legitimidade pressupõe a legalidade, na medida em que os órgãos integrantes do aparato estatal administrativo encontram-se subordinados ao Direito, pois que estão estritamente vinculados à lei. Nesse sentido, se na ação governamental, *legitimidade pressupõe legalidade*, como institucionalizar a participação popular no processo decisório (administrativo) nas políticas públicas de iniciativa dos governos municipais?

3.) Quais as características da composição das fontes de recursos para a implementação de programas, projetos e atividades desenvolvidas em parceria entre os setores público, privado e Terceiro Setor, no âmbito municipal, no Brasil pós-88?

4.) Em que medida as demandas em políticas públicas condicionam as iniciativas e a composição das fontes de recursos, em programas, projetos e atividades no Brasil pós-88?

5.) Como incentivar a participação do Setor Privado na implementação de políticas públicas, de iniciativa dos governos municipais, em saúde e educação no Brasil?

Anexo: Registro dos Resultados da Coleta de Dados da Pesquisa Documental

1) Município/Estado: Tupandí/RS

População: 2.245

Programa/Projeto/Atividade: Fundo de Desenvolvimento Agropecuário.

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Fixação do homem no campo criando expectativa de melhoria de vida na agropecuária e viabilizando economicamente a pequena propriedade rural. 1993

Gasto Orçamentário (4): não informou.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: receitas próprias.

Percentual da Receita Orçamentária: 2,27%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Conselho Municipal da Agricultura; Fórum do debate das idéias; Secretaria Municipal da Agricultura e Secretaria Municipal e Obras; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; EMATER/RS; Empresas Privadas.

(Dados extraídos de SPINK, 1997, pp.127-136)

2) Município/Estado: Iguaçu/PR

População: 3.205

Programa/Projeto/Atividade: Projeto Terra Solidária

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Dar terra aos bóias-frias que desejem terras para produzir, possibilitando a estes agregar rendas às suas famílias. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 80.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 50% desses recursos são derivados da Prefeitura e o restante dos produtores envolvidos, que contribuem com horas/máquina. A partir do 2º ano, com a devolução das despesas pelos envolvidos, criou-se um Fundo Rotativo que passou a custear as despesas.

Percentual da Receita Orçamentária: 25% do orçamento do órgão responsável pela inscrição no 1º ano.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Departamento de Agricultura da Prefeitura Municipal, Comissão Municipal dos Solos, Pastoral da Terra, Rotary Clube, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Produtores, Cooperativa e EMATER/PR.

3) Município/Estado: Itajá/GO

População: 6.097

Programa/Projeto/Atividade: Programa Municipal de Transporte Escolar

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Extinção das classes multisseriadas, dando oportunidade aos alunos que quiserem estudar até o 2º grau. 1993;

Gasto Orçamentário (4): R\$ 170.185,01

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% dos recursos financeiros é derivado das receitas próprias do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: 6,68% da receita orçamentária.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Departamento de Educação, Cultura e Desporto e Serviço de Transporte Escolar da Prefeitura, Escolas Estaduais e Municipais existentes no Município.

4) Município/Estado: Duque Bacelar/MA **População:** 7.478

Programa/Projeto/Atividade: Projeto Conviver

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: reintegrar o idoso e integrar o jovem e o idoso. 1993

Gasto Orçamentário (4): não informou.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% derivado da receita própria do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: não tem orçamento específico.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura e Secretarias de Ação Social, Saúde e Educação.

5) Município/Estado: Fagundes/PB **População:** 13.361

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Saúde do Trabalhador Rural

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Estender a cobertura da assistência médico-sanitária para a população da zona rural. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 69.264,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% derivado da receita própria do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: 20% do Orçamento de 1995.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura e Empresa contratada de consultoria responsável pelo Planejamento, Organização e Desenvolvimento do Programa.

6) Município/Estado: Icapuí/CE **População:** 14.144

Programa/Projeto/Atividade: Universalização do Ensino em Icapuí

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Garantir a todas as crianças vaga no estabelecimento de ensino de sua comunidade, erradicar o analfabetismo e implantar sistema educacional. 1986

Gasto Orçamentário (4): R\$ 873.681,79

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 40% do FPM; 21% do ICMS; 25,53% dos convênios com o Estado; 13% do Convênio com a União; 0,34% do ISS e 0,13% do IR retido na fonte.

Percentual da Receita Orçamentária: 33,11% da receita (própria mais convênios).

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Educação, Escolas do município, UNICEF, Universidade Federal do Ceará, Secretaria da Educação do Estado/CE.

7) Município/Estado: Joáima/MG **População:** 18.250

Programa/Projeto/Atividade: Saúde Global.

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Saúde preventiva do homem da zona rural. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 100.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% derivado da receita própria do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): EMATER/MG; IMA/MG; Departamento de Ação Rural; Secretarias Municipais de Saúde e Promoção Social, Educação, Esporte e Lazer; Hospital Municipal; Cartório de Registro Civil e Documentos; Depto. do Exército Brasileiro para o Alistamento Militar; Clínica Odontológica Municipal (SUS-Odonto); Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social; Chefia do Gabinete do Prefeito; Delegacia Regional de Saúde.

8) Município/Estado: Vacaria/RS

População: 56.294

Programa/Projeto/Atividade: FUNDAGRO

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: proporcionar ao pequeno produtor rural acesso ao crédito, com pagamento em equivalente produto. 1992

Gasto Orçamentário (4): R\$ 250.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: recursos do orçamento e de reembolso do próprio Fundo.

Percentual da Receita Orçamentária: 3,5% do orçamento municipal.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Agricultura e EMATER/RS.

9) Município/Estado: Canoinhas/SC

População: 56.562

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Atendimento à Criança e Adolescente

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Atender crianças e adolescentes expostos a riscos sociais e pessoais e que necessitem de proteção. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 96.034,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 75% da Prefeitura, Banco do Brasil, Banco Maxinvest, Caixa Econômica Federal e comercialização dos produtos; 23,6% Secretarias de Estado da Educação, Cultura e Desporto, do Desenvolvimento Social e da Família e Telecomunicações de Santa Catarina; 1,4% (setor privado) Universidade do Contestado-Campus Canoinhas.

Percentual da Receita Orçamentária: Receita orçamentária da Secretaria Municipal da Saúde e Bem Estar Social destinada ao Fundo para Infância e Adolescência, 0,05% (valor referente aos 10% desta Secretaria)

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal com Secretarias Municipais e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Coordenadoria Regional de Educação; Polícia Militar do Estado; Colégio Agrícola Vidal Ramos; EPAGRI.

10) Município/Estado: Quixadá/CE

População: 61.764

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Geração de Emprego e Renda

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Estimular a montagem ou ampliação de pequenos negócios. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 245.921,26 em 1995.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 22,2% da Prefeitura; 1,8% do Fundo de Incentivo às Pequenas Unidades Produtivas; 7% do Banco do Estado do Ceará e 69% do Banco do Nordeste do Brasil (1995).

Percentual da Receita Orçamentária: (não informou)

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): órgãos públicos estaduais (SEBRAE) e federais (SINE), entidades internacionais (GRET, GTZ) e ONGs.

(Dados retirados de publicação da FGV sobre 20 experiências do Programa -ciclo de 1996; SPINK e CLEMENTE, 1997, pp.31-36)

11) Município/Estado: Birigui/SP

População: 79.811

Programa/Projeto/Atividade: Programa Hortas Comunitárias

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Oferecer condições às famílias de baixa renda de semearem em trabalho socializado, a custo zero para a população alvo; capacitar essa mão de obra; estimular o consumo de verduras e legumes. 1983

Gasto Orçamentário (4): R\$ 36.000,00 (1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 99% da Prefeitura Municipal e 0,01% da Fundação do Bem Estar Social de Birigui

Percentual da Receita Orçamentária: 0,08% da receita orçamentária

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura e Fundação do Bem-Estar Social de Birigui.

12) Município/Estado: Ituiutaba/MG

População: 86.175

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Ocupação Gerenciada

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Fornecer áreas para o plantio de culturas temporárias destinadas à subsistência; inibir a invasão de áreas públicas; formar cinturão verde; baratear o preço dos horti-frutis oferecido à população. 1993

Gasto Orçamentário (4): o programa não onera os cofres públicos.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 0

Percentual da Receita Orçamentária: 0

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços.

13) Município/Estado: Itabira/MG

População: 89.015

Programa/Projeto/Atividade: TV Pública Municipal

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: democratizar as informações; promover a integração da comunidade. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 432.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 92% da Prefeitura Municipal e 8% de apoios culturais e projetos institucionais à emissora através da iniciativa privada.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,76% do orçamento municipal.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal com o Conselho Municipal de Cultura e a Fundação Cultural Carlos Drumond de Andrade; entidades não-governamentais e empresas privadas.

14) Município/Estado: Angra dos Reis/RJ

População: 90.132

a.) Programa/Projeto/Atividade: Conselho de Orçamento Participativo

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: democracia participativa e exercício da cidadania 1990

Gasto Orçamentário (4): R\$ 5.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura, Câmara e Conselhos Municipais; Frente Sindical do Município; COMAM, Associação Comercial; Associação de Turismo da Costa Verde; Associação de Empreiteiros de Angra dos Reis; Entidades Esportivas; Associação Indígena; Entidades Assistenciais; Entidades de Pesca; Entidades Religiosas.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Educação Ambiental

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Educação ambiental (não informou)

Gasto Orçamentário (4): R\$ 2.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 0,01% da dotação da Secretaria Municipal da Educação e o restante das parcerias.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,003% do orçamento municipal.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Agricultura e Pesca, Planejamento, Saúde e Coordenadoria Especial do PROSANEAR e Assessoria aos Programas de Horta Escolar da Prefeitura; Empresas estatais (FURNAS Centrais Elétricas, Petrobrás); UFRJ e Fundação Rio-ZOO.

c) Programa/Projeto/Atividade: Sistema de Acompanhamento Orçamentário

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Acompanhamento do processo orçamentário. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 5200,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita municipal.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,0001% do orçamento municipal.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Gabinete do Prefeito; Secretarias Municipais da Fazenda e do Planejamento, setores de controle de despesas de todas as Secretarias Municipais; Empresa Privada contratada. .

15) Município/Estado: Apucarana/PR

População: 98.759

Programa/Projeto/Atividade: Programa Nutrir

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Fornecer alimento alternativo, medicamentos fitoterápicos e pão à população, especialmente à crianças em grau de desnutrição acentuado. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 99.600,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: (não informou)

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Saúde e Ação Social, da Fazenda, da Agricultura, de Obras; ONGs - Instituto de Promoção Humana do Paraná e Centro de Promoção Humana São Benedito; Pastoral da Criança e IAPAR/Londrina.

16) Município/Estado: Itapeví/SP

População: 117.241

Programa/Projeto/Atividade: Assistência Previdenciária

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data início: Dar atendimento aos usuários nas questões previdenciárias. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 100.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: (0,03%) 1% do Orçamento da Secretaria Municipal da Promoção Social que dispõe de 3,45% do total da arrecadação do município.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal e INSS.

17) Município/Estado: Lajes/SC

População: 154.896

Programa/Projeto/Atividade: Circo da Cidade

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data início: Valorização da cultura local. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 70.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal, Fundação Municipal Cultural de Lages e organizações da comunidade (associações de moradores, comissões de saúde em cada bairro).

18) Município/Estado: Ipatinga/MG

População: 185.122

a.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Desafio

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Intervir nas estruturas do sistema escolar para instrumentalizar os alunos para o exercício consciente de sua cidadania. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 466.960,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,6%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Escolas Municipais; CEE com Superintendência Regional de Educação; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Mutirão em Auto-Gestão

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Viabilizar o acesso à casa própria à população de baixa renda. 1991

Gasto Orçamentário (4): de ago/1991 a mai/1995 R\$ 2.500.000,00; em 1996 R\$ 573000,00.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: em 1996 50% do BIRD; 25% do governo do Estado (BDMG) e 25% do Município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal com o Departamento de Habitação; Associação Comunitária/Associação Habitacional de Ipatinga; Consultorias privadas contratadas; BIRD; BDMG.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Orçamento Participativo

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivos/Data Início:

Gasto Orçamentário (4): (não respondeu ao questionário)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte:

Percentual da Receita Orçamentária:

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5):

19) Município/Estado: Betim/MG

População: 185.671

Programa/Projeto/Atividade: Projeto Geração de Trabalho e Renda

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Criar condições alternativas de enfrentamento à pobreza. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 71.229,00 (1995)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal e entidades da sociedade civil: Associações de Bairro, CADEB e entidades religiosas.

20) Município/Estado: Rio Branco/AC

População: 195.943

a.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Casa Rosa Mulher

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Atendimento integral a meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 239.935,10 (1995)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 41,68% Prefeitura Municipal; 25,71% Ministério da Cultura; 14,86% Ministério da Saúde; 7,67% UNICEF; 4,17% CBIA; 3,47% IBAM; 2,44% Comunidade Solidária.

Percentual da Receita Orçamentária: 15,28% da receita orçamentária da Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social, órgão a que pertence o projeto.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Saúde; Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular do Acre; Rede Acreana de Mulheres e Homens; UNICEF; SESC/AC; Conselho Comunidade Solidária; Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil; Ministério da Saúde; Ministério da Cultura; Universidade Federal do Acre.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Pólo Agroflorestal

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Possibilitar que famílias expulsas do campo tenham oportunidade para reconstituírem sua vida com uma área de terra para plantar, colher e criar para subsistência e abastecimento do mercado local. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 96.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: R\$ 7,8 mil por família (total de 200 famílias), com recursos da Prefeitura, SUDAM e Ministério do Meio Ambiente.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal, SUDAM, Ministério do Meio Ambiente, Sindicato dos Pequenos Produtores e Assalariados de Rio Branco, EMATER/AC, EMBRAPA/AC, Universidade Federal do Acre, Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais.

21) Município/Estado: Novo Hamburgo/RS

População: 217.418

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Humanização do Trânsito

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Humanizar o trânsito, modificando conceitos, hábitos e atitudes. 1993

Gasto Orçamentário (4): não onera os cofres municipais.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: a prestação de serviços ao Programa é feita gratuitamente por entidades participantes do processo e os custos com serviços especializados são obtidos através de doações. O programa é mantido por instituições comerciais e industriais.

Percentual da Receita Orçamentária: 0

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): 80 entidades participam do Programa. A Secretaria Municipal de Obras e Viação gerencia a comissão coordenadora do programa; Rede de Ensino Municipal, Estadual e Particular; Imprensa falada e escrita; Instituições Religiosas; Instituições Esportivas, Sociais e de Serviços; Sindicatos Patronais e de Empregados; Polícia Civil e Militar; Publicitários; Associação Comercial e Industrial; Clube de Dirigentes Lojistas; Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil; Agremiações Estudantis; Câmara dos Vereadores; Associação dos Motoristas Profissionais e Públicos; Concessionárias de Veículos e Seguradoras; Auto-Escolas e Despachantes; Instituições Financeiras; Secretarias Municipais da Educação, Cultura e Desporto, Saúde e Ação Social.

22) Município/Estado: Governador Valadares/MG

População: 236.369

Programa/Projeto/Atividade: Justiça Tributária

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início:

Gasto Orçamentário (4): (não respondeu ao questionário)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte:

Percentual da Receita Orçamentária:

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5):

23) Município/Estado: Franca/SP

População: 247.385

a.) Programa/Projeto/Atividade: Apoio ao Pequeno Produtor Rural

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Fixação do homem no campo. 1987

Gasto Orçamentário (4): R\$ 130.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 16% do orçamento.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento; e 3 Associações de Produtores Rurais existentes no Município.

b.) Programa/Projeto/Atividade: CEPAE

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Integrar escola, família e comunidade. 1993

Gasto Orçamentário (4): não existe verba destinada no orçamento. Os recursos são derivados dos eventos promovidos pela comunidade local.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 0

Percentual da Receita Orçamentária: 0

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Divisão de Ensino Infantil da Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Esportes; Guarda Civil Metropolitana e os CEPAs.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Coleta de Sementes Nativas do Cerrado e Matas

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Preservação do banco genético regional das espécies arbóreas nativas. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 20.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 5,71% da receita orçamentária.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal com a Assessoria de Projetos Especiais e a Secretaria de Serviços e Obras; Colégio Técnico Agrícola; Universidade de Franca, Departamento de Proteção aos Recursos Naturais; Polícia Militar Florestal e de Mananciais; ONG Ekip Naturama; Grupo de Escoteiros de Franca.

24) Município/Estado: Vitória/ES

População: 267.448

a.) Programa/Projeto/Atividade: Administração Estratégica

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Democratizar e qualificar a administração pública municipal com implementação de modernas técnicas de gestão. 1992

Gasto Orçamentário (4): R\$ 282.435,00 em 1995.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,3% em 1995.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Câmara dos Vereadores; Conselho Popular de Vitória que congrega todas as associações de moradores da cidade; Associações de Moradores dos Bairros; Entidades Empresariais de Classe e Conselhos Setoriais tais como do Plano Diretor, da Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Casa do Cidadão

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Propiciar à população conhecimento de seus direitos para pleno exercício da cidadania. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 208.090,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: o projeto não possui orçamento próprio.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,22% da receita orçamentária.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Procuradoria Geral de Justiça do Estado; SUNAB; Secretaria Nacional de Acompanhamento Econômico; Tribunal de Justiça do Estado; Universidade Federal do Espírito Santo; Delegacia Regional do Trabalho do Estado; Secretaria de Estado da Segurança Pública; Tribunal Regional Eleitoral.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Cidadão-Criança

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Possibilitar às crianças e aos adolescentes de rua o retorno à família e à comunidade. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 450.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 80% da Prefeitura e 20% da Companhia Vale do Rio Doce.

Percentual da Receita Orçamentária: 4,95%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Ação Social, Saúde, Educação, Esportes, Cultura e Turismo, da Cidadania; Ministério Público e Poder Judiciário; Polícia Militar do Estado; Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania; Secretaria de Assistência Social (MPAS); Universidade Federal do Espírito Santo; Conselho Tutelar de Vitória e outros municípios; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória; ONGs; Companhia Vale do Rio Doce; SEBRAE; SENAI; DATAPRO.

d.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Melhoria direta e indireta das condições de vida de 15 mil famílias. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 5.000.000,00 (previsão para 1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 30% da Prefeitura e 70% do Governo Federal.

Percentual da Receita Orçamentária: 4,69% da dotação da Secretaria Municipal da Ação Social.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Caixa Econômica federal; Ministério do Bem Estar Social e Integração Regional; Companhia Estadual de Saneamento; Associações e Movimentos Comunitários de Bairros; Entidades Não-governamentais e Conselhos (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; CONCAV; Conselho Tutelar de Vitória; Paróquia de São Pedro; Igrejas Evangélicas.

25) Município/Estado: Baurú/SP

População: 273.759

Programa/Projeto/Atividade: Cartão do Contribuinte Municipal

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Aumentar a eficácia e a eficiência de arrecadação e do atendimento. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 30.000,00 (1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,06%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal e Empresa contratada.

26) Município/Estado: Caxias do Sul/RS

População: 302.498

Programa/Projeto/Atividade: Trabalhando com Mutirões - Grupo Procurando Soluções

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Buscar alternativas viáveis para o problema habitacional. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 5.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Fundo da Casa Popular vinculado à Secretaria de Habitação e Ação Social.

Percentual da Receita Orçamentária: 5%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Habitação e Ação Social; Centro Espírita Jardelino Ramos; Associação de Moradores de Bairro; Comissão de Representantes dos Mutirantes; Projeto PRORENDA Urbano que é uma parceria entre METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional) e GTZ - sociedade alemã.

27) Município/Estado: Diadema/SP

População: 318.305

a.) Programa/Projeto/Atividade: Municipalização e Participação

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Incorporar a população organizada como interlocutor junto às estruturas de decisão da Empresa de saneamento municipal. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 88.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Companhia de Saneamento de Diadema, por meio do Setor de Relações Comunitárias; Secretaria Municipal da Saúde e Comissão Organizadora da Participação Popular, formada por moradores dos núcleos habitacionais.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Política Urbana como Construção da Cidadania

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Melhoria das condições de habitabilidade da população. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 8.695.314,97 para toda a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento, órgão gestor do programa.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 16,9%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Habitação e Desenvolvimento Urbano, de Obras, de Serviços Urbanos, de Assuntos Jurídicos, de Governo, da Educação, Cultura, Esporte e Lazer, da Saúde; Empresa de Transporte Coletivo de Diadema; Companhia de Saneamento de Diadema; Câmara Municipal; órgãos estaduais (CDHU, ELETROPAULO); Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; movimentos populares; associações regionais de moradores.

28) Município/Estado: Campina Grande/PB

População: 339.641

Programa/Projeto/Atividade: Programa de Saúde da Família no Mutirão do Serroão

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Prestar assistência integral à saúde das famílias moradoras na região. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 81.481,60

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Fundo Municipal de Saúde; Fundação Estadual de Ação Comunitária e ONG Projeto Nosso Irmão.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Universidade Federal da Paraíba; Sociedade Civil Bem-estar Familiar no Brasil; Clube de Mães; Associação de Moradores; Projeto Nosso Irmão; Fundação Ação Comunitária.

29) Município/Estado: Joinville/SC

População: 372.203

Programa/Projeto/Atividade: Programa Saúde da Família

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Promover o conceito de saúde como um direito de cidadania e como qualidade de vida. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 3.147.928,08

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 86,04% da Prefeitura e 13,96% do governo federal.

Percentual da Receita Orçamentária: 7,29%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Educação, Desenvolvimento Comunitário, Obras, Serviços Públicos, Habitação e Saneamento, Planejamento; Fundação 25 de Julho; e ONGs, Pastoral da Saúde, Pastoral da Criança, Associação de Moradores, Associação de Pais e Professores.

30) Município/Estado: Juiz de Fora/MG

População: 399.327

a.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Municipal de Informação ao Consumidor

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/ Data Início: Despertar a consciência de cidadania. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 24.720,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento; PROCON e CEASA.

b.) Programa/Projeto/Atividade: PROLEITE

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/ Data Início: Possibilitar a produtores a agregação de valores pela industrialização. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 191.636,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 89% da Prefeitura e 11% dos produtores e credenciados do Serviço de Inspeção Municipal

Percentual da Receita Orçamentária: 3,64%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Universidade Federal de Juiz de Fora; Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais; EMBRAPA; SEBRAE; Fundo de Desenvolvimento Regional.

31) Município/Estado: Londrina/PR

População: 405.116

a.) Programa/Projeto/Atividade: Núcleo de Informação em Mortalidade

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Aprimorar a qualidade da informação de mortalidade. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 40.111,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Autarquia do Serviço Municipal de Saúde; Administração de Cemitérios e Serviços Funerários (ACESF); Secretaria de Saúde do Estado (SESA).

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Autarquia do Serviço Municipal de Saúde; ACESF; SESA.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Médico de Família

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Melhorar o estado de saúde da população. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 727.015,06

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 1,4%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria da Saúde do Estado; Universidade Estadual de Londrina; Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural; EMATER; Fundação Nacional de Saúde; Conselhos Locais de Saúde; Conselho Regional de Saúde da Região Sul.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Centro de Atendimento à Mulher

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Combater a violência, discriminação e preconceito contra a mulher. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 352.479,79

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 98,91% da Prefeitura; 1,09% do Estado;

Percentual da Receita Orçamentária: 0,38%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Educação, Ação Social, de Agricultura e Abastecimento; Clube de Mulheres; Poder Judiciário; Universidade Estadual de Londrina; Autarquia do Serviço Municipal de Saúde; Sindicatos; Clubes de Serviços; Associações de Classe; Conselho Municipal de Assistência Social, da Criança e Adolescente, do Trabalho e Desenvolvimento, de Prevenção de AIDS, de Saúde; Comitê de Aleitamento Materno; Grupo de Trabalho em Saúde Mental; Comissão de Gênero; Conselho Diretor da Maternidade Municipal; Comitê em Defesa da Vida e Cidadania; Comitê da Ação e de Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida; Grupo Intersetorial de Saúde da Mulher.

32) Município/Estado: Santos/SP

População: 419.477

a.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Meninas de Santos

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Elevar a auto-estima para a elevação da condição feminina. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 189.600,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 92% da Prefeitura e 8% da UNICEF.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,066%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Ação Comunitária; UNICEF e Empresários locais.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Campanha Seja um Anjo da Guarda

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Mobilizar e convocar as pessoas da comunidade para participação e co-responsabilização no encaminhamento e desenvolvimento de trabalhos realizados com crianças e adolescentes em situação de risco. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 64.095,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município

Percentual da Receita Orçamentária: 0,0242%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal; Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança; Ministério Público; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Rádio Muléke

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Dar voz à criança. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 51.300,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,0194%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura Municipal e UNICEF.

d.) Programa/Projeto/Atividade: Ouvidoria Pública Municipal

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início:

Gasto Orçamentário (4): (não respondeu ao questionário)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte:

Percentual da Receita Orçamentária:

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5):

e.) Programa/Projeto/Atividade: Enfrentamento do Risco de Escorregamento nos Morros

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Desenvolvimento de ações obras que eliminem ou minimizem as consequências de escorregamentos de solo e rochas nos morros da cidade. 1989

Gasto Orçamentário (4): R\$ 850.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 1,5%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais; Coordenadoria Regional de Defesa Civil e 150 voluntários dos Núcleos de Defesa Civil.

33) Município/Estado: Cuiabá/MT

População: 435.647

a.) Programa/Projeto/Atividade: Gerenciamento Comunitário

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Buscar a auto-gestão das comunidades, fortalecendo o poder público no monitoramento da cidade. 1995

Gasto Orçamentário (4): 0

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

Percentual da Receita Orçamentária: 0

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais e Associações de Moradores.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Ecomoradia

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Produzir habitações para a população excluída dos modelos tradicionais de financiamento habitacional. 1996

Gasto Orçamentário (4): R\$ 2,8 milhões (previsão para 1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 53% da Defesa Civil Nacional; 36% da Associação dos Madeireiros de Marcelândia; 11% da Taxa de Reposição Florestal (sob a guarda da Procuradoria Federal de Mato Grosso.

Percentual da Receita Orçamentária: 0

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais; Procuradoria Federal de Mato Grosso; IBAMA; Associação de Madeireiros de Marcelândia; Exército Brasileiro; Governo do Estado (COHAB).

34) Município/Estado: São José dos Campos/SP

População: 468.678

a.) Programa/Projeto/Atividade: Serviço 156

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início:

Gasto Orçamentário (4): (não respondeu ao questionário)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte:

Percentual da Receita Orçamentária:

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5):

b) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Casulo

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Diminuição da mortalidade materno-infantil. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 436.400,51

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 63,76% da Prefeitura; 36,24% da União.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Saúde; Distrito de Saúde; Unidades Básicas de Saúde; Pronto Socorro Municipal; Fórum da Saúde no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente; Maternidades Filantrópicas; Hospital Infantil; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos Tutelares; Entidades Empresariais da cidade com a Associação Comercial e Industrial, Associação dos Construtores, das Empresas de Contabilidade, do Comércio Varejista; SEBRAE; Rotary Clube; OAB; Instituto C & A de Desenvolvimento; Lojas Maçônicas.

35) Município/Estado: Jaboatão dos Guararapes/PE

População: 513.740

Programa/Projeto/Atividade: Plano de Revitalização da Bacia da Lagoa Olho D'Água

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Estabelecer diretrizes e linhas de ação para preservação ambiental da Lagoa. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 1.000.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: não informou.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais; Fórum das ZEIS (que reúne entidades pertencentes às comunidades de baixa renda); ONGs; Empresa Municipal de Desenvolvimento; Universidade Federal de Pernambuco; ODA/BIRD; Instituições Estaduais (Secretaria da Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente; Companhia Pernambucana de Controle da Poluição e de Administração de Recursos Hídricos; Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife); Instituições Federais (CBTU; Ministério da Amazônia Legal; Secretaria de Política Urbana; UFPE; CPRM; IBAMA; Ministério do Planejamento); Iniciativa Privada (ANCAR; ETASA; CDL; ADEMI; ASSIMPRA; Construtora Chaves Empreendimentos); Representantes de Classe (OCORRENCIA; FINDUSCON; Consulado de Portugal; Consulado da Espanha, etc).

36) Município/Estado: Teresina/PI

População: 636.904

a.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Creche Comunitária

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Prestar atendimento a crianças de 3 a 6 anos. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 520.831,37

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 67,6% da Prefeitura; 31,7% do FAE; 0,7% da Ex-LBA.

Percentual da Receita Orçamentária: 2%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente; Ex-LBA; FAE; Associações de Moradores; Instituições Religiosas; Organizações Comunitárias.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Fundo de Geração de Emprego e Renda - FUNGER

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Fomentar iniciativas nos diversos setores da economia. 1993

Gasto Orçamentário (4): 192.436,89 (1994); R\$ 675.533,84 (1995)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Indústria e Comércio; Caixa Econômica Federal (como agente repassador dos recursos do PMT).

c.) Programa/Projeto/Atividade: Hortas Comunitárias

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Gerar emprego e renda para famílias carentes da periferia urbana e da zona rural. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 772.685,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Prefeitura; União; Entidades Religiosas.

Percentual da Receita Orçamentária: 20% do orçamento da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, que dispõe de 3,5% do orçamento municipal.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura; FUNABEM/CBIA; LBA; Fundação Banco do Brasil; Associações de Moradores; Cooperativa dos Horticultores do Município e a Associação dos Horticultores do Município.

37) Município/Estado: Campinas/SP

População: 878.690

a.) Programa/Projeto/Atividade: CEASA - Empresa Municipal Auto-Sustentada

Área de atuação: Desenvolvimento Econômico e Social.

Objetivo/Data Início: Diversificação das atividades de comercialização de produtos horti-frutigranjeiros. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 18 milhões

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: parcerias e parcela mínima de recursos próprios

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): CEASA/Campinas; iniciativa privada.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Serviço de Atendimento Domiciliar - SAD

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Humanizar o processo de assistência à saúde. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 180.000,00 (1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 72,68% da Prefeitura; 21,19% SUS/Ministério da Saúde; 2,13% SUS/Estado; 4% dos demais convênios.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Saúde.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Propiciar à família um subsídio financeiro mensal temporário. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 1.255.951,66

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 1% das receitas correntes

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Família, Criança e Adolescente e Ação Social; da ação Regional; Educação; Saúde; de Governo; assessoria da Empresa Informática dos Municípios Associados -IMA.

38) Município/Estado: Porto Alegre/RS

População: 1.280.114

a.) Programa/Projeto/Atividade: Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Aprofundar e experiência de participação dos cidadãos na definição dos rumos da cidade. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 18.900,00 (1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 3,11% da dotação de serviços da Secretaria do Planejamento Municipal à qual cabe 0,86% do orçamento da administração direta.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura, Organizações Públicas, Privadas e do Terceiro Setor. Nos Grupos de trabalho participaram 112 representantes da Prefeitura; 27 individuais; 10 da ONGs; 66 de Entidades Cívicas; 44 Entidades Comunitárias; 2 Conselhos Municipais; 9 Fórum de Movimentos Populares; 5 das Universidades; 5 da Câmara dos Vereadores; 7 do Orçamento Participativo).

b.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Brincando na Rua

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Melhoria da qualidade de vida. 1995

Gasto Orçamentário (4): R\$ 54.899,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,00015%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer.

39) Município/Estado: Curitiba/PR

População: 1.364.320

a.) Programa/Projeto/Atividade: Sistema Curitiba de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Diminuir a incidência de doenças hidroveiculadas para o contingente da baixa e média renda. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 1.467.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 99% recursos próprios; 1% da União.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,26%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais de Saneamento; de Saúde; Conselhos Locais de Saúde e Fundação de Ação Social.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Lixo que não é Lixo

Área de atuação: Infra-estrutura e Meio Ambiente.

Objetivo/Data Início: Estabelecer bases para a sustentabilidade da vida no planeta. 1991

Gasto Orçamentário (4): R\$ 505.337,42 (1995)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% da receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais do Meio Ambiente; do Abastecimento; Comissão do Câmbio Verde; Federação Paranaense das Associações de Produtores Rurais e Associação Recreativa de Usuários do CEASA; Instituto Pró-Cidadania de Curitiba; Fundação de Ação Social.

40) Município/Estado: Fortaleza/CE

População: 1.846.955

Programa/Projeto/Atividade: Microurbanização Integrada do Castelinho

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Favorecer a participação comunitária na execução da política de desenvolvimento urbano. 1992

Gasto Orçamentário (4): R\$ 407.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 50% Prefeitura; 14% Famílias; 13% GRET; 23% ADRAI.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Comunidade e UCGF; Prefeitura; ONGs Cearah Periferia, ADRAI e GRET.

41) Município/Estado: Belo Horizonte/MG

População: 2.060.804

a.) Programa/Projeto/Atividade: Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Minimizar impactos ambientais decorrentes da geração de resíduos sólidos urbanos. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 57.999.334,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 88% recursos próprios; 9% proveniente de financiamentos; 4% da União.

Percentual da Receita Orçamentária: 4,4%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Diversos órgãos da Prefeitura; Organizações públicas estaduais e federais; Empresas Privadas; organizações do Terceiro Setor.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Programa de Democratização de Informações

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: garantir o direito do cidadão à informação e melhorar o atendimento público nos diversos órgãos da prefeitura. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 360.000,00 em 1994/95

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% receita do município

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais e Companhia de Processamento de Dados do Município.

c.) Programa/Projeto/Atividade: Centros de Convivência

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Inaugurar uma articulação e uma transformação das relações sociais de segregação e exclusão em que a loucura se encontra cristalizada. 1992

Gasto Orçamentário (4): não informou

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Tesouro Municipal e União.

Percentual da Receita Orçamentária: não possui receita própria.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais da Saúde; Desenvolvimento Social; de Abastecimento; Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais (convênio).

d.) Programa/Projeto/Atividade: Projeto Menino no Parque

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Propiciar às crianças educação ambiental, cultura, lazer, recreação e acompanhamento escolar no horário complementar à escola formal. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 139.200,00 (1996)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 30% da Prefeitura; 70% Ministério da Previdência Social.

Percentual da Receita Orçamentária: 2% da receita anual do Parque das Mangabeiras.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura; Governo Federal com o Ministério da Previdência e Universidade Federal de Minas Gerais.

e.) Programa/Projeto/Atividade: Trabalhando para Adolescentes com Trajetória de Rua

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Inserção de adolescentes, ex-meninos de rua, à vida social da cidade. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 620.614,56

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 23,69% Prefeitura; 15,32% Associação Municipal de Assistência Social; 60,99 Empresas Públicas; Setor Privado e Terceiro Setor.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): PBH, BHTRANS; Hospital Odilon Behrens; Prodabel; Bepren; ACESITA; Milbanco; Petrobrás; Construtora Caparó; Pizza Hut; Cedro Cachoeira; Tenco Engenharia; ECT; Indiana Seguradora; Colégio Promove; Iate Tênis Clube; Associação de Funcionários da Caixa Econômica Federal; Comitê da Cidadania da CEF; C.R.E.A; Supermercado Mineirão; Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais.

f.) Programa/Projeto/Atividade: República Reviver

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Ter um local de moradia temporária para moradores de rua vinculados ao mundo do trabalho formal e/ou informal para que possam reorganizar suas vidas. 1994

Gasto Orçamentário (4): R\$ 76.619,31

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: 0,35% (1994); 0,37% (1995).

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura com Administração Regional e Secretaria de Desenvolvimento Social; Fórum Municipal de População de Rua; Pastoral de Rua.

42) Município/Estado: Salvador/BA

População: 2.174.072

a.) Programa/Projeto/Atividade: Obras em Parceria com a Comunidade

Área de atuação: Administração e Governo.

Objetivo/Data Início: Possibilitar a organização popular através das associações locais. 1992

Gasto Orçamentário (4): R\$ 3.500.000,00

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 14% Prefeitura; 86% União.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Prefeitura; Associações Comunitárias; Governo Federal.

b.) Programa/Projeto/Atividade: Programa Cidade Mãe

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Atender crianças e adolescentes das comunidades de baixa renda. 1993

Gasto Orçamentário (4): R\$ 8.772.750,00 (1995)

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 46,94% Municipal; 36,40% Federal; 16,66% Instituições Internacionais.

Percentual da Receita Orçamentária: 2,12%

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): UNESCO; UNICEF; Centro Projeto Axé; Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente; Conselhos Tutelares; Universidade Federal da Bahia; SENAI; Associação Atlética Banco do Brasil; Associações Comunitárias e Grupos de Mães através de Conselhos Comunitários

43) Município/Estado: Rio de Janeiro/RJ

População: 5.547.033

Programa/Projeto/Atividade: Espaço Mulher

Área de atuação: Serviços Públicos.

Objetivo/Data Início: Sensibilizar e instrumentalizar os profissionais para desenvolverem práticas educativas na reorganização dos serviços que atendem à mulher nas unidades de saúde. 1992

Gasto Orçamentário (4): não possui dotação específica.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: 100% receita própria do município.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretaria Municipal de Saúde; Ministério da Saúde; Secretaria Estadual de Saúde.

44) Município/Estado: São Paulo/SP

População: 9.842.059

Programa/Projeto/Atividade: Programa Intersecretarial de Atendimento à 3ª Idade

Área de atuação: Cidadania e Direitos Humanos.

Objetivo/Data Início: Incentivar o exercício da cidadania com maior participação do idoso na sociedade. 1990

Gasto Orçamentário (4): não possui dotação própria.

Fontes de Recursos/Percentuais de cada Fonte: Prefeitura; Grupo Alegria de Viver.

Percentual da Receita Orçamentária: não informou.

Organizações Públicas/Privadas Participantes (5): Secretarias Municipais de Saúde, Cultura e Esporte; Grupo Alegria de Viver.

Referências Bibliográficas

- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Evolução Demográfica, emprego e demandas sociais urbanas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, VI, 1988, Olinda, PE. *Anais: Transição Demográfica*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 1988, v.1, p. 67-103.
- BARAT, Josef. (editor) *Política de Desenvolvimento Urbano: aspectos metropolitanos e locais*, Monografia/IPEA/INPES, Rio de Janeiro, nº 22, p.1-334, 1976.
- BENTO, Alberto M. e FERREIRA, Maria Regina D. A Prática da Pesquisa em Ciência Social: Uma Estratégia de Decisão e Ação. *Relatório Técnico, COPPEAD/UFRJ - Mestrado em Administração*, Rio de Janeiro, nº 54, junho/1982, p. 1-60
- BRASIL, Leis, Decretos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. promulgada em 05, out., 1988. 3ªed. São Paulo, Saraiva, 1989.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Lei Orgânica dos Municípios: subsídios*. Brasília: MI/PNUD/EAESF-FGV, 1990. 72p.
- BRASIL. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, 1994. v.54, p. 1-1-8-32.
- BREMAEKER, François E. J. Como estão as cidades brasileiras? *Cadernos Especiais/IBAM/CPU/IBAMCO*, Rio de Janeiro, nº 03, p. 1-35, 1991.
- BREMAEKER, François E. J. de. A repartição de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados? *Cadernos Especiais/IBAM/CPU/IBAMCO*, Rio de Janeiro, nº 05, p 1-44, 1993.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBAM, 1994. 44p.
- BREMAEKER, François E. J. Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros.*Série Estudos Especiais/IBAM/CPU/IBAMCO*, Rio de Janeiro, nº 07, p. 1-28, 1995.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 189, p.114-122, jul./set. 1992.
- CERVO, Amado Luiz. *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários*. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983. 249p.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil Georges (org.) *Hábitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p.18-37
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *A questão participativa na Administração Municipal: o caso de Prudente de Moraes*. Belo Horizonte: UFMG/FACE,1988, 165p. (Dissertação, Mestrado, Administração)
- CONCEITOS, definições e convenções relativas à matriz da estrutura lógica (ou “LogFrame”) de um projeto genérico, e ao seu uso como instrumento de planejamento e avaliação. *Curso de Especialização em Gestão Ambiental*. São Paulo: FSP/USP(mimeo), 1997. 7p.

- CRESPO, S. *Agenda 21 Local* - Um olhar a partir das Organizações da Sociedade. In: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, 1997, Brasília. Encontro Nacional. Brasília: mimeo, 1997, p. 1-30.
- CRETELLA JÚNIOR. (org.) *Constituição brasileira de 1988*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. 202p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, nº191, 26-39, jan./mar. 1993.
- FAISSOL, Speridião. *O Espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. 308p.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, volume 4, p.1-45, junho, 1997.
- FERNANDES, Rúbem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 156p.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. 2v.
- FIGUEIREDO, Rubens & LAMOUNIER, Bolivar (orgs.). *As cidades que dão certo*. Brasília: M.H. Comunicação, 1997. 258p.
- FINGERMAN, Henrique. Introdução à edição brasileira. In: LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G.M.(orgs.) *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1992, v.1, p.7-8.
- FINGERMAN, Henrique e LOUREIRO, M. Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G.M. (orgs.) *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1992, v.I, p.27-41
- FISCHER, Tânia et al. Centro Histórico de Salvador: A Gestão em Parceria de Novos Tempos e Novos Espaços. In: FISCHER, Tânia (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996. 208p.
- FRANCO, Augusto de. **A Reforma do Estado e o Terceiro Setor**. 1998. Endereço eletrônico: http://www.mare.gov.br/Reforma/Seminário/semin_a.htm
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994. 207p.
- GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz. *Um estudo sobre o Banco Mundial e o Desenvolvimento Municipal*. São Paulo: EAESP/FGV, 1993. 166p. (Dissertação, Mestrado, Administração)
- MALAN, Pedro S. **Pronunciamento do Ministro Pedro Malan no Encerramento do 3º Congresso Brasileiro de Municípios**. 1998. Endereço eletrônico: <http://www.fazenda.gov.br/pronu11.html>
- MARCO Legal do Terceiro Setor - *Sexta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária*. Coletânea das Contribuições Enviadas pelos Interlocutores. Brasília: Fundação Francisco, 1997A, p.1-39

- MARCO Legal do Terceiro Setor - *Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária*. Documento Base-Segunda Versão de 29 de setembro de 1997. Brasília: Fundação Francisco, 1997B, p.1-22.
- MARCO Legal do Terceiro Setor: Presidente da República envia mensagem ao Congresso. Brasília: Fundação Francisco, 03/08/1998. 15p.
- MARTINS, Luciano. *Glossário: Governo, Sistema Político, Regime Político, Aparelho do Estado, Estado e Cultura Política*. Campinas: UNICAMP, 1988, mimeo.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15ª ed. atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, 703p.
- MONTORO, Eugênio Franco. *O município na Constituição brasileira*. São Paulo: Jurid Vellenich/EDUC, 1975. p.190
- MOREIRA, Morvan de Mello. Evolução e perspectivas da dinâmica demográfica brasileira: concentração populacional e migração. In: GONÇALVES, Maria Flora (org) *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre-RS: Mercado Aberto, 1995. p. 133-162
- MOTTA, Diana M.; MUELLER, Charles C.; TORRES, Marcelo de O. A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro. *IPEA/Texto Para Discussão*, Brasília, nº 530, p. 1-32, dez. 1997.
- NOGUEIRA, Rubem. Leis complementares e Lei orgânica do Município. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: nº 205, p. 1-10, jul./set.1996.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº209, p. 153-167, jul./set. 1997.
- PATARRA, Neide Lopes; OLIVEIRA, Maria Coleta F.A. Transição,Transições. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, VI, 1988, Olinda, PE. *Anais: Transição Demográfica*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais -ABEP, 1988, v.1, p. 17-36.
- PATARRA, Neide Lopes (coord.) Tendências demográficas recentes e perspectivas para a próxima década, *Questão Social: Políticas Sociais no Brasil - Propostas para os anos 90*, São Paulo, Documentos de Trabalho, DT/QS 11, p 1-186, 1991.
- PESSÔA, Mario C.Bruno; MALHEIROS, Paulo C. da Fonseca. Finanças Governamentais: caminho tortuoso, futuro duvidoso -1980-1992. *CENTRO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E GOVERNO/INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA/FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, CEEG nº 06, p.1-39, maio/1994.
- RESPEITO é bom - Especialista mostra como a vida melhorou na maioria dos municípios gaúchos criados a partir de 1982. *Cidades - Administração Municipal & Vida Comunitária*, São Paulo, Ano 1, nº5, p.10-12, nov.1995.
- RIBEIRO, Benjamin Adiron. *Noções de Planejamento Urbano*. São Paulo:Livraria O Semeador, 1988. 171p.
- RIBEIRO, Carlos C. A. Crise Fiscal em Municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, nº09, p.73-100, jun.1993.

- SALANDIA, Luis Fernando Valverde. O Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente na Formulação de um Sistema de Planejamento Urbano em Niterói: uma avaliação. In: SAL - Seminário de Arquitetura Latino-americano, 1995, São Paulo. FAU/USP, 7º SAL. São Paulo: *mimeo*, 1995, p.1-7.
- SANDRONI, Paulo (org.). *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1994, 375p.
- SANTOS, Milton. *Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993, 157p.
- SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. *Entendendo o Meio Ambiente*. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente. 1997. v.8. 48p.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. 190p.
- SILVA, Ricardo Toledo. Projeto Cidade Constituinte - Porto Alegre: o desafio de uma nova prática de planejamento. In: SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta (orgs.) *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p.117-125
- SMOLKA, Martim Oscar. Velhas novidades na Agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, Maria Flora (org) *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre-RS: Mercado Aberto, 1995, p. 307-323
- SOUTO, Anna Luísa Salles e outros. Como conhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. *Revista Pólis*, São Paulo, nº21, 1995. 72p.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs.) *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. 188p.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e ROSENBERG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, volume 7, p.1-35, junho, 1997.
- VAZ, José Carlos. Universalização do ensino em Icapuí. In: SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta (orgs.) *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p.25-29
- VAZ, José Carlos; BARGIERI, Beatriz do Valle. Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá. In: SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta (orgs.) *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p.31-36
- VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de pesquisa em administração. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, nº52, jun/1990, p.1-9.
- VERGARA, Sylvia Constant. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa EBAP*, Rio de Janeiro, 02/91, 1991, p.1-40.
- WORLDBANK. **LOGFRAME**. 1998. Endereço eletrônico:
<http://www.worldbank.org/children/design/starting/logframe.htm>