
DISPARIDADES TERRITORIAIS E CAPACIDADE DE GESTÃO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS

Herve Thery¹
Neli Aparecida de Mello-Théry²

Resumo: O artigo analisa algumas características específicas do desenvolvimento local a partir de informações estatísticas (IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros) considerando-as como indicadores da capacidade de funcionamento dos governos municipais e refletindo criticamente a respeito das disparidades no território brasileiro. Deste modo, contextualiza-se a problemática do desenvolvimento local nas últimas décadas, destacando as direções do mesmo e suas tendências (1). O mapeamento de algumas variáveis serviu como fundamento da análise dos vetores de políticas públicas (2) e em seguida, analisam-se as consequências sobre organização do espaço e as ações públicas decorrentes destas dinâmicas (3).

Palavras-Chaves: Desenvolvimento local; disparidades territoriais; avaliação dos territórios; políticas públicas locais.

Territorial disparities and management capacity of municipal governments

Abstract: This article analyses some specific characteristics of local development from statistics (IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros) considering them as indicators of the operating capacity of municipal governments and reflecting critically about disparities in Brazil. Thus, it contextualizes the issue of local development in recent decades, highlighting directions and trends (1). The mapping of some variables served as the basis of analysis of public policy vectors (2) and finally we analyse the consequences on the organization of space and public actions arising from these dynamics (3).

Keywords: Local development, territorial disparities, evaluation of territories, local public policies.

INTRODUÇÃO

Depois dos anos 1990, vive-se no Brasil um quadro de reformas, desigualdades e demandas aos poderes locais. Esse poder local, porém, é despreparado técnica, administrativa e financeiramente, além de ser politicamente frágil. Esse quadro é resultado, segundo o BIRD, da crise nas relações intergovernamentais, no gerenciamento da descentralização fiscal e no

¹ Diretor de pesquisa do CNRS-CREDA (UMR7227 CNRS-Paris Sorbonne Nouvelle) e professor-visitante na USP. Coordenador editorial da revista Confins (<http://confins.revues.org>). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Geografia do Brasil, Geografia política, Cartografia temática, Modelização gráfica. Contato: hthery@aol.com

² Professora associada da Universidade de São Paulo (USP-Escola de Artes, Ciências e Humanidades-EACH). Co-editora da Revista Confins (<http://confins.revues.org>) e coordena o grupo de pesquisa "Políticas públicas, Territorialidades e Sociedade", do Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP). Tem experiência em gestão ambiental, dinâmicas territoriais, políticas ambientais e territoriais, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, gestão urbana e ordenamento territorial, meio ambiente e políticas internacionais. Contato: namello@usp.br.

endividamento dos Estados, e, especialmente do enfraquecimento do poder federal. Para Moura (2001), as consequências foram visíveis por meio da desagregação social, do baixo desempenho econômico e da transferência para grandes grupos privados do que era uma obrigação estatal.

Buscando entender as mutações desse processo, Moura (2001) aponta as características adotadas pelas agências internacionais e os focos de investimento, em um período de aproximadamente 40 anos: i) nos anos 70, fundamentado na atuação setorial para habitação, transportes, moradia, saneamento básico; ii) nos anos 80, foram mobilizados recursos locais, incluindo a reurbanização em espaços não formais e o aperfeiçoamento institucional; iii) nos anos 90, as macropolíticas visaram o aumento da produtividade urbana, por meio do fortalecimento em longo prazo e da inclusão do setor privado e iv) nos anos 2000 a grande mudança foi a inserção da preocupação ambiental no desenvolvimento municipal e preparação das cidades para os efeitos da globalização, no entanto, por conta da escassez orçamentária, municípios e cidades passam à dependência de repasses nacionais e internacionais. Para se cumprir as obrigações previstas nos acordos de financiamentos esses fatos provocam comportamentos distintos dos governos federal, estaduais e municipais.

Novos instrumentos voltados para garantir a competitividade e adequação técnica tornaram-se condicionalidades quando dos financiamentos externos pelas agências multilaterais (BIRD, Habitat, PNUD), visto terem sido os principais provedores da intervenção urbana /municipal. Tais condições, impostas no âmbito de uma agenda compensatória, implicavam na integração da participação popular, incluindo formalmente as organizações não governamentais na gestão pública, praticamente em todos os segmentos, mas destacando-se as áreas sociais e ambientais. Estas políticas sociais não conseguiram resolver os problemas estruturais.

No conjunto dessas mudanças, os municípios se viram obrigados a criar uma capacidade de gestão de seu território e de seus recursos. No momento atual em que o discurso da sustentabilidade é forte, os municípios se veem obrigados a enfrentar alguns desafios (Vitte, 2002), tais como i) as transformações necessárias em sua infraestrutura, para incluir os novos moradores das cidades e também os requisitos ambientais; ii) garantir uma qualidade de vida melhor para a população; se preocupar com a formação de recursos humanos. A esses novos desafios incluem-se também a questão das iii) estratégias de marketing visando

promover a cidade no exterior; iv) sustentabilidade dos recursos naturais renováveis e não renováveis aos benefícios ambientais dos ecossistemas periurbanos, pressionados pela expansão urbana e finalmente, v) a articulação das agendas "verde" e "marrom", com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável local. Diante todos estes compromissos, quais as condições que os dirigentes dos municípios encontram ao assumir a gestão de seus territórios?

Nossa análise³ aponta alguns avanços nos discursos governamentais, ainda que como uma forma de respostas aos requerimentos internacionais e avanços também em algumas práticas, decorrentes das demandas de atores locais. No entanto, se tomarmos a implantação da Agenda XXI, que tem servido de discurso para grande maioria dos dirigentes municipais, o balanço parece ser mesclado: 30% dos municípios brasileiros (1652) implantaram alguns compromissos presentes na Agenda XXI; 60% não iniciaram e 10% não sabem o que é essa Agenda. O peso relativo do tamanho populacional do município é importante, já que quanto maior, maior o conhecimento: 70% dos municípios com mais de 500 mil habitantes demonstram preocupação em implantar ações da Agenda.

Como as ações públicas podem ser visíveis no território? Como as funções de Estado dos municípios podem ser revalorizadas e territorializadas? Considerando-se essa problemática, buscamos identificar e espacializar alguns indicadores para demonstrar a capacidade de gestão dos governos locais no Brasil.

MATERIAL E MÉTODOS

Nossa premissa é que o uso de mapas temáticos permite a avaliação dos territórios e das políticas territoriais locais, considerando-os elementos fundamentais do processo de desenvolvimento local. Assim, selecionaram-se algumas das variáveis identificadas nas estatísticas censitárias visando adotá-las como indicadores, conforme tabela abaixo:

Estrutura organizacional	Cobrança de IPTU	Fontes: IBGE, <i>Perfil dos</i>
	Legislação local sobre o	

³ Trabalho originalmente apresentado no VIIº Congresso do CEISAL (Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina), 12-15 de Junho 2013, Universidade Fernando Pessoa, Porto.

	patrimônio	<i>Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008</i>
Condições para o planejamento municipal	Planos diretores	
	Distritos industriais	
Recursos Humanos	Escolaridade e sexo dos prefeitos	
	Número e proporção na população dos funcionários municipais	
	Estatuto dos funcionários públicos	
	Estagiários na gestão pública	
	Funcionários sem vínculo permanente	

A fonte de informação e dados é o IBGE - *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Como a quantidade de variáveis é relativamente extensa, decidimos destacar algumas que permitam representar à estrutura organizacional, as condições legais para o planejamento municipal e, sobretudo, as condições dos recursos humanos. Consideramos que estes três blocos podem nos apontar como os poderes locais têm (ou não) meios para avançar na conquista de seu desenvolvimento. Na dimensão organizacional destacamos a capacidade de cobrança de impostos e a legislação para conservação dos patrimônios. Na dimensão planejamento municipal, a existência de planos diretores e de distritos industriais planejados ou implantados. E, finalmente, em recursos humanos buscaram-se elementos para complementar a análise da capacidade do quadro de funcionários municipais, destacando se os mesmos são permanentes ou não.

Após essa seleção de variáveis utilizou-se o software de cartografia Philcarto para a espacialização dos fenômenos, a partir da qual se analisou as articulações inter-variáveis, expandindo-se para a interpretação da capacidade de gestão.

ANÁLISE DOS RESULTADOS ESPACIALIZADOS

Do mais simples para o mais complexo, elegemos primeiro o mais elementar dos dados, os municípios que cobram IPTU ou não (5 207 sim, 352 não) e que possuem cadastro imobiliário informatizado ou não (4663 sim, 559 não). Considerado como um dos indicadores fundamentais para a autonomia administrativa, o cartograma destaca as municipalidades mais pobres ou isoladas do país, podendo expressar tanto que a população não consegue pagar seus impostos locais ou ainda a incapacidade de gestão ao não implantar o sistema de cadastro e de cobrança de impostos.

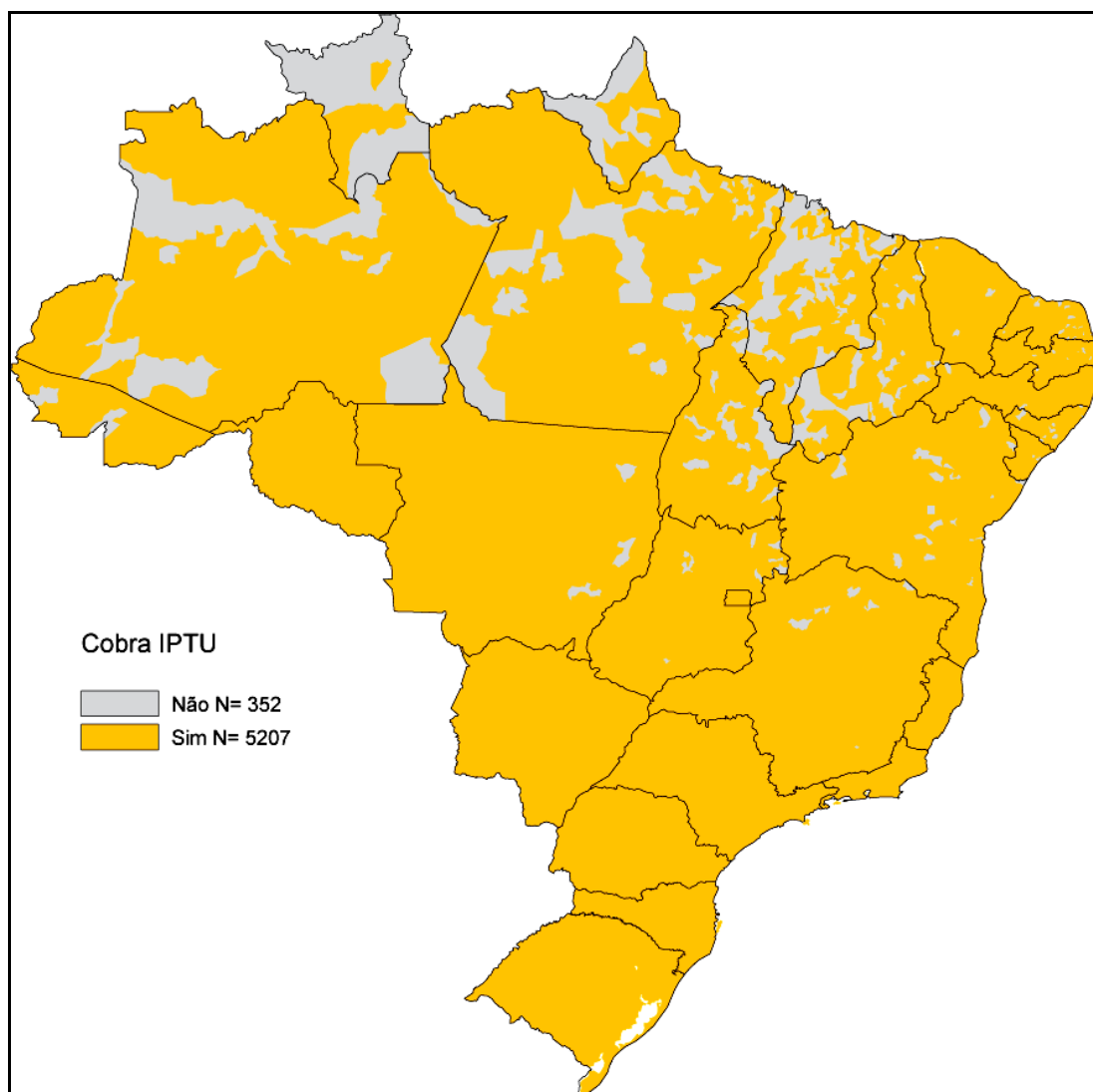


Figura 1: Municípios que cobram IPTU ou não
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

Procurando políticas mais ambiciosas, a legislação brasileira determina que os municípios com mais de 20 000 habitantes devem ter um plano diretor que oriente o seu progresso

econômico e social. Quais são os municípios que cumprem essa obrigação? Aqueles que atingem este patamar populacional geralmente cumprem a obrigação, com raríssimas exceções (figura 2), e entre os que estão aquém do limite alguns a cumprem também (figura 3). Quais motivos os estimulam a atenderem a obrigatoriedade? A primeira percepção é que se encontram muito próximos do limite ou por terem um nível de desenvolvimento que lhes permite ir além das obrigações legais. Consideramos igualmente que a extensão do seu território requer planejamento e a adoção de uma política territorializada, em regiões como o Centro-Oeste e a Amazônia, cujos processos dinâmicos de avanço das frentes pioneiras e as intensas mudanças de uso de solo requerem minimamente um olhar além do curto prazo de um mandato político.

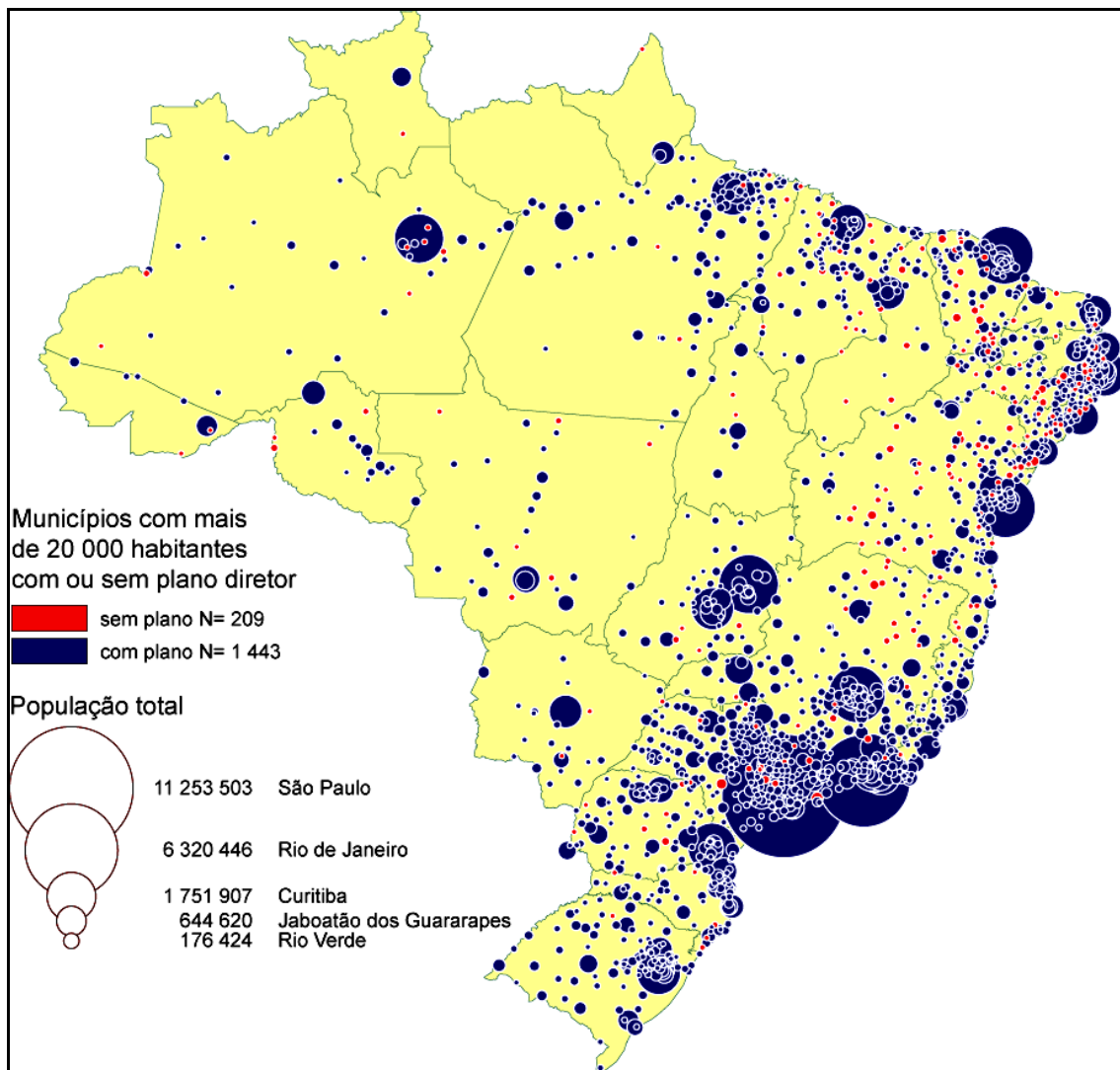


Figura 2 Municípios grandes com ou sem plano diretor
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

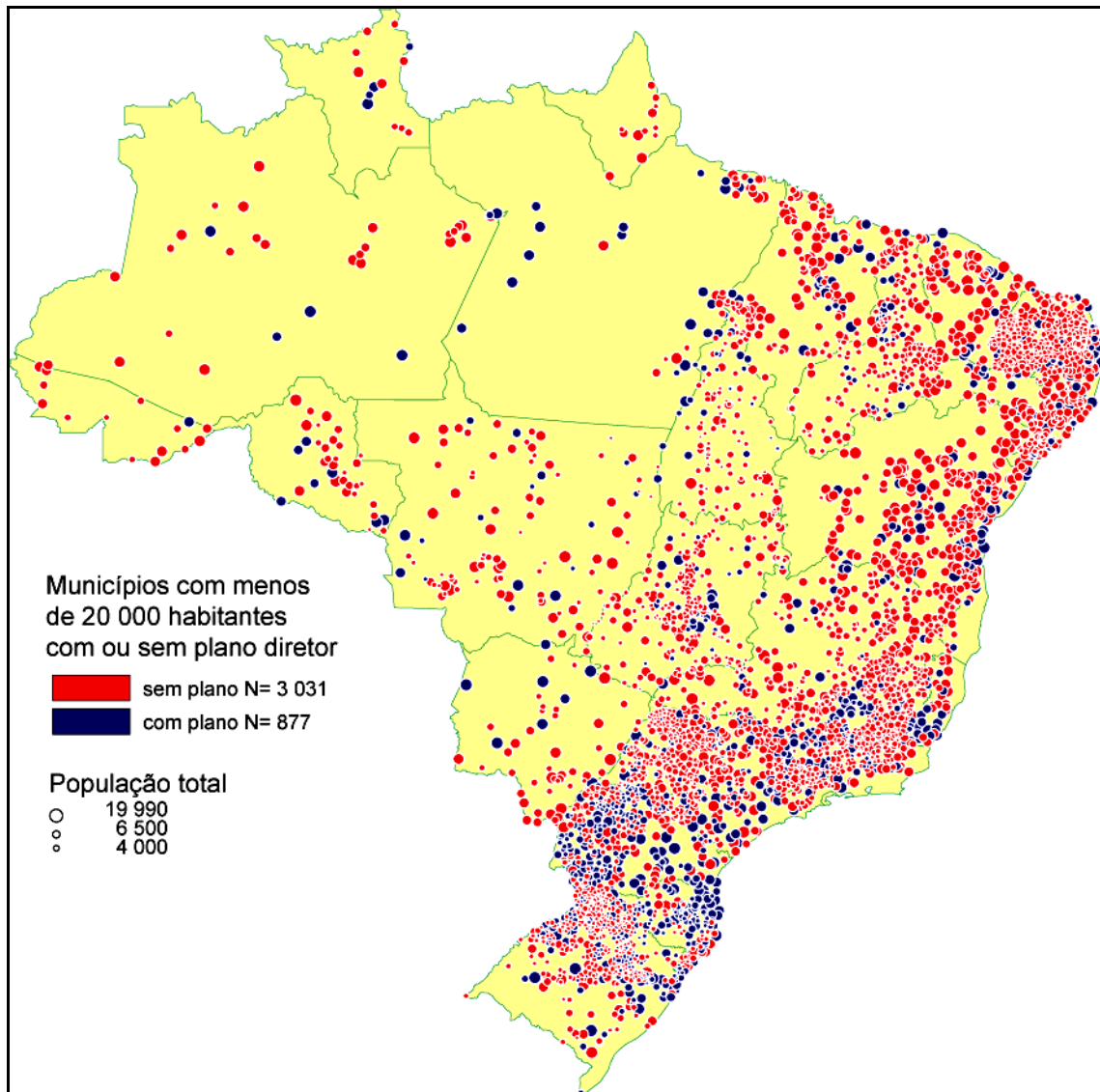


Figura 3 Municípios pequenos com ou sem plano diretor
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

As temáticas motivadoras de preocupação e de estabelecimento de política pública pela câmara municipal também podem ser representativas da capacidade de aperfeiçoamento da gestão local. Assim, identificar ou mesmo avaliar o quão mais aprimorados são esses temas, maior pode ser considerado a capacidade de elaborar e implantar políticas públicas. Consideremos, entre as políticas, dois exemplos, distritos industriais e proteção ao patrimônio cultural. A primeira destaca regiões tradicionalmente mais desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul do país ou com grandes empreendimentos industriais, mais recentemente instalados na Amazônia e no Centro-Oeste. O segundo tipo de política coloca em evidência regiões de rico patrimônio histórico material, com o predomínio do Estado de Minas Gerais, ou aquelas que tentam valorizar os seu patrimônio imaterial, como o Centro-Oeste.

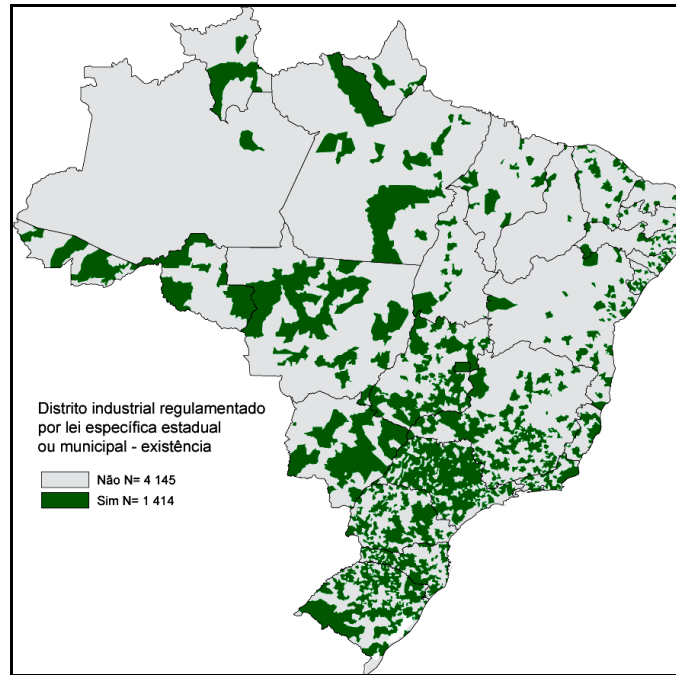


Figura 4 Distritos industriais
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

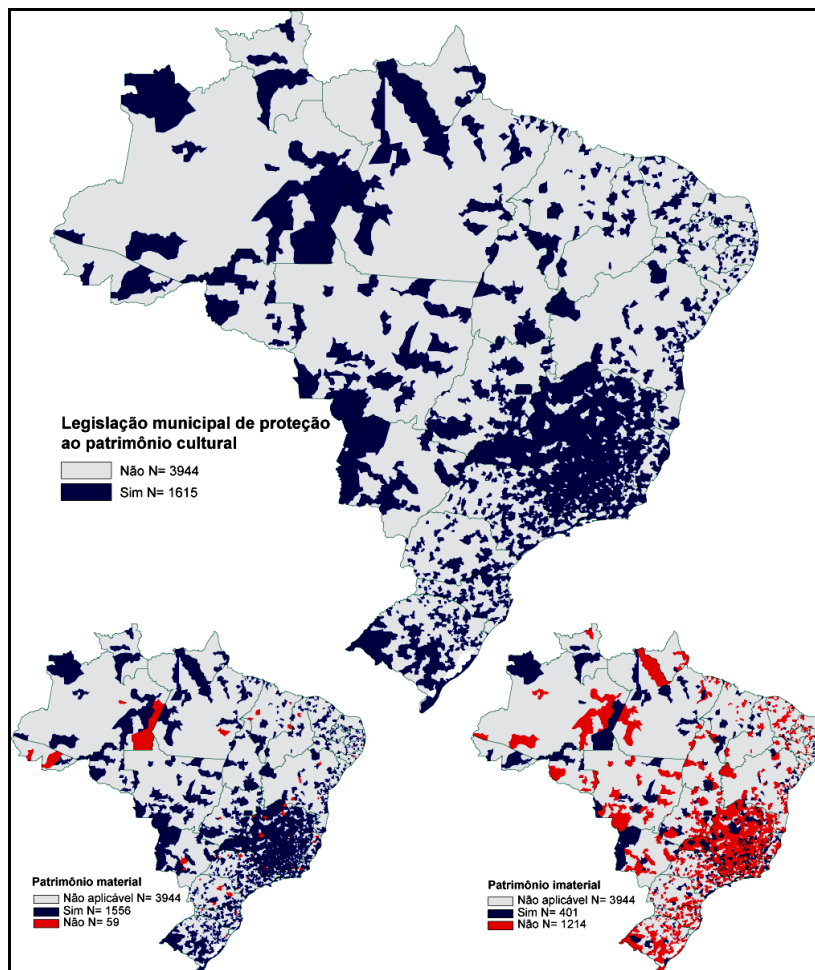


Figura 5 Proteção ao patrimônio cultural
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

Para conceber, executar e fiscalizar estas políticas, os municípios têm que poder contar com uma eficiente administração, o que pressupõe uma qualificação de seu corpo técnico e de seus representantes eleitos, devendo ser encabeçada pelo prefeito. Deste ponto de vista também existem profundas disparidades entre as regiões brasileiras (figura 4): o interior da Amazônia é representativo da diversidade dos diferentes níveis de estudo, pois, ao mesmo tempo, despontam prefeitos que apenas concluíram o ensino fundamental, prefeitos que fizeram integralmente o ensino médio, mas também foram eleitos, como prefeitos, pessoas com o ensino superior completo. No restante do país observa-se a predominância dos dois últimos tipos, enquanto no Estado do Piauí destaca-se também a presença de prefeitos com apenas o ensino fundamental. Interessante registrar uma contradição: o Estado de Minas Gerais, onde há coincidências espaciais de municipalidades com prefeitos com pouco estudo e políticas de proteção do patrimônio cultural material. O que lhes provoca o interesse e preocupação com essa questão? Outra informação interessante é a presença rara de mulheres políticas visto que a eleição de mulheres para estes cargos atinge aproximadamente 10% (512 contra 5 046 homens), mas sem repercussão no espaço visto que não aparece nenhuma nítida tendência espacial.

Um dado bastante significativo que permite reforçar percepção sobre a capacidade de gestão é a presença e proporção de funcionários municipais em relação à população local. Nesse caso, há uma disposição espacial que revela a concentração de funcionários por 10 mil habitantes no Nordeste do país enquanto no Centro-Sul, as proporções são menores. Tais elementos permitem estabelecer uma relação com o dinamismo regional, indicando que a administração pública municipal é, sem dúvida, uma importante fonte de emprego no Nordeste, uma situação distinta do Centro-Sul, onde, embora os números absolutos sejam bem maiores, se diluem no meio de outras atividades econômicas, fontes de empregos.

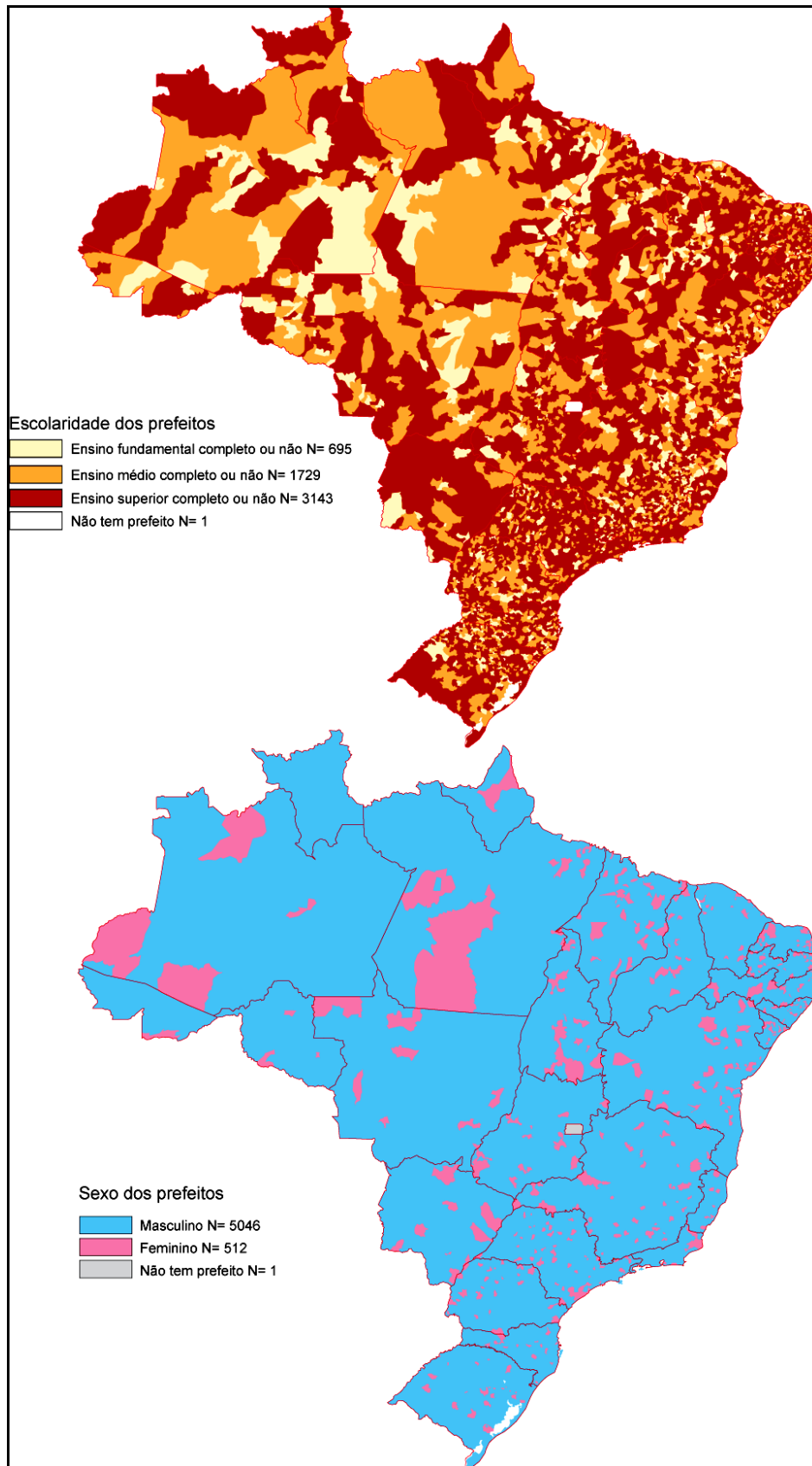


Figura 6 Escolaridade e sexo dos prefeitos
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

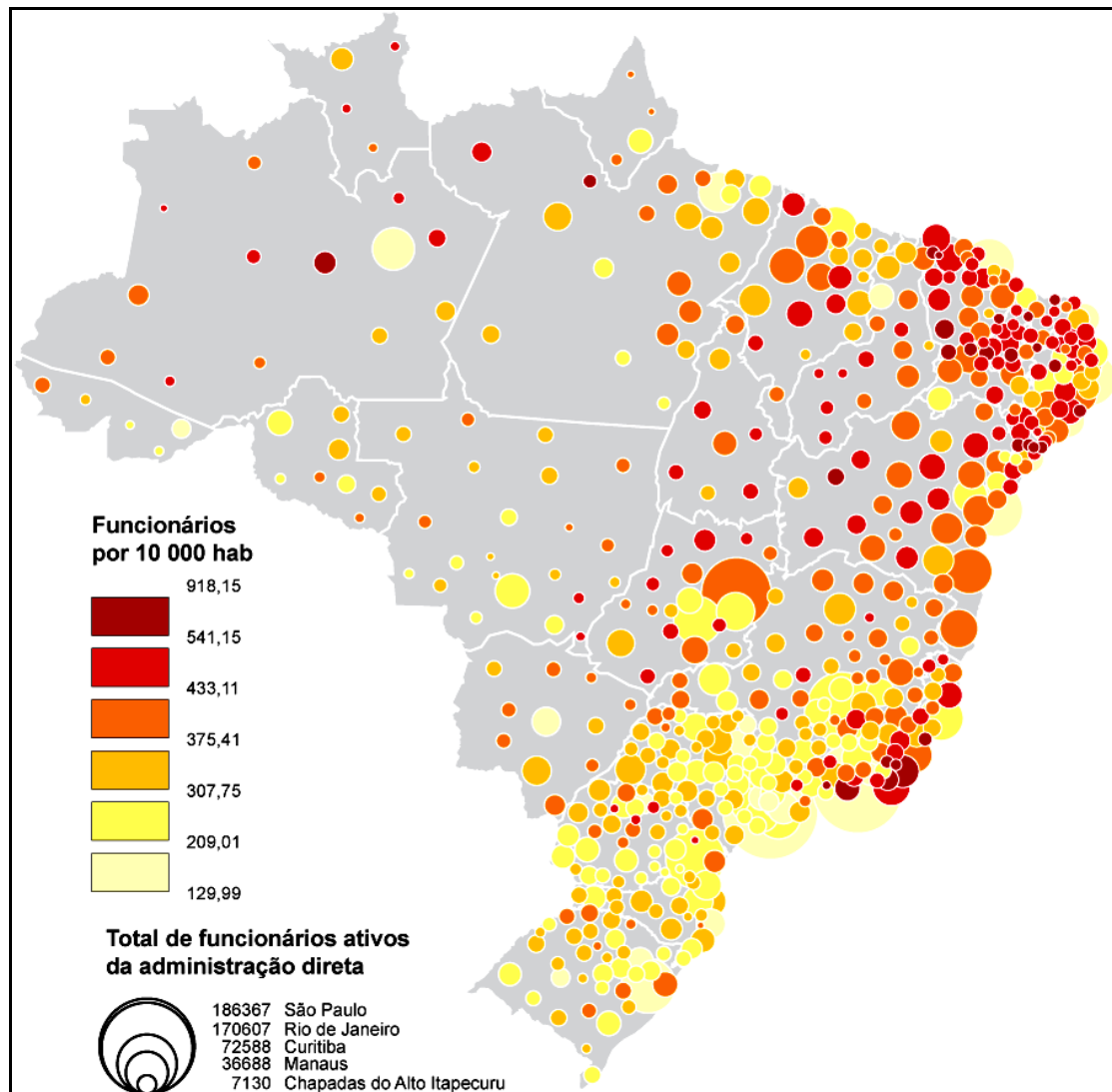


Figura 7 Número e proporção na população dos funcionários municipais
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

Aprofundando na análise das condições nas quais estes funcionários são contratados, podemos distinguir outros elementos que expressam aparências de sólidas condições da gestão local, apontando estabilidade ou desequilíbrio. A solidez de uma gestão municipal esta atrelada a permanência de seus quadros técnicos e administrativos. A condição de servidores estatutários representa a segurança e a continuidade das atividades planejadoras, administrativas e técnicas nos momentos de eleições e trocas dos dirigentes municipais. A figura 8 aponta que no Norte, Nordeste e no Estado de São Paulo, a proporção dos estatutários encontra-se abaixo de 52%, enquanto no Distrito Federal esse percentual de ativos da administração direta passa dos 52%, nada a estranhar quando se trata da Capital federal, sede de todos os poderes do Estado brasileiro, e, conseqüentemente das

instituições do executivo, do legislativo e do judiciário. Os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo se encontram na mesma situação, assim como a maior parte das capitais estaduais, por precisarem de uma administração estável. O mesmo ocorre nos três Estados do Sul e das suas projeções – via migração de "gaúchos" para o Centro-Oeste.

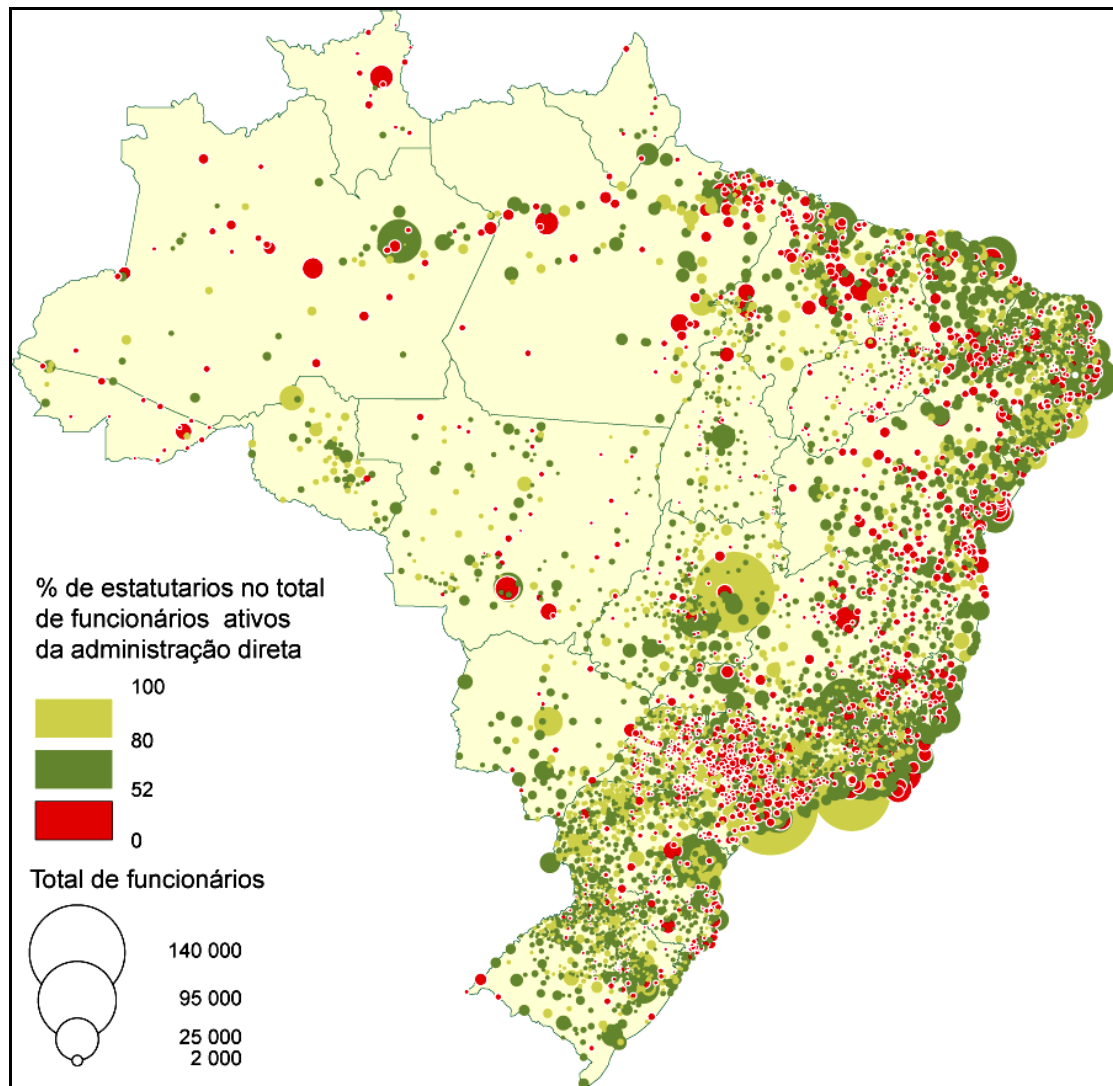


Figura 8 Proporção dos funcionários estatutários no total
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

No que diz respeito à participação de estagiários no total de servidores municipais a primeira imagem de sua distribuição espacial é a sua concentração no Sul-Sudeste do país, com alguns pontos de concentração nas grandes cidades universitárias no Sul-Sudeste, destacando-se São Paulo e Rio de Janeiro, seguido pelo Distrito Federal e algumas capitais estaduais do Nordeste. O fato de que as melhores universidades públicas e privadas do país encontram-se nessas cidades assinala também o elevado número de estudantes

universitários. Estes buscam, desde o primeiro ano universitário, estruturas públicas ou privadas onde possam ampliar e aperfeiçoar suas práticas profissionais. Não é difícil encontrar nas secretarias municipais setores inteiros constituídos apenas do responsável e um conjunto de estagiários... Se essa condição é rica para o aprendizado do educando, por um lado, permitindo-lhe inserir bem cedo no mundo do trabalho, por outro lado, subtrai da instituição pública municipal a possibilidade de avançar em sua missão, de ter um quadro funcional permanente e, sobretudo, qualificado. Quando o estagiário apresenta um nível de qualidade no desenvolvimento do trabalho, normalmente é o momento de sua partida. O processo de capacitação no trabalho torna-se um eterno recomeçar: a cada dois ou três anos, recomeça o processo de formação continuada. No conjunto das capitais brasileiras destacamos Belo Horizonte, Recife, Vitória como as administrações com percentual elevado de estagiários.

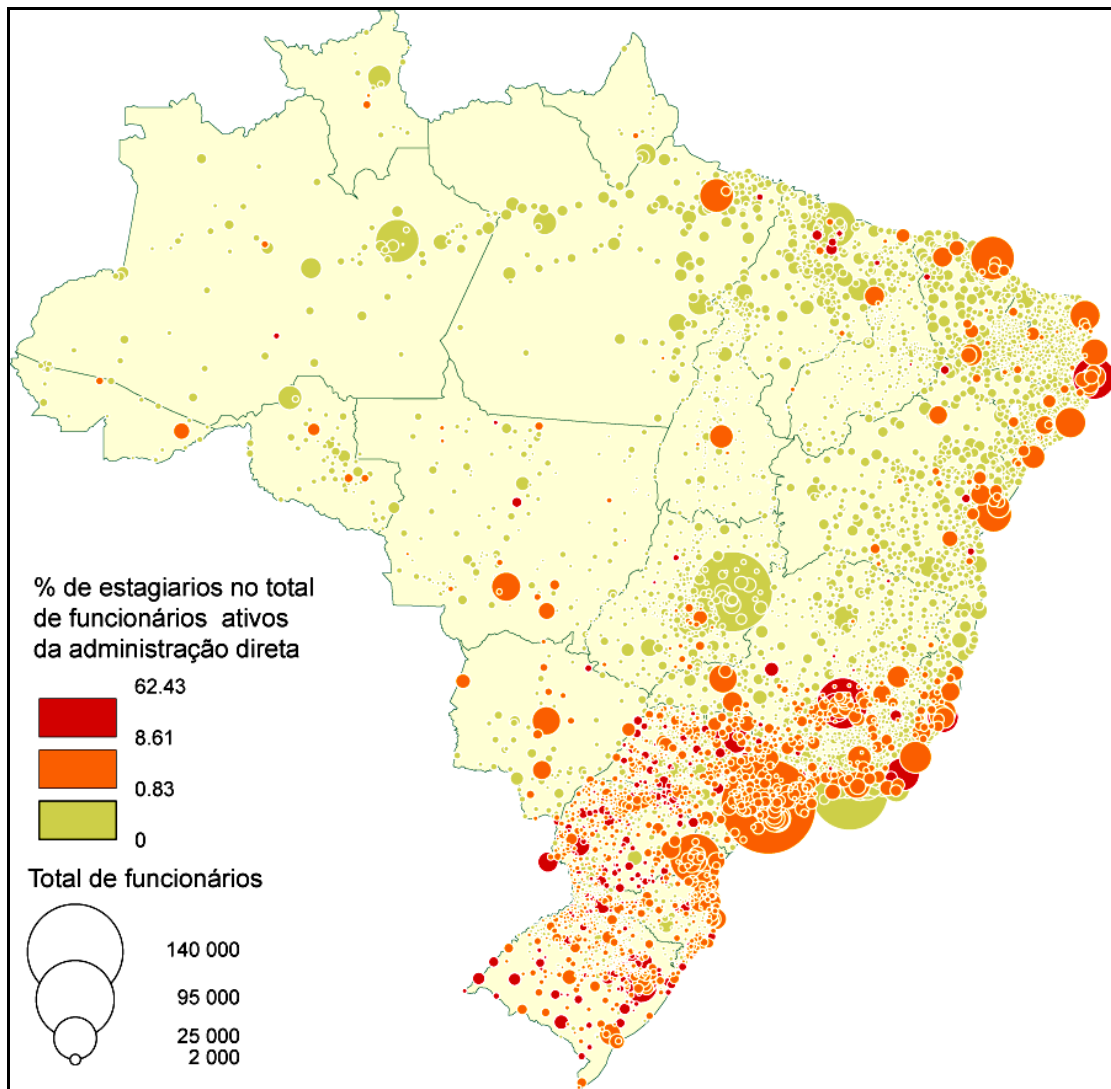


Figura 9 Percentagem de estagiários no total de funcionários municipais.
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

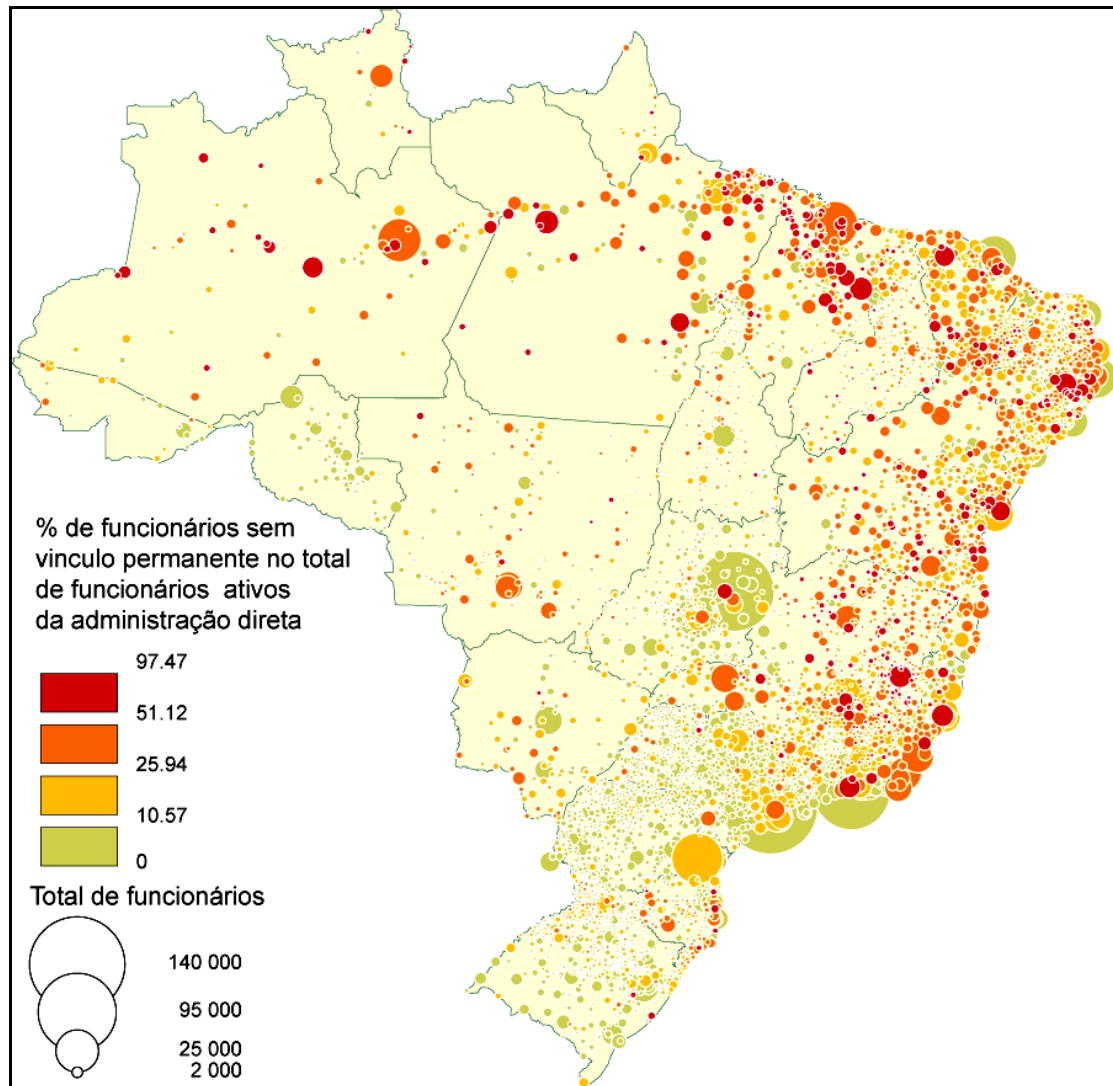


Figura 10 Percentagem de funcionários sem vínculo permanente no total de funcionários municipais.
Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*.

A última variável que utilizamos na discussão da capacidade de gestão dos governos locais no Brasil é o percentual de funcionários sem vínculo permanente no total de funcionários municipais. No Norte, Nordeste e no Estado de Rio de Janeiro se utilizam muitos funcionários sem vínculo permanente. Entendemos que são cargos de direção e funções de assessoramento, mas também de menor responsabilidade, cujo recrutamento é realizado diretamente pelas autoridades municipais e, portanto, sem realização de concursos públicos. Assim sendo, representam claramente o clientelismo ou até o nepotismo, que embora seja legalmente interdito, irá encontrar formas de admitir familiares em outros gabinetes políticos. Especialmente os maiores percentuais desse processo (majoritários, com proporções que começam com 51 e podem atingir 97%), concentram-se no Nordeste. Além do favoritismo, a percentagem de funcionários sem vínculo permanente no total municipal

pode também representar o efeito perverso dos *royalties* do petróleo, como no Estado do Rio de Janeiro.

CONCLUSÕES

O mapeamento de dados do Perfil dos Municípios Brasileiros publicado pelo IBGE (considerados indicadores válidos da capacidade de funcionamento dos governos municipais) permite a análise de algumas características específicas do desenvolvimento local e, portanto, da capacidade dos governos locais a serem vetores de políticas públicas. Os mapas revelam as profundas disparidades que ainda marcam o território brasileiro e – em consequência – as capacidades diferenciadas dos governos a programar, executar e monitorar ações públicas para pesar sobre a organização do seu espaço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2008*, <http://www.ibge.gov.br/munic2008/> e http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm

MOURA, Rosa. "Gestão desarticulada: políticas urbanas em tempos de ajuste estrutural", In Spósito, M. E. Beltrão: *Urbanização e Cidades*, 2001, pp. 331-356.

MELLO-THÉRY, N. A. de; THÉRY, H. Políticas públicas territoriais e inclusão social. In: Wagner Costa Ribeiro. (Org.). *Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social*. São Paulo, Annablume Editora e Comunicação, 2012, v. , p. 199-221.

NEVES, E.M.S.C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

_____. A política ambiental e os recursos dos municípios brasileiros. http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/trabalhos/a_politica_ambiental_e_os_recursos.pdf.

VITTE, Claudete de Castro Silva. "Planejamento urbano, sustentabilidade urbana e qualidade de vida: considerações sobre o significado de cidade e de cidadania no início do século XXI"
In KEINERT, Tânia M. M. e KARRUZ, Ana Paula (orgs.) *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*, São Paulo, Annablume/Fapesp, 2002. pp. 21-38.