

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – PPGE**

ADRIANA MIGLIORINI KIECKHÖFER

**PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE
MUNICÍPIOS**

**FLORIANÓPOLIS
2005**

ADRIANA MIGLIORINI KIECKHÖFER

**PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE
MUNICÍPIOS**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito parcial para obtenção do grau
de Doutor em Engenharia de Produção, Área
de Concentração em Gestão Ambiental**

Orientador: Prof. LUIZ GONZAGA DE SOUZA FONSECA, Dr.

**FLORIANÓPOLIS
2005**

Ficha Catalográfica

K47p Kieckhöfer, Adriana Migliorini.
Promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de municípios / Adriana Migliorini Kieckhöfer ; orientador Luiz Gonzaga de Souza Fonseca. – Florianópolis, 2005.
xiii, 221f. : il. ; 31cm.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2005.

Inclui bibliografia

1. Desenvolvimento. 2. Municípios brasileiros.
3. Desenvolvimento sustentável. 4. Gestão ambiental – Tese.
I. Fonseca, Luiz Gonzaga de Souza.
II. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. III. Título.

CDU:658.5

ADRIANA MIGLIORINI KIECKHÖFER

**PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE
MUNICÍPIOS**

Esta tese foi julgada adequada e aprovada para a obtenção do grau de Doutor em Engenharia de Produção, área de Concentração em Gestão Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 30 de maio de 2005.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do Programa de Pós-Graduação

Banca Examinadora:

Prof. Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Dr.
Orientador

Prof. Gerson Rizzatti, Dr.
Moderador

Prof. José Garcia Leal Filho, Dr.
Examinador Externo

Prof^a. Marli Dias de Souza Pinto, Dra.
Examinadora Externa

Prof^a. Angelise Valladares Monteiro, Dra.
Examinadora

Prof^a Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dra.
Examinadora

A **Deus**, pai criador, que em seu infinito amor possibilitou-me a vida, por ter-me acompanhado principalmente nos momentos difíceis, permitindo-me superá-los.

Dedico este trabalho a toda minha família,
que sempre acreditou no valor do conhecimento e não
mediu esforços para que eu pudesse acessá-lo;
em especial aos meus filhos,
Bruno, ainda criança, e **Pedro**, que nasceu em meio a
esta jornada, por terem aprendido a dividir horas de
nosso convívio, retribuindo minhas ausências sempre
com amor e carinho;
ao meu esposo, **Helmuth**, em quem encontrei força,
dedicação e amor para superar todos os obstáculos ao
longo desta caminhada;
e a meus pais, **Onório** e **Eleda**, pelo apoio, dedicação,
confiança e amor, que sempre me fizeram ir mais longe.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta pesquisa e, em especial:

- À Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção que, por meio de sua administração e de seus professores e funcionários, permitiram a realização deste doutorado.

- Às Instituições que colaboraram com o fornecimento de dados e informações, em especial, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

- Ao professor Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, pela sua valiosa orientação, amizade, compreensão, pela confiança depositada e por crer sempre que seria possível tornar este sonho realidade.

- À professora Angelise Valladares Monteiro, pelas contribuições, ensinamentos, incentivo, confiança e, principalmente, pela grande amizade.

- À professora Sandra Sulamita Nahas Baasch, pelas contribuições, amizade e ensinamentos transmitidos.

- Ao professor Gerson Rizzatti, moderador da banca, pelo apoio e considerações.

- Aos professores José Garcia Leal Filho e Marli Dias de Souza Pinto, membros examinadores externos, pelo apoio.

- Aos professores do doutorado, pela transmissão de seus conhecimentos ao longo do curso.

- Aos colegas, pelo companheirismo, amizade e troca constante de informações, principalmente aos amigos Manoel e Eloísa, cujo convívio tornou mais agradável e estimulante a realização do curso.

- Aos amigos pelo carinho e incentivos permanentes, e pela compreensão nos momentos em que não estive presente.

- À Cida, em especial, e à Selma, pela compreensão e incansáveis horas de apoio em minhas ausências.

- À Maria Joana e ao Gregório, que acima de profissionais foram amigos.

Que nossos esforços desafiem as impossibilidades.

Lembrai-vos que as grandes proezas da história foram conquistadas do que parecia impossível.

(Charlie Chaplin)

RESUMO

KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. **Promoção do Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Municípios**. 2005. 221f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em propor uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrá-la que, juntos, possibilitem a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios. Procura-se, com a revisão de literatura acerca do desenvolvimento da humanidade, contextualizar a evolução dos conceitos, das características e das formas de avaliação, para evidenciar as questões fundamentais, atualmente consideradas no que concerne ao desenvolvimento integrado e sustentável; busca-se, também, caracterizar e analisar os Municípios brasileiros e seus principais problemas para conhecer a realidade existente. Diante disso, propõe-se uma simulação teórica, na qual é definida uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente a partir da identificação e da conceituação dos elementos do planejamento estratégico, do problema do desenvolvimento, da descrição dos municípios, da definição de critérios e dos atores participantes do processo. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva, com caráter histórico e abordagem qualitativa. Os dados utilizados são do tipo secundário e seu tratamento é realizado com base na análise documental. Os resultados revelam que, para buscar o desenvolvimento integrado e sustentável, é necessário considerar a análise sistêmica dos diversos segmentos, através de suas variáveis e indicadores, uma vez que o segmento econômico não pode mais ser privilegiado em detrimento do social e do ambiental, e que os segmentos institucional, tecnológico e legal devem alicerçar os demais. Revelam, também, que a transformação dos espaços locais, por modificações estruturais e comportamentais, torna-os a chave para o desenvolvimento nacional e global. Conclui-se, então, que a estrutura organizacional e o procedimento subsequente propostos orientam a busca de uma solução para o problema do desenvolvimento de Municípios, uma vez que permitem, de uma forma organizada, planejada, integrada, sustentada e participativa, promover o desenvolvimento, dentro de uma visão de futuro gerada pelo desejo da própria sociedade, sob a representação do Conselho Municipal de Desenvolvimento. Contudo, essa prática deve advir do empenho do setor público e do entendimento e da cooperação por parte da sociedade civil e do setor privado. Essa aliança é o capital social que pode produzir mudanças na cultura política e na qualidade de vida do Município, fortalecendo também a gestão ambiental, ingredientes essenciais ao desenvolvimento integrado e sustentável. Assim, para que os Municípios utilizem a proposta aqui apresentada – a qual se edifica a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável e do processo de planejamento, resultantes da gestão participativa – é preciso enfrentar o desafio da educação para essa idéia, ou seja, que ocorra, antes, o entendimento de sua necessidade por parte do governo e da sociedade civil organizada, e o rompimento de barreiras político-culturais.

Palavras-Chave: Municípios, desenvolvimento, desenvolvimento integrado e sustentável.

ABSTRACT

KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. **Integrated and sustainable development promotion of Towns**. 2005. 221s. Thesis (Doctorate in Production Engineering) – Post Graduation Course in Production Engineering, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, Brazil.

The general objective of this research is to propose an organizational structure and to subsequently define an approach for its management, in which altogether would enable the promotion of sustainable and integrated development of Brazilian towns. A literature review about the humankind development was carried out in order to contextually bring about its evolution concepts, characteristics, and ways of assessment so to support basic issues that are currently concerning about sustainable and integrated development. Also, this research characterizes and analyses Brazilian towns and its main problems so to acknowledge the existent reality. From thereon a theoretical simulation, in which defines an organizational structure and subsequent approach is proposed based upon the identification and conception of strategic planning elements, development problems, towns description, criteria definition and actors who take part into the process. Regarding to the methodology, an exploratory descriptive study was carried out using a qualitative approach of historical features. The data was of a secondary type taken from documents content analysis. Results revealed firstly, that it is necessary to consider the systemic analysis of many sectors through variables and indexes, so to gain integrated and sustainable development; hence the economic sector may no longer be privileged disadvantaging social and environmental sectors; secondly, that institutional, technological and legal sectors should give support to the others sectors; and thirdly, that the transformation of local spaces by structural and behavioral changes is the key for local and global development. As a conclusion the proposed organizational structure and the subsequent approach may guide us to a solution for the problem of towns development, allowing us to promote development by forecasting the future in an organized, planned, integrated, and partaking manner produced and realized collectively from both the society will, and represented by the Town Hall Development Council. Nevertheless, this action should begin by the efforts of the public sector and by the understanding and cooperation of society and private sector. This alliance is the social asset that may produce changes into political culture and into towns' living standards. Such an alliance also may strengthen the environmental management, which is an essential ingredient to sustainable an integrated development. Therefore, so that towns make use of this proposal – built from the principle of sustainable development of towns and from the planning process yield by a partaken administration- it is necessary to confront a challenge by educating people and by bringing out the awareness from the government and citizens for breaking politic-cultural barriers.

Keywords: Towns, development, integrated and sustainable development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Quadro representativo das etapas da pesquisa.....	29
Ilustração 2 – Mapa da distribuição da malha municipal brasileira.....	78
Ilustração 3 – Quadro do número de Municípios, por Unidade da Federação – 2001.....	79
Ilustração 4 – Quadro da distribuição dos Municípios e da população, segundo classes de tamanho da população – 1970/2001.....	80
Ilustração 5 - Quadro da classificação de Municípios, segundo a dimensão populacional....	81
Ilustração 6 – Organograma dos segmentos do desenvolvimento sustentável e seus setores.....	96
Ilustração 7 – Quadro do Segmento Social com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável.....	97
Ilustração 8 - Quadro do Segmento Econômico com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável.....	100
Ilustração 9 - Quadro do Segmento Ambiental com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável.....	101
Ilustração 10 – Quadro do Segmento Institucional com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável.....	103
Ilustração 11 – Diagrama do Município como um sistema aberto.....	109
Ilustração 12 – Organograma dos segmentos da descrição dos Municípios e seus setores..	120
Ilustração 13 – Diagrama do desenvolvimento integrado e sustentável e a visão sistêmica dos segmentos e setores.....	146
Ilustração 14 – Fluxograma da estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios.....	183
Ilustração 15 – Fluxograma da estrutura organizacional: definição dos atores responsáveis pelas ações como procedimento para administrar o processo de desenvolvimento de Municípios.....	192

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA	18
1.2 OBJETIVOS	20
1.3 JUSTIFICATIVAS	20
1.4 COMPOSIÇÃO DA PESQUISA.....	22
2 METODOLOGIA.....	24
2.1 NATUREZA DA PESQUISA	24
2.2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-CRÍTICOS	26
2.3 COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	27
2.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	30
3 EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA HUMANIDADE E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	32
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	32
3.2 DESENVOLVIMENTO	32
3.2.1 Do Desenvolvimento Natural ao Desenvolvimento Capitalista.....	34
3.2.2 Crescimento e Desenvolvimento Econômico.....	39
3.2.3 Economia do Bem-Estar e Desenvolvimento Social.....	44
3.2.4 Novas Concepções e Desenvolvimento Sustentável	49
3.2.5 Globalização e Desenvolvimento Local.....	55
3.3 MUNICÍPIOS BRASILEIROS	59
3.3.1 Desenvolvimento Brasileiro: breves considerações	60
3.3.2 Desenvolvimento Histórico do Município	62
3.3.3 Conceituação Jurídica e Legislação Municipal	66
3.3.4 Recursos Financeiros dos Municípios	70
3.3.5 Gestão Municipal e Participação Popular.....	73
3.3.6 Classificação e Realidade dos Municípios	77
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	88
4 CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	91
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	91
4.2 EVOLUÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	91
4.2.1 Dos Indicadores Econômicos aos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável... 91	
4.3 SEGMENTOS, SETORES, VARIÁVEIS E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	94
4.3.1 Segmento Social	97
4.3.2 Segmento Econômico	99
4.3.3 Segmento Ambiental	101
4.3.4 Segmento Institucional	102
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	104
5 PROPOSTA PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS	106
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	106

5.2. CONDIÇÕES PRÉVIAS PARA A PROPOSIÇÃO DA ESTRUTURA E DO PROCEDIMENTO	106
5.2.1 Conceito de Desenvolvimento Integrado e Sustentável	106
5.2.2 Município como um Sistema Aberto.....	108
5.2.3 Visão Sistêmica do Processo de Desenvolvimento	110
5.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS	110
5.3.1 Elementos do Processo de Planejamento	111
5.3.2 Elementos do Problema do Desenvolvimento.....	115
5.3.3 Elementos da Descrição dos Municípios.....	118
5.3.3.1 Segmento Físico-Geográfico	121
5.3.3.2 Segmento Demográfico e Sociocultural	121
5.3.3.3 Segmento Econômico-Financeiro	127
5.3.3.4 Segmento Ambiental e de Saneamento	132
5.3.3.5 Segmento Político-Institucional	135
5.3.3.6 Segmento Científico-Tecnológico.....	140
5.3.3.7 Segmento Jurídico-Legal.....	141
5.3.4 Definição de Critérios para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável.....	145
5.3.4.1 Indicadores Demográficos e Socioculturais	148
5.3.4.2 Indicadores Econômico-Financeiros	158
5.3.4.3 Indicadores Ambientais e de Saneamento	166
5.3.4.4 Segmentos Político-Institucional, Científico-Tecnológico e Jurídico-Legal como suporte dos demais segmentos.....	178
5.3.5 Definição da Estrutura Organizacional.....	182
5.4 PROCEDIMENTO PARA ADMINISTRAR O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS	187
5.4.1 Gestão Municipal Participativa	188
5.4.1.1 Conselho Municipal de Desenvolvimento.....	195
5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	199
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	203
6.1 CONCLUSÕES	203
6.2 RECOMENDAÇÕES	209
REFERÊNCIAS	210

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvimento é um tema cujo conceito vem evoluindo paralelamente à evolução do próprio homem. Faz parte da natureza humana a busca pela superação de seus problemas, pelo gradativo aperfeiçoamento e melhoria da qualidade de vida e pela realização. À medida que as relações do homem em sociedade evoluem e tornam-se mais complexas, evoluem também as concepções e as exigências em relação ao tipo de desenvolvimento desejado, remetendo a humanidade a repensar uma nova visão sobre o velho desafio.

Se inicialmente o desenvolvimento esteve atrelado a aspectos filosóficos, depois a políticos e, contemporaneamente, ao progresso econômico, pela nova ótica, a noção de desenvolvimento deve extrapolar o domínio da economia para integrar-se a outros aspectos como o social, o ambiental e o institucional, apoiando-se em novos paradigmas, e seu objetivo deve ser o de construir um mundo mais justo e humanizado, com a inclusão social dos excluídos, ou seja, com a idéia de cidadania ampla. Seu conceito deve ser dinâmico e seus indicadores devem variar de acordo com a cultura, o grau de evolução e as exigências do homem no próprio local de vida.

Essas mudanças nos processos e nos resultados esperados pela sociedade forçaram profundas transformações também nas teorias e políticas de desenvolvimento, principalmente a partir da década de 1980. Essa nova ótica deu origem à expressão “**desenvolvimento local integrado e sustentável**”, compreendida como a busca integrada e harmônica entre os diversos segmentos da sociedade – físico-geográfico, sociocultural, econômico-financeiro, ambiental e de saneamento, político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal – para tornar o desenvolvimento mais adequado para as atuais e as futuras gerações viverem (VERGARA, 2004).

Autores são unânimes em afirmar que o desenvolvimento integrado e sustentável adota princípios como o planejamento ascendente, participação e autonomia da população local e perspectivas de mercado, tendo como meta final a melhoria das condições de vida dessa população e a interação das principais dimensões desse conceito – a ambiental, a social, a econômica e a político-institucional – as quais abordam, respectivamente, a sustentabilidade, a equidade, a competitividade e a governabilidade. Resumindo, Guimarães (1994), diz que a grande preocupação de seus estudiosos está voltada para as gerações futuras e a necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso, integrado e prioritariamente sustentável nos períodos posteriores.

Foi também a partir dos anos 80 do século passado que, na Europa e na América, intensificaram-se os debates sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento, questionando as abordagens teóricas que consideravam o Estado Nacional e as grandes empresas como agentes únicos do processo de desenvolvimento, mais especificamente, o

desenvolvimento econômico, pois cabia às esperas locais apenas a gestão de equipamentos e serviços públicos e a regulação de algumas atividades.

As evidências empíricas mostram que o crescimento das grandes empresas e o dinamismo econômico não se irradiam de forma homogênea para todas as regiões de um país e nem permitem uma distribuição mais eqüitativa da renda entre os diversos grupos sociais, o que faz aumentar ainda mais a situação de pobreza vivida por uma significativa parcela da população. Além disso, adverte Moraes [200-], os grandes grupos empresariais e financeiros orientam-se para os mercados globais e não assumem compromissos com a regulação social e política nos diferentes territórios. A busca por investimentos estrangeiros ou a confiança na manutenção de um contexto externo favorável, apesar de serem de grande importância, não podem, de forma isolada, ser uma base sólida e uma boa estratégia de desenvolvimento local ou de superação da pobreza, como acrescenta Albuquerque (1997).

Essas constatações, dentre outras, conduzem, então, a um novo modelo de desenvolvimento, que não privilegie somente a atração de recursos externos, mas que também procure mostrar as possibilidades e iniciativas do desenvolvimento interno, ou endógeno, formulando políticas e instrumentos de fomento produtivo, modernização empresarial e tecnológica que, ao mesmo tempo, impulsionem o desenvolvimento humano, elevem a qualidade de vida da sociedade e preservem o meio ambiente. Tais medidas, obviamente, deverão estar ajustadas ao perfil específico de cada região e às potencialidades locais.

Moraes [200-] descreve que a Europa passou a considerar as diferenças territoriais ou regionais como um elemento a ser valorizado e potencializado nos últimos vinte anos e, com isso, as políticas voltadas para o desenvolvimento de regiões menos dinâmicas tiveram mudanças significativas. Houve o reconhecimento de que a diversidade e as potencialidades locais e regionais são elementos estratégicos para a competitividade local dentro das políticas de apoio ao desenvolvimento, passando, então, a ser consideradas na elaboração dessas políticas as especificidades territoriais. Assim, os europeus deixaram de adotar tipologias simplificadas e abriram espaços para a participação da população local na elaboração e implantação das estratégias de desenvolvimento, com propostas da base para o topo. Com isso, abandonaram-se as idéias de políticas exclusivamente setoriais em favor de políticas locais e regionais que levassem em conta a complexidade estrutural dos espaços regionais.

Ficou evidente o entendimento, nas duas últimas décadas, de que as iniciativas locais, além de estarem mais próximas dos cidadãos e do controle social, são mais realistas, econômicas, eficientes e voltadas aos resultados esperados pela comunidade local. São nos locais que “se cristalizam as tensões, os conflitos e a perplexidade perante as rápidas transformações que romperam conceitos e representações tradicionais sobre o conteúdo do desenvolvimento, da modernidade e das formas de agir em busca de melhor qualidade de vida” (VERGARA; CORRÊA, 2004, p.8).

Diante disso, Wilhelm (2002, p.312) também defende “a retomada do conceito de desenvolvimento sem adjetivos, porém com um conteúdo enriquecido e localmente definido em estratégias locais de desenvolvimento”, alertando que, para isso acontecer, é necessário “reconhecer uma nova ordem institucional, em que os Municípios sejam a via natural para acelerar esse desenvolvimento, uma vez que são eles que melhor conhecem a realidade e as aspirações das comunidades locais” (*idem*).

No Brasil, durante séculos, a cultura do desenvolvimento do Município atrofiou-se pelo planejamento centralizado. A partir do início da década de 1990, entretanto, a tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas é impulsionada principalmente pelos processos de descentralização que se iniciam a partir da Constituição de 1988 e pela crise fiscal do Estado. Essa tendência é reforçada pelo processo de reconfiguração dos padrões de produção e pela internacionalização dos fluxos de capital. Entretanto, como essas mudanças expressam um alto grau de desenvolvimento tecnológico, levam a um importante aumento do desemprego estrutural, o que pressiona os governos locais a buscarem alternativas para enfrentar o problema.

Com a municipalização (idéia de descentralização política e econômica), os Municípios passam a ter autonomia política e administrativa. Junto com essa autonomia, porém, aumentam o número de Municípios, suas atribuições e responsabilidades, principalmente no tocante à prestação de serviços públicos à população, sem o equivalente repasse de verbas. Isso faz com que, junto com essas grandes conquistas, também surjam muitos problemas.

Na realidade, o que se verifica é a existência de uma grande quantidade de Municípios com dificuldades para concretizar ações de administração e de desenvolvimento, pois, por não possuírem organização administrativa, nem produtiva, tornam-se dependentes dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, o que traz sérios problemas para o próprio Município, para os Estados e para a União. São, então, necessárias iniciativas para concretizar ações que impliquem a melhoria da qualidade de vida, não apenas dos munícipes, mas de toda a população do País, para viabilizar o desenvolvimento, porque, segundo Wilhelm (2002, p. 312):

[...] não há desenvolvimento quando a economia se encontra estagnada, a riqueza concentrada e injustamente distribuída, a oportunidade de trabalho reduzida, há degradação dos indicadores sociais, a dignidade humana é desprezada e a democracia e o meio ambiente são prejudicados.

Desta forma, um dos maiores desafios enfrentados nos últimos tempos pelos Municípios está relacionado com as políticas de desenvolvimento, o que requer muito mais que um quadro de dirigentes e de servidores devidamente qualificados. Fonseca (2003) alerta que é preciso buscar novas alternativas que implantem ações eficazes para a geração desse desenvolvimento, sem contar, única e exclusivamente, com o repasse de recursos e mecanismos indutores.

Objetivando o desenvolvimento, muitas iniciativas têm surgido por parte de governos municipais, mas com resultados muitas vezes insatisfatórios, não se sustentando no longo prazo. O fato é que, na maioria dos casos, segundo Nicácio (2002), são aplicadas fórmulas de desenvolvimento econômico na realidade do Município, a partir da percepção de que basta um aumento na produção, acompanhado de modificações nas estruturas produtivas e na alocação de insumos pelos diferentes setores de produção, sendo esquecidas as influências dos valores sociais, culturais, ambientais e institucionais ali existentes. Outro problema é que normalmente são traçadas estratégias de desenvolvimento em função do Plano de Desenvolvimento do Município, feito de acordo com o tempo de duração de uma gestão, e na grande maioria, sem a participação da sociedade, o que compromete os resultados das políticas de desenvolvimento quando aplicadas. Daí a necessidade de adoção de políticas públicas, de forma organizada, integrada e participativa, que levem a profundas transformações nos vários segmentos da sociedade, não se esquecendo de que são as especificidades locais que dão rumo ao desenvolvimento.

Tal constatação é corroborada por Lopes (1998, p.21), quando comenta que a rápida e profunda evolução da sociedade “em um mundo globalizado cheio de incertezas e problemas, em que inusitadas oportunidades aparecem em um ambiente altamente competitivo, em que a identidade se torna difusa e não localizada” exige a construção de uma nova cidade, de um novo Município. Segundo o autor, terminou o tempo das cidades ou dos Municípios acidentais, “que cresciam a partir de condicionantes diversas de uma sociedade mais crescente que organizada. “O mundo de hoje exige a cidade intencional”, ou o “Município intencional”, “em que o futuro é pensado e construído de forma organizada, integrada, planejada e participativa”.

Nesse mundo de incertezas, ameaças, oportunidades e transformações, tem-se uma certeza: a de que o “Município intencional” é o mais importante caminho para a construção de um ambiente acolhedor, integrado, aberto ao mundo, com oportunidades para a realização pessoal, competitivo na formação de riqueza, cauteloso na degradação ambiental, com uma identidade forte o suficiente para construir uma sociedade justa e estruturada.

Desta maneira, o trabalho aqui apresentado é uma contribuição neste sentido, uma vez que tem como foco a promoção do desenvolvimento de Municípios, de forma organizada e participativa. Para isso orienta o problema do desenvolvimento, não com uma “solução milagrosa”, mas permitindo que cada Município tenha condições, por meio da proposição de uma estrutura organizacional e de um procedimento subsequente para administrar esse processo, e, assim, conduzir o seu próprio desenvolvimento de maneira integrada e sustentável.

A partir dessas colocações, são apresentados, na Introdução, a especificação do problema de pesquisa, os objetivos que norteiam o presente estudo, a justificativa da escolha do tema para a elaboração do presente trabalho e a organização da pesquisa.

1.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Falar sobre promoção do desenvolvimento de Municípios em meio a tantas publicações e discussões na área parece inócuo e repetitivo, pois muito tem sido discutido e reformulado. Mas a verdade é que o desenvolvimento continua sendo concebido como meta principal das sociedades no mundo, uma vez que ele não acontece por acaso, e “soluções milagrosas” são utopias, ainda que nelas possa haver alguns componentes espontâneos. Entende-se, pois, a busca pelo desenvolvimento local como uma necessidade constante e variada, não apenas em suas fronteiras geográficas, mas na comunidade científica de forma geral – seja esta formada por entidades públicas ou privadas.

No Brasil, no caso dos governos locais, é necessário ter em vista o expressivo número de Municípios e a existência, entre eles, de grande diversidade de capacidade administrativa e institucional, econômica e financeira, além da diversidade de problemas sociais e ambientais. Como consequência, salienta o Instituto de Administração Municipal – IBAM (2002), as administrações municipais necessitam de pesquisas desenvolvidas nessa área, que lhes facilitem o acesso a novas práticas de trabalho, respeitando as especificidades locais.

Um dos problemas referentes ao grande número de Municípios brasileiros deve-se ao fato de a grande maioria dos Municípios ser de pequeno porte. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2003), de 1988 a 2001, o número de Municípios passou de 4.182 para 5.560. Do total dos Municípios existentes até 2001, 1.371 (24,66%) têm menos de 5 mil habitantes e 2.688 (48,35%) têm mais de 5 mil e menos de 20 mil habitantes. Juntos, somam 4.059 (73%) Municípios, os quais, entretanto, aglutinam apenas 19,48% da população do País. Depois de criados, a maioria desses Municípios não possui capacidade para gerar os impostos que lhe são tradicionalmente atribuídos (não têm atividade econômica forte e representam uma pequena parcela da população brasileira) e acabam tornando-se dependentes dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, o que dificulta o desenvolvimento e compromete a qualidade de vida local. Por outro lado, os Municípios maiores, apesar de terem atividade econômica forte, também apresentam sérios problemas, principalmente de ordem social e ambiental, oriundos, sobretudo, do grande contingente populacional que apresentam.

Aliados a esses, outros complexos aspectos de nosso País também devem ser considerados, tais como o fato de cada Município constituir um universo em si mesmo, sinalizando uma variedade de problemas existentes e ressaltando, com isso, a necessidade de

entender que as pessoas, em sua humanidade e esperança, devem ser os principais atores de todas as ações da administração pública.

Com base nisso, espera-se que esta pesquisa, muito além de retratar um esforço acadêmico, resulte numa concepção integrada da gestão pública, na qual se enfrentam os desafios de promover o desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante ações combinadas em diversos segmentos e setores, e por meio de decisões tomadas com a participação ativa de todos os interessados, com o objetivo maior de estimular o debate no interior das comunidades. Acredita-se que somente o debate franco, aberto e democrático permitirá construir os caminhos de um novo modelo de desenvolvimento para os Municípios brasileiros.

A experiência comprova a crescente importância de agentes promotores e do aporte de um conjunto de ações planejadas, públicas e privadas, que devem ser acionadas na própria localidade, induzindo os atores das diversas esferas a repensarem os seus problemas como forma de promover o desenvolvimento. Autores são unânimes em afirmar que hoje só se concebe a possibilidade de resolução dos problemas municipais pela ação conjugada e coordenada de todos os atores sociais: governo, sociedade civil organizada e setor privado.

Vergara e Corrêa (2004) corroboram essas questões quando descrevem que, para os Municípios concretizarem suas ações, é necessário que suas iniciativas (re)conheçam três aspectos: (a) elaboração de novos arranjos institucionais, principalmente pela construção do “Município-rede” – teia entre diferentes organizações, entidades e atores interessados no desenvolvimento integrado de determinada localidade; (b) complexa função de formular, implementar e avaliar políticas públicas locais que articulem os diversos segmentos do desenvolvimento local – humano, social, econômico, ambiental, político, tecnológico e organizacional; e (c) necessidade de convergir e integrar as ações públicas e privadas no sentido de alcançar os resultados efetivos de forma equitativa, usando tecnologias gerenciais diferenciadas. Segundo as referidas autoras, “lidar com esses três aspectos é um dos desafios que os governos locais devem enfrentar” (p.11).

Bossel (1999) também alerta que qualquer processo de desenvolvimento só é possível se os componentes do sistema e o próprio sistema como um todo funcionarem de maneira adequada. Por isso, é necessário identificar os elementos que forneçam informações essenciais e confiáveis sobre a viabilidade de cada um dos componentes do sistema e os procedimentos capazes de executá-los.

Diante do exposto e partindo do pressuposto de que é possível buscar soluções por meio da estruturação da forma de conduzir e administrar o desenvolvimento e de que ações conjuntas da sociedade podem transformar os Municípios rumo ao desenvolvimento necessário e desejado, objetiva-se, neste estudo, oferecer um conjunto de instrumental teórico e prático para a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios. Para

tanto, divide-se esse conjunto em duas grandes proposições. A primeira é a proposição de uma estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios, a qual deverá descrever um quadro referencial para análise e aplicação de indicadores de desenvolvimento sustentável, centrado no planejamento municipal, através da descrição dos elementos que interferem no desenvolvimento de Municípios (elementos do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento, da descrição dos Municípios e a definição de critérios para o desenvolvimento integrado e sustentável). E a segunda é a proposição de um procedimento para administrar esse processo, centrado na gestão participativa, através da definição dos atores participantes do processo e o que cabe a cada um executar; enfim, o que precisa ser feito para o Município evoluir na maneira desejada, descrita pela visão da própria sociedade.

Assim, coloca-se como tema de pesquisa a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, e cria-se, para tal investigação, a seguinte pergunta:

É possível propor uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrá-la que, juntos, possibilitem a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa consiste em propor uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrá-la que, juntos, possibilitem a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios.

Com a finalidade de atender ao objetivo geral e responder à pergunta de pesquisa, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e descrever os indicadores de desenvolvimento sustentável.
- b) Propor uma estrutura organizacional para o processo do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios.
- c) Propor um procedimento para administrar a estrutura identificada como necessária, visando à promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios.

1.3 JUSTIFICATIVAS

O referencial teórico-metodológico demonstra que a diversidade nas abordagens existentes sobre o desenvolvimento está relacionada ao fato de que a sua promoção é um objetivo histórico da humanidade, assim como buscar meios capazes de estimulá-lo tem sido a meta de gerações e gerações, como forma de melhorar a qualidade de vida da sociedade em geral. Nas últimas décadas, os fluxos globais – decorrentes das mudanças científicas e

tecnológicas – e os graves problemas sociais transformaram, ainda mais, as formas de conduzir o desenvolvimento. Dentre outras questões, o espaço local tornou-se a chave para o desenvolvimento global; não é mais suficiente definir o desenvolvimento somente por critérios econômicos, devendo ser consideradas também as questões sociais, ambientais e institucionais. Por isso, é necessário atualmente compreender melhor as mudanças pelas quais passou o conceito de desenvolvimento, suas características, suas variáveis e indicadores, para que se possa buscar, com sua compreensão e aplicação, orientações para os problemas existentes, visando a melhorias na qualidade de vida.

Uma das principais finalidades deste estudo é diagnosticar essa evolução do desenvolvimento e a de seus indicadores, para fazer com que, por meio de uma nova visão, as antigas e novas características sejam aplicadas para resolver os problemas enfrentados pelos Municípios. Assim, formulou-se uma proposta de uma estrutura organizacional e de um procedimento subsequente para administrá-la, cuja aplicação possibilita aos próprios Municípios tomarem suas decisões e tentarem resolver os seus problemas, de forma pensada, organizada, integrada e participativa.

Presume-se que cada Município possa avançar em direção ao desenvolvimento integrado e sustentável, independentemente do seu ponto de partida, e que a extensão desse caminho é, de alguma forma, irrelevante. O importante é que as ações adotadas tenham como base uma proposta sólida e que seja apropriada para apoiar os gestores públicos em seus esforços de atingir os objetivos pretendidos, no sentido de desenvolver os Municípios.

Por meio da revisão da literatura constata-se também que muitos temas e trabalhos têm sido discutidos e publicados acerca de gestão pública, principalmente municipal. Muitas dessas publicações criam e utilizam indicadores e índices para comparar, analisar e avaliar o desenvolvimento. No entanto, praticamente inexitem publicações que mostrem uma forma orientada de desenvolver os Municípios, utilizando variáveis, indicadores, critérios e demais elementos para estruturar o processo e que apresentem procedimentos para administrá-lo, dando condições para que cada Município conduza o seu próprio desenvolvimento. Quando essas publicações ocorrem, normalmente estão relacionadas a um estudo de caso de determinado Município, ou de grandes cidades, constituindo-se em proposta prática, voltada à realidade analisada. Assim, suprir essa lacuna, ainda que de forma despreziosa, é também objetivo desta tese.

Desta forma, esse estudo torna-se relevante não apenas pela contribuição científica que possa trazer na área de gestão municipal, caracterizada como um dos maiores desafios técnicos e políticos do século XXI, mas também por vislumbrar possíveis aplicações práticas futuras, mostrando uma forma segundo a qual os Municípios possam se desenvolver adequadamente e de maneira controlada, promovendo equidade política, econômica, social e ambiental, com a participação da sociedade organizada nas decisões das ações do poder

público, como determina o moderno conceito de desenvolvimento e de cidadania. Afinal, é necessário propor formas diferentes de organização municipal que visem à promoção do seu desenvolvimento, reconhecendo que ninguém tem acesso à verdade definitiva, uma vez que “nossa compreensão do mundo em que vivemos é intrinsecamente imperfeita e a sociedade perfeita é algo inatingível”, como afirma Karl Popper (*apud* SOROS, 1999, p.11). Segundo o autor, a segunda melhor alternativa seria: “uma sociedade imperfeita que, no entanto, seja capaz de aprimoramentos infinitos”.

1.4 COMPOSIÇÃO DA PESQUISA

Considerando o problema de pesquisa apresentado e os objetivos mencionados, a tese ficou dividida em seis capítulos. Neste **primeiro capítulo** apresentam-se, sucintamente, a temática a ser explorada, o problema a ser investigado, os objetivos a serem alcançados, os argumentos que justificam a sua realização e a composição da pesquisa.

A metodologia que norteia esta pesquisa está explicitada no **segundo capítulo**, e versa sobre a natureza da pesquisa, seus pressupostos teórico-críticos, a coleta, o tratamento e a análise dos dados, encerrando-se com as limitações relativas ao tipo de trabalho realizado.

O **terceiro capítulo** contém a base teórico-empírica que serve de fundamento para o estudo. Está dividido em duas partes, as quais procuram enfatizar as idéias e experiências de vários autores que pesquisam questões relativas ao “desenvolvimento” e aos “Municípios brasileiros”. Na primeira parte, o desenvolvimento é revisitado desde a sua forma primitiva até ao que hoje é denominado de desenvolvimento local, com o objetivo de contextualizar a evolução de seus conceitos e de suas características e de indicar as questões fundamentais a serem consideradas no contexto atual. Na segunda parte, são caracterizados e analisados os Municípios brasileiros, desde o seu desenvolvimento histórico até a análise de seus problemas, a qual é realizada por meio do uso de indicadores divulgados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo IBGE. Por último, são feitas considerações sobre o capítulo, as quais relacionam a literatura descrita com o problema, os objetivos e as justificativas consideradas.

No **quarto capítulo**, descrevem-se, de forma resumida, a evolução e a avaliação do desenvolvimento, desde a utilização de indicadores econômicos até o uso de indicadores de desenvolvimento sustentável. Abordam-se também conceitos e aspectos pertinentes ao que se convencionou chamar de segmentos, setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável, assim como se apresenta a relação dos indicadores mais importantes em nível internacional.

O **quinto capítulo** apresenta a proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios. Primeiramente, são definidas algumas condições para a proposição

da estrutura organizacional e do procedimento subsequente. Em seguida, para a elaboração da estrutura, são identificados e descritos os elementos que interferem no desenvolvimento de Municípios, por meio dos elementos do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento de Municípios e da descrição dos Municípios, a qual foi elaborada com base na relação dos indicadores de desenvolvimento sustentável apresentada no quarto capítulo e na identificação, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, das variáveis e dos indicadores que descrevem propriamente os Municípios. Na seqüência, são definidos os indicadores de desenvolvimento sustentável que representam os critérios e, por último, é definida a estrutura organizacional propriamente dita. Um procedimento para administrar o processo de desenvolvimento é então proposto: com base na gestão municipal participativa, são definidos os atores que participam do processo e qual a função a ser exercida por eles, sugerindo, inclusive, a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento.

Finalmente, no **sexto capítulo**, são registradas as conclusões do trabalho e as recomendações para a realização de futuros estudos sobre a temática explorada.

2 METODOLOGIA

2.1 NATUREZA DA PESQUISA

Para desenvolver este estudo, optou-se por uma pesquisa exploratório-descritiva, com caráter histórico e abordagens qualitativas.

As pesquisas exploratórias, segundo Gil (1989, 1995, 2002) e Cervo e Bervian (2002), ajudam na realização de descrições precisas, esclarecem e modificam conceitos e idéias, facilitando a determinação das relações existentes entre os elementos estudados, por meio da exploração do material bibliográfico e documental que o pesquisador tem em mãos. Aproximam-se, pois, das pesquisas descritivas, as quais, segundo Best (1972), delineiam aquilo que é – abordam os aspectos de descrição, registro, análise, interpretação e correlação de fatos ou fenômenos (variáveis) sem a sua manipulação, além de buscar o conhecimento das diversas situações e relações que ocorrem na vida social, ambiental, econômica, política e demais aspectos do comportamento humano, tais como de grupos e comunidades mais complexas, visão corroborada por Gil (1989, 1995, 2002), Henriques e Medeiros (2001) e Cervo e Bervian (2002).

Neste estudo, pelo fato de se propor uma simulação teórica, a pesquisa exploratória tem como finalidade uma vasta exploração da literatura e de documentos existentes na área do desenvolvimento e sobre os Municípios brasileiros, para que, através da pesquisa descritiva, possam ser descritas as características do desenvolvimento da humanidade e dos Municípios brasileiros. Busca, também, descrever as variáveis e os indicadores de desenvolvimento sustentável e os elementos que interferem no desenvolvimento de Municípios, objetivando fornecer elementos que, quando analisados, interpretados e correlacionados, permitam elaborar propostas de ações transformadoras sobre o desenvolvimento de Municípios, proporcionando uma nova visão para orientar o problema, sem, no entanto, serem estabelecidas hipóteses, apenas pressupostos teórico-críticos.

A pesquisa descritiva é também denominada de não experimental, porque não implica a reprodução de forma controlada de nenhum fato ou fenômeno com o escopo de descobrir os fatores que o produzem ou são por eles produzidos. Estuda, sim, as relações entre duas ou mais variáveis de um dado fenômeno, sem manipulá-las, e tenta localizar situações ou condições existentes, espontâneas, no seu *habitat* natural, constatando e avaliando o tipo de relação (KÖCHE, 1982). Kerlinger (1975) acrescenta que, neste tipo de pesquisa, há maior espontaneidade e naturalidade, além de maior grau de generalização que na pesquisa experimental.

Esta pesquisa tem também caráter histórico, pois, conforme Marconi e Lakatos (1982), a pesquisa histórica descreve o que era, dentro de um processo que envolve quatro aspectos:

investigação, registro, análise e interpretação de fatos ocorridos no passado para, por meio de generalizações, compreender o presente e antever o futuro.

Para Fachin (2001, p.39), “o método histórico compreende a passagem da descrição para a explicação de uma situação do passado, segundo paradigmas e categorias políticas, econômicas, culturais, psicológicas, sociais, entre outras”. O método histórico investiga fatos e eventos ocorridos no passado, visando à verificação de possíveis projeções de sua influência na sociedade contemporânea. Constitui um entrelaçamento de processos sociais que faculta investigações dos fenômenos (fatos ou eventos), numa perspectiva que possibilita o conhecimento de suas causas e de seus efeitos.

Ainda para Fachin (2001), a pesquisa histórica parte da premissa de que as atuais formas de vida da sociedade, em todos os seus aspectos, sofreram a influência de uma sociedade anterior. Assim, o método histórico pode chegar às origens dessa sociedade para compreender sua natureza e função, suas alterações que, no decorrer do tempo, foram marcadas pelo contexto cultural de cada época. O método da abordagem histórica examina os eventos sob a ótica da temporalidade, determinada em eras, épocas, períodos, séculos, anos, meses, dias, etc. Através da história, procura-se, portanto, saber o que foi ou o que aconteceu.

Todas essas questões sobre o método histórico são resumidas por Richardson *et al.* (1985, p.182), segundo os quais esse método “consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico”, o que, nesta pesquisa, recaiu sobre a evolução do desenvolvimento da humanidade e dos Municípios brasileiros, dos quais se investigaram principais características, elementos e definições que, em conjunto com os demais elementos considerados (do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento, da descrição dos municípios) e com os critérios, serviram de base para propor a estrutura organizacional e o procedimento subsequente para administrar o desenvolvimento integrado e sustentável desses Municípios.

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, cujo teor foi dado pelo referencial teórico e documental no qual se apoiou o pesquisador. Daí a importância de o pesquisador, ao escolher este caminho, empreender uma série de leituras sobre o assunto da pesquisa para relatar detalhadamente o que os diferentes autores e especialistas escrevem sobre ele, estabelecendo, a partir daí, uma série de correlações e dando, ao final, seu ponto de vista conclusivo (GUIZOTTI, 1998). A abordagem qualitativa, a partir da segunda etapa do trabalho, refere-se à identificação, seleção e interpretação dos indicadores de desenvolvimento sustentável, assim como à análise dos elementos e dos critérios que orientam o desenvolvimento de Municípios de forma integrada e sustentável, e à proposição da estrutura organizacional e do procedimento subsequente para administrar o processo desse desenvolvimento, o que pode ser visualizado na Ilustração 1, no item 2.3.

Segundo Guizotti (1998), a pesquisa qualitativa tem como objetivo, em geral, provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência, pelo próprio pesquisador, de seus problemas e das condições que os produzem, visando à elaboração dos meios e estratégias de resolvê-los. O autor acrescenta que este tipo de abordagem pressupõe, quanto à identificação e à delimitação do problema, uma completa imersão do pesquisador no contexto, no passado e nas circunstâncias atuais que contribuem para a geração do problema – o que foi realizado nesta pesquisa pela imersão na literatura e documentos relacionados ao assunto.

Porém, há de se ressaltar que, embora esta seja uma pesquisa de caráter qualitativo, dada a simulação teórica realizada, ela visa, na sua aplicação, a quantificação e a mensuração das variáveis e dos indicadores de desenvolvimento sustentável como forma de validar a proposta, tanto na pretensão de analisar a realidade apresentada pelos Municípios brasileiros como na busca de soluções para os problemas existentes.

2.2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-CRÍTICOS

Este trabalho de pesquisa, alicerçado num vasto referencial teórico e documental, busca, desde seu início, a partir da evolução do desenvolvimento da humanidade e dos Municípios brasileiros, a base para elaborar sua proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios.

Esta investigação procura, então, responder ao problema de pesquisa para alcançar o objetivo geral, fundamentando-se nos seguintes pressupostos teórico-críticos:

- a) o critério econômico tende a não mais definir sozinho o processo de desenvolvimento, dados os problemas sociais e ambientais dele decorrentes;
- b) o desenvolvimento integrado e sustentável tende a considerar a visão integrada e sistêmica dos segmentos econômico, social e ambiental, os quais são alicerçados pelos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal;
- c) a transformação dos espaços locais, por modificações estruturais e comportamentais, tende a torná-los a chave para o desenvolvimento nacional e global;
- d) o desenvolvimento não pode mais ser pensado de forma ocasional, mas sim de forma organizada, planejada, integrada, sustentada e participativa, o que tende a fazer do planejamento e da gestão participativa, um dos melhores instrumentos para a ação política e social;
- e) a utilização da estrutura organizacional e do procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios aqui propostos, depende do entendimento de sua necessidade por parte de seus

representantes (governo e sociedade civil) e do rompimento de barreiras político-culturais;

- f) a simulação teórica apresentada tende a indicar a possibilidade de sucesso da proposta, mas não apresenta experimento que comprove a intensidade dos seus efeitos para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios na prática.

2.3 COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados utilizados neste estudo são do tipo secundário, os quais, de acordo com Marconi e Lakatos (1996), são dados disponíveis ao pesquisador e contidos em livros, artigos, relatórios, regulamentos, atas, normas, documentos eletrônicos, entre outros, ou seja, “dados já coletados e documentados”, conforme complementa Bittar (2002, p.195).

A utilização de dados já coletados e de documentos torna-se particularmente importante nesta pesquisa, uma vez que o problema requer informações e dados muito dispersos pelo espaço, como é o caso dos indicadores de desenvolvimento sustentável existentes em nível nacional e internacional e, também, a busca de informações ou dados sobre os problemas do desenvolvimento dos 5.560 Municípios brasileiros. Os dados secundários são também indispensáveis nos estudos que, como este, requerem informações históricas, uma vez que não há outra maneira de conhecer os fatos passados, senão com base nesse tipo de dados.

Do ponto de vista da metodologia, primeiramente, a coleta de dados foi realizada pelo procedimento usual de levantamento e revisão de fontes bibliográficas disponíveis na literatura técnica e especializada que, direta ou indiretamente, contém informações sobre o desenvolvimento da humanidade e sobre os Municípios brasileiros, assim como de outros fatores relacionados com as questões do estudo examinadas ao longo do tempo, como foi o caso dos elementos do processo de planejamento e do problema do desenvolvimento. Foram consultados livros, dissertações, teses, artigos, revistas, jornais, *sites* da Internet e documentos relacionados ao objeto de pesquisa.

A partir da visão abrangente sobre o assunto, realizou-se seleção, síntese e julgamento das informações e dos dados considerados relevantes, com base na técnica de análise documental, – a qual supõe o estudo dos manifestos que registram a ocorrência dos fenômenos e as idéias motivadas por eles (CARMO NETO, 1996).

Segundo o referido autor, o tipo de pesquisa aqui realizada também se baseia na análise de conteúdo, uma vez que este tipo de análise representa um dos papéis mais importantes na análise de textos, pois implica uma dupla leitura: uma primeira, leiga, cujos símbolos têm significado corrente, e uma segunda, cuja interpretação faz brotar uma nova dimensão do

texto. Para o autor, a análise de conteúdo, por ser um esforço no sentido da interpretação, situa-se entre o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade.

Essas técnicas foram empregadas com o objetivo de reduzir o amplo volume de informações e dados levantados a algumas características particulares ou categorias de conceitos que permitam a passagem dos elementos descritivos à interpretação. Um estudo minucioso do conteúdo do material organizado permitiu, então, a extração de tendências claras e a formulação de conclusões.

Na Ilustração 1, a seguir, podem ser observadas as três grandes etapas consideradas no desenvolvimento deste estudo, com a utilização dos métodos e técnicas anteriormente descritos, assim como as atividades realizadas e os resultados obtidos.

A primeira etapa forma a base teórico-empírica do estudo a partir da contextualização e caracterização da evolução do desenvolvimento da humanidade e da caracterização e análise dos Municípios brasileiros. Ainda nesta etapa, são construídas duas listagens preliminares de variáveis e indicadores (não incluídas na pesquisa). A primeira delas é baseada na literatura nacional e internacional sobre variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável; a segunda é baseada na literatura e em documentos municipais que tratem das variáveis e indicadores que descrevem os Municípios.

Na segunda etapa, relativa ao primeiro objetivo específico, são caracterizadas as formas de avaliação do desenvolvimento e relacionados os indicadores de desenvolvimento sustentável listados em seus respectivos segmentos, setores e pelas variáveis que compõem esses indicadores.

A terceira etapa refere-se aos demais objetivos específicos e está relacionada especificamente à elaboração da proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, por meio da proposição de uma estrutura organizacional e de um procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento, resultante da identificação dos elementos do processo de planejamento, dos elementos do problema do desenvolvimento, dos elementos da descrição dos Municípios, da definição de critérios para o desenvolvimento almejado e da definição dos atores participantes do processo e suas funções.

A partir da consecução das etapas descritas, pretende-se responder o problema de pesquisa, atendendo ao objetivo geral e aos objetivos específicos relacionados.

ETAPA	ATIVIDADE	DESCRIÇÃO	RESULTADOS
I	Pesquisa Bibliográfica	Contextualização e caracterização da evolução do desenvolvimento da humanidade	Capítulo 3, Seção 3.2 - Desenvolvimento
	Pesquisa Bibliográfica e Documental	Caracterização do desenvolvimento dos municípios brasileiros e análise de seus problemas	Capítulo 3, Seção 3.3 – Municípios Brasileiros
	Pesquisa Bibliográfica	Identificação das variáveis e dos indicadores de desenvolvimento sustentável, reconhecidos pela literatura nacional e internacional	Listagem preliminar de variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável (não incluída na pesquisa)
	Pesquisa Bibliográfica e Documental	Identificação das variáveis e dos indicadores que descrevem os municípios	Listagem preliminar de variáveis e indicadores que descrevem os Municípios (não incluída na pesquisa)
II	Pesquisa Bibliográfica	Caracterização das formas de avaliação do desenvolvimento	Capítulo 4, Seção 4.2 - Evolução e Avaliação do Desenvolvimento
	Definição dos termos-chave utilizados na relação de indicadores de desenvolvimento sustentável	Identificação e definição dos termos-chave utilizados para enquadrar os indicadores de desenvolvimento sustentável, dada a variedade existente na literatura	Capítulo 4, Seção 4.3 – Segmentos, Setores, Variáveis e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
	Relação dos Segmentos, Setores, Variáveis e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável	Construção das Ilustrações 7, 8, 9 e 10, com base na listagem preliminar de variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável, considerando os quatro Segmentos principais	Subseções 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3 e 4.3.4 - Segmentos Social, Econômico, Ambiental e Institucional, respectivamente
III	Proposição da Estrutura Organizacional para o Processo de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Municípios (Capítulo 5, Seção 5.3)	Descrição dos elementos do processo de planejamento e do problema do desenvolvimento que interferem no desenvolvimento de municípios	Subseção 5.3.1 e 5.3.2 – Elementos do Processo de Planejamento e Elementos do Problema do Desenvolvimento
		Relação dos elementos que juntos descrevem os municípios, por meio da análise comparativa da listagem preliminar que descreve os municípios e da relação descrita nas Ilustrações 7, 8, 9 e 10.	Subseção 5.3.3 – Elementos da Descrição dos Municípios
		Definição dos critérios por meio de uma relação de indicadores de desenvolvimento sustentável, uma vez que, dado o seu grande número, foi inviável agrupá-los em uma única função para cada segmento.	Subseção 5.3.4 – Definição de Critérios para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável
		Definição da estrutura organizacional proposta com base nos elementos e nos indicadores que representam os critérios	Subseção 5.3.5 – Definição da Estrutura Organizacional Proposta
	Proposição do Procedimento Subseqüente para Administrar o Processo de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Municípios	Com base na estrutura organizacional proposta e na gestão municipal participativa, é definido como os atores participam do processo, é instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento e é descrita sua organização estrutural	Capítulo 5, Seção 5.4 – Procedimento para Administrar o Processo de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Municípios

Ilustração 1 – Quadro representativo das etapas da pesquisa. Fonte: o Autor.

2.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As restrições referentes aos métodos e às técnicas predominantemente adotados, condicionados pela coleta de dados secundários, podem ser destacadas como as principais limitações desta pesquisa. Porém, ressalte-se a inviabilidade operacional de se coletarem informações primárias sobre a maioria dos indicadores de desenvolvimento sustentável em nível nacional e internacional e dados sobre a maioria dos Municípios brasileiros, uma vez que a finalidade da pesquisa era diagnosticar a evolução do próprio desenvolvimento e de seus indicadores, para fazer com que as novas características sejam aplicadas e possam resolver os problemas enfrentados pelos Municípios.

Importa ressaltar, também, que a pesquisa não é direcionada a um ou outro Município, mas possui como objetivo contribuir com uma proposta para que os próprios Municípios, baseados nela, tentem resolver os seus problemas de desenvolvimento, de forma pensada, organizada, integrada e participativa. Daí a justificativa da não-utilização do estudo de caso como método de pesquisa, dado que os resultados seriam restritivos e particularizantes, impossibilitando a generalização dos mesmos.

Outro fator limitante, em relação à utilização de dados secundários, refere-se ao fato de que essas fontes podem apresentar dados coletados ou processados de forma equivocada. Assim, um trabalho fundamentado nelas tenderá a reduzir ou mesmo a ampliar seus erros. Para minimizar esta possibilidade, levou-se em consideração, durante a escolha das fontes de pesquisa, determinar a origem, a oficialidade e o veículo de divulgação da informação, além de analisar em profundidade cada informação para descobrir incoerências ou contradições. Foi a partir desse inventário de dados e informações que foram sedimentadas as idéias para a construção do trabalho, sejam elas descritivas, interpretativas, analíticas, críticas ou conclusivas.

Ainda na adoção da técnica de análise de dados secundários, outro aspecto refere-se à sua subjetividade intrínseca. Mesmo com o rigor empreendido na tentativa de manter a objetividade na sua aplicação, em consonância com a perspectiva teórica previamente delineada, não se pode assegurar a isenção de manifestações oriundas da percepção do próprio pesquisador.

A proposição de uma estrutura organizacional e de um procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, baseada na literatura e documentação pesquisadas, também apresentou limitações, uma vez que não se esgotaram as possibilidades do tema em questão, sendo impossível manipular todos os elementos ou variáveis que possam influenciar esse processo. Outros tantos indicadores, elementos estruturais e procedimentos de administração também poderiam ter sido utilizados para orientar esse desenvolvimento. Ressalte-se, no entanto, que a proposta restringe-se ao alcance dos objetivos estabelecidos para esta investigação.

Na definição da estrutura organizacional proposta, um fator limitante foi a definição dos critérios, tendo-se tornado inviável agrupá-los em uma única função que servisse de parâmetro para os Municípios definirem suas metas. Outro fator limitante é a não-existência de dados estatísticos sobre os indicadores de desenvolvimento sustentável da grande maioria dos Municípios brasileiros, o que dificulta a aplicação de programas mais sofisticados que poderiam resultar na definição de critérios.

No tocante às limitações da pesquisa, finalmente, cumpre destacar que a simulação teórica indica a possibilidade de sucesso da proposta, mas não apresenta experimento real que comprove a intensidade dos efeitos das correlações no desenvolvimento integrado e sustentável dos Municípios. Essa comprovação poderá ser buscada em trabalhos futuros, uma vez que exige uma pesquisa de longo prazo.

3 EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA HUMANIDADE E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO

Ao longo da história da humanidade, e de maneiras diferentes, as sociedades buscam incessantemente o desenvolvimento. O que era uma questão de sobrevivência para os primeiros agrupamentos humanos, considerados selvagens ou primitivos, passou a ser tratado como questões filosóficas, políticas, econômicas, sociais e ambientais pelos agrupamentos humanos considerados civilizados, ou pelo menos considerados com alto grau de organização. O conceito e as formas de se buscar o desenvolvimento evoluíram junto com a idéia de organização e progresso, continuam sendo questionados e se tornaram a meta principal das sociedades que buscam uma melhor qualidade de vida presente e futura para seus habitantes.

No Brasil, os Municípios constituem uma rede dotada de grande potencialidade para o desenvolvimento. Entretanto, dadas as dimensões continentais, as diferentes formas de colonização, as tradições centenárias de centralização federalista e as dificuldades de desenvolvimento do próprio País, os Municípios têm enfrentado problemas diversos para promover seu desenvolvimento.

É preciso reconhecer que, para o enfrentamento desses problemas, são necessárias novas soluções, algumas delas audazes, as quais os Municípios nem sempre estão em condições de oferecer, uma vez que existe a demanda cada vez maior de todo tipo de serviços públicos, sem a contrapartida de repasse de recursos financeiros. Muitas dessas soluções também dependem de reformas de base e da capacitação dos Municípios para atuarem localmente, e dos programas regionais e nacionais de desenvolvimento.

Desta forma, levando-se em consideração o problema de pesquisa e os objetivos formulados, o presente estudo adota, como base teórico-empírica, uma revisão de literatura enfocando os aspectos referentes a “desenvolvimento” e à evolução de suas idéias, conceitos e formas de avaliação, situando-os, sempre que possível, num breve contexto histórico da humanidade. Apresenta, ainda, aspectos referentes à caracterização dos Municípios brasileiros e seus principais problemas, como forma de viabilizar a definição da proposta apresentada, visando à melhoria da qualidade de vida de seus munícipes e de todos os brasileiros.

3.2 DESENVOLVIMENTO

Há diversas opções a serem consideradas quando a proposta é escrever sobre um tema tão amplo como o desenvolvimento. Por isso, acredita-se que rever algumas idéias e conceitos

sobre o termo é o ponto de partida para analisar o desenvolvimento e suas concepções, ou seja, o que levou a humanidade a passar da forma primitiva para uma forma civilizada de vida, a viver em comunidades, formando sociedades com aspirações filosóficas, políticas, econômicas, sociais e culturais; assim como o que levou a humanidade a repensar essas realizações, incluindo preocupações de ordem ambiental até recentemente relegadas a planos inferiores.

Autores especializados nessa área são unânimes em afirmar que para **desenvolver** é necessário passar por um processo de crescimento, diferenciação ou evolução por alterações sucessivas, de um estágio menos perfeito a um estágio mais perfeito ou mais altamente organizado; ou seja, é preciso melhorar gradualmente as condições econômicas e culturais da humanidade, de uma nação ou comunidade, o que se pode ser resumido como uma passagem gradual de um estágio inferior a um estágio mais aperfeiçoado.

A partir dessas colocações, o desenvolvimento da humanidade pode ser analisado, uma vez que a história evolui por alterações sucessivas, graduais e incessantes das condições sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais. O estágio inicial da evolução da humanidade, denominado de **Desenvolvimento Natural**, trazia a satisfação das necessidades como meta principal; essa “satisfação das necessidades” foi um dos grandes motivos que impulsionaram a sociedade nessa fase.

Com o passar do tempo, essas necessidades, aliadas à busca pelo poder e pela riqueza, mudaram o perfil da humanidade, e essa nova fase passou a ser caracterizada como o início do **Desenvolvimento Capitalista**, em que a busca do **Crescimento Econômico** passou a ser o primeiro objetivo da maioria dos países. A busca incessante pelo crescimento gerou um grande número de problemas em meio à sociedade, precisando ser revisto e ampliado para o chamado **Desenvolvimento Econômico**, conceito que já incorporava preocupações de ordem social e cultural.

Os custos do crescimento também levaram, paralelamente, ao surgimento de outras teorias como a **Economia do Bem-Estar** que se preocupava com questões relacionadas ao **Desenvolvimento Social**. No entanto, apesar desses avanços, novas críticas continuaram surgindo e, desta vez, relacionadas à irresponsabilidade com que a humanidade enfrentava o desenvolvimento em relação ao meio ambiente. Com as novas discussões, surgiram novos conceitos, tais como **Economia do Meio Ambiente**, **Economia Ecológica** e **Ecodesenvolvimento**, os quais conduziram ao chamado **Desenvolvimento Sustentável**.

Em meio a tudo isso, o século XXI, o da **globalização** da economia e de todo tipo de atividades e processos, também deverá confirmar o **desenvolvimento local** como o “motor” do desenvolvimento da humanidade, uma vez que os Municípios não são mais do que os receptores e contendores (e muitas vezes solucionadores) dos problemas do País.

Ressalta-se que as fases, etapas ou períodos do progresso ou desenvolvimento da humanidade e os conceitos e idéias aqui descritos não constituem períodos históricos ou temas claramente delimitados, mas uma maneira de descrever, genericamente, as etapas fundamentais da evolução da sociedade e, conseqüentemente, das idéias acerca do desenvolvimento e de seus problemas, as quais funcionaram e funcionam como molas propulsoras do próprio desenvolvimento da humanidade em busca de melhorias e aprimoramentos contínuos.

3.2.1 Do Desenvolvimento Natural ao Desenvolvimento Capitalista¹

Nos primórdios da humanidade, o progresso do homem foi muito lento uma vez que a luta pela sobrevivência tomava quase todo o seu tempo. A vida primitiva, isolada diante da natureza, e, posteriormente, a da tribo e a do clã, revestia-se de grande simplicidade, uma vez que as necessidades eram mínimas, a atividade era predatória e a provisão, embrionária. O homem vivia do que a natureza lhe oferecia e, por isso, estava sempre obrigado a constante nomadismo (vida sem moradia fixa). A caça foi o primeiro degrau para a ascensão do homem no processo de desenvolvimento. Mais tarde ele atingiu novo degrau na escala evolutiva, utilizando-se da pesca, que, por sua vez, fornecia-lhe uma alimentação mais abundante, sem o perigo de despovoar os mares ou rios (como a caça nas matas ou florestas). Isso permitiu, então, que as populações primitivas se tornassem mais densas e sedentárias, trazendo novas conseqüências sociais.

Foi nessa época que surgiram os primeiros indícios de sociedade, conforme acentua Nunes (1934, p.51), pois “o caráter de permanência do conjunto é um elemento necessário à concepção desta”. E, de fato, acrescenta Gastaldi (2003, p.69), “a sociedade somente poderá existir com esse caráter de permanência coletiva”. Organizar-se em sociedade era fundamental porque o homem precisava, para sobreviver, além da alimentação, defender-se dos inimigos e abrigar-se contra as hostilidades do tempo e do clima, dificuldades essas satisfeitas pela utilização de cavernas, de peles de animais selvagens e de outros elementos também encontrados livremente na natureza. Essa adaptação às condições do *habitat* e o desenvolvimento de outros meios de sobrevivência foram tarefas difíceis, naquele estágio da cultura humana. A cultura a que nos referimos é aquela compreendida, por vários autores, como a maneira de viver de um povo: sua língua, sua religião, seus costumes, sua alimentação, sua organização econômica e política, suas tradições e lendas.

Com o passar do tempo, os grupos humanos passaram de caçadores/pescadores a pastores; evoluíram da simples cata ou primitiva colheita e pesca para a agricultura e a domesticação de animais. Surge, então, a fase agrária, e o trabalho agrícola passou a preponderar nas

¹ No que diz respeito aos fatos históricos da evolução da humanidade, este item foi elaborado com base na comparação das contribuições sobre o tema de diversos autores, a saber: Lobo (1975), Esaú e Pinto (1977), Santos (1977), Lucci (1979), Cáceres (1988), Gastaldi (2003) e Souza (2003).

economias dos diferentes povos. De posse dos primitivos instrumentos necessários ao preparo da terra e com a expansão da utilização dos animais, os quais passam a ser instrumentos primordiais empregados no terreno da atividade produtiva, os grupos humanos são auxiliados na consecução de meios indispensáveis à satisfação das necessidades crescentes a cada dia. Atenuadas as lutas entre os diferentes grupos, posteriormente, eles passaram a se dedicar à realização dos trabalhos mais diretamente relacionados a essa satisfação das necessidades, porém sem trocas, nem comércio.

Com o regime agrário começavam a se formar as primeiras civilizações, com qualidades próprias de vida material e espiritual, e a surgir um dos institutos mais transcendentais para o progresso da humanidade, o da propriedade privada, uma vez que o homem passou a fixar-se em definitivo ao solo. Com os primeiros agrupamentos humanos bem definidos, formados por pessoas ligadas por interesses comuns, surgiram as comunidades cada vez maiores e mais bem estruturadas, denominadas de vilas, o berço das cidades (*polis*). As comunidades primitivas constituíram o início da vida em sociedade, caracterizado pelo coletivismo (exploração comum das fontes de produção econômica).

Posteriormente, tem início a especialização e a definição de novas funções dentro dos grupos, tais como agricultores, pastores, artesãos, guerreiros e sacerdotes, ampliando-se assim a divisão do trabalho e o escambo. Este último foi gradativamente aperfeiçoado com instrumentos engenhosos, especialmente com a moeda ou as mercadorias intermediárias das trocas, servindo de instrumento aferidor dos valores das mercadorias permutadas. Como os líderes das comunidades geralmente se impunham pela força, o homem também passou a crer numa proteção superior para o grupo no qual vivia e procurou símbolos para expressar essa crença.

A necessidade de defesa levou as antigas vilas ao aperfeiçoamento dos primitivos sistemas de fortificações, tanto de muros como de casas, substituindo materiais facilmente incendiáveis por pedras, o que resultou em construções sólidas e seguras. Assim surgiram as primeiras cidades permanentes, em torno das quais se erguiam as grandes muralhas. Cada uma dessas cidades, com as terras ao seu redor, constituía um pequeno Estado, dotado de governo próprio e independente, a cuja testa geralmente se encontrava um rei que partilhava o poder com a classe sacerdotal. A cidade se transformou numa área cultural em que a língua, a religião e os costumes davam unidade à população que nela vivia. O culto dos mortos tornou-se mais importante e, aos poucos, o homem organizou também alguns princípios religiosos que se tornaram fundamentais para a união do grupo e o fortalecimento do Estado.

Muitas dessas minúsculas nações, especialmente depois que se desenvolveu o comércio, entregaram-se a conquistas, levadas pela ânsia de conseguir seu domínio sobre a maior área de terras possível. E quando as tendências expansionistas de uma cidade se chocavam com os interesses das povoações vizinhas, tornava-se inevitável a guerra (tal como acontece entre as

nações contemporâneas). Dessas lutas resultava o fato de algumas cidades irem vencendo sucessivamente várias outras, apoderando-se de seus territórios, escravizando parte da população e subtendo-a a seu domínio. Assim foram se constituindo os primeiros impérios, entendendo-se por esta palavra, em História, vastas superfícies de terras, compreendendo diversas cidades e obedecendo a um governo único, o que mais tarde deu origem à formação dos Estados Nacionais ou Nações.

Nesse período, sob idéias filosófico-religiosas e político-institucionais, tinha início a mais longa fase na história da humanidade, conhecida por Idade Média, medievalismo ou sistema feudal, que perdurou por dez séculos – até a era do Renascimento e das grandes descobertas. Voltava a prevalecer a economia rural e artesanal, desenvolvida em pequenos feudos, ducados e baronias, em geral em sistema de auto-suficiência.

Imperava, nesses agrupamentos isolados pela deficiência dos meios de transporte, apurado espírito religioso, com autoridade absoluta da Igreja. A partir do século XIII, surgiram as corporações de artes e ofícios, organizações que congregavam patrões e empregados, denominados mestres, aprendizes e artífices. Prevalencia a organização corporativa, sob os ditames da moral religiosa, traduzida nos princípios da doutrina canônica, preceituando os princípios éticos da justiça comutativa, com base no “justo salário, justo preço e justo lucro”. A partir do século XV, ocorre um retorno à economia urbana, com a atividade artesanal e empresarial.

Com essa passagem da fase agrária para a urbana, com comunidades definidas e com grupos familiares estáveis, houve um acentuado progresso na organização jurídico-econômica devido à imprescindível necessidade de regular as relações, agora derivadas do comércio e da troca, bem como os direitos desmembrados da propriedade e da sucessão hereditária. Logo mais, com a solidariedade dos interesses provenientes da estabilidade social, econômica e do trabalho, bem como dos sentimentos humanos afetivos cada vez mais acentuados, depara-se com os embriões da organização política, que evolui da economia essencialmente comunista para a privada, quando os instrumentos de produção deixam de pertencer à comunidade, passando para as mãos dos indivíduos até a fase político-econômica do capitalismo ser atingida.

No terreno da produção, percebe-se, aos poucos, a diferença entre comerciantes e manufactureiros, o desenvolvimento das trocas pelo aperfeiçoamento e difusão dos meios de transporte e, gradativamente, o comércio local passando a nacional e a internacional.

Com as descobertas, a partir do ano 1500, a humanidade ingressa em nova era – a fase do Renascimento, com o florescimento das artes, da literatura e das preocupações científicas. O termo “renascimento” foi utilizado em contraposição às “trevas culturais” anteriores, que haviam posto no esquecimento todo o esplendor da civilização grego-romana. Lucci (1979) lembra que o uso do termo “trevas culturais” é impróprio uma vez que, durante a Idade

Média, a cultura grego-romana continuou a ser alvo de estudos nos mosteiros e nas Universidades.

Junto com o Renascimento nasciam os Estados Absolutos e a economia mercantilista; esta impregnada pelo protecionismo comercial a propiciar as grandes reservas em ouro pelas potências coloniais, como Inglaterra, Portugal e Espanha. Amplia-se o comércio mundial, substituindo a economia fechada do medievalismo e atenuando-se a servidão do trabalhador do campo. O protecionismo enseja a implantação de indústrias e de grandes estabelecimentos comerciais, os quais se utilizam das matérias-primas das colônias das grandes metrópoles, como no caso do Brasil-Colônia, subordinado às diretivas de Portugal.

O mercantilismo foi um sistema de acentuado nacionalismo político-econômico, transformando radicalmente a fisionomia social, econômica e política do mundo, tão profundamente moldada pelo feudalismo. Os Estados ou Monarquias Absolutas dos séculos XVI e XVII fundamentavam-se “no direito divino dos reis, isto é, na idéia de que os soberanos governavam como representantes de Deus e de que só a ele deviam prestar contas de seus atos” (SANTOS, 1977, p.174), e já traziam em si as sementes do moderno capitalismo. Tinha início um despertar de preocupações relacionadas não apenas com as artes e a literatura, mas também com as ciências exatas, voltadas para a técnica, ampliando o leque das invenções e inovações tecnológicas.

Entre 1750 e 1850, fase caracterizada pela revolução filosófica, eclodia a Revolução Industrial, com a máquina a vapor e as inovações mecânicas. Surgia o capitalismo industrial, completando os capitalismo comercial e financeiro, e a economia atinge alto nível de progresso, quando a divisão do trabalho e a técnica operam prodígios na produção de riquezas. Tinha início a Era Moderna e, com ela, a busca do crescimento econômico².

Com a industrialização, a capacidade de produção sofre radical transformação com uma série infundável de novas técnicas transformativas, entre elas, a substituição da força dos músculos e da habilidade manual pelas máquinas, as quais permitiam não apenas a multiplicação dos produtos, como também a melhoria da sua qualidade e a redução dos custos de produção, ainda que com extensiva exploração dos recursos naturais. São evoluções técnicas que alteram profundamente o perfil e o desenvolvimento da humanidade.

Keynes, citado por Lucci (1978, p.169), retrata o estágio em que se encontrava a civilização mundial até o século XVIII, da seguinte forma:

Desde os tempos mais antigos de que temos registro até o início do século XVIII, não houve grande modificação no padrão de vida do homem médio. Certamente, altos e baixos. Épocas de peste, fome e guerra. Intervalos áureos. Mas nenhuma modificação progressista tão violenta. Esse lento ritmo de progresso, ou falta de

² A busca do crescimento econômico está descrita no item “3.2.2 Crescimento e Desenvolvimento Econômico”, neste capítulo.

progresso, devia-se a duas razões – à notável ausência de aperfeiçoamentos técnicos importantes e à impossibilidade de acumular capital.

Porém, com o advento da industrialização, isso mudou e, Lucci (1978, p.169) descreve que “o **conceito de desenvolvimento** implicava uma intensa exploração dos recursos naturais”, uma vez que “permitiria a formação de capitais indispensáveis à criação de uma infra-estrutura que propiciasse a maior intensidade de transformações econômicas, sociais e culturais”. Tudo isso, porque a finalidade de atender as necessidades básicas de alimentação, vestuário e preservação da espécie, estava sendo extrapolada com novas necessidades de consumo, e os países buscam atingir um nível de desenvolvimento compatível com as então novas exigências do ser humano.

Os lucros auferidos pela industrialização mais os obtidos pela agricultura, que se amplia amparada pela tecnologia industrial, formam sólido embasamento financeiro com o qual os países da Europa Ocidental podem, a partir da segunda metade do século XVIII, começar a criar uma infra-estrutura necessária ao processo de desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, solidificar o capitalismo.

Gastaldi (2003) comenta que a mecanização da produção é uma das maiores conseqüências do capitalismo, trazendo em seu bojo a despersonalização do trabalho, ao contrário do que ocorria na economia artesanal. O autor acrescenta que, embora, no início, o capitalismo não tenha sido um elemento perturbador, com o progresso industrial e técnico, a máquina passa a predominar, passando a produção a ser realizada em grande escala, surgindo o fenômeno da concentração. Os meios de produção fogem, então, do controle individual do capitalista, pois a própria empresa cada vez mais se despersonaliza, como acontecera com o trabalhador. Tais distorções da economia liberal-democrática fizeram com que surgissem os monopólios e os trustes, acentuando a exploração do trabalho, e também determinaram o surgimento de inúmeras doutrinas adversárias do capitalismo, preconizando a socialização da propriedade, numa tentativa de atenuar a separação cada vez maior entre os detentores do capital e os fornecedores de mão-de-obra.

Vários autores são unânimes em salientar que os defeitos e os males do capitalismo não são decorrentes da sua estrutura, mas das falhas da sua aplicação. O que deve ser combatido no capitalismo é sua psicologia contrária aos princípios humanistas e cristãos. A ambição do ganho, erigida como seu lema, determinou a exploração do homem pelo homem, aguçando o egoísmo e transformando a riqueza um fim em si.

Deste modo, dentro de seu campo, o capitalismo funciona com eficácia mediante um sistema que fornece a visão e o ímpeto necessários para o uso bem-sucedido do mecanismo de mercado e instituições relacionadas. Porém, apesar de sua eficácia, esse sistema é, na verdade, muito limitado em alguns aspectos, ligados particularmente a questões de desigualdade econômica, proteção ambiental e necessidade de diferentes tipos de cooperação que atuem

externamente ao mercado. Todas essas questões levaram a humanidade a conviver com períodos de transformações que têm buscado, cada vez mais, melhorias, não apenas para uma minoria, mas para toda a sociedade. Isso pode ser constatado nos próximos itens referentes ao crescimento e desenvolvimento econômico, à economia do bem-estar e desenvolvimento social, assim como aos caminhos que levaram ao desenvolvimento sustentável.

3.2.2 Crescimento e Desenvolvimento Econômico

A questão do crescimento econômico tem sido um foco de interesse nos últimos duzentos anos. Passada a fase da produção para a própria subsistência e, principalmente, com a eclosão da revolução industrial e com o advento do capitalismo, a humanidade passou a acreditar que era necessário apenas haver crescimento para que o padrão de vida da população em crescimento pudesse subir. Sobre isso, Troster e Mochón (2002, p.317) comentam que “o crescimento econômico é um processo sustentado ao longo do tempo, no qual os níveis de atividade econômica aumentam constantemente”, mas sem implicar mudanças estruturais e distribuição de renda, como acrescenta Souza (2003). Vasconcellos e Garcia (1998, p.205) e Vasconcellos e Troster (1998, p. 389), também corroboram isso quando descrevem que o “crescimento econômico é o crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo, ou seja, é um processo pelo qual a quantidade de bens e serviços, produzidos por uma coletividade, tende a crescer mais rapidamente que ela”. É ainda “o aumento persistente da produtividade da mão-de-obra” de acordo com Vasconcellos e Troster (1998, p.389).

Foi baseado nisso, também, que o mundo capitalista se preocupou em medir o crescimento econômico por apenas dois indicadores: a taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) em termos reais e pelo PIB *per capita* (PIB real por habitante). De acordo com esses padrões, pode-se verificar se a economia mundial ou a maioria das economias individuais apresentam uma tendência sustentada de crescimento econômico e qual a variação da taxa de crescimento de um país no decorrer do tempo. É em função desses padrões e de suas variações que surgiram as denominações internacionais de “países desenvolvidos” e “países subdesenvolvidos”, ou “países em desenvolvimento”, ou ainda mais recentemente, “países emergentes”.

O conceito de crescimento econômico começou a ser utilizado, segundo Rossetti (1985), concomitantemente às práticas mercantilistas de dois séculos vividas pela Europa Ocidental, já citadas no item anterior, cuja finalidade girava em torno da idéia de crescimento. Estas práticas foram mais radicais do que se imagina. Segundo o autor, “o período mercantilista deve ser caracterizado como uma *explosão de energias*, misturada a uma *certa orgia de ambições nacionais*” (p.152). Subordinados ao comando dos Estados europeus, os impérios coloniais expandiram-se entre a primeira metade do século XVI e as últimas décadas do século XVII. Esses Estados perseguiram objetivos de fortalecimento interno, de enrijecimento da estrutura produtiva e de acumulação de metais, praticando uma política econômica

centralizada. O sentimento nacionalista foi despertado paralelamente ao progresso que caracterizou a economia do Renascimento. A tradição escolástica da Idade Média, que interpôs restrições ao enriquecimento, foi gradativamente, nesse período, superada pela idéia do crescimento econômico.

No século XVIII, com as mudanças tecnológicas da Revolução Industrial e com a eclosão das questões sociais e políticas acumuladas durante o período mercantilista, a idéia de crescimento passa a ocupar nova posição no campo da análise econômica aplicada. Adam Smith³ dedica-se ao estudo das causas e da natureza das riquezas das nações. Defende a liberalização da economia, ou seja, a idéia de que o Estado não deve interferir nela, já que o mais sensato é deixar o mercado seguir seu próprio curso – “mão invisível” – o que influencia a Revolução Francesa na diminuição ou eliminação do controle do Estado Absolutista. Smith ocupa-se das fontes da eficiência econômica, discute as bases de uma nova ordem liberal que facilite o pleno desenvolvimento do nascente capitalismo industrial, amplia horizontes da análise do crescimento e contribui para que sejam revistas as questões sociais e morais ligadas ao progresso material.

Kuznets (1968, *apud* SACHS; LARRAIN, 2000, p.591), conhecido como o pai do estudo quantitativo do crescimento econômico, também afirma que esse processo de crescimento teve origem na Revolução Industrial, entre 1780 e 1820 na Inglaterra, entre 1810 e 1860 nos Estados Unidos e entre 1820 e 1870 na Alemanha. Nessas nações, o surgimento do crescimento econômico moderno, como é chamado por Kuznets, coincide com o surgimento do capitalismo como sistema econômico predominante. Para ele e para Souza (2003), nas fases iniciais do crescimento econômico dessas nações, observa-se uma aceleração da taxa de crescimento da renda total e também taxas mais altas de crescimento populacional, permeadas por inovações tecnológicas que permitiram produção agrícola crescente, apesar do êxodo rural em direção às cidades, o que intensificou a urbanização, característica moderna do crescimento econômico. Porém, Kuznets aponta que o surgimento desta fase foi um acontecimento dramático, com muitas conseqüências políticas e sociais:

[...] Essa fase inicial de transição para a economia industrial moderna é caracterizada por grandes tensões e conflitos internos, em conseqüência dos deslocamentos da posição econômica e de poder de vários grupos diretamente influenciados pelos aumentos dos números e pelas oportunidades da nova tecnologia. Esses (fenômenos) aparecem, quando analisados estatisticamente, como movimentos bastante plácidos de linhas em crescimento constante. No entanto, sob a superfície, há mudanças importantes de grupos sociais [...] que podem envolver sérias tensões no esquema social anterior, cuja taxa de crescimento era muito mais lenta (KUZNETS, 1968, *apud* SACHS; LARRAIN, 2000, p.592).

Somente em meados do século XIX a proposição clássica do crescimento econômico sofre a contestação socialista, ao mesmo tempo que ao individualismo das correntes liberais são

³ As idéias de Adam Smith sobre crescimento encontram-se em diferentes capítulos dos cinco livros que compõem sua obra principal “A Riqueza das Nações”. Cabe destacar, porém, o Livro III, em que Smith discute, essencialmente, “o progresso da opulência em diferentes nações” (SMITH, 1983).

contrapostas as idéias alemãs sobre a supremacia do Estado e da sociedade. Rossetti (1985) acrescenta que essa reversão de tendências, todavia, não implicou o abandono do crescimento; muito pelo contrário, complementou-o, subordinando-o a outras concepções, quer quanto à dinâmica econômica, quer quanto à forma de organização, esta última amplamente amparada por Karl Max e alguns de seus predecessores.

A economia marxista não havia contestado o crescimento em si, mas os modos pelos quais havia até então se processado. O marxismo desenvolve a teoria do valor-trabalho e, segundo Marx, “a apropriação do excedente produtivo (a mais-valia) pode explicar o processo de acumulação e a evolução das relações entre classes sociais” (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p.21; VASCONCELLOS; TROSTER, 1998, p.36). No entanto, após Marx, as preocupações com as análises do processo de acumulação e da dinâmica do crescimento declinam. Na segunda metade do século XIX, discutem-se mais os desajustamentos na estrutura de repartição da riqueza e de apropriação da renda ensejados pelo processo de acumulação capitalista, do que propriamente as condições necessárias à acumulação acelerada. A questão central era a repartição. As dimensões assumidas pela pobreza absoluta nos novos centros urbanos passam a constituir uma questão mais séria que a continuidade do crescimento, pelo menos segundo os padrões até então vigentes.

Apesar de suas dimensões, as questões sociais surgidas nessa época não ofuscam inteiramente o interesse pelo crescimento da economia. Embora tendo absorvido alguns golpes desferidos pelas correntes socialistas aos padrões de acumulação do capitalismo liberal, o espírito empresarial mantém-se atuante. Os descendentes dos pioneiros que haviam emigrado para os Estados Unidos e os sucessores das instalações industriais da Europa Ocidental revelaram-se muito dispostos a aproveitar as condições favoráveis ao “crescimento espontâneo”.

Nos últimos anos do século XIX e na primeira década do século XX, a análise dos fatores determinantes do crescimento econômico contínuo volta novamente à tona, trazida pelo temor de que as seguidas recessões vividas pelas economias industriais da Europa Ocidental acabassem por conduzir a um prolongado período de estagnação. Paralelamente, passam a ser discutidas as bases de uma nova **economia do bem-estar**⁴, que em nenhum momento descarta a necessidade do crescimento auto-sustentado. O economista inglês Arthur Cecil Pigou (1877-1959), um representante típico desta fase, ocupa-se essencialmente dos ciclos econômicos e da promoção do bem-estar.

Com a depressão do início dos anos 30 do século XX, ficam temporariamente sufocadas as tentativas de identificação das condições necessárias à realização conjunta do crescimento econômico contínuo e do bem-estar social, deslocando-se os interesses para a área dos fatores

⁴ O detalhamento da Economia do Bem-Estar é objetivo desta tese e está descrita neste capítulo, no item “3.2.3 Economia do Bem-Estar e Desenvolvimento Social”.

determinantes do equilíbrio macroeconômico, com as teorias de Keynes. No conturbado período entre as duas grandes guerras mundiais, a Revolução Keynesiana (ou Keynesianismo) constitui a base da ideologia desenvolvimentista, rompendo a tradição neoclássica e apresentando um programa de ação governamental para suprimir o desemprego de mão-de-obra e de capital, e atingir o pleno emprego, ou seja, maximizar o uso de mão-de-obra e de capital (CORDEIRO, 1995).

De acordo com Vasconcellos e Troster (1998), a teoria de Keynes consegue mostrar que a combinação das políticas econômica adotadas não funcionava adequadamente, e aponta soluções que poderiam retirar o mundo da recessão. As prescrições apontadas, baseadas na maior intervenção do Estado na condução da economia, são implementadas, e o resultado obtido aumenta de maneira meteórica as possibilidades da utilização da teoria econômica, no sentido de ajudar de maneira efetiva a melhoria do padrão de vida da coletividade.

No entanto, Cordeiro (1995) acrescenta que, como a base dos recursos naturais parecia ainda extremamente abundante, a energia era barata e não havia limites pelo lado dos insumos necessários ao sistema; a maximização de seu uso – num contexto de desemprego dos fatores trabalho e capital – parecia racional, adequada e até necessária. Assim, a teoria de Keynes ocupa enorme espaço institucional, dominando ideologicamente a cultura econômica e política tanto nos setores conservadores como naqueles que se situam mais à esquerda.

Somente no final da década de 1930 são restabelecidos os contatos com o exame das condições do progresso econômico. Porém, os objetivos do crescimento econômico (expansão do nível de emprego, elevação da renda *per capita* e a conseqüente melhoria do bem-estar e dos padrões materiais de vida) seriam justificados, nas décadas seguintes, como condições necessárias para a retomada subsequente do crescimento real do produto nacional. Mesmo os objetivos de repartição subordinam-se aos de crescimento, sob o entendimento de que é preciso fazer crescer o produto agregado para, subsequente, ter o que repartir.

Essa situação mantém-se praticamente inalterada do final da Segunda Guerra Mundial até as décadas de 60 e 70, quando a obsessão pelo crescimento começa ser revista com mais cuidado em função dos altos custos sociais decorrentes, levando a **idéia de desenvolvimento econômico** a contrapor-se à de **crescimento econômico**. Entre outros autores da época, Baldwin (1972) alerta sobre a necessidade de diferenciação desses conceitos, uma vez que o fator econômico é apenas um dentro de todo um complexo de fatores sociais, políticos e culturais que, conjugados, definem a ocorrência ou não de um processo de desenvolvimento.

Segundo Rossetti (1985, p.158), para definir um amplo processo de desenvolvimento, dentre outros fatores, cabe destacar:

- Crescimento do produto real *per capita*, desde que associado a gradual melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza.

- Redução dos bolsões de pobreza absoluta, localizados nas regiões mais afastadas dos centros dinâmicos ou dentro destes.
- Elevação das condições qualitativas de saúde, de nutrição, de educação, de moradia e de lazer, extensivas a todas as camadas sociais.
- Melhoria dos padrões de comportamento no plano político, notadamente quanto aos processos de formação de lideranças e de escolha de dirigentes, e ainda quanto à ética das relações entre os grupos dirigentes, os de influência e a coletividade.
- Melhoria dos padrões segundo os quais se combinam os fatores de produção não apenas no plano tecnológico, mas também no das relações que se estabelecem entre a força de trabalho e os que detêm propriedade ou o controle da capacidade instalada.
- Melhoria das condições ambientais, quer resultem de mudanças nos padrões de exploração das reservas naturais básicas, quer de eliminação de externalidades associadas à redução da qualidade de vida.
- Gradativa remoção de sistemas de valores que dificultem a ocorrência de processos sociais de mudança conducentes ao desenvolvimento.

O desenvolvimento apresenta-se, então, como um processo dinâmico de crescimento harmonioso, estrutural, diferindo do simples crescimento. Por isso é falso o conceito de desenvolvimento avaliado unicamente à base da expansão da riqueza material, do crescimento econômico. O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas do contorno natural. Para Castro (2002, p.1), “o conceito de desenvolvimento não é meramente quantitativo, mas compreende os aspectos qualitativos dos grupos humanos a que concerne”. Segundo o autor, “crescer é uma coisa; desenvolver é outra. Crescer é, em linhas gerais, fácil. Desenvolver, equilibradamente, difícil”.

Para Daly (1992), o crescimento está relacionado ao aumento de tamanho (ficar maior), e o desenvolvimento, à realização de um potencial (ficar melhor). Vasconcellos e Garcia (1998, p.205) e Vasconcellos e Troster (1998, p.389) acrescentam que o desenvolvimento econômico é um fenômeno mais global e possui um conceito mais qualitativo que o crescimento, e diz respeito “às alterações da composição do produto e à alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social”. Entre esses indicadores, os autores citam a pobreza, o desemprego, a desigualdade, as condições de saúde, a alimentação ou nutrição, a educação e a moradia. Corroborando isso, Souza (2003, p.318) também argumenta que o desenvolvimento econômico, ao contrário do crescimento, “significa mudança de estrutura, com o crescimento da participação do produto industrial no produto total, e melhoria dos indicadores sociais e da distribuição de renda [...]”.

Desta forma, o crescimento é uma das condições para o desenvolvimento, mas não a única. Autores salientam que, em economias desenvolvidas com crescimento demográfico inexpressivo, pode ser admitido, num caso extremo, um desenvolvimento com crescimento econômico zero, introduzindo-se variações qualitativas nos demais fatores que compõem o quadro social, político e cultural. Já nas economias do Terceiro Mundo, consideradas subdesenvolvidas, em desenvolvimento ou emergentes, essa idéia não é compatível com a

promoção do desenvolvimento, uma vez que para as alterações qualitativas requeridas, o crescimento da produção é fundamental, ou seja, a expansão do produto nacional *per capita* é uma exigência para a elevação das condições materiais de vida e para a redução dos bolsões de pobreza. Para essas economias, os objetivos de crescimento geralmente se associam à determinada política de desenvolvimento e, neste caso, os “objetivos de repartição apresentam-se, junto com os de crescimento, como condições necessárias” (ROSSETTI, 1985, p.158).

Assim, pode-se resumir que o **Desenvolvimento Econômico** é parte da teoria econômica que se preocupa com a melhoria do padrão de vida da coletividade ao longo do tempo e deve provocar mudanças fundamentais na organização da sociedade e em suas instituições. Estuda, ainda, progresso tecnológico, estratégias de crescimento, entre outras questões.

Porém, mesmo com a introdução do conceito de desenvolvimento econômico, a obsessão pelo crescimento econômico continua cedendo lugar à análise crítica de seus efeitos e de seus custos sociais. Com isso, continuam surgindo teorias nesta linha, destacando as externalidades principais do crescimento, analisando particularmente seus efeitos sobre o meio ambiente. As relações entre o crescimento e a concentração da renda também passam a atrair o interesse de muitos estudiosos. Por fim, passam a ser discutidos a própria validade do crescimento e os limites à sua continuidade, essencialmente determinados pela exaustão das reservas naturais não renováveis. Surgem conceitos como economia do meio ambiente ou economia ambiental, ecodesenvolvimento, economia ecológica e desenvolvimento sustentável, os quais serão discutidos ainda neste capítulo⁵.

3.2.3 Economia do Bem-Estar e Desenvolvimento Social

Na economia política clássica não há fronteiras definidas entre a análise econômica do bem-estar e outros tipos de investigação econômica e, na teoria econômica moderna, a posição da economia do bem-estar tem sido muito precária. Segundo Sen (2002, p.45), “confinaram-na em um compartimento exíguo, separada do restante da economia”, acrescentando que “a economia do bem-estar tem sido uma espécie de equivalente econômico do “buraco negro” – ali as coisas podem entrar, mas de lá nada pode escapar”. Exemplificando essas colocações, o autor descreve que idéias das respostas dos trabalhadores a incentivos salariais são introduzidas na análise da economia do bem-estar, quer seja sobre política salarial ou tributação ótima, mas que não se admite que as idéias da economia do bem-estar afetem o comportamento dos trabalhadores e, com isso, influenciem o próprio problema do incentivo.

⁵ O detalhamento dos referidos temas é objetivo desta tese e está descrito neste capítulo, no item “3.2.4 Novas Concepções e Desenvolvimento Sustentável”.

As proposições típicas da moderna economia do bem-estar dependem, de um lado, da combinação do comportamento auto-interessado e, de outro, do julgamento da realização social segundo algum critério fundamentado na utilidade, o que também rende críticas ao liberalismo econômico pela reformulação da teoria neoclássica do bem-estar, segundo a qual a economia alcança o bem-estar social por meio da maximização das funções utilidade e lucro individuais. Souza (2003, p.55) comenta que, adotando os postulados do hedonismo – racionalidade, concorrência e livre mercado –, segundo o italiano Vilfredo Pareto (1848-1929), “um indivíduo, uma firma ou um país atingem o máximo bem-estar social quando não é possível aumentar sua satisfação sem reduzir o bem-estar de outro”. Esse ponto de equilíbrio é conhecido como “ótimo de Pareto” ou ótimo social.

A partir desse ponto de vista, um dos resultados das análises da economia do bem-estar refere-se à alocação dos bens na economia (seus recursos) num mercado perfeitamente competitivo. Neste mercado, a alocação será eficiente para que produtores maximizem lucro, consumidores maximizem utilidades e ninguém possa melhorar o nível de bem-estar sem fazer alguém piorar. Os preços embutem em si toda a informação necessária para organizar esta economia eficientemente (MARGULIS, 1990).

Em sua obra *A Economia do Bem-Estar*, Pigou (1946, *apud* PINHO; VASCONCELLOS, 2003, p.39; SOUZA, 2003, p.55) critica a idéia de que o bem-estar social seja a agregação do bem-estar de cada indivíduo. Ele estabelece diferença entre custos e benefícios marginais privados e sociais. Segundo o autor, a agregação desses custos e benefícios sociais, na economia de livre mercado, leva a uma situação de equilíbrio geral aquém do ponto de equilíbrio.

Os conceitos de custos e benefícios deram lugar aos de deseconomias e economias externas. As deseconomias externas ou externalidades negativas ocorrem quando a atividade econômica gera algum prejuízo à sociedade, como é o caso, por exemplo, da construção de uma fábrica em um bairro residencial, citado por Pigou (1946, *apud* SOUZA, 2003, p.55). Nesse caso, o custo marginal social (CMg_s) torna-se maior do que o custo marginal privado (CMg_p); ou o benefício marginal social (BMg_s) fica menor do que o benefício marginal privado (BMg_p). Inversamente, quando a fábrica é instalada em uma zona industrial adequada, o BMg_s torna-se maior do que o BMg_p , e o bem-estar social aumenta. Isso se explica pelas economias externas ou externalidades positivas produzidas pelos efeitos de encadeamento da produção de uma empresa para outra e de redução de custos das firmas ligadas pela compra e venda de insumos.

Pigou conclui que os agentes geradores de externalidades positivas devem receber algum subsídio, uma vez que são responsáveis pelo aumento do produto líquido da economia sem receber qualquer recompensa, enquanto aqueles que produzem deseconomias externas devem ser taxados como empresas poluidoras. Essa discussão deu origem à “Taxa Pigouviana” que é

utilizada hoje sobre a emissão de poluentes, ou seja, é um “imposto sobre unidade de poluição emitida que deve igualar-se ao custo marginal social dessa poluição no nível ótimo de emissão” (PINHO; VASCONCELLOS, 2003, p. 535).

Além da especial atenção dispensada ao significado social das indústrias de custos crescentes e decrescentes, o autor se preocupa também com o uso de um sistema de tributos e de subsídios para regular a produção, evitando-se a excessiva atração de investimentos pelas indústrias de custos crescentes ou o subinvestimento pelas de custos constantes ou decrescentes, o que causa distorções na concorrência, reduzindo o bem-estar social.

Dessa forma, Pigou e o movimento da Economia do Bem-Estar revelam, no fundo, a insuficiência da teoria neoclássica para explicar os problemas da atividade econômica e identificam situações em que a presença de “influências externas” na produção justifica a intervenção do Estado para a provisão de bens ou de serviços. Esse movimento ganha maior adesão com a Grande Depressão dos anos 30, que gerou a falência de inúmeras empresas e o desemprego em massa. Para muitos economistas, fica evidente que o bem-estar social não é atingido sem que o Estado intervenha, a fim de assegurar não só os direitos de propriedade e a liberdade de mercado, mas também maior nível de emprego – conforme tratam as teorias de Keynes.

Seguindo a linha de Pigou, os neoclássicos liberais⁶ reconhecem a existência de “externalidades” e recomendam a ação do governo. Da mesma forma, no caso dos bens públicos (segurança, estradas, escolas, saúde pública), o governo participa da sua produção, ou a delega a particulares, mediante contratos de concessão de serviços públicos. Portanto, concordam que apenas a ação da “mão invisível” não se mostra eficiente para levar a economia ao equilíbrio, necessitando-se a ação complementar do Estado.

Os neoclássicos liberais que, com suas teorias na área da economia do bem-estar, foram laureados com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas são o norte-americano Paul Samuelson, em 1970, e a dupla John Hicks (Grã-Bretanha) e Kenneth Arrow (Estados Unidos), em 1972. Em 1998, a escolha recai sobre o indiano Amartya Sen, considerado um importante teórico da economia do bem-estar, tendo estudado, durante vários anos, as causas da pobreza e da fome no mundo (PINHO; VASCONCELLOS, 2003).

Samuelson é considerado o principal economista da corrente neoclássica liberal, pois suas idéias passaram a dominar o mundo acadêmico após a Segunda Guerra Mundial. Sua visão

⁶ Com a grande crise econômica dos anos 30, os economistas liberais passam a dividir-se em “neoclássicos conservadores” e em “neoclássicos liberais”. Os primeiros não concordam com as objeções dos segundos em relação ao mau funcionamento da economia de mercado livre (*laissez-faire*) e combatem as políticas do Estado de bem-estar social. Já os liberais começam a aceitar alguma participação do Estado na vida econômica. Para esses “a concorrência não existe em sua forma pura, e a irrestrita liberdade de mercado gera muita instabilidade. Argumentam que o Governo pode reduzir essa instabilidade mediante políticas monetárias e fiscais apropriadas” (HUNT, 1982, p.479)

humanista da Economia assemelha-se à de Stuart Mill, autor que realizou em suas obras uma grande síntese do pensamento clássico. Como Mill, e juntamente com Hicks (1904-1989), Samuelson elabora a “segunda síntese neoclássica”, procurando integrar o pensamento keynesiano aos postulados neoclássicos:

[...] havendo pleno emprego, utilizam-se integralmente as proposições teóricas neoclássicas, desde que o mercado funcione segundo os postulados neoclássicos para alocar recursos e distribuir renda. Entretanto, isso só é possível com o Governo adotando políticas fiscais e monetárias, regulando oligopólios e atuando na produção de bens públicos. Em caso de desemprego, a recomendação é a adoção das políticas keynesianas (HUNT, 1982, p.482).

Samuelson recebeu o Nobel com o “desenvolvimento de uma teoria estática e dinâmica e contribuição para levantar o nível de análise na ciência econômica”; Hicks e Arrow, por “contribuições à teoria do equilíbrio econômico geral e à teoria do *welfare* (bem-estar)”; e Sen, pela “contribuição à economia do bem-estar econômico”, em que é feita uma avaliação do bem-estar das populações e compreensão dos mecanismos econômicos que produzem a fome – a qual, geralmente, não resulta da falta de alimentos (PINHO; VASCONCELLOS, 2003, p.55-56).

Amartya Kumar Sen, nascido em 1933, ocupa uma posição singular entre os economistas modernos, ou seja, é um economista teórico, considerado uma autoridade mundial em teoria da escolha social e economia do bem-estar social. É um pesquisador de ponta em economia do desenvolvimento, estudando a eficiência de investimentos em países pobres e realizando análises econômicas inovadoras sobre a fome. Tem influenciado, e muito, as análises e os programas de organismos mundiais, tais como a Organização das Nações Unidas – ONU e o Banco Mundial, que se basearam, para comparar os estágios de desenvolvimento humano de diferentes países, no chamado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, cuja elaboração do cálculo contou com a ajuda de Sen.

Autor de vários livros, desde o início da década de 1970, Sen vem realizando uma crítica rigorosa e sistemática dos fundamentos da economia do bem-estar social e das limitações teóricas e práticas deles decorrentes. Entre suas contribuições à economia do bem-estar social, destacam-se estudos mostrando que as verdadeiras causas da pobreza (e da fome) não são eliminadas pelos *booms* econômicos e conseqüentes aumentos de renda média anual, já que existem no desenvolvimento humano mais coisas do que o bem-estar econômico permite conceder.

Sen (2000) define o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas. Relativizando os fatores materiais e os indicadores econômicos, o autor insiste na ampliação do horizonte social e cultural da vida das pessoas. Segundo ele, a base material do processo de desenvolvimento é fundamental, mas deve ser considerada como um meio e não como um fim em si. O crescimento econômico é parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento, mas não pode ser

associado automaticamente ao desenvolvimento social e cultural. Para ele, o desafio de nossa sociedade é formular políticas que permitam, além do crescimento da economia, a distribuição mais eqüitativa da renda e o pleno funcionamento da democracia. Quanto maior o capital social, ou seja, a rede de relações sociais e o grau de confiança recíproca, menor a corrupção e a sonegação de impostos e tributos. Iniciativas de criação de programas e projetos que favoreçam a eqüidade e a igualdade e estimulem melhores serviços públicos de educação e saúde são fundamentais, pois impulsionam o crescimento econômico e possibilitam a governabilidade democrática.

Essas questões discutidas por Sen resumem não somente os princípios da moderna economia do bem-estar, como também os princípios do **Desenvolvimento Social**, que busca igualdade de oportunidades, proteção contra as situações estruturais de risco, combate à pobreza e à desigualdade e eliminação de todas as formas de discriminação social (especialmente de gênero e de raça).

No Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o **Desenvolvimento Humano e Social** é aquele capaz de aumentar as potencialidades das pessoas por meio de melhores condições de educação, treinamento, saúde, habitação, meio ambiente e alimentação, assegurando que os frutos do desenvolvimento econômico sejam traduzidos em melhorias das condições de vida e permitindo que as pessoas tomem parte ativa, participando das decisões que influenciam suas vidas (PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/IBGE, 1998).

Conforme Brasil [200-], Universiabrasil (2002) e Pinho e Vasconcellos (2003), inúmeras considerações acerca do Desenvolvimento Social vêm sendo discutidas por vários segmentos da sociedade⁷, com o objetivo de amenizar principalmente os problemas relacionados aos países subdesenvolvidos, e desencadearam, entre outros debates, a elaboração de:

a) **Conferência Internacional de População e Desenvolvimento** (Cairo, 1994): em que se aprovou um programa de ação que afirma serem as pessoas o recurso mais valioso do planeta e que as políticas relacionadas à população devem ser orientadas pelo respeito aos direitos humanos universais e pela promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento social. Promoveu a sessão especial de seguimento conhecida como “**Cairo+5**” (Nova York, 1999);

b) **Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social** (Copenhague, 1995): em que se estabeleceram metas e estratégias para erradicação da pobreza absoluta, diretrizes relativas à educação básica, integração social, recomendações com relação à política de emprego e renda, entre outras. Foi aprovado, então, o chamado “**Pacto 20/20**”, que recomenda a aplicação de 20% dos orçamentos nacionais e dos recursos da cooperação internacional para o

⁷ Pela extensão das questões sociais existentes e dos inúmeros autores e cientistas sociais que discorrem sobre o tema, não será possível relacioná-los aqui, uma vez que não é objetivo desta tese.

desenvolvimento social. Também promoveu a sessão especial de seguimento conhecida como “Copenhague+5” (Genebra, 2000);

c) **Fórum Social Mundial** (Porto Alegre, 2001 e 2003): em que se debateram alternativas para o desenvolvimento social, contrapondo-se ao “Fórum Econômico de Davos”, que há três décadas vinha reunindo o *establishment* do mundo financeiro, econômico e político. A crítica contrária a Davos resumia-se, de modo geral, em reclamações à quase nula atenção aos problemas sociais, enquanto o foco se concentrava em problemas de risco de investimentos em países emergentes e em desrespeito ao direito de propriedade intelectual.

De acordo com Pinho e Vasconcellos (2003, p.52), os debates das grandes questões que limitam o desenvolvimento humano e social, com a participação de pessoas de países tão diferentes, apresentam rico material de estudo e de reflexão para análises posteriores, como por exemplo, os citados a seguir.

Os debates sobre o exercício da cidadania plena que apresenta importantes propostas de políticas urbanas (considerando melhor qualidade de vida), de políticas sociais (considerando a reinserção dos excluídos), de políticas econômicas (considerando a redistribuição de renda), de políticas ambientais (considerando tudo de bom que a natureza oferece) e de políticas culturais (considerando as mais variadas manifestações da humanidade e o modo de respeitá-las).

Deste modo, tanto a economia do bem-estar social como o próprio desenvolvimento social buscam a construção de um outro mundo possível, onde não haja a hegemonia financeira do neoliberalismo, nem exclusão social, mas democracia e solidariedade, com respeito aos direitos humanos e à cultura dos povos, e em prol de melhor qualidade de vida humana (saneamento básico, habitação digna, educação, saúde, assistência social, entre outros), não esquecendo as questões ambientais, fundamentais para a sustentabilidade das questões anteriores, e que são discutidas a seguir.

3.2.4 Novas Concepções e Desenvolvimento Sustentável⁸

As críticas à obsessão pelo crescimento econômico e suas conseqüências não se restringiram apenas aos custos sociais citados anteriormente, mas também a custos ambientais, uma vez que a ideologia era altamente otimista e previa um crescimento indefinido, visto como um processo de utilização cada vez mais intensivo de capital, de redução de mão-de-obra, e de utilização extensiva dos recursos naturais. Segundo Cordeiro (1997, p.1), “a atividade econômica era vista como um sistema fechado, sem limites de *input* (energia e matérias-primas) ou de *output* (poluição)”.

⁸ No que diz respeito aos fatos históricos da evolução do desenvolvimento sustentável, estes foram tratados com base na comparação das contribuições sobre o tema de diversos autores, a saber: Amazonas [200-]; Brüseke (1995); Cordeiro (1997); Garcia Netto (2000); Andrade *et al.* (2002); Nicácio (2002); Van Bellen (2002) e Pinho e Vasconcellos (2003).

A preocupação da comunidade internacional com os limites do desenvolvimento mundial tem início entre os cientistas da natureza, no final dos anos 60 e início dos 70 do século passado. Um grupo de alto prestígio faz eclodir o debate, em 1969, com a assinatura de um manifesto intitulado *Blueprints for Survival*, o qual chamava a atenção para o fato de que o futuro da humanidade estava em questão.

Afora esse impacto, alguns trabalhos clássicos e seminais, tanto de economistas quanto de não-economistas, surgem no período, promovendo forte impacto nos meios acadêmicos e ambientalistas, como *The Economics of the Coming Spaceship Earth* (1966) de Kenneth Boulding, *On Economics as a Life Science* (1968) de Herman Daly, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971) de Nicholas Georgescu-Roegen, *Environment, Power and Society* (1971) de Howard Odum, entre outros. Segundo Amazonas [200-], de tais autores provém a linha de raciocínio crítico ao atual processo de crescimento econômico com base nos princípios e conceitos biofísicos ambientais e ecológicos envolvidos, o que levou, naturalmente, à discussão desses temas em torno da própria natureza do processo econômico e de suas relações com os recursos ambientais.

Outros fatores também desencadearam importantes discussões que mudaram as teorias e conceitos acerca do desenvolvimento no mundo, tais como o relatório sobre os Limites do Crescimento (1972), o Conceito de Ecodesenvolvimento (1973), a Declaração de Cocoyok (1974), o relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld (1975) e a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

Primeiramente, o chamado Clube de Roma⁹ acolhe uma preocupação que, na década de 1970, ganhava força na Europa e nos Estados Unidos quanto à possibilidade de virem a se esgotar os recursos naturais do planeta – principalmente aqueles não-renováveis como os combustíveis fósseis (carvão e petróleo) e as jazidas minerais em geral –, em virtude do saque desordenado sobre esses praticado pela moderna sociedade industrial.

Encomenda-se, então, a uma equipe multidisciplinar do *Massachusetts Institute of Technology* um estudo do qual resultou o livro *The Limits to Growth* (Os limites do Crescimento), publicado em 1972 por Dennis L. Meadows e outros pesquisadores, com grande repercussão na época, influenciando, inclusive a conferência realizada na Suécia, no mesmo ano (NUSDEO, 2001). Segundo Cordeiro (1997, p.3), ao apontar um cenário catastrófico para as primeiras décadas do século XXI, embora tenha sido alvo de avaliações contrárias, o referido estudo causa um impacto inequívoco: “a questão natural doravante faria parte da teoria econômica, tanto a nível (*sic*) dos insumos, como dos efluentes e rejeitos”.

⁹ “O Clube de Roma foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de idéias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados” (NUSDEO, 2001, p.27).

A primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, coloca a questão ambiental nas agendas oficiais internacionais. É a primeira vez que representantes de governos se unem para discutir a necessidade de medidas efetivas de controle dos fatores que causam a degradação ambiental, rompendo com a idéia da ausência de limites para a exploração dos recursos naturais, e se preocupando com questões como o crescimento populacional, o processo de urbanização e a tecnologia envolvida na industrialização. Da Conferência de Estocolmo, surge o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o qual coloca os assuntos ambientais na ordem do dia.

Em meio a essa realidade, as novas alternativas para a concepção clássica do desenvolvimento relacionadas com a questão ambiental, desde o início da década de 1970, levam economistas a desenvolver um instrumental analítico e operacional, teórico e prático, dando origem à **economia do meio ambiente** ou **economia ambiental**. Para Pinho e Vasconcellos (2003, p.529) esse “é o campo da economia que aplica a teoria a questões ligadas ao manejo e à preservação do meio ambiente”. Segundo Ely (1987, p.8), “sua importância reside na contribuição da escolha de políticas, na adequação tecnológica do sistema de produção e na adequação dos padrões do comportamento de consumo para a melhoria da qualidade do meio ambiente”.

Outras alternativas de desenvolvimento relacionadas aos problemas da degradação ambiental também criam, em 1973, o conceito de **ecodesenvolvimento**, elaborado e apresentado por Maurice Strong, com uma concepção alternativa de desenvolvimento para as áreas rurais dos países subdesenvolvidos. Logo em seguida, o economista Ignacy Sachs reformula o conceito, estendendo-o a áreas urbanas, enfocando o planejamento estratégico, que estava crescendo e começando a ser adotado pelos administradores para adequar o crescimento econômico à gestão racional do meio ambiente.

Na tese do ecodesenvolvimento, desenvolvimento econômico e preservação ambiental não são incompatíveis, mas, ao contrário, são interdependentes. Para Campanhola (1997), o ecodesenvolvimento apresenta-se como um modelo alternativo para que as correlações de forças dentro do sistema econômico dominante permitam decisões políticas e legais aceitáveis, desde os níveis locais e microrregionais até a escala global, para que se minimizem os problemas do meio ambiente, do desenvolvimento e da ordem mundial.

Em 1974, como resultado da reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD – e do Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas, é formulada a Declaração de Cocoyok. Esse documento afirma que quanto maior a pobreza maior é o crescimento demográfico; que a destruição ambiental também decorre da pobreza; e que os países desenvolvidos têm uma parcela de responsabilidade nos problemas globais pelo elevado nível de consumo. Essas questões e suas inter-relações inovam as discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente.

Aprofundando as conclusões da declaração anterior, em 1975, a Fundação Dag-Hammarskjöld, juntamente com pesquisadores de mais de 48 países, além de outras 13 organizações da ONU e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, publica um relatório criticando a questão do poder e sua relação com a degradação ambiental, destacando o papel de um novo desenvolvimento baseado na mobilização das forças capazes de mudar os sistemas vigentes e suas estruturas.

Questionando também as bases fundamentais da economia neoclássica em poder dar respostas aos desafios de uma economia globalizada, cada vez mais excludente, e seus reflexos sobre o meio natural, consolida-se, enquanto corrente, mais efetivamente nos anos 80, a **Economia Ecológica**, principalmente com a fundação da *International Society for Ecological Economics* (ISEE), em 1988, seguida da criação da revista *Ecological Economics*, em 1989. A primeira entidade surge de um seminário, em Barcelona, em 1987, pela junção de pesquisadores transdisciplinares “heréticos”, tais como Herman Daly, Robert Costanza, Joan Martinez-Alier, Paul Ehrlich, Kenneth Boulding, Richard Norgaard e muitos outros.

No Brasil, já na década de 1990, é criada a Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (também chamada de “ECOECO”), uma ONG sem fins lucrativos, interdisciplinar, com objetivos educativos e científicos para divulgar conceitos de economia ecológica e fortalecer laços de cooperação e parceria com entidades afins no País e no exterior.

De acordo com Amazonas [200-], a **Economia Ecológica** define-se como um campo transdisciplinar em que se busca a integração entre as disciplinas da economia e da ecologia, e demais disciplinas correlacionadas, para uma análise integrada dos dois sistemas. Funda-se no princípio de que o funcionamento do sistema econômico, considerado nas escalas temporal e espacial mais amplas, deve ser compreendido tendo-se em vista as condições do mundo biofísico sobre o qual este se realiza, uma vez que é deste que derivam a energia e as matérias-primas para o próprio funcionamento da economia. Como o processo econômico é um processo também físico, as relações físicas não podem deixar de fazer parte da análise do sistema econômico, o que a tornaria incompleta e, por isso, a busca pela sustentabilidade desta interação é fundamental para a equidade das gerações futuras.

Em 1980, a União Internacional para Conservação da Natureza – IUCN (*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*), por meio do documento intitulado “Estratégia Mundial para Conservação”, discute pela primeira vez o termo **desenvolvimento sustentável**. Por este documento, para que o desenvolvimento seja considerado sustentável, é necessário considerar aspectos referentes a questões sociais e ecológicas, assim como questões econômicas dos recursos vivos e não vivos e as vantagens de curto e longo prazo de ações alternativas. O foco do conceito está centrado na integridade ambiental (IUCN/UNEP/WWF, 1980).

É a partir de 1987, com a elaboração do histórico *Relatório Brundtland*, intitulado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), pela *World Commission on Environment and Development* – WCED, que a idéia de desenvolvimento sustentável ganha reconhecimento e crédito de defesa do ambiente e dos recursos naturais, em prol da manutenção da vida. O documento retoma a noção ética de solidariedade que já havia sido discutida na Conferência de Estocolmo e amplia sua difusão, resultando num dos conceitos mais conhecidos, afirmando que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (*WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987*).

Em 1992, cinco anos após a elaboração do revolucionário relatório, é realizada a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – UNCED, no Rio de Janeiro, chamada de Rio-92, reunindo mais de 35 mil participantes, entre chefes de governo, cientistas, ONGs e jornalistas de diversos países para discutir a questão ambiental. Na ocasião, são reafirmados os princípios do ecodesenvolvimento, fortalecendo o tripé econômico, ecológico e social, com ênfase à relação ecológico-econômica, aumentando o grau de consciência sobre o modelo de desenvolvimento adotado mundialmente e também sobre as limitações que este apresenta. É legitimado o conceito de desenvolvimento sustentável por meio da percepção da relação entre os problemas do meio ambiente e o processo de desenvolvimento.

Da Rio-92 resultam dois documentos importantes. Um deles é a Carta da Terra, rebatizada de Declaração do Rio, “que visa a estabelecer acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de ecologia e desenvolvimento” (ANDRADE *et al.*, 2002, p.2); o outro é a Agenda 21 que, em seus 40 capítulos, traduz em ações o conceito de desenvolvimento sustentável:

A agenda 21 constitui um plano de ação que tem por objetivo colocar em prática programas para frear o processo de degradação ambiental e transformar em realidade os princípios da Declaração do Rio. Esses programas estão subdivididos em capítulos que tratam dos seguintes problemas: atmosfera, recursos da terra, agricultura sustentável, desertificação, florestas, biotecnologia, mudanças climáticas, oceanos, meio ambiente marinho, água potável, resíduos sólidos, resíduos tóxicos, rejeitos perigosos, entre outros (ANDRADE *et al.*, 2002, p.2).

Entre outros acontecimentos, em 2002, dez anos após a Rio-92, é realizada a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, na África do Sul, reconhecida como uma oportunidade histórica para reavivar e redirecionar a busca do desenvolvimento sustentável pela comunidade internacional. A Rio+10, como ficou conhecida, infelizmente foi concluída com a sensação de que o chamado desenvolvimento sustentável é uma tarefa grande e cara demais, pelo menos para o estágio atual do progresso humano. Foram duas semanas de exaustivas conversas e debates, sem que os 189 países participantes chegassem a um entendimento mínimo entre eles. “Ficou evidente que não há,

pelo menos por enquanto, nenhum grande projeto para salvar a Terra da degradação ambiental” comenta Pereira Júnior (2002, p.6).

Com todos esses acontecimentos, o termo desenvolvimento sustentável tem sido visto como uma das palavras-chave da última década, existindo para esse conceito numerosas definições, ainda que haja um certo grau de consenso em relação à necessidade de reduzir a poluição ambiental, eliminar os desperdícios e diminuir o índice de pobreza. Embora todos tenham sua importância, não é objetivo deste estudo discutir os inúmeros conceitos existentes; o que se busca é identificar a idéia geral de desenvolvimento sustentável – o senso comum – em relação ao desenvolvimento pretendido para os Municípios brasileiros.

Vale, pois, citar Barbieri (1997), quando descreve o desenvolvimento sustentável como uma maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que também incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social. Completando essa idéia, Magalhães (1997) alerta que, para ser sustentável, o desenvolvimento precisa ter a capacidade de permanecer ao longo do tempo, de criar benefícios duradouros para a sociedade.

Buarque (1999) resume tudo isso quando afirma que o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo (ao longo do tempo) e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e com a solidariedade entre gerações.

Hoje diversos estudiosos afirmam que para iniciar o processo de desenvolvimento de uma comunidade é preciso muito mais do que capital, seja este público ou privado. É fundamental gerar confiança, solidariedade e cooperação entre todos os envolvidos no processo de mudança, ou seja, comunidades, instituições governamentais e não-governamentais, empresariado, movimentos da sociedade civil organizada e todos os segmentos que constituem a sociedade, além da existência de uma legislação clara e de um sistema jurídico eficaz.

Segundo o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado – IDESE (2003), para atingir o desenvolvimento sustentável, além das condições anteriormente citadas, é necessário garantir os elementos básicos de sobrevivência de uma comunidade, quais sejam, educação, saúde, habitação e nutrição. É preciso disposição para modificar velhos conceitos e relações verticais, propor diferentes alternativas para o crescimento, valorizar iniciativas, celebrar parcerias, associar-se, integrar-se, democratizar o conhecimento e a informação. Segundo o referido Instituto (2003, p.1), “uma sociedade só é sustentável se valoriza o que possui, gerindo de forma consciente e participativa todos os seus capitais: social, humano, financeiro e natural”.

Desse modo, é preciso atentar para um novo paradigma do desenvolvimento, o que leve em conta a complexa teia de relações estabelecidas entre os homens e entre esses e a natureza, em diferentes escalas espaciais, permitindo a sustentabilidade do ambiente econômico, social e ambiental. Ou seja, não se pode conceber sustentabilidade apenas como um processo de desenvolvimento que seja o resultado das interações sociais com o meio natural. É fundamental reconhecer, na concepção de sustentabilidade, as bases da interação dos indivíduos entre si, num processo em que várias dimensões socioculturais permeiem a totalidade das relações e interações com a natureza. Sob este ângulo mais complexo de interações, entende-se o contexto como unidade e concebe-se não só a sustentabilidade da natureza como também a sustentabilidade das comunidades que interagem com ela. Daí a importância do desenvolvimento global ser concebido a partir do desenvolvimento local, como descrito a seguir; não se devendo perder de vista que, na busca do chamado “equilíbrio dinâmico do ambiente”, hoje o homem é o componente mais ameaçado (RECENTES..., 2001).

3.2.5 Globalização e Desenvolvimento Local

A humanidade evoluiu da sociedade agrícola para a sociedade industrial e hoje vive na sociedade da informação. Nessa nova era, conforme comenta Vergara (2004, p.22), o conhecimento passa a ser o recurso mais importante, “deixando em segundo plano a posse da terra, do capital em si e o trabalho braçal”. Nela, os centros de decisão se movem por continentes e países, invadindo Municípios, pequenas e grandes organizações. Surgem também novos movimentos, como a mudança do poder, “que deixa a esfera dos músculos e passa para a mente”.

A sociedade da informação, desnudando a complexidade das relações econômicas, políticas, sociais, tecnológicas, culturais e ambientais, faz emergir o fenômeno da **globalização**, que, de tão amplo e complexo, não comporta uma definição única do termo que seja aceita por todos. Globalização designa muitas coisas ao mesmo tempo. Há a interligação acelerada dos mercados nacionais; há a possibilidade de movimentar bilhões de dólares por computador em alguns segundos, como ocorreu nas Bolsas de todo o mundo, e há a chamada “terceira revolução tecnológica” (processamento, difusão e transmissão de informações). Pressupõe, também, a padronização de produtos e uma estratégia mundialmente unificada de marketing, destinada a uniformizar a imagem junto aos consumidores (DEUTSCHLAND, 1999).

A verdade é que a terminologia se tornou moda e, para muitos autores, é um fenômeno que implica mais crescimento do que desenvolvimento, uma vez que as economias de todo o mundo se tornam globalmente interdependentes, introduzindo uma nova forma de relacionamento entre economia, Estado e sociedade.

Os autores mais entusiastas acham que a globalização define uma nova era da história humana. Os menos entusiasmados acham que a globalização é uma nova maneira de se voltar ao crescimento econômico sem limites, “com domínio de poucos, para o desespero de muitos”. O que não se pode negar é que, com a globalização, na era da informação, houve um aumento da conectividade, da aceleração das informações, das decisões e das mudanças de conhecimento, deixando transparecer ainda mais a realidade dos problemas mundiais. Para Smith (1995, *apud* LOPES, 1998, p.25), a dispersão das fronteiras previamente aceitas, diferenciando Estado-Nação, etnias e sociedade civil, está produzindo novos espaços na vida diária, novas fontes de significado cultural e novas formas de agenciamento político e social que fluem com profunda e significativa modificação do papel dos atores, das suas instituições, do seu conhecimento e das suas crenças.

O que está ocorrendo, segundo Lopes (1998, p.26), “é a estratificação da sociedade em múltiplas escalas espaciais que reforçam a importância do local como elo formador e condicionante da sociedade em rede”. Para o autor, “os fluxos interligam locais, que são os seus nódulos formadores”, ou seja, o local é o resultado negociado de forças operando em todas as escalas espaciais. Isso ocorre pela importância do local como centro de gestão do global, em função de alguns aspectos principais como a produtividade e a competitividade econômicas, a integração sociocultural, além da representação e da gestão políticas.

Lopes (1998) também alerta que é preciso entender que a economia globalizada, gerada na sociedade em rede, não cobre todo o espaço geográfico do planeta, não envolve todos os processos econômicos, não inclui todos os territórios e não envolve todo o povo em seus trabalhos, embora afete direta ou indiretamente toda a humanidade, sendo altamente dinâmica, excludente e instável em suas fronteiras.

O desafio da globalização é, assim, de alcance mundial, englobando blocos regionais, nações, Municípios e indivíduos, numa busca constante de integração competitiva, física e cultural. Cada vez se recorre mais ao conhecido dístico atribuído a John Lennon: “pensar globalmente, agir localmente”, o que, dito de outra forma, segundo Vergara (2004), é implantar um modelo de desenvolvimento local (que pode ser estadual, regional, municipal, distrital, entre outros), adequado ao mundo contemporâneo.

Nesta linha de pensamento surge também a teoria do desenvolvimento endógeno, cuja principal contribuição é verificar como as instituições e os fatores de produção, decisivos para o desenvolvimento – como capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento e a informação – poderiam ser gerenciados de dentro da região ou do local e não mais de forma exógena. Com isso, conclui-se que a região dotada com estes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente terá maior potencial de dinamização. A solução será encontrar os fatores disponíveis na região ou no local (MORAES, [200-]).

Segundo Amaral Filho (1996), o desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando à consolidação de um desenvolvimento genuinamente local, criando condições sociais e econômicas para a geração e a atração de novas atividades produtivas.

Desta forma, a expressão “desenvolvimento territorial” ou “local” é recente e deriva, segundo Navarro (2001), de duas grandes mudanças ocorridas nas últimas décadas. Primeiro, a multiplicação de ONGs que criaram uma estratégia de “ação local”, em oposição aos impactos dos processos de globalização e, segundo, refere-se aos processos de descentralização em curso que valorizam o “local”. Para Moraes ([200-], p.5), a referida expressão “indica um conjunto variado de práticas e perspectivas que permite evidenciar questões relacionadas com os sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento e dos seus atores e espaço de gestão”.

Silva (2000) define que o desenvolvimento local é como um processo de promoção social, econômica e cultural do ser humano pela combinação de fatores como recursos (terra, capital, trabalho e tecnologia), comunidade (população de um determinado espaço, região ou Município), e organizações governamentais ou não governamentais (universidades, instituições, sindicatos, associações, agências, órgãos governamentais na esfera federal, estadual e municipal). Ou seja, é um processo de aproveitamento dos recursos e das riquezas de um determinado local ou região, onde os mesmos podem ser valorizados e transformados, pelo real envolvimento da população e da participação competente de organismos governamentais e não governamentais.

Franco (2000) também compartilha dessa idéia quando descreve que o desenvolvimento local é entendido como uma proposta de desenvolvimento promovido a partir das bases, com a participação ativa da população na identificação das necessidades e priorização de ações, a fim de garantir resultados que demonstrem melhoria na qualidade de vida dessa população.

O desenvolvimento local pressupõe, então, atores locais unidos por uma vontade solidária, que tomam a cargo o desenvolvimento de sua localidade, Município ou região, em função das necessidades e dos recursos locais. Seu projeto cultural global supera considerações economicistas e cria relações sociais, um “ser” em um “ser melhor”, que envolve melhor qualidade de vida (NICÁCIO, 2002). Nesse desenvolvimento, também se atribui importância às experiências de organizações e ações populares, que permitem definir conceitos, inclusive do próprio desenvolvimento, dando uma importância fundamental a sua história e cultura, pois incentiva o desenvolvimento por dinâmicas sociais endógenas, em que os próprios habitantes de uma comunidade conseguem potencializar uma série de recursos, forças e capacidades próprias.

Por isso, o novo cenário mundial de sustentabilidade do desenvolvimento defende que os Municípios são a via natural para acelerar o desenvolvimento, uma vez que são eles que

melhor conhecem a realidade local; é nos Municípios, como local de concentração e integração, que esse processo se materializa. Com base nisso e objetivando cumprir a missão de realizar o “futuro do desenvolvimento”, recentemente foi criada uma nova organização de âmbito mundial denominada de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU. O Congresso de Fundação de Cidades e Governos Locais Unidos aconteceu em Paris, de 2 a 5 de maio de 2004, e reuniu Prefeitos, líderes e representantes das cidades e governos locais do mundo, a serviço da população das comunidades rurais e urbanas, pequenas, médias e grandes cidades, metrópoles e regiões. A nova organização emerge da fusão das três maiores organizações mundiais de cidades e associações de cidades: a Federação Mundial de Cidades Unidas – FMCU, a União Internacional de Autoridades Locais – IULA e a Metropolis – rede de cidades com mais de um milhão de habitantes (BREMAEKER, 2004; EICHENBERG, 2004; PREFEITURA/SP, 2004).

Autores salientam que tal acontecimento histórico marca um novo momento das relações internacionais, com a afirmação dos Municípios como protagonistas no cenário internacional. O processo de unificação, que começou em 1996, visa a fortalecer a voz das cidades e de seus Municípios nas discussões internacionais, como resposta aos impactos que esses sofrem com a globalização. Por exemplo, é necessário que os Municípios tenham acesso à abertura de linhas de financiamento e investimentos externos para a resolução de seus problemas.

A “ONU das Cidades”, como já está sendo chamada, e que terá sede em Barcelona, propiciará ainda que os Municípios possam tomar decisões conjuntas, cooperar tecnicamente (com trocas de políticas públicas de sucesso e mais investimentos para as cidades de países em desenvolvimento) e participar cada vez mais dos fóruns e discussões internacionais.

Uma amostra disso foi vista na XI Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, realizada em São Paulo, de 13 a 18 de junho de 2004. Conferências como essa são realizadas a cada quatro anos e representam o maior evento decisório do corpo da organização, estabelecendo prioridades e diretrizes, além de viabilizar oportunidade de debate de temas relacionados ao comércio e ao desenvolvimento. Entre as atividades paralelas, aconteceu a Feira e Congresso Internacional de Cidades 2004 – URBIS, que reuniu Prefeitos de cidades importantes de várias partes do mundo, para discutir o mesmo tema da Conferência da ONU – Estratégias para o Desenvolvimento – e propor soluções a partir da perspectiva das cidades e regiões metropolitanas. No Congresso, foram discutidos temas como o marco regulatório das regiões metropolitanas, o papel dos governos locais para o desenvolvimento nacional e as soluções possíveis para os problemas das grandes cidades. Entre os congressistas havia representantes de administrações locais de 17 países, membros de universidades e de organismos internacionais (PREFEITURA/SP, 2004; URBIS, 2004).

Com base nesses fatos, estabelece-se articulação maior entre os aspectos globais e os locais que, embora esteja mediada por territórios organizados em várias escalas, deve buscar

novas perspectivas para esse processo de desenvolvimento, não esquecendo que o local é o núcleo estratégico para se atingir isso. Autores enfatizam que as estratégias inovadoras não são nacionais e nem regionais, mas se originam de variáveis definidas no local, ou seja, nascem nos locais, mesmo quando estimuladas por variáveis originárias de outras escalas. Isso pode ser comprovado na Feira da URBIS 2004, em que a troca de experiências ocorreu entre Prefeitos e secretários de diferentes pontos do planeta.

Todas essas questões tentam construir um futuro viável e feliz para a sociedade e exigem novas formas de pensar o Município, o que, em conjunto com o fenômeno da globalização, apresenta novos desafios, seja de oportunidades de crescimento e de formação de riquezas, de novas formas de integração e comunicação, de novas identidades culturais, sociais ou ambientais, seja de degradação social ou ambiental, de dualidade e exclusões, de informalidade e de violência. Tudo isso deve conduzir a uma tomada de consciência por parte dos Municípios, para se observarem como seres vivos e tratarem de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes econômicos, sociais e ambientais, com o fim de garantir-lhes qualidade de vida.

Assim, firmando-se nos novos paradigmas do desenvolvimento, que consideram a sustentabilidade alicerçada no “tripé econômico, social e ambiental” e caracterizam o local como o “motor” para o desenvolvimento global, vê-se a necessidade de examinar mais atentamente os aspectos referentes aos Municípios brasileiros, como forma de alicerçar, em conjunto com esses novos paradigmas, a base da proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável desses Municípios.

3.3 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Antes de analisar aspectos específicos dos Municípios brasileiros, faz-se necessário, ainda que brevemente, tecer algumas considerações sobre aspectos do desenvolvimento brasileiro que influenciaram e que ainda influenciam o desenvolvimento de seus Municípios. Na seqüência são descritos os aspectos históricos sobre o desenvolvimento do Município especificamente, desde sua criação até os dias atuais; sua conceituação jurídica e a legislação municipal; os recursos financeiros de que dispõem os Municípios e suas fontes; a gestão municipal e questões referentes à participação popular nesse processo e, por último, a classificação dos Municípios quanto ao tamanho de sua população e a sua realidade, por meio da utilização de variáveis e indicadores municipais, publicados pela Organização das Nações Unidas – ONU e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O objetivo deste último item é demonstrar, ainda que resumidamente, os problemas existentes nos pequenos, médios e grandes Municípios brasileiros.

3.3.1 Desenvolvimento Brasileiro: breves considerações

O processo de desenvolvimento do Brasil, do ponto de vista da teoria descrita anteriormente, não difere da evolução do resto dos países do mundo, ou seja, a seu tempo e a seu modo, apresenta características semelhantes, uma vez que as teorias de desenvolvimento, aplicadas no contexto brasileiro, são derivações das teorias americanas e européias.

Quando do seu descobrimento, os povos nativos que aqui viviam buscavam satisfazer suas necessidades com aquilo que a natureza lhes proporcionava. Com a colonização e o povoamento dos europeus, as mudanças dos padrões de vida dos nativos foram radicais, principalmente com as inovações trazidas da civilização européia, que expandia o seu capitalismo mercantil. Com o descobrimento, a economia do Brasil e seus recursos naturais foram articulados em função das necessidades e demandas da Europa que, a partir de sua superioridade tecnológica, política e militar, conseguia impor, em maior ou menor grau, seus interesses e sua dominação sobre as populações nativas.

Ao longo de sua história, uma das características marcantes da sociedade brasileira é a dependência externa, que a influenciou e continua a influenciá-la profundamente. De acordo com Brum (1999), no desenvolvimento brasileiro desses quinhentos anos, é possível identificar três grandes fases de dependência, ou seja, a fase do período colonial, a emancipação política do Brasil e a terceira, a partir da segunda fase da Revolução Industrial.

Na primeira, que compreende os três primeiros séculos, a ação dos europeus orienta as respectivas colônias na produção de metais preciosos, produtos extrativos e agrícolas tropicais, o que na metrópole era impossível produzir. A segunda fase, a da emancipação política do Brasil (1882), coincide com o ingresso da Europa na era da Revolução Industrial, e o País é articulado em função das novas necessidades e dos novos interesses dominantes, comandados pela indústria, estabelecendo fortes vínculos de dependência em relação à Inglaterra, líder da industrialização. Na terceira fase, os Estados Unidos assumem a liderança do mundo a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e da segunda fase da Revolução Industrial. Neste período, o Brasil é atraído e articulado em função do novo centro de poder mundial em emergência, ao qual se vincula de forma dependente, processo que se consolida na década de 1950 com a americanização da cultura brasileira. E de lá para cá, principalmente devido à necessidade de capital externo para financiar o seu desenvolvimento, o Brasil tem-se tornado ainda mais dependente da economia internacional, principalmente via empréstimos do Fundo Monetário Internacional – FMI (BRUM, 1999).

Outra característica do desenvolvimento brasileiro é o prevalecimento das idéias daqueles que defendem “o crescimento a qualquer custo” sem se preocupar com a distribuição de renda e a equidade social, partindo da premissa de que “é necessário fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”. Esse processo centralizador tem resultado na acumulação de capital insuficiente, na capacitação deficiente da população e, conseqüentemente, em baixos níveis de

produtividade, de produção e de desenvolvimento de novas tecnologias (LACERDA *et al.*, 2000; TROSTER; MOCHÓN, 2002).

Outro grande problema em relação ao desenvolvimento do Brasil está nas diferenças de padrões de desenvolvimento interno, com regiões e cidades com qualidade de vida de primeiro mundo e outras com índices insatisfatórios de desenvolvimento humano e social. O modelo de desenvolvimento adotado, que resulta na criação de pólos ou zonas industriais, dificulta ainda mais a diminuição dessas diferenças. Os recursos públicos também são direcionados para essas regiões com aglomerações industriais, proporcionando maiores investimentos em infra-estrutura, fortalecendo o processo de diferenciação regional. Essas regiões tornam-se atrativas, e as regiões menos desenvolvidas tornam-se dependentes e com reserva de mão-de-obra, estimulando assim o processo migratório de pessoas (NICÁCIO, 2002).

Em função dos padrões internacionais de desenvolvimento adotados pelo Brasil, outros problemas também surgem, pois há muitas dúvidas sobre a melhor via para adaptá-los à realidade brasileira, principalmente considerando as dimensões continentais do País, suas características, macro e micro, sociais, políticas, econômicas e culturais. Por isso, se na Europa a abordagem de desenvolvimento local funciona, no Brasil seus fatores condicionantes de sucesso são remotos, pois as características de uma região brasileira diferem, e muito, de uma região européia. No Brasil, uma Unidade da Federação (Estado) pode ser maior, em extensão territorial, que um País e ter uma miscigenação cultural bem complexa. Por outro lado, comparar o Brasil com os países norte-americanos é menosprezar a influência da história da colonização americana, a origem de seu povo na formação dos Estados Unidos da América.

Mesmo assim, Nicácio (2002) descreve que a prática desenvolvimentista do Brasil sempre foi uma cópia dos modelos dos países de economia avançada, ou seja, as ações públicas em prol do desenvolvimento são guiadas pela idéia de que o desenvolvimento se dá pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais. As políticas públicas são elaboradas e executadas pelo governo federal que, em tese, primária pela coordenação de ações em todo o País, de modo a atingir o desenvolvimento geral. Dessa maneira, as orientações centrais têm nascido de uma perspectiva redistributiva e compensatória, já que se baseiam em medidas corretoras da distribuição de renda entre as diferentes regiões. A questão do desenvolvimento econômico local e estadual aparece como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como mera extensão das teorias que explicam o desenvolvimento econômico nacional.

Na prática, o desenvolvimento dos Municípios estaria vinculado aos programas estaduais, utilizando-se da mesma sistemática, ou seja, a centralização, negligenciando a realidade do Município e o fato de que esses alicerçam a unidade nacional e constituem a base do

desenvolvimento, onde tudo se dá: as oportunidades de trabalho e lazer, a difusão da educação e da cultura e, entre outros, o exercício mais imediato da cidadania.

Por isso é fundamental a busca de novas formas de conduzir o desenvolvimento dos Municípios brasileiros, adaptadas à sua realidade e com ajustes ao novo cenário econômico mundial e às novas regras sociais, políticas e ambientais, como forma de garantir a competitividade interna e externa, aumentando o bem-estar da sociedade, caracterizando, assim, um completo processo de desenvolvimento. Então, como forma de alicerçar essas novas perspectivas, vê-se, primeiro, a necessidade de conceituar o que é Município e qual foi sua evolução histórica.

3.3.2 Desenvolvimento Histórico do Município¹⁰

Historicamente, como já citado no início deste capítulo, os Municípios surgem em função do agrupamento de várias famílias num determinado território para a realização de interesses comuns. Como unidades político-administrativas, foram implantados com a república romana, que tinha interesse em manter a dominação, de maneira pacífica, das cidades e povos conquistados pela força de seus exércitos.

O Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, ou seja, ao Senado, por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio, ao comércio e à eleição de governantes para suas cidades. Se obtivesse todos esses privilégios, o Município era tido como aliado ou confederado (*foederata*), gozando da maior autonomia que o Senado concedia, em relação ao Direito Romano. Os que não tinham todos esses privilégios também não tinham direito a voto; eram os chamados *municipia coeritas*, ou seja, Municípios cujos cidadãos eram privados do voto assim como os “bárbaros”, estrangeiros (*incolae*) que não votavam nem exerciam outros direitos de cidadão.

A administração de uma cidade/Município era exercida: (a) por um colegiado, composto de dois ou quatro magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; (b) pelos edis, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; (c) pelo questor ou exator, encarregado da arrecadação de tributos; (d) pelo curador, ou fiscal dos negócios públicos; (e) pelo defensor da cidade; (f) pelos notários e (g) pelos escribas, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado. A legislação local (*editus*) provinha de um Conselho Municipal (*Cúria* ou *Ordo Decurionum*), formado de cidadãos escolhidos periodicamente (de cinco em cinco anos) e com funções semelhantes às do Senado.

¹⁰ A descrição dos aspectos referentes ao desenvolvimento dos Municípios está baseada na comparação das contribuições de Brasileiro (1973), do IBAM (2002) e de Nicácio (2002).

No ano 40 a.C., com Júlio César, o modelo de administração foi estendido, pela Lei Municipal (*Lex Julia Municipalis*) ao vasto território conquistado, incluindo França, Espanha e Portugal, na Península Ibérica. Como os bárbaros passam a dominar os territórios romanos, a lei municipal vai adquirindo, ao longo do tempo e de acordo com os novos dominadores, características próprias. Tais modificações envolvem a substituição do então Conselho dos Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres, denominado pelos germânicos de Assembléia Pública de Vizinhos, exercendo, simultaneamente, funções administrativas, policiais e judiciais.

Visigodos e árabes introduzem novas modificações nas então chamadas Comunas (Municípios): o pagamento de tributos (chamados monera) pelos munícipes e a criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (Vereador, camarista) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas, encarregado de taxar mercadorias). E, é assim que o Município, inspirado no modelo romano, em que exercia funções políticas, legislativas e administrativas, tendo também recebido influências de visigodos e árabes, chega à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

Regendo Portugal, as ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas regem o Brasil, desde seu descobrimento até a Independência, e transplantam o modelo lusitano para o Brasil, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Desta forma, os Municípios brasileiros tinham um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores. Assim nasce a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532.

O Município representava, então, para os homens e as mulheres que tentavam desbravar o novo território, um símbolo da presença do Estado e uma forma de dar solução aos problemas que enfrentavam, no sentido de obter um mínimo de condições de sobrevivência na terra ainda tão inóspita. Apoiados pela Igreja, as Câmaras Municipais não apenas funcionavam como instâncias intermediárias entre os colonos e a Metrópole, da qual buscavam autonomia e independência administrativa, mas cuidavam da defesa, da fiscalização, das posturas e da preservação de laços de solidariedade social, apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das Capitânicas e seus Donatários.

Mesmo dominadas pelos “homens bons”, as Câmaras Municipais eram permeáveis às demandas populares, permitindo, apesar de eventuais interferências das autoridades centrais, uma experiência concreta de autogoverno. Essas Câmaras conseguiram algumas vitórias, desafiando a Coroa, como é o caso da criação de novas vilas (onde se levantava o Pelourinho, como seu símbolo), o que ocorria sem autorização real, pela força e determinação do povo, como exemplificam os fatos registrados em Campos, Parati e Pindamonhangaba, no século XVII. E, de igual modo, atesta-se a participação ativa das Câmaras no movimento da

Independência. É como registro do poder e da crescente autonomia dessas Câmaras que o projeto da Constituição de 1824 lhes foi submetido.

O período imperial, infelizmente, foi de nefasto cerceamento da atuação das Câmaras Municipais, que perdem funções políticas e financeiras, embora seu Presidente continuasse exercendo funções executivas (sob protestos e denúncias de políticos e estadistas). Inspirado na legislação napoleônica de 1804, o Império transforma as Câmaras Municipais em “corporações meramente administrativas”, pela Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828. Os Municípios passam a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que “o império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia” (IBAM, 2002, p.2).

Com a proclamação da República, o Município passa a ser objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político estava nas mãos dos “velhos caciques” que dominavam por gerações a política estadual, a ponto de a União ser impotente diante deles, assim como já eram os Municípios. Para se manterem no poder ou continuarem a ter o poder em suas mãos, governadores ou presidentes estaduais usavam os Municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos oligarcas e do *statu quo*.

Tal era o descaso em relação ao Município (cuja influência servia de jogo político apenas), que a 1ª Constituição da República só lhe dedica o artigo 68, que diz: “Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse” (IBAM, 2002, p.5).

Sem diretrizes definidas, portanto, o Município fica sujeito aos interesses e às feições que lhe dá o Estado, tais como: organizar as instituições municipais e definir suas competências; definir a composição do governo e os tipos de controle a ser exercido sobre o Município; nomear o Chefe do Poder Executivo (apenas em oito Estados era eleito); denominar o chefe do executivo: em alguns, era Prefeito; em outros, Intendente e noutros, ainda, Presidente Municipal; e, sem exceção, manipular as finanças municipais.

Isso propicia numerosas intervenções do Estado em seus Municípios. O abuso e a arbitrariedade só são estancados pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20, conhecidos como “tenentismo”, que levaram à Revolução de 30. Entre as metas revolucionárias estava a redução do poder do Estado e o fortalecimento da União e dos Municípios, tirando-os dos excessos do controle estadual (IBAM, 2002).

No entanto, a autonomia municipal ainda não se concretiza. Ao contrário, chega-se a uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as Câmaras Municipais. São nomeados Interventores para os governos Estaduais, e o Chefe do executivo passa a ser chamado Prefeito, em todos os Municípios. Formula-se, na época, um interessante princípio da divisão do trabalho governamental: “A União norma, o Estado adapta e o Município executa” (IBAM, 2002, p.6).

Com a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), em seus Artigos 28 e 29, o Município ganha raízes mais profundas no texto legal, graças à presença de nomeados municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre outros. Essa nova feição municipal pode ser assim resumida: é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados; seus Prefeitos e Vereadores serão eleitos pelo povo; mantém, como privativos, cinco impostos; podem cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria; as intervenções municipais (extremamente livres, até então) só podem ocorrer sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado.

Ainda sob a vigência da Constituição de 1946, é de se registrar que também o Supremo Tribunal Federal (o mais consistentemente municipalista dos Poderes da República) emite inúmeros acordos com interpretação favorável aos Municípios, em questão de autonomia política, administrativa e financeira, e isto porque os Estados insistiam em invadir a esfera municipal, autônoma, questionando matéria tributária, para ver se tiravam do Município o tributo que era devido a este e não mais ao Estado.

Não obstante a consolidada posição de importância obtida, o Município não pode gozar de seus direitos nem expandi-los, desta vez por força da centralização federal, vista como caminho necessário e indispensável para o desenvolvimento nacional. Com a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), durante a Ditadura Militar em que o País vive o auge da centralização de poder, inclusive tributária, reduzem-se a competência e a autonomia dos Municípios, que somente são restabelecidas e ampliadas pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2003).

No final do regime militar, devido à crise econômica e financeira do Estado e ao processo de abertura do regime, vão enfraquecendo os instrumentos mais rígidos do poder central. Acentua-se a contradição entre a abertura política e a dependência econômica de Estados e Municípios em relação ao poder central. Surge no cenário político o Movimento Municipalista, que contribui para a discussão e a criação de Emendas Constitucionais, dando início à descentralização fiscal (AFFONSO, 1996). Após a redemocratização, é elaborada nova Constituição, a de 1988, que restabelece o pacto federativo, a partir de maior descentralização do poder político, devolvendo maior autonomia a Estados e Municípios.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 determina, no Capítulo IV – “Dos Municípios” (BRASIL, 2003), que estes serão regidos por Lei Orgânica – que lhes serve de fundamento –

atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Terão autonomia para eleger o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, bem como para a administração própria no que concerne à instituição e à arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de sua renda, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. O Poder Legislativo Municipal fiscalizará o Município mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Compete também aos Municípios (BRASIL, 2003): (a) legislar sobre assuntos de interesse local; (b) suplementar a legislação federal e estadual no que couber; (c) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial; (d) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, assim como serviços de atendimento à saúde da população; (e) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e (f) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Desta forma, a autonomia do Município brasileiro está assegurada e limitada na Carta (art. 30), para todos os assuntos de interesse local, e se expressa sob três aspectos: o político, seja na composição do governo como na edição das normas locais; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que se refere a decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais.

Para Reston (2004, p.12), o Município é a base para a descentralização governamental, num país de dimensões territoriais como o Brasil, e é o ponto de apoio para que se confira às comunidades locais o poder de decidir sobre seu interesse imediato. Para o autor, “significa o caminho para garantir o exercício da cidadania, tão necessária nos dias de hoje, quando o País respira democracia”.

Assim, descritos os fatos históricos mais relevantes sobre o desenvolvimento dos Municípios, cabe-nos conceituá-los juridicamente, bem como tecer alguns comentários acerca da legislação municipal.

3.3.3 Conceituação Jurídica e Legislação Municipal

A Constituição Federal de 1988 – quando erige o Município em entidade estatal, integrante da Federação, como um dos seus níveis de governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse –, dá os contornos da conceituação do Município. Segundo

Meirelles (2001), essa forma de ordenação política – entidade estatal integrante da Federação – é uma peculiaridade do Estado brasileiro.

O Código Civil (BRASIL, 2003), no seu artigo 41, inclui o Município entre as pessoas de direito público interno. E, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações. É importante lembrar que os Distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal.

O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, uma vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária que estabelece os limites territoriais da jurisdição. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada Comarca (IBAM, 2002).

Ao contrário do que ocorre em muitos países, o Município brasileiro é uma entidade política e não uma corporação administrativa. As leis municipais são leis tanto em sentido formal como material, ou seja, leis plenas que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal ou quando julgadas inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Por outro lado, em matérias que, pela Constituição Federal, sejam de competência explícita e exclusiva do Município, a lei municipal se sobrepõe à lei ordinária e à Constituição do Estado, assim como à lei ordinária federal; somente cede ante a Constituição Federal. Nenhuma lei municipal necessita da aprovação de autoridade estadual ou federal para entrar em vigência, como acontece em alguns países (RESTON, 2004).

Ainda segundo Reston (2004), o Município, como entidade governamental e de acordo com sua Lei Orgânica, poderá utilizar como principais atos normativos: leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos, portarias, decretos legislativos e resoluções, sendo que os dois últimos são atos normativos de competência exclusiva da Câmara de Vereadores.

Os atos normativos citados estão descritos a seguir (BRASIL, 2003; RESTON, 2004):

- As leis ordinárias são atos normativos disciplinares de matérias de interesse do Município, voltados à orientação das relações na sociedade, preservando o interesse público.
- As leis complementares devem dispor sobre a estrutura básica da Prefeitura, bem como sobre outras matérias importantes para as quais se exige o voto favorável da maioria absoluta dos Vereadores (Constituição Federal, Art. 61). As matérias que são objeto de lei complementar deverão ser indicadas na Lei Orgânica do Município e, geralmente, referem-se aos códigos tributários, de obras, de posturas; ao zoneamento e parcelamento do solo, ao plano diretor, ao regime jurídico dos servidores, como exemplos. As leis complementares e ordinárias são de iniciativa do Prefeito ou de qualquer Vereador, da comissão da Câmara e dos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica.

- As leis delegadas são aquelas de iniciativa do Prefeito, elaboradas conforme limites estabelecidos pela Câmara. Para tanto, o Prefeito deverá pedir autorização da Câmara, não podendo ser objeto de delegação os atos de competência privativa do poder legislativo municipal e a legislação sobre planos plurianuais, orçamentos e diretrizes orçamentárias. Essa delegação da Câmara deve tomar a forma de decreto legislativo, especificando o seu conteúdo e se o projeto deve ser apreciado ou não pelo Legislativo municipal.

- Os decretos são atos de natureza administrativa baixados pelo Prefeito para explicitar regras previstas em lei. O decreto, no caso do Município, é ato privativo do Prefeito, devendo limitar-se à lei que deva regulamentar. Não podem criar direitos ou obrigações novas.

- As portarias são atos contendo normas para a execução de determinado serviço. Seu objetivo principal é fazer com que a organização administrativa funcione, contendo determinações ao pessoal ou procedimentos para disciplinar o trabalho das unidades administrativas. São também utilizadas para aplicar medidas disciplinares, para criar comissões ou grupos de trabalho, ou para atos que, por sua natureza, não devam ser objeto de decreto.

- O decreto legislativo diz respeito à matéria exclusiva de competência da Câmara Municipal e produz efeitos externos, não dependendo de sanção ou veto do Prefeito. É promulgado pelo Presidente da Câmara.

- A resolução, que também é ato privativo do Legislativo municipal, destina-se a regular assunto com repercussão interna na Câmara, como a concessão de títulos de cidadão honorário ou homenagem a pessoas. Pela resolução se aprova, por exemplo, a estrutura administrativa da Câmara e seu quadro de servidores.

Em vista disso, cada Município deve ter lei orgânica própria que contemple a estrutura básica dos dois poderes municipais – a Câmara e a Prefeitura – assim como normas de caráter geral relacionadas à sua organização e funcionamento, conforme as necessidades e peculiaridades locais, respeitados os princípios das Constituições Federal e Estadual.

Outro ponto importante para a Legislação Municipal é a aprovação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de **Estatuto da Cidade** (BRASIL, 2001). Essa lei adquiriu o *status* de novo marco institucional na trajetória da tão desejada reforma urbana, porque se preocupa com “o pleno desenvolvimento das funções da sociedade” e “garante o direito a cidades sustentáveis”. Com ela, a autoridade municipal ganha formato e conteúdo para intervir na estrutura e na dinâmica da cidade, uma vez que reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza seu artigo 182 (OLIVEIRA *et al.*, 2001; ENFIM..., 2002).

No que compete à organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, esta compreende a União, o Distrito Federal, 26 Estados e os 5.560¹¹ Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, instalados em cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

O Distrito Federal é a unidade sede do governo federal com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tem as mesmas competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios e é regido por lei orgânica, senda vedada sua divisão em Municípios. Brasília é a Capital Federal. Já os 26 Estados constituem as unidades de maior hierarquia dentro da federação; são subdivididos em Municípios e podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, por plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. Organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. A localidade que abriga a sede do governo denomina-se de Capital (BRASIL, 2003).

Os Municípios constituem unidades autônomas de menor hierarquia dentro da federação e é a unidade do governo efetivamente local. Dentro do seu território estão compreendidas tanto as comunidades urbanas como a zona rural. A criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Municípios acontecem por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Essas transformações dependem de consulta prévia às populações diretamente interessadas, feitas por plebiscito. O governo municipal está organizado sob o princípio da separação entre o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal constituída pelos Vereadores com funções legislativas e de controle, e o Poder Executivo, representado pelo Prefeito. A localidade onde está sediada a Prefeitura tem a categoria de Cidade e a sede do Distrito, a de Vila (BRASIL, 2003).

Assim, após a conceituação jurídica de Município e os principais aspectos acerca da legislação municipal, assim como sua posição na federação, vê-se a necessidade de destacar alguns aspectos referentes aos recursos financeiros dos Municípios.

¹¹ O IBGE (2003), através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2001, investigou um total de 5.560 Municípios instalados até 2001 no Território Nacional. Foram instalados originalmente em 2001, 54 Municípios novos, que somados aos 5.507 instalados anteriormente totalizam 5.561. No entanto, no decorrer daquele ano, a instalação do Município de Pinto Bandeira foi anulada judicialmente e o correspondente território reincorporado ao Município de Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul.

3.3.4 Recursos Financeiros dos Municípios¹²

O texto constitucional de 1988, apesar de também fortalecer financeiramente os Municípios pelas transferências constitucionais, não lhes traz nenhuma expressiva inovação tributária. Nos primeiros anos da década de 1990, os Municípios chegam a concentrar 18,5% do volume de recursos financeiros destinados constitucionalmente ao Poder Público. Isso fez com que a União e os Estados fossem transferindo gradualmente parte de suas responsabilidades para os governos municipais sem, porém, a correspondente transferência de recursos; pelo contrário, reduz-se, em 2002, a apenas 14,8%, a disponibilidade de recursos financeiros nas mãos dos Municípios, o que resultou em R\$ 17 bilhões a menos para os cofres municipais, além de um custo de pelo menos R\$ 5 milhões a mais pelos inúmeros serviços mantidos que deveriam ser de exclusiva responsabilidade dos Estados e da União (BREMAEKER, 2004).

Ao se empreender uma reforma tributária, é preciso lembrar que os Municípios não têm como se valer exclusivamente dos impostos que lhes são tradicionalmente atribuídos. Por isso os Municípios têm reivindicado a reforma tributária e o cumprimento do pacto federativo estabelecido constitucionalmente, com o objetivo de que não apenas seja revista a repartição de competências e de recursos financeiros, como também que seja procedida à compensação financeira em favor dos Municípios pelos serviços prestados no lugar dos Estados e da União.

As receitas municipais estão constituídas por: (a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU; (b) Imposto sobre Transmissão Onerosa Intervivos de Bens Imóveis –ITBI; (c) Imposto sobre Serviços de qualquer natureza – ISS; (d) Taxas resultantes do exercício do poder de polícia municipal (concessão de licenças, fiscalização etc.) ou pela prestação de serviços públicos de competência do Município (limpeza urbana, coleta de lixo etc.); (e) Tarifas ou preços pela prestação de serviços de natureza econômica (água, esgoto, mercados, matadouros etc.); (f) Contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública; (g) Contribuição de melhorias decorrentes de obras públicas municipais; (h) Rendas resultantes da venda ou exploração de bens patrimoniais do Município; e (i) Participação em tributos federais e estaduais.

A participação dos Municípios em tributos federais se dá da seguinte forma: (a) participação em 22,5% do ingresso total dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados, que constituem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; (b) 10% dos 25% que a União transfere aos Estados da arrecadação do imposto sobre exportação de produtos industrializados, cota destinada ao ressarcimento das isenções concedidas pela União sobre exportações; (c) produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos

¹² Este item foi elaborado com base nas comparações das contribuições de APREMERJ (2001), IBAM (2002), Bremaeker (2004), e Reston (2004).

Municípios, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem; (d) 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR; (e) 70%, para o Município de origem, do imposto que incidir sobre o ouro, desde que o metal seja definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial; (f) 25% da parcela transferida ao Estado, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. Pela constituição, está garantida ao Município a participação no resultado da exploração do petróleo, gás natural e recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica, bem como na de recursos minerais (*royalties*).

Segundo a Constituição Federal, 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Serviços de Telecomunicações e Transportes Interestaduais e Intermunicipais – ICMS, de competência dos Estados, constituem receita dos Municípios; (b) o Município também recebe 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

Outro mecanismo redistributivo entre Estados e Municípios é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado com o objetivo de garantir a universalização do ensino fundamental e remuneração condigna do magistério.

A distribuição dos recursos aos Municípios é feita por mecanismos e critérios próprios estabelecidos na Constituição Federal ou por leis específicas, de conformidade com normas da mesma Constituição. Tais recursos são creditados mensalmente em contas especiais abertas em estabelecimentos oficiais de crédito. As partes dos tributos ou de outros ingressos federais atribuídos aos Municípios lhes são transferidas diretamente, sem a intermediação dos Estados.

Graças ao sistema de tributos compartilhados, incorporado na Constituição Federal, a cada Município é assegurado um mínimo de receita para a manutenção de sua administração, pelo Fundo de Participação dos Municípios, que representa a principal fonte de receita para os pequenos Municípios, enquanto que a participação no ICMS do Estado é, geralmente, a fonte mais importante para aqueles mais prósperos. Os Municípios podem também contratar empréstimos internos e externos, segundo sua capacidade de endividamento. Os empréstimos externos necessitam de aprovação do Senado Federal.

Os Municípios dispõem também das linhas de crédito e subvenções. Essas linhas de crédito são destinadas ao financiamento de infra-estrutura e desenvolvimento urbano; máquinas e equipamentos; habitação de interesse social, dentre outros fins. Além disso, obras e outros projetos de pequeno porte são muitas vezes financiados com aportes federais ou estaduais a fundo perdido, ou seja, não reembolsáveis.

O Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES dispõem de linhas de crédito que objetivam apoiar programas

municipais. Os Estados também dispõem de linhas de crédito em alguns campos para serem utilizados pelos Municípios. Tais financiamentos, pelas condições e obrigações que impõem, são sujeitos à apresentação de projetos, uma vez que deverão observar normas bastante específicas.

Reston (2004) salienta que, no campo financeiro, no que concerne à autonomia para aplicar e fiscalizar os tributos partilhados, a posição do Município brasileiro é vantajosa, comparada com a situação de seus equivalentes em muitos países. Segundo o autor, mesmo com todos os problemas do aumento das responsabilidades e da redução do ganho financeiro em favor dos Municípios, “sem dúvida, o Brasil está adiante de todos os países em vias de desenvolvimento em matéria de participação dos Municípios na receita fiscal do País” (RESTON, 2004, p.44).

E para assegurar uma boa gestão financeira do governo, é criada a **Lei de Responsabilidade Fiscal** - Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), que garante a boa aplicação do dinheiro público, em uma administração voltada para o atendimento dos interesses da população, distante da prática irresponsável do gasto do dinheiro público em obras em que não existe contrapartida de benefícios para a sociedade em geral. Também proíbe o aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato de Prefeitos e Presidentes de Legislativos locais. E as Prefeituras que ultrapassarem os gastos dos orçamentos serão proibidas de tomar novos empréstimos, deixarão de receber transferências voluntárias de recursos orçamentários da União e não contarão mais com aval do Tesouro Nacional para financiamentos.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, com seus mecanismos de pressão, contribua para a melhoria das práticas governamentais, isso não parece ser o suficiente para comprovar a seriedade na administração municipal. No ano de 2003, o governo federal decide ajustar o foco da Controladoria Geral da União – CGU, para o universo dos Municípios, como forma de fiscalizar irregularidades supostamente cometidas por esses. De acordo com Pinto (2004, p.3), “os objetivos da CGU são, em última instância, otimizar os recursos públicos e possibilitar a redução das desigualdades sociais, o que constitui fato crucial para o desenvolvimento do País”. Para a autora, o governo federal, o estadual e a sociedade civil precisam tomar conhecimento de situações irregulares, uma vez que sempre há, em todas as esferas, administradores relapsos e desonestos, mas acrescenta que “não podem deixar de apoiar os Municípios, que vêm lutando para preservar a parcela de responsabilidades que possuem na repartição das competências governamentais” (*idem*).

O importante é que os novos mecanismos de controle dos gastos municipais possuam uma atuação pró-ativa e modernizante, que permita aos Municípios avançar de maneira vigorosa na construção de um modelo administrativo honesto e eficiente, capaz de garantir uma adequada rota de progresso e desenvolvimento. Associada a isso, a participação dos cidadãos

no processo decisório governamental pode ser a chave, não somente para o avanço da descentralização e da democracia, mas para a consolidação desse processo como um todo.

3.3.5 Gestão Municipal e Participação Popular

Segundo Meirelles (2001, p.78), “administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias”. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular; se forem da coletividade localizada no Município, realiza-se a administração pública municipal, que pode ser conceituada, de acordo com Castro Júnior ([200-], p.2), como a “gestão de bens e interesses qualificados (pois as subjetividades e desejos dos cidadãos são fontes importantes da legitimidade do governante) segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum”, ou seja, é o conjunto de representantes (autoridades e servidores), órgãos e serviços do Município, “agindo para a satisfação de seus fins e conservação de bem-estar individual dos cidadãos e do progresso social”, como acrescenta Alessi (1999, *apud* MEIRELLES, 2001, p.79).

No Brasil, os Municípios são considerados, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, entes estatais (BRASIL, 2003). Com isso, a Constituição de 1988 coloca os governos municipais, praticamente, na condição de principais responsáveis pela administração e pelo desenvolvimento local, ou seja, coloca-os na condição de articuladores de recursos e mediadores e negociadores, entre defensores de interesses sociais, nem sempre convergentes.

O governo municipal está organizado sob o princípio da separação dos poderes: o Poder Executivo, representado pelo Prefeito, sendo este a máxima autoridade administrativa, e o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal constituída pelos Vereadores, com funções legislativas e de controle. Esses representantes são classificados como agentes políticos, uma vez que foram conduzidos ao cargo por eleição popular com o apoio de uma parcela considerável do eleitorado local, o que faz com que a legitimidade dessas posições sejam confirmadas somente na medida em que os programas, projetos e ações apresentados e defendidos durante a campanha eleitoral sejam executados (RESTON, 2004).

De acordo com Reston (2004), as ações do poder público somente serão eficazes – isto é, atingirão seus objetivos – se forem consideradas algumas questões, tais como: (a) observar o disposto nos instrumentos jurídico-legais existentes, começando pela Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal, entre outros; (b) conhecer e atualizar, permanentemente, as entidades e órgãos públicos de outras esferas de governo, e também os organismos internacionais de financiamento e de cooperação técnica, que podem contribuir para as ações da administração municipal, de maneira a utilizar, eficientemente, os recursos disponíveis; (c) conhecer as diretrizes técnico-políticas que orientam, nos níveis nacional e estadual de governo, programas de interesse do governo local para melhor atender às necessidades da população, bem como as próprias normas de operacionalização destes programas; (d) contar, quando for

o caso, com o apoio de assessores e consultores externos, que traduzam para a realidade local os critérios e pré-requisitos que facilitem a obtenção de recursos, não só financeiros mas também técnicos, para a aquisição de novas habilidades.

No processo de desenvolvimento municipal, o governo tem um papel da mais alta relevância, uma vez que está em situação privilegiada para incentivar, mobilizar e coordenar esforços que visem à prática de uma gestão municipal competente. No entanto, não se pode confundir o “principal responsável” com o “único responsável” por esse processo. Bava (2000), Vaz (2000), Reston (2004), dentre outros autores, salientam que hoje só se promove o desenvolvimento e se resolvem os problemas sociais, com a ação conjugada e coordenada de todos os atores participantes do processo: governo, sociedade civil e setor privado.

Esta forma de prática governamental se baseia, conforme Reston (2004, p.30), “na coordenação de ações voltadas para a escuta dos partícipes da sociedade, recolhendo-se informações, demandas e sugestões que levam a um processo de planejamento e orçamento participativo e de gestão pautada na transparência e no controle social”.

O planejamento é uma forma de aprendizado, e é por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta do Município em relação a sua capacidade de desenvolvimento (MOTTA, 2004). Segundo o autor, os planos revelam as expectativas e referências de valor, essenciais a uma sociedade. As pessoas precisam de referências para acompanhar as mudanças contextuais e a evolução de sua própria organização. Criação e renovação das formas de perceber o trabalho facilitam o desenvolvimento de novas referências e, portanto, de ações mais harmoniosas. Assim, o processo de planejamento surge como alternativa aos problemas, possibilitando o surgimento de soluções contra o desperdício de tempo, de recursos humanos e materiais, e vislumbrando uma nova forma de atuação, mais propositiva, como complementam outros autores.

A participação nos processos de planejamento e orçamento é, ao lado da transparência, um dos eixos sustentadores do paradigma da descentralização do Estado e, durante a década de 1990, o seu conceito passa a ter uma amplitude inédita e a se constituir em lugar comum nos debates, textos, páginas da Internet e pesquisas acadêmicas. Essa participação, entretanto, deve ter como questão central a “distribuição do poder”, para tomar decisões, para alocar recursos, para definir e implementar políticas públicas.

Por isso, segundo Allebrandt ([200-]), a participação não é neutra; ela requer mudanças, em especial as relacionadas à distribuição de poder, o que nem sempre é bem visto por parte dos gestores públicos. Segundo o autor, somente a participação da população, tanto diretamente quanto por representantes das principais entidades e/ou segmentos da sociedade civil, possui potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e dos governos municipais, além de garantir um caráter mais democrático à gestão pública. Allebrandt aponta, também, para a necessidade de ampliar os espaços de participação, sejam eles

formalizados e institucionalizados ou, e talvez preferencialmente, espaços informais, não-institucionalizados, autônomos, abertos à participação de todos os cidadãos, constituindo-se em processo educativo para a construção de espaços potencializadores da cidadania interativa.

Essa nova relação, Estado–sociedade civil, segundo Bava (2000), propõe e implementa uma reforma do Estado de baixo para cima, a partir das pressões e demandas da sociedade civil. Isso vem reforçar a percepção de que a democratização, a descentralização do Estado, a transparência nas decisões, a participação dos cidadãos na formulação, na gestão e no controle da coisa pública são elementos novos que conformam um novo modelo de gestão municipal e garantem a continuidade de programas inovadores de desenvolvimento, que não podem ser interrompidos a cada nova gestão municipal. Urge que se mude a prática de, a cada nova gestão, tudo o que diz respeito ao governo anterior ser abandonado – as coisas boas e as ruins –, numa aparente tentativa de, como se costuma dizer, “reinventar a roda”.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2003) introduz quatro instrumentos de participação popular aplicáveis aos Municípios, três deles extensivos também às outras esferas de governo. O instrumento específico referente aos Municípios diz que a Lei Orgânica que cada Município adotar deve incluir, entre outros princípios, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, XII, p.35). Outra forma de participação popular, permitida também para os outros níveis de governo, diz respeito à “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (art.29, XIII, p.35). O terceiro e quarto instrumentos, também extensivos aos Estados e à União, referem-se ao plebiscito e ao referendo (art. 14, I e II, p.18).

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), também incorpora a idéia da participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana, tornando obrigatória a participação popular na definição da política urbana (artigos 43 a 45). Estão previstos instrumentos como audiências e consultas públicas, conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal; além da obrigatoriedade de implementação do Orçamento Participativo. Esses instrumentos devem ser utilizados pelos Municípios para abrir espaço para os interesses dos cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de intervenções sobre o território, e são obrigatórios nos Planos Diretores (OLIVEIRA, 2001; CYMBALISTA, 2001).

Descrevem-se, a seguir, alguns desses instrumentos que, segundo Vaz (2000) e o IBAM (2002), são fundamentais para o exercício da cidadania e da participação popular:

- Audiência e consulta pública são instrumentos pelos quais os cidadãos interessados são convidados a discutir decisões a serem tomadas pelos órgãos governamentais e que afetem o dia-a-dia da comunidade.

- Associações comunitárias são instrumentos que representam o interesse de grupos específicos, como bairros, unidades de vizinhança, distritos ou usuários de determinados serviços, como as associações de pais e alunos. “Quando bem organizadas e enquanto se mantiverem livres de manipulação política, representam um dos mais eficazes instrumentos de exercício da cidadania e da participação comunitária” (IBAM, 2002, p.1).

- Órgãos colegiados, como conselhos, são um dos principais instrumentos nessa área, uma vez que a criação de mecanismos institucionais deve privilegiar os organismos permanentes, que possam sobreviver às mudanças de direção no governo municipal. Os conselhos deliberativos e consultivos são órgãos coletivos, com participação do poder público e da sociedade civil, que se envolvem na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas municipais e constituem, também, prática generalizada em grande número de países. No Brasil, há alguns conselhos obrigatórios: da Criança e Adolescente, Saúde, Assistência Social, Educação e Alimentação Escolar.

- Orçamento participativo é outro dos principais instrumentos de participação popular, uma vez que, por meio dele, é possível aos cidadãos se envolverem nas decisões sobre investimentos do governo municipal, mudando, inclusive, as prioridades estabelecidas. Estudo encomendado pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID (2003) mostra que o orçamento participativo é eficaz como instrumento de promoção da autonomia e contribui para o objetivo do BID de aumentar a equidade social, apesar de Vaz (2000, p.1-2) ressaltar que “normalmente, os sistemas de orçamento participativo não levam em conta os grandes investimentos e os gastos de custeio do Município e suas políticas públicas”.

Deste modo, para que haja maior participação popular na elaboração das políticas públicas e maior transparência na gestão, é necessário que esses instrumentos de democratização da gestão sejam postos em prática, uma vez que permitem um acompanhamento mais próximo, por parte da sociedade, das ações de governo. Vaz (2000, p.2) afirma que “com isso ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados”.

Outro ponto a ser salientado por diversos autores e que deve ser evitado é a indicação, pelo Prefeito, de um grupo de “notáveis” do Município para assumirem esses instrumentos. A experiência com este tipo de composição mostra uma forte tendência ao reforço do clientelismo e à baixa representatividade, uma vez que essas personalidades não participam por delegação de nenhuma entidade e, portanto, não têm a quem prestar contas diretamente. Os autores salientam que é muito mais interessante, não só no sentido do desenvolvimento da cidadania como também no da eficácia da atuação do instrumento em questão, investir na representação de entidades, inclusive por meio do preenchimento de vagas pela eleição de representantes de setores específicos. Esse mecanismo é uma forma de garantir a presença de entidades que detenham a representatividade junto à sociedade e de reduzir o risco de que

organizações sem importância na vida do Município ocupem posições, em detrimento de entidades de maior expressão.

Assim, democratizar a gestão das políticas públicas requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, por mecanismos institucionais. Desta forma, deve fazer parte dos objetivos de um governo que se compromete com a solidificação da democracia e a transparência da gestão municipal, a permissão para que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação. Também é preciso alterar o funcionamento dos órgãos municipais, criando mecanismos de atendimento aos cidadãos que garantam a impessoalidade na prestação de serviços e na execução de investimentos. Por fim, é preciso redirecionar o funcionamento dos órgãos municipais para o fortalecimento de informações à sociedade civil, tais como aquelas sobre o orçamento público e os grandes projetos de intervenção para o entendimento da sociedade interessada (VAZ, 2000).

Todos esses instrumentos ou mecanismos institucionais devem ser utilizados para melhorar as práticas de gestão municipal. Trata-se de intervenções no processo que exige um prazo longo, mas que podem ser conduzidas por etapas e produzir resultados expressivos ao longo de sua implantação, materializando-se em decisões e práticas de governo que não só promovam mudanças imediatas no relacionamento entre governo e sociedade local, mas que tragam resultados surpreendentes para toda a sociedade, amenizando os problemas enfrentados pelos Municípios brasileiros, os quais podem ser observados a seguir.

3.3.6 Classificação e Realidade dos Municípios¹³

Conforme salientado nos itens anteriores, o processo de transferir maiores encargos à instância local de poder, associado à maior autonomia financeira dos Municípios, tem feito com que as prefeituras e os órgãos locais se tornem atores políticos, econômicos e sociais cada vez mais importantes na busca de soluções para a melhoria do padrão de vida da população local. Por isso, cabe conhecer um pouco da realidade vigente nos pequenos, médios e grandes Municípios brasileiros.

Essas novas competências, como consequência da descentralização do poder político, mudaram o cenário nacional em relação principalmente aos Municípios. Um dos fatores ligados à descentralização é a transferência aos Estados, a partir da Constituição de 1988, da responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos Municípios – que, até então, era prerrogativa federal. Regulada por lei estadual e mediante consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas, descentraliza-se o poder de se criarem novos Municípios. Desde então, o processo de emancipação de novos Municípios se acelerou e, no

¹³ No que diz respeito aos dados estatísticos, este item foi elaborado com base nas publicações realizadas pelo IBGE (2000, 2002a, 2003) e PNUD (2003, 2004).

período de 1988 a 2001, segundo o IBGE (2003), cresceu em quase 40% o total de Municípios brasileiros, o que fez com que se atingisse, até 2001, 5.560 Municípios, com um crescimento médio anual, no referido período, de 2,4%. Outros dois fatores contribuem para esse aumento: o primeiro, relativo à arrecadação, com a possibilidade de compartilhamento dos Fundos de Participação entre as unidades novas e antigas; o segundo, de natureza política, já que essas mudanças possibilitariam não só o surgimento de lideranças locais, mas também a acomodação de grupos rivais, resultando num novo formato de repartição do poder político e administrativo. Um outro aspecto é que a opção pela fragmentação se tornou uma forma de simplificar a gestão por meio de soluções locais.

É importante destacar que há uma distribuição não uniforme dos Municípios brasileiros entre as cinco grandes regiões brasileiras, o que pode ser visualizado na Ilustração 2, a seguir.

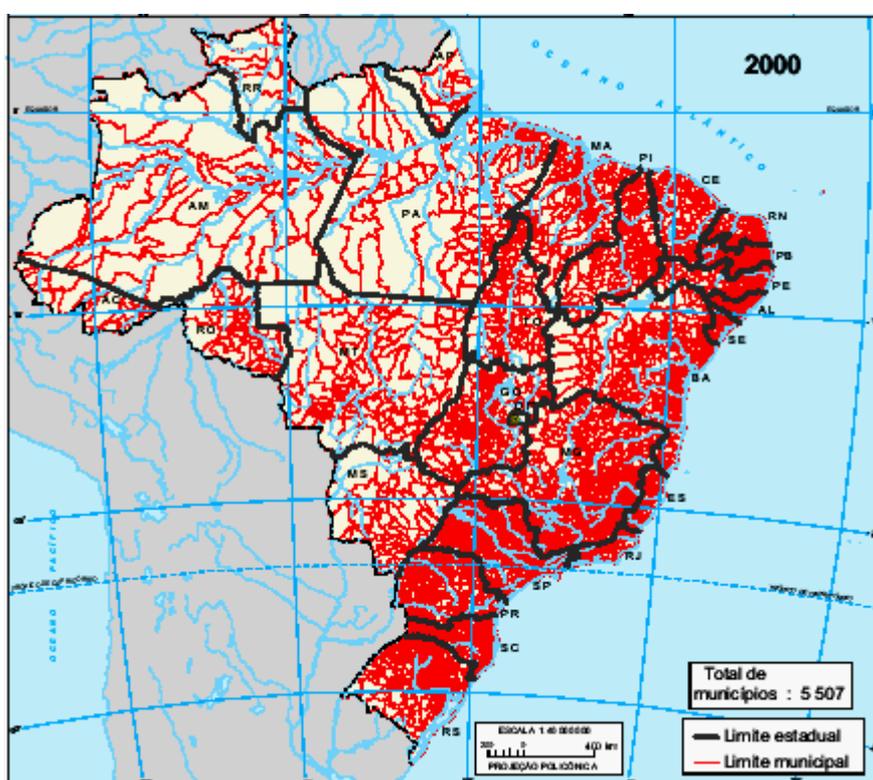


Ilustração 2 – Mapa da distribuição da malha municipal brasileira. Fonte: IBGE, 2003.

Em 2001, na Região Norte, que abrange 45,25% do território nacional, existiam 449 Municípios (8,08% dos Municípios do País) e na Região Centro-Oeste, que abrange 18,86% da área, estão 463 (8,33% dos Municípios). Já na Região Nordeste, com 18,25% da área, o número de Municípios salta para 1.792 (32,23% do total), vindo em seguida a Região Sudeste com 10,86% da área, com 1.668 Municípios (30,3% do País) e a Região Sul com apenas 6,7% da área nacional, com 1.189 Municípios (21,37% do total). A densidade dos Municípios por região oscila entre 2.063 Municípios por milhão de km² no Sul e 117 por milhão de km² no Norte, dando uma idéia de como varia a dimensão demográfica média dos Municípios em

cada região, tendo o Sudeste 1.803, o Nordeste 1.153 e o Centro-Oeste 288 por milhão de km². Esses dados demonstram que, em algumas regiões, há grande fragmentação do território, com numerosos pequenos Municípios; em outras, enormes territórios pertencem a um só Município.

Examinando-se a malha municipal do ponto de vista das Unidades da Federação, verifica-se que alguns Estados reúnem grande número de Municípios, conforme pode ser observado na Ilustração 3, a seguir.

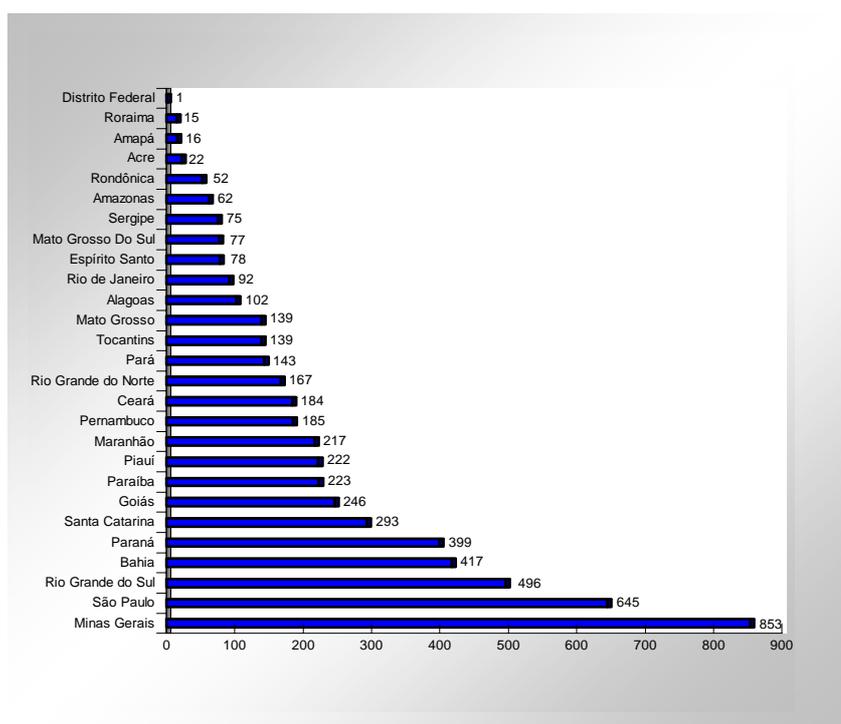


Ilustração 3 – Quadro do número de Municípios, por Unidade da Federação – 2001. Fonte: IBGE, 2003.

A soma dos Municípios existentes nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo, representa 35,7 % do total de Municípios do País. Há que se mencionar também que, enquanto que em Minas Gerais existem 853 Municípios, Roraima tem apenas 15. Porém, o número de Municípios é variável independente da dimensão territorial, já que Amazonas e Sergipe, por exemplo, apesar da diferença no que diz respeito à área territorial, têm número de Municípios bastante próximos, o que também acontece com Santa Catarina e Goiás, Mato Grosso e Tocantins, entre outros.

Do ponto de vista demográfico, o Brasil possuía, em 2001, uma população de 172.385.826 habitantes, distribuídos da seguinte forma: Região Sudeste com 73.501.405; Região Nordeste com 48.332.163; Região Sul com 25.442.941; Região Norte com 13.223.859; e Região Centro-Oeste com 11.885.458 habitantes. A concentração da população nas Regiões Sudeste e Nordeste tem se mantido estável – em torno de 70% dos brasileiros vivem nestas regiões.

Porém, é importante ressaltar que as Regiões Norte e Centro-Oeste, entre os anos 1970 e 1990, foram palco de grandes colonizações e criação de novos Municípios, o que fez com que, no período de 1970 a 2001, a população triplicasse na Região Norte, passando de 3,6 milhões para mais de 13 milhões, e duplicasse na Região Centro-Oeste, passando de pouco mais de 5 milhões para 11,8 milhões.

No Brasil, uma das características da relação população x território é a grande concentração demográfica em alguns poucos e importantes centros urbanos e a reduzida população em uma grande parte dos Municípios. Em linhas gerais, os números demonstram que o padrão de fracionamento territorial vem obedecendo à dinâmica da ocupação do território, estando o espaço brasileiro mais fragmentado nas regiões de maior dinamismo, seja do ponto de vista demográfico, cultural ou econômico. É preciso lembrar, porém, o fato de que o intenso processo de criação de novos Municípios tem tido como uma de suas conseqüências um aumento substancial do número (absoluto e proporcional) de pequenas municipalidades (com até 5.000 habitantes). Em 2001, já representavam 24,66% do total, enquanto dez anos antes eram apenas 16,7%. No tocante à população, neles residiam, em 2001, cerca de 4,5 milhões de pessoas, representando apenas 2,65% do total da população do País, o que pode ser comprovado na Ilustração 4, a seguir.

Classes de tamanho da população	1970	1980	1991	2001
Números de municípios				
Total	3 951	3 991	4 491	5 560
Até 5 000 hab.	660	667	739	1 371
De 5 001 a 20 000 hab.	2 213	2 070	2 354	2 688
De 20 001 a 100 0000 hab.	984	1 112	1 213	1 275
De 1000 001 a 500 000 hab.	83	124	160	194
Mais de 500 000 hab.	11	18	25	32
População				
Total	94 461 969	121 148 582	146 825 475	172 385 826
Até 5 000 hab.	2 324 551	2 319 759	2 538 881	4 577 146
De 5 001 a 20 000 hab.	24 120 305	22 995 685	26 135 084	29 001 311
De 20 001 a 100 0000 hab.	35 420 951	42 654 179	47 424 469	50 587 966
De 1000 001 a 500 000 hab.	14 606 904	23 639 370	31 889 220	40 214 836
Mais de 500 000 hab.	17 989 258	29 539 589	38 837 821	48 004 567

Ilustração 4 – Quadro da distribuição dos Municípios e da população, segundo classes de tamanho da população – 1970/2001. Fonte: IBGE, 2003.

Somados os Municípios com 5 mil habitantes aos de até 20 mil habitantes, ou seja, os Municípios de pequeno porte, eles eram a maioria (4.059=73%) em 2001, e neles residiam cerca de 20% da população do País (33.578.457 habitantes). Nos 1.275 Municípios com população acima de 20 mil até 100 mil habitantes, residiam 50.587.966 habitantes (29,34% da

população). Além disso, nos 226 Municípios com população acima de 100 mil habitantes viviam 88.219.403 brasileiros, sendo que, desses, 48.004.567 viviam nos 32 Municípios com mais de 500 mil habitantes (27,85% da população), ainda que, em termos proporcionais, esses Municípios representem apenas 0,6% do total existente. Porém, se destes últimos forem extraídas as onze metrópoles, ou seja, os Municípios com mais de um milhão de pessoas (0,2%), a maior concentração populacional (29 milhões de pessoas) se encontra nesses territórios. Ou seja, a distribuição espacial da população é muito polarizada em torno das grandes cidades, o que também pode ser visto na Ilustração 4, apresentada anteriormente.

A intenção de desagregar a análise dos dados por faixas populacionais tem como objetivo dar um tratamento diferenciado aos Municípios, de acordo com o número de habitantes, já que a dimensão populacional e, sobretudo, o adensamento demográfico de centros urbanos mais dinâmicos têm conseqüências importantes sobre vários aspectos da gestão pública municipal. Assim, para definir o que são pequenos, médios e grandes Municípios no Brasil, ou seja, o seu porte, o IBGE adota as classes de tamanho da população, o que pode ser verificado na Ilustração 5, a seguir.

PORTE DO MUNICÍPIO	CLASSES	POPULAÇÃO (habitantes)
Pequeno	1	Até 5.000
	2	de 5.001 a 20.000
Médio	3	De 20.001 a 50.000
	4	De 50.001 a 100.000
Grande	5	De 100.001 a 500.000
	6	de 500.001 a 1.000.000
	7	mais de 1.000.000

Ilustração 5 – Quadro da classificação de Municípios, segundo a dimensão populacional. Fonte: IBGE, 2000.

Os **Pequenos Municípios** estão distribuídos em duas classes, as quais são também chamadas de “Municípios Rurais”, uma vez que normalmente possuem uma grande relação com a circundante região de produção agrícola à qual estão fortemente articulados.

Segundo Bernardes [199-?], anteriormente, as sedes dos pequenos Municípios guardavam apenas as funções religiosas e administrativas, voltadas às necessidades da vida rural, mas agora, em função das novas exigências, ou seja, com as novas funções econômicas, integradas ao sistema produtivo do País, passaram a atender, principalmente os Municípios em torno de 20 mil habitantes, à crescente demanda por trabalho, consumo, educação e lazer que o campo não oferecia. Com o advento da modernização e tecnificação da agricultura, principalmente nas últimas décadas, quando ali também se instalaram importantes indústrias agrícolas, os

pequenos Municípios especializam-se para atender a determinados tipos de produção que se encontram em seu entorno. Constituem, sobretudo, estoques de novos meios de consumo, insumos, crédito agrícola e mão-de-obra, e são centros de transporte e comunicação.

Em contrapartida, os “Indicadores Sociais Municipais” divulgados pelo IBGE (2002a), com base em dados do Censo 2000, mostram que é nos Municípios com até 20 mil habitantes que estão as piores condições de saneamento, escolaridade e renda dos chefes de domicílio. O problema é que são justamente esses Municípios que mais se multiplicam nos últimos anos. Dos 1.069 novos Municípios surgidos de 1991 a 2001, 59,12% têm menos de 5.000 habitantes, e 90,36% têm menos de 20 mil habitantes. Depois de criados, esses pequenos Municípios não conseguem se desenvolver, pois não têm atividade econômica forte e perdem população para as cidades maiores. “Esses Municípios acabam se tornando absolutamente dependentes dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, pois não têm base econômica de sustentação”, informa Oliveira (2002).

Os **Médios Municípios** também estão divididos em duas classes: entre 20.001 e 50.000 habitantes e entre 50.001 e 100.000 habitantes. Para a maioria dos autores, é normalmente nesses Municípios que se encontram os mais altos níveis de qualidade de vida e, além da expansão física, são múltiplos os elementos que levam a esse crescimento. Entre eles destacam-se o rápido desenvolvimento cultural, a formação de riquezas (pela dispersão da indústria, que há até pouco tempo se concentrava em área metropolitanas), a modernização do campo, a proximidade das indústrias agrícolas e as novas formas de consumo material e imaterial. Graças a esses Municípios, também ocorre a redistribuição das classes médias pelo território, associadas à presença de um número crescente de letrados, indispensáveis aos novos modos de produção a que presidem. Com a difusão, desde os anos 70, do Ensino Universitário no País, muitos desses Municípios são, em certos Estados, importantes centros de pesquisa. As atuais cidades médias exercem atração para os fluxos migratórios, estando algumas delas atingindo o estágio submetropolitano, cuja dimensão irá variar segundo as regiões (BERNARDES, [199-?]; WILHEIM, 2002).

Os **Grandes Municípios**, por sua vez, dividem-se em três classes: na primeira, situam-se aqueles com população entre 100.001 a 500.000 habitantes; na segunda, entre 500.001 a um milhão de habitantes e, na terceira, os que possuem mais de um milhão de habitantes, os quais são denominados de “metrópoles”. Os grandes Municípios, principalmente aqueles com população superior a 500 mil habitantes, são Municípios com desafios próprios. Seu crescimento territorial e seu entorno – a periferia – somados, apresentam grandes desafios de saneamento, ambientais e sociais. Porém, não de ser consideradas as circunstâncias especiais, como as de pólos regionais e industriais de grande porte e as atratividades turísticas. Já as consideradas “metrópoles”, entre outras, têm função importante a ser exercida em uma estratégia de desenvolvimento nacional. Segundo Wilhelm (2002, p.314), “na era da globalização, as metrópoles tendem a criar uma rede mundial que dialoga; e para a estratégia

de desenvolvimento de cada país, a eventualidade de possuir uma metrópole (ou mais) capaz de catalisar o diálogo global constitui um fator positivo da maior importância”.

A verdade é que a vida nas cidades continua a ser um desafio, acirrando cada vez mais os conflitantes interesses em jogo e tendo como pano de fundo uma urbanização que agrava diuturnamente o meio ambiente e o quadro de exclusão social, tornando mais evidente a marginalização de grandes segmentos populacionais. No Brasil, os diferentes Municípios também apresentam desafios próprios, e não é de estranhar, dada à heterogeneidade do País, que as condições de vida desfrutadas pelos brasileiros distribuídos pelo grande número de Municípios sejam também distintas. Vale a pena mencionar alguns dados que sugerem essa enorme diferença e alguns problemas existentes, conforme pesquisas divulgadas pelo PNUD (2003) e pelo IBGE em 2002a e 2003.

Um levantamento sobre o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M**, divulgado no dia 2 de outubro de 2003, pela ONU em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, proporcionou um mapeamento sobre os indicadores sociais em todo o Brasil entre os anos de 1991 e 2000.

Nos Municípios com até 50 mil habitantes, o IDH-M cresceu 15,9% (IDH-M de 0,693); naqueles com população entre 50 mil e 500 mil habitantes, cresceu 11,2% (IDH-M de 0,759); naqueles com população acima de 500 mil até 1 milhão de habitantes, cresceu 6,7% (IDH-M de 0,800) e naqueles com população superior a 1 milhão de habitantes, 6,1% (IDH-M de 0,822).

Entre os Estados, Alagoas registrou, em termos gerais, segundo os indicadores do IDH-M, o maior crescimento entre as 27 unidades da Federação e, entre as metrópoles, Fortaleza é a cidade com mais de 1 milhão de habitantes que teve o melhor desempenho. Das 33 Regiões Metropolitanas (RMs) reconhecidas pelo IBGE, as três primeiras colocadas no ranking do IDH-M ficam em Santa Catarina: Florianópolis (1º, com 0,86), Norte/Nordeste Catarinense (2º, com 0,85) e Vale do Itajaí (3º, com 0,85).

Em termos de dimensão, o indicador que mais se desenvolveu ao longo da década de 1990, em 83% dos Municípios brasileiros, foi a educação. Na média dos 5.507 Municípios, o indicador de educação cresceu 25% entre 1991 a 2000, contra um crescimento de 12% do indicador de longevidade e de 11% do indicador de renda. Embora a alfabetização da população tenha crescido, o que mais puxou a evolução educacional foi a taxa bruta de frequência à escola. Trata-se da divisão do número de alunos de todos os níveis de ensino residentes no Município pela população de 7 a 22 anos (faixa etária ideal das pessoas que estudam) do mesmo Município. Em 96% dos Municípios brasileiros, o crescimento dessa taxa foi proporcionalmente maior do que o aumento da alfabetização, o que é explicado pelo esforço de universalização do ensino feito no Brasil, especialmente na segunda metade dos

anos 90 do século passado. Trata-se de um indicador que privilegia a oportunidade de acesso das pessoas à escola, mas não mede propriamente a qualidade do ensino ofertado.

Um bom exemplo do que foi citado anteriormente é o Município de São Félix do Tocantins. Em nenhum outro Município brasileiro a evolução do IDH-M foi tão expressiva: seus 1.269 habitantes viram o índice crescer 67,4%, de 0,365 para 0,611. Embora tenha havido avanços em longevidade e renda, o que impulsionou o salto do desenvolvimento humano local foi o indicador de educação, com aumento de 250%. A taxa bruta de frequência à escola pulou de 18% para 78%, e o analfabetismo foi reduzido de 75% para 20%. Por isso, ao analisar determinados resultados de índices e/ou indicadores, deve-se ter o cuidado de analisar as variáveis que estão envolvidas nesse resultado para se ter um diagnóstico mais preciso.

Já os Indicadores Sociais Municipais divulgados pelo IBGE (2002a) possuem dados da pesquisa do Censo 2000, quando foram levantadas informações sobre 44,7 milhões de domicílios brasileiros. Na análise dos menores e dos maiores Municípios do País, os melhores e piores indicadores de desempenho mostram que enquanto o rendimento médio do chefe de família nos Municípios com mais de 500 mil habitantes é de R\$ 1.190,00, naqueles que têm até 5.000 habitantes é de apenas R\$ 424,00 e, entre 5 e 10 mil habitantes, esse cai ainda mais: R\$ 410,00. Nas capitais e grandes cidades, 79,7% dos domicílios têm saneamento adequado, com coleta de lixo, sistema de esgoto e acesso à água; nas cidades de até 5 mil habitantes, o percentual é de apenas 21,7%. Mas já foi pior: em 1991, apenas 9,7% das cidades menores tinham saneamento adequado, contra 73,6% das grandes.

No referido estudo, os técnicos também investigaram a situação das cidades em relação a três indicadores combinados que, quando apresentam juntos maus resultados, indicam a necessidade urgente de intervenção do poder público. Eles se referem à proporção de domicílios sem saneamento adequado, cujos responsáveis têm menos de quatro anos de estudo e renda mensal de até dois salários mínimos. Nas cidades de mais de 500 mil habitantes, apenas 4% dos domicílios combinam esses três indicadores; já nas cidades com até 50 mil habitantes, os índices médios ficam em torno de 30%, sendo que naquelas entre 10 mil e 20 mil habitantes, o percentual chega a 35,5%.

Esses três indicadores combinados também mostram claramente as diferenças entre as Regiões Sul e Sudeste e a Região Nordeste. Das dez grandes cidades com os piores resultados, oito são nordestinas. Em Jaboatão dos Guararapes (PE), 16,6% dos domicílios combinam o fato de não terem saneamento adequado, o responsável ter menos de quatro anos de estudo e até dois salários mínimos de renda. É um percentual alto se comparado ao de outras grandes cidades como Ribeirão Preto (SP), onde apenas 0,6% dos domicílios está nessas condições.

No ranking dos Municípios com até 5 mil habitantes, o índice de domicílios que precisam de atenção urgente do poder público chega a 85%, nos Municípios de Guaribas (PI), Damião (PB) e São Francisco de Assis (PI). Já os melhores entre os Pequenos Municípios, com exceção de Fernando de Noronha (PE), estão em São Paulo ou no Rio Grande do Sul.

Oliveira (2002) explica que, na Região Sul, principalmente no Rio grande do Sul – Estado com maior número de novos Municípios, 164 – os pequenos Municípios criados são, em geral, sustentáveis, porque, aparentemente, deram certo e os de fronteira precisavam ser criados. A discussão, segundo ele, ocorre quando os Municípios não possuem base econômica e, conseqüentemente, não possuem capacidade de arrecadar impostos. No entanto, “a argumentação dos que querem criar Municípios é que a população passa a ter mais possibilidade de atendimento que não teria se continuasse a ser vila, distante da sede”, complementa Oliveira (2002, p.2).

Outra pesquisa realizada pelo IBGE, intitulada “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001”, publicada em 2003, com base em informações fornecidas pelas prefeituras dos 5.560 Municípios, mostra que a distribuição da população, ainda mais desigual que a divisão de renda, faz do Brasil um lugar onde as ofertas de lazer, cultura e serviços públicos, que são direitos do cidadão praticamente inexistem em 75% dos Municípios brasileiros. O estudo revela que apenas 0,4% dos pequenos Municípios que concentram 33,6 milhões de pessoas tem delegacias ou núcleos para o atendimento de mulheres, e somente 2,6% contam com comissões de defesa do consumidor. Em 26,38% dos Municípios cuja população não ultrapassa 20 mil habitantes não há biblioteca pública e, em 98,69%, nenhuma sala de cinema.

No outro extremo, a referida pesquisa revela que embora os Municípios mais populosos disponham de todos esses serviços, muitos deles sofrem mais com a favelização ou sistemas assemelhados de moradia. As favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados estão presentes em todos os Municípios com mais de 500 mil habitantes e são comuns nas 11 metrópoles brasileiras, o que confirma que a questão habitacional, nos grandes centros, é um dos maiores problemas das administrações municipais. No entanto, o problema só existe em apenas 12,1% daqueles Municípios que têm até 20 mil moradores. No total, em 23,1% dos Municípios existe este tipo de moradia, mas só uns 13% indicam possuir algum tipo de cadastro, o que dificulta um diagnóstico preciso sobre o déficit habitacional no País e, conseqüentemente, faltam propostas para melhoria das condições de moradia da população.

A pesquisa também revela que, apesar dos esforços municipais, ainda há muito que fazer para resolver o problema habitacional. Segundo as prefeituras, há loteamentos irregulares em 36,8% dos Municípios, mas somente 19,9% informaram ter cadastro desse tipo de ocupação. O número total de prefeituras que desenvolvem programas habitacionais no País é expressivo (52,9%), mas apenas 48,65% dos Municípios com até 20 mil habitantes, contra 93,8% dos

Municípios com mais de 500 mil moradores, atestando a maior preocupação dos Prefeitos de grandes centros urbanos com o problema da moradia, o que pode ocorrer também pelo fato da pressão por moradias ser muito maior nesses Municípios do que nos demais.

Outro gerador de distorções, segundo as informações da mesma pesquisa (Perfil dos Municípios Brasileiros), é a existência de grande concentração da população em poucos Municípios, muito maior do que a renda. No Brasil, o índice de Gini, em relação à distribuição de renda, é de 0,57 e, no que se refere à concentração da população, é 0,69. Quanto maior esse índice, pior a distribuição populacional, reconhece Alkimin, cientista político do IBGE e um dos responsáveis pela elaboração da publicação.

Outra questão levantada pela pesquisa refere-se aos serviços públicos de segurança e defesa da cidadania, os quais são um divisor de águas entre os grandes e os pequenos Municípios. As delegacias e núcleos de atendimento à mulher, que começaram a ser criados no Brasil na década de 1980, existem em 7% do total dos Municípios brasileiros, mas podem ser encontrados em 81,9% daqueles com população entre 100 e 500 mil habitantes e em todos aqueles com mais de meio milhão de moradores. Entre os menos populosos, com até 5 mil habitantes, só 0,4% dispõem desse serviço e, entre aqueles com 5.001 até 20.000 habitantes, só 1,1%.

O estudo revela também que os habitantes de alguns Municípios não têm como resolver rapidamente seus pequenos conflitos, uma vez que o juizado de pequenas causas só pode ser encontrado em apenas 34% dos Municípios. As maiores concentrações ficam nas Regiões Centro-Oeste (46%), Sul (43%) e Sudeste (40%), que apresentavam em 2001 proporções muito semelhantes, ao contrário da Região Norte (28%) e Nordeste (20%), com parcelas pouco expressivas. Já o perfil de implantação das guardas municipais, existentes em 18% dos Municípios brasileiros, surpreende. No Nordeste, 28% dos Municípios montaram suas guardas; no Norte, 18%; no Sudeste, 17%; e no Sul e Centro-Oeste, 8% cada. Considerando-se os Estados brasileiros, a oferta de Guarda Municipal em números absolutos, mostrou-se mais expressiva nos Municípios situados no Rio de Janeiro (63), na Bahia (52) e no Amazonas (58).

Outra conclusão que o estudo apresenta, no tocante aos 5.560 Municípios, é relativa à existência, ou não, de legislação municipal, tais como: Lei Orgânica (sim: 5.523; não 35); Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais (atualizado: 1.684; não atualizado: 840; não tem: 3.013) e Plano Plurianual de Investimentos (atualizado: 3.404; não atualizado: 1.699; não tem: 428). Até mesmo a Lei Orgânica, legislação básica municipal e obrigatória desde a aprovação da Constituição de 1988, inexistente em 35 Municípios, sendo 32 de pequeno porte, dois de médio e um com população entre 100.001 a 500.000.

No que se refere à participação popular na gestão de políticas públicas, por meio de órgãos colegiados – os Conselhos –, o estudo confirma que o Brasil tem conhecido uma expansão muito grande em todas as esferas de governo e, principalmente, na esfera municipal, desde a década de 1990. O maior número de conselhos está presente no setor de Saúde, cujo percentual chega a 97,6% dos Municípios, seguido pelos conselhos de Assistência Social que já existem em 93,10% dos Municípios. Nos demais setores, os percentuais são menos expressivos: Direitos da Criança e do Adolescente, 77,5%; Educação, 73,3%; Emprego/Trabalho, 33,4%; Meio Ambiente, 29,10%; Turismo, 22,10%; Cultura, 13,2%; Habitação, 11,3%; Política Urbana, 6%; Transporte, 4,9%; e Orçamento, 4,9%.

Uma observação geral sobre os dados da distribuição dos Conselhos Municipais no Brasil por área de atuação, demonstra que a instituição destes órgãos colegiados está mais amplamente difundida em Municípios mais populosos e menos difundida entre os pouco populosos, o que indica uma maior dificuldade de implantação da gestão participativa nesses últimos Municípios.

Por último, o estudo do IBGE (Perfil dos Municípios Brasileiros) conclui que 92% dos Municípios não têm sequer uma sala de cinema, aproximadamente 82% não têm museus ou teatros, não existem livrarias nem lojas de CDs e fitas em aproximadamente 53%, 21% deles não têm bibliotecas, ainda que dos 79% que têm apenas uma, pública, não se esclareça em que Estado estão os acervos. Quanto a cinemas, sua existência em apenas 8% dos Municípios reafirma a crescente importância dos equipamentos domésticos, principalmente aqueles ligados ao áudio-visual, uma vez que 64% dos Municípios têm pelo menos uma vídeo-locadora. Vê-se, no entanto, que o Brasil começa a dar os primeiros passos para melhorar sua relação cultural nos Municípios, pois 13,2% deles já possuíam, em 2001, Conselho de Cultura. Embora isso não seja garantia para que melhorias sejam efetivadas, esses índices, no mínimo, devem ser incentivadores.

Como foi descrito, problemas existem em todos os Municípios brasileiros, contudo uma enorme diferenciação pode ser percebida entre os pequenos, médios e grandes Municípios, em todas as esferas, não apenas no que concerne às condições de vida, mas também à capacidade de os Municípios exercerem, mais ou menos, a autonomia administrativa e financeira conquistada após a Constituição de 1988. Um detalhe não deve ser esquecido: dos 5.560 Municípios instalados até 2001, apenas 226 tinham população superior a 100 mil habitantes e concentravam a arrecadação da maior parte das receitas tributárias próprias municipais, isto é, os recursos do IPTU e do ISS, os principais impostos municipais. Nos Municípios de pequeno porte, o custo de manter um aparelho de arrecadação eficaz pode ser não apenas alto, mas também inalcançável, dada a inexistência de dinamismo econômico, o que os remete a sobreviver com os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, caso novas alternativas não venham a ser criadas como forma de remediar esses problemas.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

Com o desenvolvimento deste capítulo foi possível constatar que, por longos séculos, a humanidade se compôs de pequenos grupos solitários, dotados de recursos materiais similares aos dos mais atrasados selvagens contemporâneos, ou ainda inferiores. Em alguns desses grupos, homens inteligentes souberam aproveitar as lições da natureza, produzindo instrumentos que lhes tornaram a vida menos difícil. Tais invenções e melhoramentos foram sendo imitados por populações vizinhas. Desse modo, acumularam-se em determinadas regiões progressos materiais que fizeram mais seguras as condições de existência, permitindo aos grupos humanos aumentar em densidade, viver em sociedade e ter organização cada vez mais complexa. Não somente o progresso material, mas ainda certas formas de organização e certas atitudes mentais perante os problemas da vida foram sendo transmitidas de uma geração a outra, e tais aquisições formaram a cultura dos povos primitivos.

Em muitos povos a cultura foi-se tornando cada vez mais rica, graças a novas descobertas e novas maneiras de encarar as relações entre os homens. Assim apareceu e se desenvolveu a civilização. Os povos civilizados, por sua vez, também transmitiram seus legados de geração a geração, com o objetivo de melhorar cada vez mais a vida em sociedade. Porém, o desenvolvimento da humanidade, por séculos, não pôde se revestir somente de progressos materiais. Nas relações entre os homens, foi necessário introduzir os princípios de fraternidade, de boa vontade e de verdadeira justiça, como forma de sobrevivência da própria espécie humana. E nas relações com a natureza, foi necessário rever suas formas de intervenção.

Com tudo isso, a humanidade passou da era agrícola para a era industrial e, atualmente, vive a era da informação e do processo de globalização, o que deixa claro que a compreensão do termo desenvolvimento traz implícita a idéia de transformação e de evolução, apresentando um leque cada vez maior de possibilidades, riscos e desafios.

O desenvolvimento é, hoje, visto como um processo sistêmico, envolvendo a reorganização e a reorientação completa dos sistemas econômico, social, ambiental, institucional e até mesmo cultural. Além de melhorias de produção e renda, o desenvolvimento deve provocar mudanças nas estruturas sociais, ambientais e institucionais, bem como nas atividades populares e, algumas vezes, inclusive nas crenças, valores e costumes, com o objetivo de buscar qualidade de vida.

Embora o desenvolvimento esteja normalmente ligado a um contexto nacional ou internacional, sua realização completa acontece primeiro no nível local. Dessa forma, os Municípios devem ser tratados enquanto recursos e suportes para o desenvolvimento. A política municipal deve ser parte da política de desenvolvimento e o aumento significativo da capacidade institucional dos Municípios é indispensável para a conquista de efetividade nas iniciativas em escala local.

Rui Barbosa (*apud* ENFIM..., 2002, p.1), em defesa da autonomia dos Municípios brasileiros, já dizia: “Não há senhores, corpos sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, sem existência de Estado, sem vida municipal”.

No Brasil, no entanto, em virtude da tradição centralizadora, a municipalização nunca deixou de ser assunto polêmico e, não tendo a necessária autonomia, o Município estava à mercê da vontade singular, mais ou menos centralizadora, do governante que chefiava a administração superior. O debate esteve sempre aberto e defrontou-se constantemente com o centralismo de Estado, muito arraigado em nosso País, que muito bem servia ao autoritarismo. Foi somente no final dos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização, que o movimento pela descentralização da gestão pública e pelo fortalecimento do poder municipal se ampliou e obteve êxito.

A verdade é que a descentralização ocorrida com a Constituição de 1988 deu-se de forma diferente para os 5.560 Municípios existentes até 2001. A consequência imediata do estímulo institucional à descentralização foi acelerar a criação e intensificar o número de Municípios, com um crescimento médio anual de 2,4% entre 1988 e 2001 (IBGE, 2003).

Em 90% desses 5.560 Municípios, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e as transferências do governo federal e estadual são as principais fontes de renda. Por outro lado, os grandes Municípios e, principalmente, as metrópoles, apesar de possuírem melhores fontes de receitas, encontram-se envoltos em graves problemas ligados à superlotação, em especial a favelização e a criminalidade, o que, além de acarretar preocupações para a administração e a população em geral, implica aumento de custos.

Não bastassem todos esses problemas, o governo tem reduzido as transferências e aumentado as responsabilidades dos Municípios, já envoltos na crise econômica e na dificuldade de incrementar a receita por outros meios. Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, os Municípios são obrigados a controlar melhor os seus gastos e, em contrapartida, adquiriram novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento do próprio desenvolvimento.

Outra questão referente ao desenvolvimento de Municípios no Brasil está diretamente ligada à extensão do território e ao seu processo de colonização, com poucos Municípios densamente povoados e muitos com baixo índice populacional. Como consequência, todos apresentam problemas, quer sejam econômicos, sociais, ambientais ou institucionais.

Portanto, a adoção de políticas e estratégias coerentes para o desenvolvimento do Município deverá estar na ordem de preocupação dos governos locais, sobretudo aquelas relacionadas aos segmentos econômico, social e ambiental, procurando adequar o Município às mudanças socioculturais do momento histórico vivido pela humanidade.

Nesse esforço, acrescenta Neves (2002), é necessário formular novas políticas e dotar os Municípios de instrumentos capazes de conduzir o desenvolvimento de forma sustentável, não apenas em relação aos recursos ambientais que lhe deram origem, mas, ao longo do tempo e com qualidade, promovendo intensa mobilização da cidadania para adotar projetos coerentes com suas principais demandas. Por isso, é fundamental também que se desenhem novos arranjos institucionais para a gestão municipal, considerando-se a dimensão política e a gestão participativa.

Surge, então, a necessidade de elaborar novos estudos que promovam o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, não apenas criando novas políticas, estratégias ou arranjos institucionais de maneira isolada, mas organizando a forma de conduzir esse desenvolvimento por meio de uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento local, aplicáveis, com as devidas adaptações, ao conjunto dos Municípios brasileiros, ações estas adotadas como objetivos desta pesquisa.

Nessa perspectiva, é importante considerar e analisar os desafios e as possibilidades de os Municípios evoluírem dentro de um quadro referencial de desenvolvimento, com segmentos, setores, variáveis e indicadores relacionados e procedimento administrativo definido, como forma de controlar esse processo ao longo de sua trajetória, administrando-o de acordo com os interesses comuns de governo e sociedade civil organizada.

4 CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO

Este capítulo apresenta na primeira parte, e de forma resumida, as características que marcaram a evolução do desenvolvimento da humanidade e as principais formas utilizadas para avaliá-lo. Na segunda, são identificados, por meio de pesquisa bibliográfica, os mais importantes indicadores de desenvolvimento sustentável no contexto internacional. Para relacionar esses indicadores, houve a necessidade de descrever as variáveis que os compõem e agrupá-los em segmentos e setores, para, dessa forma, melhor poder subsidiar, no próximo capítulo, os elementos da descrição dos Municípios que se dá por essas associações.

4.2 EVOLUÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO¹⁴

4.2.1 Dos Indicadores Econômicos aos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento da humanidade tem-se revestido de uma infinidade de interesses e problemas diferentes. Inicialmente o problema da satisfação das necessidades básicas dominou o homem ao mesmo tempo que impulsionou o seu desenvolvimento. Quando essas foram superadas, a busca pelo poder e pela riqueza já fazia parte do cotidiano e, dentre outros, os problemas de ordem social já eram evidentes.

Com a revolução industrial, o desenvolvimento capitalista começou a tomar forma, e a busca pelo crescimento econômico tornou-se uma bandeira que perdura há mais de dois séculos. O grande problema relacionado às políticas de crescimento é que essas levam em consideração o aumento da atividade econômica que, sem implicar mudanças estruturais e distribuição de renda, agrava ainda mais os problemas de ordem social. Muitos são os teóricos contrários a esse processo e adeptos a teorias socialistas, que pregam maior igualdade de direitos entre os cidadãos. Com isso, as idéias de crescimento econômico passam a ser criticadas pela chamada economia do bem-estar e, mais tarde, são complementadas pelas idéias de desenvolvimento econômico, cuja ênfase inclui aspectos sociais.

Em meio a essas fases de transição de idéias, o mundo já está dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e a forma de classificá-los se dá pela medida de dois indicadores: a taxa de crescimento do PIB em termos totais (tendência, a longo prazo, de a produção de um país ser mostrada pela evolução do PIB) e o PIB *per capita* (PIB real por habitante) (TROSTER; MOCHÓN, 2002). Durante muito tempo também esses indicadores

¹⁴ O texto aqui apresentado é um resumo da comparação das idéias de diversos autores apresentadas no item “3.2 DESENVOLVIMENTO”, intercalado com as formas utilizadas para avaliar o desenvolvimento, como forma de ressaltar a importância da utilização de variáveis e indicadores econômicos, sociais e ambientais no desenvolvimento municipal.

tenham sido utilizados como únicos para avaliar o processo de desenvolvimento de uma cidade, região ou nação, até porque o objetivo estava ligado ao crescimento e desenvolvimento econômico, como já foi discutido no Capítulo 3, item 3.2.

Nas últimas décadas, com a difusão de novos conceitos de desenvolvimento, surge a necessidade de se criarem novas formas de avaliação, e novos índices e indicadores são estabelecidos. A própria evolução das teorias sociais e ambientais e a preocupação com os graves problemas sociais e ambientais no mundo conduziram a outras formas de avaliar esse processo, na esperança de buscar soluções.

No que se refere às preocupações de ordem social, o índice mais divulgado e que revoluciona as formas de avaliação do desenvolvimento das sociedades, até então vigentes, é o **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**, criado em 1990 pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen e disseminado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Esse índice mede o grau de desenvolvimento humano e incorpora, além do rendimento (mensurado pela renda *per capita* que é derivada do PIB *per capita* e renda acima da linha de pobreza), mais duas características desejadas e esperadas desse desenvolvimento, que é o grau de maturidade educacional (que é avaliado pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino) e a longevidade de uma população (expressa pela sua esperança de vida ao nascer). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; e países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto (PNUD, 2003).

A principal lição legada pelos criadores do paradigma do desenvolvimento humano é o reconhecimento de que o crescimento econômico não gera automaticamente as condições para o desenvolvimento social e que, mesmo em situações de baixo crescimento econômico, é possível avançar em outras dimensões do desenvolvimento humano.

Isso pode ser comprovado no Brasil nas chamadas “década do milagre econômico” (entre 1970 e 1980) e “década perdida” (entre 1980 e 1991). Na primeira, o IDH teve um crescimento de 48,5%, devido quase que totalmente ao incremento do PIB *per capita*, que foi de 115%, uma vez que os índices de longevidade e de educação tiveram um desempenho fraco: aumento de apenas 33% e 15%, respectivamente. Já na segunda década referida, o IDH aumentou 7,3%, mas, ao contrário do período anterior, esse aumento se deveu quase exclusivamente às dimensões educação e longevidade, que cresceram 8,7% e 11,8%, respectivamente, enquanto a dimensão renda ficou praticamente estagnada, crescendo somente 2,9%, nesses onze anos (PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/IBGE, 1998). De 1991 em diante, o IDH do Brasil tem crescido em seus três componentes de forma bem mais equilibrada. O IDH brasileiro em 2004 é de 0,775, o que o coloca em 72^o lugar na

classificação de 177 países e territórios do Relatório de Desenvolvimento Humano 2004 (PNUD, 2004) e, entre os países de melhor classificação naqueles considerados de desenvolvimento humano médio.

Para Ribeiro (2002), a crítica que o IDH tem recebido relaciona-se à seleção arbitrária *ad hoc* de seus componentes. Segundo o autor, há conexão entre os componentes utilizados: educação, saúde e rendimento, mas se discute se as variáveis escolhidas para cada um desses componentes são essenciais e suficientes, tendo algumas, inclusive, tendência cultural. Assim sendo, a média dos três indicadores pode, eventualmente, ocultar importantes tendências dentro do desenvolvimento da população.

O IDH, projetado originalmente para cálculo em escala nacional, pode ser ajustado para outras escalas. Dessa forma, no Brasil, a Fundação João Pinheiro, produz o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M**. Esse índice considera as dimensões (renda, educação e longevidade) do IDH, mas com a adição de outras duas variáveis, dedicadas a retratar a situação da infância e da habitação (RIBEIRO, 2002). Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH-M são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores¹⁵.

No que se refere às preocupações de ordem ambiental, mais precisamente nas décadas de 1970 e 1980, surgem teorias e conceitos relacionados, entre outros, à economia ambiental ou do meio ambiente, ao ecodesenvolvimento e à economia ecológica, com o objetivo de adequar o crescimento econômico à gestão racional do meio ambiente. Vários acontecimentos sucedem essas idéias até que, em 1992, é realizada a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – UNCED, no Rio de Janeiro, batizada de Rio-92, em que, pela percepção da relação entre os problemas do meio ambiente e o processo de desenvolvimento, é legitimado o conceito de desenvolvimento sustentável e elaborada a Agenda 21. Esta, em seu capítulo 40, enfatiza a necessidade do desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade por parte de cada país, em função de sua realidade, considerando dimensões ambientais, econômicas, sociais, éticas e culturais.

Dessa forma, segundo o *United Nations Development Program* [199-], a proposta é desenvolver indicadores de sustentabilidade, ou seja, definir padrões sustentáveis de desenvolvimento que combinem as tendências ambientais, econômicas, sociais, éticas e culturais, já que a maioria dos sistemas de indicadores surgidos durante o século XX abordam as diferentes tendências separadamente. Assim, os indicadores de desenvolvimento sustentável tornam-se uma ferramenta muito utilizada para avaliar o desenvolvimento de forma muito mais ampla que os demais indicadores então existentes.

¹⁵ Dados sobre o IDH-M brasileiros foram citados no item “3.3.6 Classificação e Realidade dos Municípios”.

A verdade é que, a partir Agenda 21, tem aumentado o interesse de organismos governamentais, não-governamentais, institutos de pesquisa e universidades, em todo o mundo, para buscar indicadores de sustentabilidade. O resultado é uma diversidade muito grande de ferramentas ou sistemas de indicadores¹⁶, agrupados das mais diferentes formas, construídos de acordo com a realidade em questão, uma vez que, segundo Van Bellen (2002, p.48), “por definição, os indicadores de sustentabilidade são instrumentos imperfeitos e não universalmente aplicáveis”, tornando-se necessário conhecer as particularidades dos diferentes sistemas, suas características e aplicações.

O importante, dizem os autores, é considerar a impossibilidade de determinar o desenvolvimento de uma sociedade considerando apenas um indicador, ou indicadores que se refiram a apenas um aspecto do sistema, como é o caso do PIB *per capita*. O desenvolvimento é determinado por um conjunto de fatores (econômicos, sociais, ambientais, entre outros) que devem ser contemplados, e sua avaliação deve utilizar sempre um conjunto de indicadores (MARZALL; ALMEIDA, 2000). A quantidade de indicadores que formarão o conjunto e os fatores a serem considerados como prioritários é um aspecto que deve ser determinado pelos princípios do desenvolvimento em questão, não esquecendo, ainda, que o processo de interpretação é considerado o aspecto-chave do assunto.

É baseada no vasto referencial bibliográfico existente nessa área de indicadores de desenvolvimento sustentável que essa pesquisa alicerça suas bases para identificar os indicadores mais importantes no contexto internacional, agrupando-os por segmentos e setores, e pelas variáveis que compõem esses indicadores. Essa relação, que está descrita a seguir, serve de base para a elaboração dos itens 5.3.3 e 5.3.4, os quais são fundamentais para a elaboração desta pesquisa.

4.3 SEGMENTOS, SETORES, VARIÁVEIS E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conjunto de problemas tratado no desenvolvimento da sociedade moderna abrange muitos segmentos e setores e um elevado número de variáveis e indicadores, o que o torna complexo, denso e altamente inter-relacionado. É nessa perspectiva que os indicadores de desenvolvimento sustentável surgidos a partir da década de 1990 diferem da maioria dos sistemas de indicadores surgidos anteriormente, porque abordam os diferentes segmentos social, econômico e ambiental de forma conjunta, ou seja, mostram a interação desses segmentos e suas variáveis, o que não ocorria nos demais sistemas, prejudicando a avaliação do desenvolvimento geral. Baseados nessa nova realidade, os indicadores de desenvolvimento

¹⁶ Para conhecer as ferramentas ou sistemas de indicadores de sustentabilidade mais difundidos internacionalmente, inclusive a análise comparativa entre eles, ver Van Bellen (2002).

sustentável foram criados e apresentados ao mundo, agrupando um grande número de variáveis, distribuindo-se entre diversas áreas.

Dessa forma, dado o grande número e a diversidade de **variáveis** que caracterizam o desenvolvimento de um território, é fundamental relacionar aquelas que melhor expressam esse processo e agrupá-las para formarem **indicadores** de desenvolvimento sustentável que auxiliem no traçado de políticas públicas. Na seqüência, cabe enquadrá-las por área de atuação na sociedade, pelos aqui denominados **segmento** e **setor**.

Antes, porém, vê-se a necessidade de conceituar os termos-chave destacados, uma vez que são adotados ao longo da pesquisa e que alguns deles podem adquirir significados específicos dentro de determinados contextos.

- **Segmento:** visto como uma parte ou uma seção de um todo, é usado neste estudo para substituir outras terminologias utilizadas em publicações como dimensão, plano, aspecto, categoria, escopo, entre outras. Nesta classificação foi considerada a divisão mais comum que é a de quatro segmentos (**social, econômico, ambiental e institucional**), embora outras possam ser criadas e utilizadas, dependendo do autor e do enfoque do estudo, como ocorre neste estudo, na elaboração do item 5.3.3, do próximo capítulo.

- **Setor:** considerado como um ramo de atividade ou campo de ação, os quais consistem na generalização de uma variável. Exemplos: População, equidade, saúde, entre outros.

- **Variável:** é a representação ou imagem operacional de um atributo (característica, qualidade, propriedade de um sistema) e que está sujeita à variação (GALLOPÍN, 1996). O autor acrescenta que uma variável não é o próprio atributo ou o atributo real, mas uma representação, uma imagem ou uma abstração deste. A habilidade do investigador e os propósitos e limitações da investigação é que vão demonstrar a proximidade da variável em relação ao próprio atributo ou refletir o atributo ou a realidade, assim como seu significado e relevância para a tomada de decisão. Exemplos: população residente, população desocupada, nascidos vivos, entre outros.

- **Indicador:** é uma ferramenta (quantitativa ou qualitativa) constituída por uma ou mais variáveis que, associadas por diferentes formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem (IBGE, 2002b). Pode informar ou comunicar acerca do progresso em direção a uma determinada meta, objetivo ou critério, mas também pode ser entendido como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não seja imediatamente detectável (HAMMOND *et al.*, 1995). Exemplos: Densidade populacional, taxa de desemprego, taxa de natalidade, entre outros.

Chevalier *et al.* (1992) descrevem indicador simplesmente como uma variável que está relacionada hipoteticamente com uma outra variável estudada, que não pode ser diretamente

observada. Gallopín (1996) complementa, afirmando que os indicadores, mais concretamente, devem ser entendidos como variáveis, sendo que estas podem ser variáveis individuais ou uma variável que é decorrente de outras variáveis. Para esse autor, a função pode ser simples como uma relação que mede a variação da variável em relação a uma base específica; um índice, ou seja, um número que é uma função simples de duas ou mais variáveis; ou ainda, complexa, como o resultado de um grande modelo de simulação.

Conceituados os devidos termos-chave, apresenta-se a seguir, por meio da Ilustração 6, a divisão dos segmentos e seus respectivos setores.

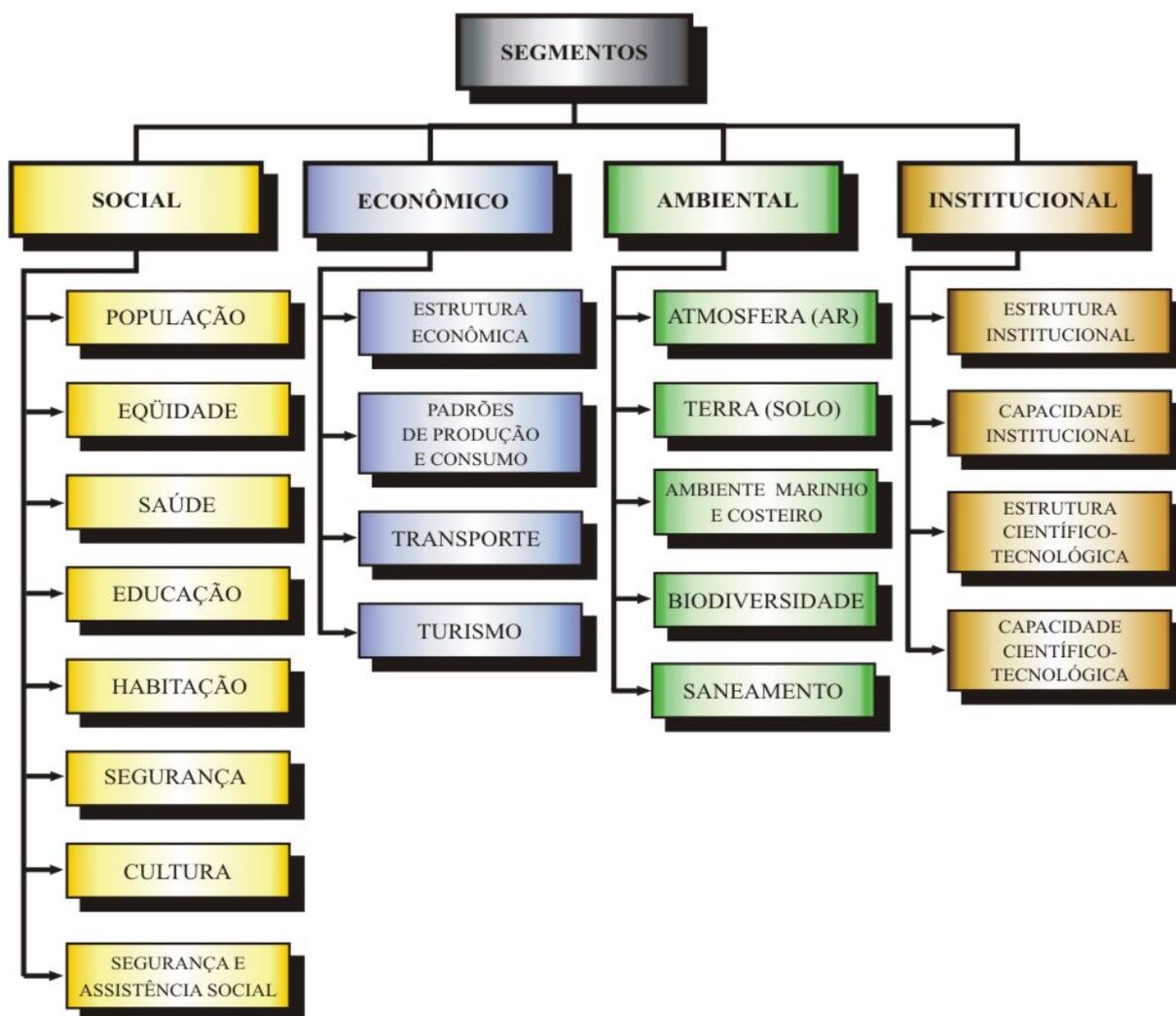


Ilustração 6 – Organograma dos segmentos do desenvolvimento sustentável e seus setores. Fonte: o Autor.

Cada um dos segmentos e setores apresentados anteriormente na Ilustração 6 possuem suas respectivas variáveis e indicadores, que estão descritos nas Ilustrações 7, 8, 9 e 10, a seguir. Essas ilustrações foram elaboradas com base na comparação das contribuições sobre o tema de diversas fontes, a saber: Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano (2000), Mendes *et al.* (2000), IBGE (2002b) e Van Bellen (2002).

4.3.1 Segmento Social

O **Segmento Social** dos indicadores de desenvolvimento sustentável corresponde, especialmente, aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e justiça social e abrange os setores população, eqüidade, saúde, educação, habitação, segurança, cultura e segurança e assistência social, descritos na Ilustração 7, a seguir.

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
POPULAÇÃO	População residente (em dois distintos marcos temporais) Área de superfície	Densidade populacional Taxa de crescimento da população
EQÜIDADE	População ocupada (10 anos e mais de idade) ¹⁷ Renda da população ocupada	Concentração de renda – Índice de Gini
	População Economicamente Ativa (PEA) ¹⁸ População desocupada	Taxa de desemprego
	Famílias residentes (domicílios particulares) Rendimento mensal (<i>per capita</i>)	Rendimento familiar <i>per capita</i>
	População de 10 anos e mais de idade (PEA) na semana de referência – por sexo Rendimento médio mensal (em reais – ano base)	Rendimento médio mensal por sexo
	População de 10 anos e mais de idade (PEA) – por cor ou raça Rendimento médio mensal real	Rendimento médio mensal por cor ou raça
SAÚDE	Número médio de anos de vida que um recém-nascido esperaria viver, se se mantivessem constantes as taxas de mortalidade observadas, durante um determinado período	Esperança de vida ao nascer
	Nascidos vivos População total	Taxa de natalidade
	Óbitos de crianças menores de um ano de idade em um dado ano Nascidos vivos relativos a um dado ano	Taxa de mortalidade infantil

(continuação na página seguinte)

¹⁷ O Brasil adota o critério de 10 anos como limite para idade ativa (PINHO; VASCONCELLOS, 2003).

¹⁸ População Economicamente Ativa ou Força de Trabalho: é o conjunto de pessoas empregadas e desempregadas, “num dado momento, e captado por um inquérito estatístico, com base na definição de atividade econômica dos indivíduos” (PINHO; VASCONCELLOS, 2003, p.383).

(continuação da **Ilustração 7** - Quadro do Segmento Social)

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
SAÚDE	Massa corporal e idade de crianças até cinco anos de idade – P/I (peso-para-idade) Contingente de crianças até cinco anos de idade	Prevalência de desnutrição total
	Crianças com cobertura vacinal completa até um ano de idade População total de menores de um ano de idade	Imunização contra doenças infecciosas infantis
	Mulheres unidas em idade reprodutiva (15 a 49 anos) que usam regularmente métodos contraceptivos tradicionais ou modernos Total da população feminina na respectiva faixa etária	Taxa de uso de métodos contraceptivos
	Número de médicos e dentistas que prestam serviços públicos Número de estabelecimentos de saúde População residente	Acesso à saúde
	Despesa total, pública e privada, com saúde (em % do PIB ou Reais/habitante, a preços constantes)	Despesa total com a saúde
	EDUCAÇÃO	População total com 25 anos ou mais de idade Total de anos de estudo da referida população
Número de pessoas que freqüentam a escola, por faixa etária Total da população, por faixa etária		Taxa de escolarização
População adulta alfabetizada (com 15 anos ou mais de idade) capaz de ler e escrever População adulta total		Taxa de alfabetização
População adulta com mais de três anos de estudo Total da população adulta		Taxa de analfabetismo funcional
População adulta com mais de três anos de estudo, por cor ou raça Total da população adulta, por cor ou raça		Taxa de analfabetismo funcional por cor ou raça
Despesa da administração pública com educação (Reais/habitante)		Despesas públicas com educação
HABITAÇÃO		Número de moradores dos domicílios particulares permanentes Número de dormitórios dos domicílios particulares permanentes
	SEGURANÇA	Número de ocorrências registradas (crimes contra pessoas, contra o patrimônio e crimes em áreas urbanas) Número de ocorrências por 1.000 habitantes

(continuação na página seguinte)

(continuação da **Ilustração 7** - Quadro do Segmento Social)

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
SEGURANÇA	Óbitos por homicídios População total	Coefficiente de mortalidade por homicídio
	Número de ocorrências (pessoas condenadas em processos- crime menores de 18 anos de idade) Número por 100.000 indivíduos menores de 18 anos de idade	Condenados em processos- crime menores de 18 anos de idade
	Número total de reclusos, incluindo presos preventivos Indivíduos por 100.000 habitantes	Reclusos
CULTURA	Número de bibliotecas públicas; número de usuários (% do número de habitantes)	Bibliotecas públicas e usuários
	Número de teatros, museus e centros culturais (% do número de habitantes)	Teatros, museus e centros culturais
SEGURANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	Despesas totais da administração pública em segurança e assistência social (% do PIB ou Reais/habitante)	Despesa pública total em assistência social
	Número de beneficiários ativos e pensionistas do sistema social	Beneficiários ativos de todos os regimes e pensionistas

Ilustração 7 – Quadro do Segmento Social com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável. Fonte: o Autor.

4.3.2 Segmento Econômico

O **Segmento Econômico** dos indicadores de desenvolvimento sustentável trata do desempenho macroeconômico e financeiro e dos impactos no consumo de recursos materiais e uso de energia primária. Ocupa-se com os objetivos da eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo e abrange os setores ligados à estrutura econômica, padrões de produção e consumo, transporte e turismo, os quais podem ser visualizados na Ilustração 8, a seguir.

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR	
ESTRUTURA ECONÔMICA	Produto Interno Bruto – PIB População residente	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	
	Formação bruta de capital fixo Produto Interno Bruto – PIB	Taxa de investimento	
	Exportação e importação (valor FOB)	Balança comercial	
PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO	Dívida externa total líquida Produto Interno Bruto – PIB	Grau de endividamento	
	Oferta de fontes de energia não-renovável Oferta de fontes de energia renovável	Participação de fontes renováveis na oferta de energia	
	Consumo final de energia (1 tep = 45,22 GJ) População residente	Consumo de energia <i>per capita</i>	
	Consumo final energético Produto Interno Bruto – PIB	Intensidade energética	
	Quantidade de material reciclado Quantidade total disponível no mercado	Reciclagem	
	Municípios com coleta seletiva Residências atendidas com coleta seletiva Quantidade de lixo coletado seletivamente	Coleta seletiva de lixo	
	Número de fontes radioativas Volume de rejeitos produzidos e armazenados Atividade radioativa nas unidades armazenadoras	Rejeitos radioativos: geração e armazenamento	
	TRANSPORTE	Número de veículos, ligeiros ou pesados, ou por tipo de combustível, em circulação no território considerado População residente	Intensidade da frota automobilística
		Extensão de vias (ferroviárias ou rodoviárias) existentes ou em construção Território (km ²)	Estrutura da rede viária
	TURISMO	Número de turistas População residente na área de referência	Intensidade turística

Ilustração 8 – Quadro do Segmento Econômico com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável. Fonte: o Autor.

4.3.3 Segmento Ambiental

O **Segmento Ambiental** dos indicadores de desenvolvimento sustentável diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, com o objetivo de preservação e conservação para as gerações atuais e futuras e abrange os setores atmosfera (ar), terra (solos), ambiente marinho e costeiro, biodiversidade e saneamento, descritos na Ilustração 9, a seguir.

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
ATMOSFERA (AR)	Consumo, por setores industriais, de substâncias destruidoras da camada de ozônio (consumo envolve a produção nacional, acrescida das importações, e deduzida das exportações das substâncias regulamentadas)	Consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio
	Concentração máxima observada de poluentes em determinado período Padrões de qualidade do ar no período Número de violações dos referidos padrões ocorridos no período	Concentração de poluentes no ar em áreas urbanas
	TERRA (SOLOS)	Áreas de terras cultiváveis disponíveis para a produção de alimentos Total do território considerado
	Quantidade de fertilizantes utilizada Área cultivada (kg/ha)	Uso de fertilizantes
	Quantidade de agrotóxico utilizada Área cultivada (ha)	Uso de agrotóxicos
	Ocorrências de focos de calor Território determinado	Queimadas e incêndios florestais
	Área ocupada por florestas nativas (primárias e secundárias) em dois momentos consecutivos Área desflorestada no período considerado, obtida com a diferença entre as áreas florestadas	Área remanescente e desflorestamento na mata atlântica e nas formações vegetais litorâneas
AMBIENTE MARINHO E COSTEIRO (OCEANOS, MARES E ÁREAS COSTEIRAS)	Produção de pescado (em toneladas) – pesca extrativa (marinha e continental) e aquíicultura (mar e água doce)	Produção da pesca marítima e continental
	População residente na faixa continental (formada pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira) População residente total	População residente em áreas costeiras
BIODIVERSI- DADE	Número de espécies extintas e ameaçadas (categorias de risco) Número total estimado de espécies nativas para grupos taxonômicos	Espécies extintas e ameaçadas de extinção

(continuação na página seguinte)

(continuação da **Ilustração 9** - Quadro do Segmento Ambiental)

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
BIODIVERSIDADE	Superfície abrangida pelas unidades de conservação federais, estaduais e municipais (km ²) Superfície total do bioma (km ²)	Áreas protegidas
SANEAMENTO	População urbana e rural atendida pelos serviços de coleta de lixo doméstico Total da população urbana e rural	Acesso ao serviço de coleta de lixo doméstico
	Quantidade de lixo coletada por dia (que recebe destino final considerado adequado) – ton/dia. Quantidade total de lixo coletado diariamente – ton/dia	Destinação final do lixo
	População residente em domicílios particulares permanentes que estão ligados à rede geral de abastecimento de água Conjunto de moradores em domicílios particulares permanentes	Acesso ao sistema de abastecimento de água
	População atendida por sistema de esgoto sanitário (rede coletora, fossa séptica e outros tipos) População residente	Acesso a esgotamento sanitário
	Volume de esgotos coletados por dia submetidos a algum tipo de tratamento Volume total de esgotos coletados por dia (m ³)	Tratamento de esgoto

Ilustração 9 – Quadro do Segmento Ambiental com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável. Fonte: o Autor.

4.3.4 Segmento Institucional

O **Segmento Institucional** dos indicadores de desenvolvimento sustentável diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido para as mudanças requeridas com vistas a uma efetiva implementação do desenvolvimento integrado sustentável, além das questões ligadas à pesquisa e ao desenvolvimento de novas tecnologias. Relaciona-se com setores da estrutura institucional e capacidade institucional e, também, com setores da área de ciência e tecnologia, tais como a estrutura científico-tecnológica e a capacidade científico-tecnológica, os quais podem ser visualizados na ilustração 10, a seguir.

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
ESTRUTURA INSTITUCIONAL	Número de acordos internacionais (relativos à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável) ratificados pelo governo brasileiro	Ratificação de acordos globais
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	Despesas ambientais Total das despesas públicas	Gasto público com proteção e educação ambiental
	Funcionários públicos (tempo integral) na área ambiental Total de funcionários públicos	Emprego na área ambiental
	Número de ONGs ambientais e número de funcionários Total de organizações e funcionários públicos na área	Participação de organizações não governamentais ambientais (ONGs)
	Número de Agendas 21 locais Número total de conselhos brasileiros	Agendas 21 locais
	Empresas ou grupos econômicos (que têm em curso processos com vista à implementação de sistemas de gestão ambiental ou que obtiveram a certificação ambiental) Total de empresas ou grupos considerados	Sistema de gestão ambiental/certificação de sistemas de gestão ambiental
	Contingente populacional que desfruta dos serviços de telefonia fixa móvel, Internet, computadores e televisão por cabo (por tipo de tecnologia ou agregado num índice geral) População total	Acesso às redes globais de comunicação
	Quantidade e diversidade de jornais e revistas impressas e distribuídas (número médio anual)	Acesso à informação escrita
ESTRUTURA CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA	Número de titulares de diplomas universitários ou equivalentes (número por milhão de habitantes)	Titulares de diplomas universitários
CAPACIDADE CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA	Número de instituições de ensino superior públicas (federais e estaduais) e privadas Total de instituições de ensino superior do País Número de docentes, discentes, cursos e trabalhos publicados das referidas instituições	Perfil das instituições de ensino superior públicas (federais e estaduais) e privadas
	Número de pesquisadores e qualificação Grupos de pesquisa Instituições	Parque técnico-científico
	Dispêndios em pesquisa e desenvolvimento – setor empresarial, governos estadual e federal Total do PIB	Gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)

(continuação na página seguinte)

(continuação da **Ilustração 10** - Quadro do Segmento Institucional)

SETOR	VARIÁVEL	INDICADOR
CAPACIDADE CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA	Incentivos à criação de tecnologia Número de patentes atribuídas Volume de exportações em alta tecnologia Difusão das tecnologias Qualificação dos recursos humanos Utilização de tecnologias de informação Capacidade das áreas das instituições de ensino superior e das instalações de investigação para formar trabalhadores qualificados ou desenvolver novas tecnologias Presença de companhias e de grandes empresas multinacionais para fornecer competências e estabilidade econômica Impulso empresarial da população para iniciar novas aventuras Disponibilidade de capital de risco para assegurar que as idéias se orientam para o mercado.	Índice de Realização Tecnológica (IRT) Centros mundiais de inovação tecnológica

Ilustração 10 – Quadro do Segmento Institucional com sua relação de setores, variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável. Fonte: o Autor.

Com a elaboração das Ilustrações 7, 8, 9 e 10, busca-se reafirmar o reconhecimento da importância da definição de variáveis e/ou indicadores como instrumentos para a política e para o processo de decisão (GALLOPÍN, 1996) porque permitem a obtenção de informações sobre uma dada realidade (MITCHELL, [1997?], *apud* MARZALL; ALMEIDA, 2000, p.44), tendo como principal característica a possibilidade de resumirem um conjunto complexo de informações, retendo apenas o significado essencial dos aspectos analisados (HATCHUEL; POQUET, 1992; BOUNI, 1996). São vistos como uma resposta sintomática às atividades exercidas pelo ser humano dentro de um determinado sistema (*AUSTRALIAN DEPARTMENT OF PRIMARY INDUSTRIES AND ENERGY*, 1995).

O objetivo maior desta relação é auxiliar na proposta deste estudo, por meio da comparação com os elementos da descrição dos Municípios e na definição de critérios, uma vez que seus elementos são essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso rumo ao desenvolvimento desejado.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

Em função da própria evolução do desenvolvimento da humanidade, as formas de avaliá-lo também foram modificadas. Os aspectos sociais, e mais tarde os ambientais, somaram-se aos primeiros, os econômicos, como forma de melhorar o alcance dessa avaliação, fazendo com que os indicadores de desenvolvimento sustentável se tornassem uma ferramenta de

avaliação muito importante no mundo todo, porque consideram os três aspectos de forma integrada.

Baseado nisso, neste capítulo, foram relacionados os indicadores de desenvolvimento sustentável que fazem parte de uma ampla literatura nacional e internacional analisada. Com essa relação não se pretende fornecer um conjunto fechado e definitivo de indicadores. Pelo contrário, procura-se criar uma plataforma estruturada deste tipo de ferramenta metodológica que sirva de base para relacionar as variáveis e indicadores que fazem parte do desenvolvimento sustentável de Municípios. Ressalta-se também que as divisões aqui apresentadas pelas denominações de segmentos e setores são iniciativas deste estudo, assim como o agrupamento de suas variáveis e indicadores, que também sofreram algumas alterações em função dos objetivos da pesquisa.

A utilização de indicadores também ganha peso crescente, nas metodologias, para resumir a informação de caráter técnico e científico, na forma original ou “bruta”, permitindo transmiti-la numa forma sintética, preservando o essencial dos dados originais e utilizando apenas as variáveis que melhor servem aos objetivos e não todas as que podem ser medidas ou analisadas. A informação é assim mais facilmente utilizável por decisores, gestores, políticos, grupos de interesse ou público em geral.

Observe-se que alguns dos indicadores de desenvolvimento sustentável relacionados nas Ilustrações 7, 8, 9 e 10 não podem ser avaliados em nível municipal, uma vez que foram construídos para avaliar e comparar o desenvolvimento de países. Daí que, na descrição dos Municípios, verifica-se a necessidade, como já foi mencionado, de relacionar os elementos descritivos a partir dessa relação, mas privilegiando-se as variáveis e indicadores que possam descrever e avaliar aquela realidade e que, em conjunto com a definição de outros elementos, tais como os do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento e de critérios de desenvolvimento, possam permitir a elaboração da proposta desta pesquisa, conforme descrita no Capítulo 5 a seguir.

Assim, repensar o processo de desenvolvimento de Municípios, propondo uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrar esse desenvolvimento (por meio da utilização de variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável, agrupadas em segmentos e setores e, em conjunto com os outros elementos que compõem esse processo), tornou-se tema instigante e motivador para o desenvolvimento desta pesquisa.

5 PROPOSTA PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CAPÍTULO

Este capítulo tem por finalidade apresentar a proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, por meio da proposição de uma estrutura organizacional e de um procedimento subsequente para administrar esse desenvolvimento, ações essas a serem empreendidas de acordo com o problema e os objetivos formulados, a metodologia utilizada e as questões descritas ao longo do trabalho por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

5.2. CONDIÇÕES PRÉVIAS PARA A PROPOSIÇÃO DA ESTRUTURA E DO PROCEDIMENTO

Antes de definir a estrutura organizacional e o procedimento subsequente propostos, vê-se a necessidade de definir um conceito de desenvolvimento integrado e sustentável para os Municípios, assim como definir o Município como um sistema aberto e chamar a atenção para a importância da visão sistêmica em um processo de desenvolvimento.

A definição de um conceito de desenvolvimento sustentável serve não apenas como parâmetro para o desenvolvimento da proposta de pesquisa – dada a quantidade de conceitos existentes na literatura –, mas também para auxiliar no tipo de desenvolvimento que os Municípios devem buscar. A definição do Município como um sistema aberto, por sua vez, chama a atenção para a forma como o conjunto de elementos internos, com atributos e funções próprias, deve interagir de forma organizada entre si e com o ambiente externo, no qual o Município está inserido. E por fim, a visão sistêmica em um processo de desenvolvimento torna-se importante uma vez que as relações entre os diversos segmentos e elementos existentes na sociedade são circulares, ou seja, os acontecimentos de um refletem nos outros de forma direta ou indireta, o que já não permite mais uma análise somente linear.

5.2.1 Conceito de Desenvolvimento Integrado e Sustentável

Os autores são unânimes em afirmar que o conceito de desenvolvimento deve ser dinâmico, uma vez que ocorre em menor ou maior grau de intensidade, variando de um lugar para outro, conforme o aspecto enfatizado, e deve ser multidimensional, ou seja, um conceito que implica mudanças nas condições objetivas e subjetivas da produção e nas relações sociais, culturais e ambientais, como determina a visão sistêmica e o conceito de sistema aberto.

Assim, para o propósito desta investigação adota-se um conceito de desenvolvimento integrado e sustentável, definido a partir da literatura pesquisada, em função dos pressupostos de teórico-críticos descritos na pesquisa e, principalmente, adaptado de vários conceitos publicados pelo Observatório de Sustentabilidade e Qualidade de Vida [200-].

Por **desenvolvimento integrado e sustentável** entende-se, pois, um processo político-participativo que integra os segmentos demográfico e sociocultural, econômico-financeiro, ambiental e de saneamento, alicerçados pelos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal, tendo em vista o alcance e a manutenção da qualidade de vida¹⁹. Caracteriza-se por:

a) capacidade permanente de articulações seletivas por meio de adaptações e de adequações em relação aos meios interno e externo que lhe são pertinentes;

b) capacidade gradativa de sustentabilidade²⁰;

c) capacidade de favorecer o desenvolvimento do contexto em que está inserido, por meio da visão de futuro gerada pela sociedade, em um esforço de participação, integração, realização e solidariedade entre grupos ou pessoas que contribuam na realização do bem comum.

Adotar esse amplo conceito se justifica por comportar de forma conjunta: (1) a integração dos diversos segmentos existentes nos Municípios; (2) o processo de desenvolvimento participativo, que permite unir os movimentos de resistência e de legitimação, em um esforço de construção do Município e de melhoria da qualidade de vida; e (3) a relação da cadeia de dependências que se cria num processo de desenvolvimento, seja na relação local/global, seja no contexto temporal. Essa relação se faz indispensável para evitar que se veja o mundo de forma fragmentada, ou sob a argumentação de que os fenômenos só podem ser compreendidos se forem reduzidos aos seus componentes básicos, o que constitui uma visão reducionista. Embora essa visão permita criar modelos, fazer categorizações e lidar mais facilmente com as coisas do cotidiano, cria sérios obstáculos à compreensão das mudanças que estão ocorrendo no mundo, porque não dá conta das inter-relações que as caracterizam.

¹⁹ O conceito de qualidade de vida é complexo e deve abranger toda a expressão do termo humanidade, e que, quando transformado em medida quantitativa, deve englobar entre outros índices, o nível de emprego, acesso à educação, opções culturais, condições de atendimento médico, previdência social e lazer da população (BORBA, 2002).

²⁰ “É a propriedade de um processo que, além de continuar existindo no tempo, revela-se capaz de: (a) manter padrão positivo de qualidade, (b) apresentar, no menor espaço de tempo possível, autonomia de manutenção (contar com suas próprias forças), (c) pertencer simbioticamente a uma rede de coadjuvantes também sustentáveis e (d) promover a dissipação de estratégias e resultados, em detrimento de qualquer tipo de concentração e/ou centralidade, tendo em vista a harmonia das relações sociedade-natureza” (OBSERVATÓRIO..., [200-], p.1).

Dessa maneira, promover o desenvolvimento de Municípios, de forma integrada e sustentável, remete-nos a descrever o Município como um sistema, ou seja, como “um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim, de acordo com um plano ou princípio” (INPE, 1973, p.6), estando integrado por vários elementos, aqui denominados de segmentos (físico-geográfico, demográfico e sociocultural, econômico-financeiro, ambiental e de saneamento, político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal), que estão interconectados e são interdependentes. Para serem entendidos em termos reais, são vistos dentro de uma visão sistêmica ou como uma teia de fenômenos que descrevem as complexas relações existentes entre a sociedade e o seu meio ambiente.

5.2.2 Município como um Sistema Aberto

Um sistema aberto é aquele sistema que interage com o meio exterior (influencia e é influenciado), por meio de trocas de energia e/ou informação, pelas entradas (recursos), realimentação (controle) e saídas (resultados) do sistema, as quais são consideradas canais de comunicação (TEORIA..., 2001).

Assim, pode-se afirmar que o Município é um sistema aberto, ou não-mecânico, que não está em equilíbrio, uma vez que é formado por um conjunto de elementos com atributos e funções próprias, conectados estruturalmente e interagindo de forma organizada entre si e com o ambiente externo, sendo que esta última interação ocorre através de suas fronteiras como entradas e saídas de materiais, energia e informação, o que define a identidade e a autonomia do sistema (RIBEIRO, 2002).

Neste sentido, o conjunto de elementos mencionados é representado aqui pelos segmentos físico-geográfico, demográfico e sociocultural, econômico-financeiro, ambiental e de saneamento, político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal (com seus respectivos setores, variáveis e indicadores), os quais também constituem em si sistemas, mas que, para terem sentido, é preciso que sejam vistos uns em relação aos outros, como elementos formadores de um conjunto maior, que é o Município, o que pode ser visualizado na Ilustração 11, a seguir.

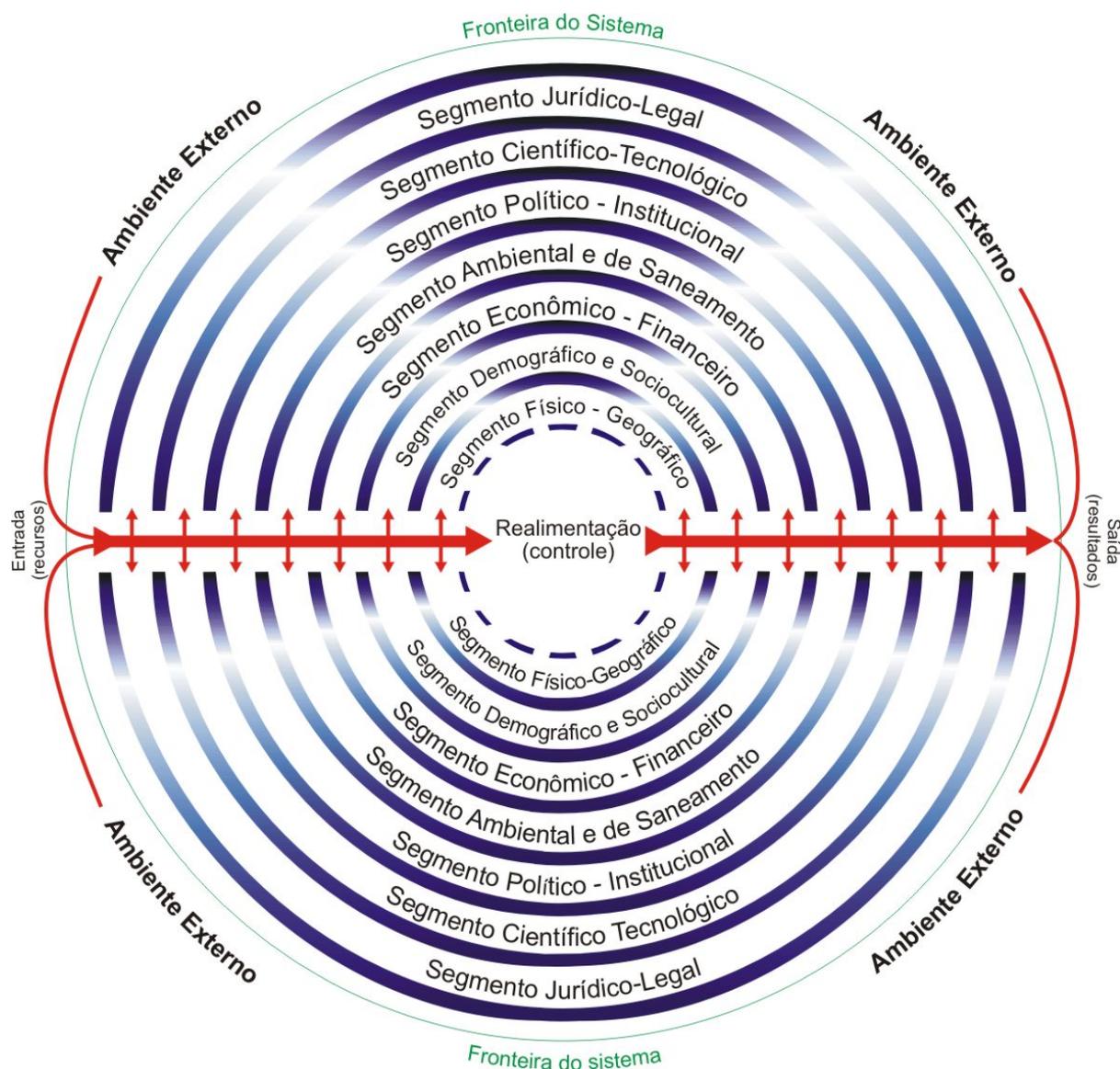


Ilustração 11 – Diagrama do Município como um sistema aberto. Fonte: o Autor.

Assim, com base na Ilustração 11, os Municípios passam a ter uma idéia da importância de serem vistos como um sistema aberto, uma vez que são constantemente e fortemente influenciados pela entrada de recursos, quer sejam humanos, culturais, sociais, econômico-financeiros, ambientais, tecnológicos, institucionais, legais, entre outros, os quais são obrigados a controlar e retroalimentar com base na realidade de cada um e pela influência dos diversos segmentos ali existentes. Os resultados dessa inter-relação, além de nutrirem o sistema internamente, devem voltar ao ambiente externo para uma nova troca de recursos e para o bom andamento do sistema, não somente em nível local, mas também regional, estadual, nacional e até mesmo internacional, principalmente pela inserção do processo de globalização e pela aceleração das informações, provocada pela era da informatização.

5.2.3 Visão Sistêmica do Processo de Desenvolvimento

Com base nas questões anteriores e no número de segmentos e setores – com suas variáveis e indicadores – que compõem o conjunto de problemas tratado no domínio do desenvolvimento de Municípios e seus padrões de interação, autores alertam que deve ser adotada uma postura sistêmica, uma vez que as relações entre os elementos citados não são lineares, mas circulares. Um conjunto deles apresenta uma topologia de rede sistêmica e, neste contexto, a mudança de um deles tem efeito nos demais, porque o que acontece num plano da malha reflete na sua totalidade, assim como interferências externas afetam os diversos segmentos do sistema interno e vice-versa.

Desta forma, tanto para a seleção das variáveis e dos indicadores que descrevem os Municípios, como para os indicadores que auxiliam na definição de suas metas, deve ser levado em conta a análise sistêmica desse processo. Porém, ressalta-se que é difícil reconhecer todas as relações existentes entre os respectivos setores e indicadores, dado o grande número existente e, como argumenta Spagenberg (1996, *apud* RIBEIRO, 2000), as interações entre eles podem ocorrer em determinados momentos, mas não precisam estar em permanente interação. Acrescente-se, segundo Daly (1992) e Bossel (1996,1999), que, em sendo cada um dos segmentos do desenvolvimento sustentável um sistema não-linear, complexo, auto-organizado e longe do equilíbrio, deve-se considerar que a sustentabilidade de cada segmento com seus reflexos pode contribuir para a sustentabilidade do sistema como um todo.

Nessa visão, para haver desenvolvimento integrado e sustentável é preciso que o Município seja visto como um sistema que atenda às necessidades essenciais de todos, o que significa aumentar o potencial de produção em níveis sustentáveis para o ambiente, assegurando a toda a sociedade oportunidades de realizar suas aspirações de uma melhor qualidade de vida.

Descritas as condições prévias para a definição da estrutura organizacional e do procedimento subsequente para a promoção do desenvolvimento de Municípios, passa-se agora à definição dos elementos necessários para a elaboração dessa estrutura propriamente dita.

5.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS

Para elaborar essa estrutura é necessário definir quais são os elementos que interferem no desenvolvimento de Municípios e quais os critérios necessários para promovê-lo. Os elementos selecionados são os do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento e da descrição dos Municípios; os critérios para o desenvolvimento

integrado e sustentável são os que estão representados pelos principais indicadores referentes aos segmentos demográfico e sociocultural, econômico-financeiro e ambiental e de saneamento, os quais estão alicerçados pelos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal.

5.3.1 Elementos do Processo de Planejamento²¹

Embora a elaboração do planejamento (estratégico, tático e operacional) dos Municípios não seja objetivo direto desta tese, os elementos típicos que fazem parte desse processo merecem ser identificados e conceituados neste capítulo, uma vez que devem ser definidos pelo Município, como forma de viabilizar essa proposta e, conseqüentemente, o processo de desenvolvimento sustentável. Os elementos do planejamento considerados são: missão, visão, análise externa e interna, estratégias, ações e projetos, objetivos, metas, cronograma físico-financeiro e plano de aplicação, além de ressaltar a importância dos atores que definem esse processo.

Ao definir a **missão** de uma organização, Certo e Peter (1993, p.76) descrevem que ela “é a proposta para a qual, ou a razão pela qual, uma organização existe”, ou seja, é o objetivo maior da organização, onde é referenciada a sua área de atuação. Aplicada à gestão municipal, complementa Motta (2004, p.53), “a **missão** informa a maneira pela qual a organização local se estabelece perante os usuários”, ou seja, é a justificativa para as ações administrativas locais. Por meio dela os participantes do processo compreendem as possibilidades da organização e a dependência da comunidade em relação ao tipo de serviço a ser prestado, uma vez que ela comunica um sentido de propósito, ou seja, o de criar uma linguagem própria e uma forma de comunicação entre gestores, funcionários e o público externo.

Autores alertam também que a missão deve fornecer um sentido de direção e ação bastante nítido, já que, por ser ampla, alcança grande generalidade; não deve ser tratada somente como uma proposta atraente, mas ser uma referência a ser internalizada por todos os funcionários e ser conhecida pelos usuários, provedores e público externo. Quanto mais sintética e precisa a definição, mais difundida e interiorizada se torna.

Já a **visão** é a descrição do Município sonhado no planejamento; o lugar para onde o Município pretende se dirigir; a visão futura do Município. Segundo Motta (2004, p.61) é o futuro que ele deseja criar, combinando os melhores conhecimentos sobre a realidade a projeções, predições, imaginações e sonhos de sua sociedade. Para o autor, “é o ponto futuro no qual se encontram as intenções, as possibilidades, os desejos, as análises, as emoções, as necessidades e as probabilidades da organização”.

²¹ Os elementos do processo de planejamento são desenvolvidos com base na comparação das contribuições de Ansoff (1981), Certo e Peter (1993), Fischmann; Almeida (1991), Lopes (1998), Motta (2004) e Oliveira (1999).

Para dar mais realismo e coerência, a visão se baseia em parâmetros mais conhecidos, tais como fatos e dados oriundos das análises ambientais e prospectivas, e, para fornecer o sentido preferencial de direção nas intenções estratégicas, fundamenta-se na imaginação, nos desejos políticos e nos sonhos. Por isso a visão completa é uma articulação de fatos, previsões e intenções estratégicas de acordo com determinado cenário.

Construída a visão, o Município poderá tirar um destaque ou uma síntese (uma ou duas frases mais curtas) de desejos e intenções como referência positiva para o futuro. Esse destaque constitui mais uma declaração de intenções do que uma articulação de fatos e previsões. Dessa maneira, conforme salienta Motta (2004, p.61), “descreve algo positivo e belo para o processo de desenvolvimento, fornecendo uma base de segurança, harmonia e entusiasmo: cria a esperança do êxito e ajuda a agregar pessoas em torno de um futuro comum”.

Por sua vez, o **ambiente organizacional** “é o conjunto de todos os fatores, tanto internos como externos à organização, que possam afetar seu progresso para atingir as metas” (CERTO; PETER, 1993). Assim, **análise do ambiente externo e interno do Município** é o processo de conhecer, classificar e monitorar fatores externos e internos à administração municipal e julgar sua relevância e influência – se favorável (oportunidades) ou desfavorável (ameaças) – na ação geral, no primeiro caso, e julgar sua importância crítica – se positiva (pontos fortes) ou negativa (pontos fracos) – para o desempenho organizacional, no segundo caso. A análise externa tem como objetivo entender como o Município se relaciona com forças externas sobre as quais sua capacidade de atuação é limitada. Já os fatores internos são os controláveis pela organização, ou seja, suscetíveis de variação por mera decisão gerencial.

A análise do ambiente externo ao Município, em princípio, objetiva produzir um conjunto dinâmico de informações sobre a viabilidade e o progresso futuro das instituições municipais, e pode levar em consideração a identificação e a análise de fatores relativos a público e clientelas, relações interorganizacionais e provedores em geral, ou por categorias, tais como, por exemplo, fatores políticos, socioculturais, econômicos, tecnológicos, demográficos, legais, entre outros, que afetam a sociedade. Para isso, é necessário analisar o entorno local e regional, a inserção nacional e a inserção no espaço de fluxos resultantes do processo de globalização. Esse processo de capturar e analisar informações, além de produzir novas perspectivas sobre a realidade, educa e capacita as pessoas a melhores decisões estratégicas.

Diagnosticar o ambiente interno do Município significa dimensionar a capacidade da administração municipal por meio da relação entre seu desempenho e os recursos disponíveis, tais como a identificação, classificação e monitoração de serviços e produtos, usuários, objetivos, ambiente físico e social, motivação e moral da equipe, recursos humanos, máquinas e equipamentos municipais, insumos materiais, tarefas e características organizacionais. Significa obter, ainda, uma clara visão do ambiente, da situação econômica, social e cultural,

da integração social, da estrutura industrial, comercial, agrícola e de serviços, entre outros aspectos, cujos pontos fortes devem ser reforçados, pois constituem as forças propulsoras da organização que facilitam o alcance dos objetivos organizacionais; os pontos fracos, por sua vez, devem ser superados, uma vez que constituem as limitações e forças restritivas que dificultam ou impedem o seu alcance.

Por meio do diagnóstico externo e interno é possível definir o processo de construção do Município desejado, descrito na visão. O resultado do diagnóstico leva à escolha de linhas de atuação estratégicas definidoras das prioridades a serem dadas aos objetivos, ações e metas que se concretizarão, de modo que a sua missão seja cumprida.

As **estratégias**, para Motta (2004, p.62), “são ligações genéricas entre fins e meios; tomam como referência a visão, definindo os caminhos para alcançá-la e, assim, especificam a forma pela qual se oferece a competência da organização à comunidade”, ou seja, elas são projetadas para alcançar os objetivos globais das organizações, como acrescentam Certo e Peter (1993). Por isso, alertam os autores, a estratégia deve ser inovadora e, para formulá-la, deve-se sempre desconfiar do *status quo* e recusar o êxito e a estabilidade como parâmetros para decisão. Nesse momento, muitas vezes será importante definir também o que não fazer, pois esse também é um ato estratégico. Portanto, definir uma estratégia é uma forma de desistir do passado e de apostar no futuro, assumindo novos compromissos.

Para cada estratégia são então definidos **objetivos** e **metas** a serem alcançadas com o propósito de desenvolver **ações** necessárias e **projetos** para sua concretização. Segundo Fischmann e Almeida (1991, p.25) os “**objetivos** são aspectos concretos que a organização deverá alcançar para seguir a estratégia estabelecida”, devendo representar melhorias na realidade do Município, como acrescentam outros autores (ex: gerar novos postos de trabalho por meio do aquecimento da atividade produtiva). Já as **metas** são a quantificação dos objetivos; aquilo que o Município quer alcançar, ou seja, “representam um nível aceitável de ganho para os possíveis objetivos” (AMBRÓSIO, 2002, p.4), ou ainda, segundo Fischmann e Almeida (1991, p.25), “são valores definidos dos objetivos a serem alcançados ao longo do tempo” (ex: criar condições para gerar cinco mil novas frentes de trabalho em dois anos) e, por isso, devem representar uma medida da evolução do Município para a situação que está descrita na visão. Assim, a meta é uma referência para o Município, porque, com base nela, é definida a direção a ser tomada. Esses objetivos e metas têm que ser alcançados por meio de **ações** específicas que sejam realizadas envolvendo modificações físicas, ambientais, psicológicas, organizacionais ou políticas no Município, uma vez que as metas tornar-se-ão realidade a partir da realização de **projetos** específicos que venham a ser definidos, priorizados e implantados.

Para Lopes (1998), a classificação dos **projetos** deve ser feita, inicialmente, em função de sua exequibilidade, indicando-se seus possíveis estágios: em Execução, em Carteira, em

Projeto, em Estudo e a Desenvolver. Segundo o autor, os projetos (a) em Execução deverão constituir o arcabouço básico do processo de implantação, por apresentarem prazos definidos de término, com resultados conhecidos; (b) em Carteira deverão ser classificados se estão planejados pelos atores responsáveis, se possuem projeto técnico executivo e a possibilidade de recursos econômicos para a sua realização, se possuem orçamento definido, se há consenso entre os atores envolvidos para a sua realização – devem compor a maioria do Plano e, não estando, ainda, em execução oferecem alguma dificuldade de análise; (c) em Projeto são aqueles já assumidos pelos atores, mas em processo intermediário de seu estudo de viabilidade e execução; (d) em Estudo são aqueles cuja prioridade ainda não está definida pelos atores responsáveis, apesar de já serem considerados; e (e) a Desenvolver são aqueles que resultam de um novo arcabouço para inovações geradas pelo Plano, para as quais será necessário estabelecer a responsabilidade e o comprometimento dos atores do Município – são idéias estratégicas novas a serem desenvolvidas, a fim de se tornarem ações e projetos concretos.

As etapas do **cronograma físico-financeiro** e do **plano de aplicação** são definidas pelas prioridades dos projetos, ou seja, pela sua exequibilidade e suas inter-relações sequenciais, conforme descritas anteriormente e com base na liberação de recursos.

Assim, o conjunto formado pela missão, visão, análise do ambiente externo e interno, estratégias, objetivos, metas, ações e projetos constituem o **Plano Estratégico do Município**. Uma vez terminada a elaboração do Plano, com base no cronograma físico-financeiro e no plano de aplicação, inicia-se a implementação dos objetivos, ações e projetos e o seu monitoramento, visando avaliar sempre se as modificações produzidas alcançaram os objetivos e as metas propostas. Porém, para que isso se efetive na prática, é fundamental a sensibilização dos **atores do Município** para a definição do Processo de Planejamento, assim como para a sua implantação, monitoramento e avaliação. Esse procedimento deve ser organizado, no sentido de esclarecer as diferentes etapas do processo, para que os atores participem no momento adequado, de acordo com as suas capacidades²².

Lopes (1998) alerta que a participação de todos os atores com condições de atuar, influenciar, promover, dirigir e modificar o desenvolvimento do Município é essencial para o sucesso do processo. Segundo o referido autor, a pouca participação desses atores, ou a sua participação limitada ou passiva, é um dos riscos principais a ser enfrentado. Espera-se, pelo contrário, que a participação se desdobre em várias fases: no início, por exemplo, podem ser promotores e financiadores da sua elaboração; em seguida, ser geradores de diagnósticos, missão e visão, de consenso quanto aos objetivos, estratégias e ações, e de difusão do conhecimento alcançado; e na implantação, atuar como agentes executivos. Assim, as etapas

²² Questões referentes à participação popular na gestão municipal foram discutidas no Capítulo 3, item 3.3.5 e serão retomadas como proposta no item 5.4 deste capítulo: “Procedimento para Administrar o Processo de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Municípios”.

se interligam e a participação crescente em todo o processo determina a sua efetividade em termos da realização dos objetivos.

Além dos elementos citados, outros que também fazem parte dos processos de planejamento merecem ser destacados como parte integrante da proposta desta pesquisa e encontram-se descritos como elementos do problema do desenvolvimento, a seguir.

5.3.2 Elementos do Problema do Desenvolvimento

Para orientar o problema do desenvolvimento de Municípios foram selecionados alguns elementos que pudessem, junto com as demais considerações, auxiliar na elaboração da proposta deste estudo. Esses elementos foram escolhidos intencionalmente na literatura que trata de programação matemática²³ aplicada em fases de processos de planejamento – ou seja, “na formulação e resolução de problemas de otimização que possuem como estrutura: maximizar (ou minimizar) uma função-objetivo sujeita ao conjunto de restrições, as quais definem o conjunto de soluções possíveis” (COHON, 1979, *apud* AMBRÓSIO, 2002, p.2) – e adaptados ao objetivo da proposta.

Deve-se atentar que esta seleção não procurou esgotar os possíveis elementos que poderiam descrever o problema do desenvolvimento de Municípios, mas, sim, restringi-los ao alcance dos objetivos da pesquisa. Os elementos considerados são variáveis-chave e/ou indicadores-chave, critérios, variáveis de controle e/ou indicadores de controle e restrições, e estão conceituados a seguir.

Cada Município possui características próprias, comunidade e cultura específicas e enfrenta um futuro desconhecido e mutante. No entanto, há um grande número de variáveis passíveis de conhecimento que permitem prever uma base comum em todos eles e, assim, estabelecer alguns parâmetros, tais como, necessidades humanas, padrões de produção e consumo e determinados modos de vida. Essas são variáveis que não se transformam rapidamente, sendo, muitas delas, seculares e perenes, como alimentação, habitação, educação, saúde, dentre outras. É com base nessa constatação teórica, confirmada em documentação local, que os elementos dos Municípios são descritos no item 5.3.3. Porém, eles servirão apenas de parâmetro ou referência já que a primeira afirmação não pode ser esquecida. Daí a importância de as **variáveis-chave** e/ou **indicadores-chave** fazerem parte desses elementos do problema do desenvolvimento.

Desta forma, caberá a cada Município escolher ou selecionar as variáveis e os indicadores pertinentes a sua realidade e visão, uma vez que, segundo Meadows (1998), tais elementos

²³ Nesta investigação não se utiliza a programação matemática propriamente dita, já que esse assunto foge ao escopo deste trabalho. Apenas são utilizados alguns elementos dessa programação, que são adaptados ao problema do desenvolvimento de Municípios.

são importantes para entender a maneira como a sociedade entende seu mundo, toma suas decisões e planeja suas ações; e, segundo Ambrósio (2002), são fundamentais para poder extremizar (maximizar ou minimizar) os critérios definidos: quando o objetivo implica que “mais é melhor” então o objetivo é maximizar e, se implica que “menos é melhor” então o objetivo é minimizar.

Desta forma, selecionar variáveis e/ou indicadores de um processo de desenvolvimento requer certos cuidados, porque estes devem refletir a realidade de cada segmento e setor a que pertencem e, ao mesmo tempo, expressar um relacionamento amplo com todos os outros segmentos e setores da sociedade, pois os elementos formadores do desenvolvimento estão ligados uns aos outros, exercendo múltiplas e recíprocas influências. Verifica-se, por exemplo, que mudanças na economia produzem alterações ecológicas, e que a pobreza e a miséria social são fatos relacionados a problemas econômicos com repercussões nos ambientais. Nessa perspectiva, Graeml (2000) comenta que não se pode solucionar um problema criando outro maior e, por isso, ao analisar as variáveis e/ou os indicadores dos Municípios e seus problemas, é preciso considerar os riscos e os benefícios como fatos vinculados.

Assim, **variáveis-chave** e/ou **indicadores-chave** são variáveis e/ou indicadores selecionados por grupos (segmentos e setores), dentre aqueles relacionados na descrição do Município, que devem determinar e explicar o comportamento do Município no mundo real e que, ao mesmo tempo, venham a extremizar os critérios definidos, que se encontram no item 5.3.4 deste capítulo.

A extremização dos critérios definidos, por meio de variáveis-chave e/ou indicadores-chave, deve-se ao fato de cada um desses itens medir uma parcela ou um grau de satisfação a ser atingido quando se muda o Município. A junção, por segmentos e setores, de todos esses itens de satisfação, determina o **critério**, que é o que vai medir o quanto o Município está ou não na visão desejada. É como se o Município fosse um vetor com vários componentes, sendo que todos os componentes devem evoluir para o seu valor máximo ou mínimo, de alguma maneira. Quando ele atingir, por meio de suas medidas, o valor máximo ou mínimo de todos os componentes desse vetor, teria atingido a visão sonhada ou que foi descrita como esperada.

Para Hardi e Barg (1997), medições são indispensáveis para operacionalizar qualquer conceito de desenvolvimento e o próprio processo de gestão. Elas podem ajudar os tomadores de decisão e o público em geral a definir os objetivos e as metas do desenvolvimento e permitir a avaliação do desenvolvimento na medida em que alcance ou se aproxime dessas metas. A mensuração também auxilia na escolha entre alternativas políticas e na correção da direção política, em alguns casos, em resposta a uma realidade dinâmica. As medidas fornecem uma base empírica e qualitativa de avaliação da *performance* e permitem

comparações no tempo e no espaço, proporcionando oportunidades para descobrir novas correlações.

Portanto, **critério** pode ser definido como aquilo que serve de norma para decidir, proceder ou atingir metas e objetivos, ou seja, é uma medida do alvo a ser alcançado; é uma ênfase a ser dada numa direção. Desta forma, serão as orientações para fazer o Município não apenas crescer, mas desenvolver-se no conceito mais amplo, atingindo a descrição desejada por ele, que é a visão. É, portanto, um norteador; uma espécie de medida da visão do Município.

Então, no caso do Município, os critérios são uma análise dos conteúdos das variáveis e dos indicadores de cada segmento e seu respectivo setor, considerados na descrição dos Municípios. Com base nessa análise, os critérios são definidos em forma de uma função para cada segmento, agrupando variáveis ou indicadores não excludentes. Assim, os critérios, representados por suas funções, passam a ser uma espécie de medida da satisfação da realidade existente no Município. Quando seus resultados não forem os desejados pelo Município, significa que alguma coisa precisa ser mudada, ou seja, as políticas de desenvolvimento ou as metas traçadas pelo Município devem provocar mudanças que conduzam a melhorias dos valores das variáveis e dos indicadores, fazendo com isso o critério melhorar ou ficar mais próximo do desejado.

As metas representam uma referência para a direção da melhoria de um ou mais elementos, o que, no caso deste estudo, deverá se dar pelo nível aceitável de melhorias das variáveis e/ou dos indicadores que devem representar a evolução do Município para a situação que está descrita na visão. Porém, quando este propósito não é atingido, dentro dos problemas de otimização e respeitadas as **restrições** existentes no processo, deve ser estimulado por **políticas** ou **ações de controle**, por meio das **variáveis de controle** e/ou **indicadores de controle**.

As **políticas** ou **ações de controle** são as mudanças feitas nas variáveis e/ou nos indicadores de controle para que a resposta do sistema ocorra na direção desejada. O problema de controle é exatamente estabelecer a ação de controle, de tal modo que a resposta evolua na direção do alvo desejado. Por isso, as **variáveis de controle** e/ou **os indicadores de controle** devem ser utilizados para influenciar, movimentar ou modificar os valores das variáveis e/ou dos indicadores existentes na situação atual para a direção desejada. São, pois, as variáveis e/ou os indicadores que, se acionados, influenciam o resultado do problema. Por isso, o Município deve ter cautela ao acioná-los, para que a resposta do sistema caminhe para o alvo desejado. Essas variáveis também podem ser representadas por recursos, tais como leis, incentivos, subsídios, instrumentos, dentre outros.

Porém, por melhor que sejam as estratégias selecionadas para otimizar os objetivos e metas traçadas, em todo processo de desenvolvimento é necessário, frequentemente,

considerar diversas **restrições** e, por isso elas também estão relacionadas nos elementos do problema do desenvolvimento de Municípios.

As **restrições**, segundo Ambrósio (2002, p.3), “representam as disponibilidades dos recursos necessários para otimizar determinados objetivos e limitam certos aspectos ou até mesmo o conjunto das soluções possíveis”. Esses recursos podem ser de diversas ordens: **humanos, culturais, sociais, econômico-financeiros, ambientais, tecnológicos, institucionais, legais**, dentre outras.

Assim, identificados e conceituados os elementos do problema do desenvolvimento, que auxiliarão na definição da proposta, é necessário descrever os Municípios por meio de segmentos, setores, variáveis e indicadores.

5.3.3 Elementos da Descrição dos Municípios²⁴

Pode-se dizer que o desenvolvimento de um Município acontece em diversos planos ou segmentos separados e, ao mesmo tempo, interdependentes. A soma de todos os segmentos dá-nos o todo, o desenvolvimento completo. Assim, é necessário descrever quais são esses segmentos, dividindo-os em setores para alocar as respectivas variáveis e indicadores.

Com esse intuito, é realizada, nesta parte do trabalho, a descrição dos Municípios por meio de segmentos, setores, variáveis e indicadores, reformulando alguns dos enfoques descritos nos Ilustrações 7, 8, 9 e 10 do Capítulo 4, para adaptá-los à realidade municipal; outras variáveis são, igualmente, relacionadas, de modo que se tornem mais abrangentes e mais expressivas em relação ao objetivo da pesquisa e à própria descrição dos Municípios.

Os Segmentos Social, Econômico, Ambiental e Institucional, descritos no capítulo anterior, passam a ser chamados, respectivamente, de Demográfico e Sociocultural; Econômico-Financeiro; Ambiental e de Saneamento; e Político-Institucional. São acrescentados os Segmentos Físico-Geográfico, Científico-Tecnológico e Jurídico-Legal, como forma de descrever o Município como um todo. Desta forma, novos setores, variáveis e indicadores passam a fazer parte desta nova relação ou são repassados dos segmentos anteriores para esses. Os segmentos citados, divididos em setores, podem ser visualizados na Ilustração 12, a seguir.

Cada um dos segmentos da Ilustração 12 possui variáveis próprias de caracterização ou descrição que, quando agrupadas, formam indicadores de desenvolvimento, conforme relacionados na seqüência. Cabe ressaltar que na descrição de cada setor há duas divisões²⁵.

²⁴ Esta descrição foi elaborada com base nas Ilustrações 7, 8, 9 e 10 do Capítulo 4 e nas contribuições sobre o tema de outras fontes, a saber: IBGE [200-]; IPLANCE (2000); SED/SC (2002); IBGE (2000c; 2003) e TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2004).

²⁵ Para facilitar a visualização das duas divisões, são utilizados dois símbolos: “▶” (primeira) e “▼” (segunda).

Na primeira são descritas as variáveis que são relevantes para caracterizar aquele determinado setor e que também auxiliam na composição dos principais indicadores que estão relacionados na segunda divisão²⁶. Em alguns setores, na primeira divisão, são também apresentadas variáveis que auxiliam na melhor caracterização dos Municípios naquela área.

Dessa forma, os elementos da descrição dos Municípios formam uma longa relação de variáveis e indicadores, pois a finalidade é relacionar o maior número possível desses elementos para não incorrer no erro de esquecer algum como proposta de trabalho, uma vez que cada Município deverá, espelhado nessa relação, selecionar o seu conjunto principal de variáveis e indicadores em função da própria realidade e necessidade.

²⁶ Maiores detalhes sobre os principais indicadores relacionados podem ser obtidos no item 5.3.4, deste capítulo.



Ilustração 12 – Organograma dos segmentos da descrição dos Municípios e seus setores. Fonte: o Autor.

5.3.3.1 Segmento Físico-Geográfico

Por segmento físico-geográfico entende-se aquele que diz respeito às características físicas, morfológicas, ambientais e também ao contexto histórico do lugar envolvido no processo de desenvolvimento. É todo um conjunto de elementos que devem ser respeitados e preservados, pelo menos na sua parte mais significativa, e que fazem sentido para aquele lugar ou parte dele, ao mesmo tempo situando-o e descrevendo-o. Este segmento está dividido em aspectos gerais e recursos naturais e hídricos.

a) Aspectos Gerais

- Toponímia (origem do nome do Município)
- Gentílico (como se chamam os munícipes)
- Colonização (origem dos colonizadores do Município)
- Município de Origem
- Região Administrativa
- Microrregião
- Divisão Político-Administrativa
- Situação Geográfica do Município: localização no Estado (região e distância da Capital), latitude e longitude, área (km²), altitude da sede e limites do Município
- Clima: temperaturas (máxima/mínima) e pluviometria

b) Recursos Naturais e Hídricos

- Fitoecológicos (cobertura vegetal)
- Unidades Geomorfológicas (relevos) e Solos
- Recursos Hídricos (bacias, rios, lagoas, açudes, represas, poços perfurados)
- Outros Recursos (ex: sítios arqueológicos e/ou paisagísticos)

5.3.3.2 Segmento Demográfico e Sociocultural

É o segmento que reflete diretamente a dinâmica demográfica e o bem-estar dos cidadãos, ligado à satisfação das necessidades humanas, à qualidade de vida e justiça social. Pode ser traduzido também pela intensidade do convívio, da interação social e cultural, na saúde física e mental das pessoas, na educação, no lazer, no prazer que experimentam por viverem em determinado local. Como a sociedade humana é parte do ambiente em que vive, com o qual interage e do qual depende, as condições desse ambiente em geral são fundamentais para o seu desenvolvimento e para o desenvolvimento local integrado e sustentável. É composto pelas variáveis e indicadores dos setores população, equidade/emprego e renda, habitação e domicílios, saúde, educação e cultura/esporte e lazer.

a) População

- População Residente no Município – Ano: Total = urbana + rural (n^o e %).
- População Residente no Município por Sexo – Ano: Total = homens + mulheres (urbana + rural – n^o e %).
- População Residente no Município por grupo de Idade – Ano: (n^o e %).
- Origem das Pessoas Não Naturais do Município – Ano: outra unidade da federação, mesma unidade da federação, país estrangeiro, local ignorado (n^o e %).

Principais Indicadores Demográficos

- ✓ **Taxa Média Geométrica Anual de Crescimento Populacional:** Total = Urbana + Rural. Expressa o ritmo de crescimento da população em duas datas sucessivas, num determinado intervalo de tempo entre elas, medido em ano e fração de ano.
- ✓ **Densidade Demográfica ou Populacional:** expressa o número de habitantes por unidade de superfície (km²). É constituída pela razão entre o número total de habitantes do Município e a sua área de superfície (km²).
- ✓ **Taxa de Urbanização:** mostra a percentagem da população que vive na área urbana em relação à população total do Município. É calculada pela relação entre o total da população urbana e a população total.
- ✓ **Razão de Sexo:** expressa qual a relação entre o número de homens e o de mulheres no Município. É a razão entre o número de homens e o de mulheres em uma população.
- ✓ **Taxa de Fecundidade Total:** expressa o número médio de filhos que teria uma mulher de uma coorte hipotética (15 e mais anos de idade) ao final de seu período reprodutivo, estando sujeita a uma determinada lei de fecundidade, em ausência de mortalidade desde o nascimento até o final do período fértil.
- ✓ **Taxa Bruta de Natalidade:** expressa o número de nascidos vivos por mil habitantes em determinado período. Demonstra a razão entre o número de nascidos vivos ocorridos durante um certo período de tempo, normalmente um ano, e a população total (por mil habitantes) desse período.
- ✓ **Taxa Bruta de Mortalidade:** representa a frequência com que ocorrem os óbitos em uma população. É o quociente entre o número de óbitos ocorridos durante o ano civil e a população total ao meio do ano civil.
- ✓ **Participação nos Grandes Grupos Populacionais:** expressa o percentual da população existente no Município por faixas etárias, ou seja, entre 0 a 14 anos, 15 a 64 anos e 65 anos e mais. Esse indicador é expresso pela relação de pessoas que compõem cada faixa etária e o número total da população do Município.
- ✓ **Razão de Dependência:** expressa a dependência da população economicamente não ativa em relação à população economicamente ativa. É a razão entre a “população dependente”, isto é, pessoas menores de 15 anos e com 65 anos ou mais de idade e a “População Economicamente Ativa –PEA”, isto é, pessoas com idade entre 15 e 64 anos.

b) Eqüidade/Emprego e Renda

- **População Ocupada** (compreende as pessoas que exercem trabalho remunerado ou não, durante um período considerado ou que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas por motivo de férias, licença, falta, etc.): número de pessoas ocupadas no Município.
- **População Desocupada/Desempregados** (compreende as pessoas sem trabalho num período considerado, mas que estavam disponíveis para assumir um trabalho nesse período e que tomaram alguma providência efetiva para conseguir isso, mesmo sem terem conseguido trabalhar ou após terem saído do último trabalho e já transcorridos 30 dias): número de desocupados no Município.
- **População Economicamente Ativa (PEA) ou Força de Trabalho** (é o conjunto de pessoas de 10 anos – no Brasil adota-se o critério de 10 anos como limite mínimo para idade ativa – a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas num dado período, e captado por um inquérito estatístico, com base na definição de atividade econômica dos indivíduos): número de pessoas que compõe a PEA no Município.
- **População Não Economicamente Ativa** (é constituída pelas pessoas em idade ativa que não foram classificadas como ocupadas nem como desocupadas no período de referência; são os aposentados, estudantes, donas de casa, etc.): número dessa população.
- **Rendimento Mensal** (dado por classes de rendimento mensal): soma do rendimento mensal de trabalho com o rendimento proveniente de outras fontes (se for o caso) de um trabalhador.
Obs. As classes de rendimento mensal variam de até ¼ s.m. a mais de 30 s.m. (IBGE, 2002a).
- **Rendimento Mensal Familiar**: soma dos rendimentos mensais dos componentes da família, excluindo as pessoas cuja condição na família seja pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
- **Geração de Trabalho e Renda**: existência no Município de programas ou ações de geração de trabalho e renda ou de capacitação profissional.

Principais Indicadores de Eqüidade/Emprego e Renda

- ✓ **Taxa de Desemprego**: reflete desequilíbrios no mercado de trabalho e representa a falta de capacidade do sistema econômico em prover ocupação produtiva para todos aqueles que a desejam.
- ✓ **Concentração de Renda** (Índice de Gini): expressa o grau de concentração de renda da população, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).
- ✓ **Rendimento Familiar *per capita***: mostra o rendimento familiar pela distribuição das famílias por classes de rendimento familiar *per capita*.
- ✓ **Rendimento Médio Mensal por Sexo e por Cor ou Raça**: expressa a distribuição do rendimento médio mensal de homens e mulheres e por cor ou raça.

c) Habitação/Domicílios

- Domicílios Particulares Permanentes por Situação do Domicílio – Ano:
 - Característica do Domicílio: tipo (casa, apartamento, cômodo) e condições de ocupação (próprio, alugado, cedido, outra condição).
 - Situação do domicílio: urbano e rural (total e %).
- Moradores em Domicílios Particulares Permanentes por Situação do Domicílio – Ano:
 - Característica do Domicílio: tipo (casa, apartamento, cômodo) e condições de ocupação (próprio, alugado, cedido, outra condição).
 - Situação do domicílio: urbano e rural (total e %).
- Domicílios Particulares Permanentes por Situação do Domicílio – Ano:
 - Abastecimento de água: rede geral, poço ou nascente, outras formas.
 - Rede coletora de esgoto (ou fossa séptica): existência ou não de escoadouro do banheiro ou sanitário ligado à rede coletora ou à fossa séptica.
 - Destino do lixo: coletado, queimado, enterrado, outro destino.
- Inadequação Habitacional: total de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados²⁷; de cortiços ou cabeças-de-porco²⁸; e de loteamentos clandestinos²⁹ e loteamentos irregulares³⁰ cadastrados no Município.
- Programas ou Ações na Área de Habitação Popular: existência ou não de algum órgão específico (Secretaria ou Departamento) para implementação de política habitacional e ações ou programas executados pela prefeitura nessa área; existência ou não de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais.
- Parque Construído – Ano: número de licenças para construir ou licença para obras ou alvará de construção, número de alvarás de habitação ou “habite-se”.
- Lei de Parcelamento do Solo: existência de lei regulamentada e tamanho do lote mínimo estabelecido pela lei municipal (até 125 m² ou mais de 125 m²).

²⁷ **Favelas, mocambos, palafita** ou **assemelhados** – são conjuntos de habitações nas seguintes condições ou características: o terreno onde estão instalados é uma área pública ou privada que não era de propriedade dos moradores dessas habitações no momento de sua ocupação e a área foi ocupada de forma desordenada, sendo que os lotes não obedecem a um desenho regular e os acessos aos domicílios são, muitas vezes, tortuosos, às vezes não permitindo a circulação de veículos em seu interior; os domicílios são construídos com os mais diversos materiais como alvenaria, madeira aproveitada, placas de compensado, plástico, papelão, zinco, etc. A área tem ou teve até recentemente infra-estrutura precária de serviços (IBGE, 2003).

²⁸ **Cortiço** ou **cabeça-de-porco** – é unidade usada como moradia multifamiliar, apresentando total ou parcialmente as seguintes características: é construído por uma ou mais edificações, construídas em lote urbano; as edificações são divididas em vários cômodos que são alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; são exercidas várias funções em apenas um cômodo que serve de domicílio a uma família; o acesso, os espaços não edificadas e as instalações sanitárias são de uso comum; a circulação e a infra-estrutura são precárias; e normalmente há superlotação de pessoas (*idem*).

²⁹ **Loteamento clandestino**: loteamento ilegal caracterizado pelo descumprimento da norma legal que determina a aprovação prévia do Poder Público Municipal para o início de sua implantação, ocorrendo em geral, além disto, o descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais (*idem*).

³⁰ **Loteamento irregular**: é o loteamento ilegal caracterizado pelo descumprimento de normas legais de conteúdo urbanístico e que não cumpriu todos os trâmites necessários para sua aprovação. Conforme o art. 40 da Lei nº 6.766/79, é qualquer loteamento iniciado ou efetuado com descumprimento de qualquer dispositivo legal em vigor, seja sem aprovação prévia do poder Público Municipal, seja com inobservância das normas legais urbanísticas federais, estaduais ou municipais (*idem*).

Principais Indicadores de Habitação/Domicílio

- ✓ **Densidade Inadequada de Moradores por Dormitório:** expressa as condições de moradia por meio da proporção da população que reside em domicílios com elevada densidade de moradores por dormitório.

d) Saúde

- Unidades Hospitalares – Públicas e Privadas: Hospitais e Maternidades, Unidades de Saúde da Família, Centros de Saúde, Postos de Saúde, Outras Unidades, Total da Rede Ambulatorial e Leitos Hospitalares.
- Profissionais de Saúde: Médico, Médico Veterinário, Dentista, Farmacêutico e Bioquímico, Enfermeiro, Agentes Comunitários de Saúde.
- Programa de Saúde da Família – Ano: famílias acompanhadas, população assistida, crianças acompanhadas pelo Programa Agentes de Saúde (%).
- Doenças Notificáveis: Hanseníase, Hepatite Viral, Leptospirose, Aids, Tuberculose, Tétano Acidental, Meningite Meningocócica, Dengue.
- Cobertura Vacinal em Menores de Um Ano: Poliomielite; Tríplice: Difteria, Coqueluche e Tétano; Sarampo; Tuberculose – BCG.
- Nascidos Vivos (nv): número de registros/ano e lugar do registro.
- Óbitos: ocorridos e registrados no ano e lugar de registro.

Principais Indicadores de Saúde

- ✓ **Acesso à Saúde:** expressa o acesso da população aos serviços e equipamentos básicos de saúde. As variáveis utilizadas são o número de médicos e dentistas que prestam serviços públicos, o número de estabelecimentos de saúde e o total da população residente.
- ✓ **Esperança de Vida ao Nascer:** indica a longevidade média esperada para um determinado grupo populacional.
- ✓ **Taxa de Mortalidade Infantil:** Indica o risco de morte infantil por meio da frequência de óbitos de menores de um ano de idade na população de nascidos vivos.
- ✓ **Prevalência de Desnutrição Total:** indica o Estado nutricional da população infantil na faixa até cinco anos.
- ✓ **Imunização Contra Doenças Infecciosas Infantis:** expressa a parcela da população beneficiada pelas políticas de vacinação infantil.
- ✓ **Taxa de Uso de Métodos Contraceptivos:** expressa a frequência de uso regular de algum método contraceptivo por mulheres, em relação ao seu grupo etário.
- ✓ **Despesas Públicas com Saúde:** expressa o percentual gasto pelo Município com saúde e o total gasto por habitante.

e) Educação

- Educação Básica (Urbana e Rural): Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio/Profissionalizante (especificando, para cada item, número de escolas, matrículas e funções docentes).
- Educação Especial: número de escolas especiais, alunos e docentes.
- Características das Escolas: federais, estaduais, municipais e particulares – prédio próprio, alugado ou cedido – com energia elétrica, água e esgoto sanitário – número de salas de aula e de professores, equipamentos existentes.
- Educação de Jovens e Adultos: Alfabetização, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Suplência Profissionalizante, Cursos de Aprendizagem, Cursos preparatórios para Exames Supletivos, Total do Ensino Supletivo.
- Pessoas que freqüentam o Ensino Superior: Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado.

Principais Indicadores de Educação

- ✓ **Escolaridade:** apresenta o nível educacional alcançado pela população que está fora da idade escolar.
- ✓ **Taxa de Escolarização:** expressa o nível de escolarização da população infantil e juvenil.
- ✓ **Taxa de Alfabetização:** expressa a relação entre as pessoas adultas capazes de ler e escrever e a população adulta total, em percentual.
- ✓ **Taxa de Analfabetismo Funcional:** expressa a relação entre o contingente adulto com até três anos de estudo e o total da população adulta, em percentual.
Obs: A Taxa de Analfabetismo Funcional pode também ser expressa por sexo, cor ou raça.
- ✓ **Taxa de Aprovação:** expressa o percentual de alunos aprovados no ensino fundamental e médio em relação ao total de alunos que freqüentavam determinadas séries, no período considerado.
- ✓ **Taxa de Reprovação:** expressa o percentual de alunos reprovados no ensino fundamental e médio em relação ao total de alunos que freqüentavam determinadas séries, no período considerado.
- ✓ **Taxa de Abandono:** expressa o percentual de alunos que abandonaram o ensino fundamental e médio em relação ao total de alunos que concluíram determinadas séries, no período considerado.
- ✓ **Taxa de Repetência:** expressa o percentual de alunos repetentes no ensino fundamental e médio em relação ao total de alunos que freqüentavam determinadas séries, no período considerado.
- ✓ **Taxa de Defasagem/ Idade-Série:** expressa a distorção da idade de crianças que freqüentam uma determinada série escolar, bem abaixo do recomendado. Indica a porcentagem de crianças freqüentando uma determinada série escolar com idade superior àquela pedagogicamente recomendada para a referida série.

- ✓ **Despesas Públicas com Educação:** expressa o percentual gasto pelo Município com educação e o total gasto por habitante.

f) Cultura/Esporte/Lazer

- Recursos Culturais, de Esporte e Lazer (nome e quantidade): biblioteca pública, museu, teatro ou salas de espetáculo, cinema, estádio ou ginásio poliesportivo, clube recreativo, orquestra, banda de música, vídeo-locadora, livraria, *shopping-center*, geradora de televisão e provedor de Internet.
- Centros e Monumentos Históricos – Ano: tombados e preservados (se for o caso).

Principais Indicadores Culturais, Esportivos e de Lazer

- ✓ **Coefficiente de Recursos Culturais/Esportivos/ de Lazer** (por 1.000 habitantes): expressa a existência de recursos culturais em uma comunidade, tais como: biblioteca pública, museu, teatro ou salas de espetáculo, cinema, estádio ou ginásio poliesportivo, clube recreativo, orquestra, banda de música, vídeo-locadora, livraria, *shopping-center*, geradora ou repetidora de televisão e provedor de Internet.
- ✓ **Bibliotecas Públicas e Usuários:** com fins de informação, investigação, educação ou recreio, as bibliotecas públicas devem possuir coleção de livros, periódicos impressos ou de quaisquer outros documentos, nomeadamente gráficos e audiovisuais, assim como os serviços do pessoal que facilitem a consulta desses documentos pelos usuários. As variáveis utilizadas para a construção desse indicador são o número de bibliotecas públicas por 1.000 habitantes; número de utilizados registrados por 1.000 habitantes.
- ✓ **Teatros, Museus e Centros Culturais:** expressa e tradição pelas artes cênicas, história, música entre outros. Utilizam-se como variáveis o número de teatros, museus e centros culturais por 1.000 habitantes.

5.3.3.3 Segmento Econômico-Financeiro

Abrange as variáveis e os indicadores referentes aos setores denominados de estrutura econômica e fundiária, vocação econômica do Município, padrões de produção e consumo, intermediários financeiros e finanças públicas. Ocupa-se com os objetivos de eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômica sustentável de longo prazo. Sabe-se que o bem-estar econômico busca a riqueza, e que essa é uma questão fundamental na perspectiva do desenvolvimento; porém, deve ser tratada não apenas pelo convencional capital monetário ou econômico, mas estar aberta a considerar também no processo o capital humano, o social e o ambiental.

a) Estrutura Econômica

- Produto Interno Bruto (PIB) – Ano: Produto Interno Bruto a preço de mercado (total e *per capita*) e percentual sobre o PIB Estadual.
- Investimentos – Ano: gastos (em Reais) efetuados em investimentos públicos e privados no Município.
- Incentivos Municipais para Atração de Atividades Econômicas: incentivos fiscais (benefícios tributários relativos ao IPTU e ao ISS) e incentivos não-fiscais (doações de terras, distritos industriais e fornecimento de infra-estrutura).
- Comércio Exterior (se for o caso): produtos exportados/importados e valor das exportações/importações do Município (US\$ mil FOB – *Free On Board*).
- Grau de Endividamento do Município (se for o caso): valor referente às dívidas contraídas pelo Município.

Principais Indicadores da Estrutura Econômica

- ✓ **Produto Interno Bruto *per capita***: indica o nível médio de renda da população, e sua variação é uma medida do ritmo do crescimento da produção de bens e serviços daquela região.
- ✓ **Taxa de Investimento**: mede o incremento da capacidade produtiva da economia em determinado período, ou seja, mede o estímulo ao desenvolvimento econômico, ao refletir o aporte de capital público e privado destinado a financiar o desenvolvimento.
- ✓ **Grau de Endividamento**: expressa a situação do Município em relação às suas dívidas.

b) Estrutura Fundiária

- Classes de Área Total – mês/ano: classes (ha), número de imóveis, área (ha).
- Obs. As classes variam de até 5 ha a mais de 50.000 ha, conforme dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
- Categoria do Imóvel – Ano: módulos fiscais (minifúndio e não classificado, pequena, média e grande propriedade), número de imóveis, área produtiva e não produtiva.
 - Área Total e Distribuição das Áreas Exploráveis no Município – Ano: total de imóveis, área total (ha), área explorável (ha), área explorada (ha), não utilizada (ha).
 - Valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) – Ano: valor arrecadado pelo Município com o pagamento deste imposto.
 - Valor do Imposto Territorial Rural (ITR) – Ano: valor arrecadado pelo Município com o pagamento deste imposto.

c) Vocação Econômica do Município

- Atividades Prioritárias para Financiamentos pelos Bancos – Ano: prioridade (alta, média e baixa), sub-setor (agricultura, agroindústria, pecuária) e atividades a serem desenvolvidas.

⇒ Agropecuária

- Lavoura – Ano: produtos cultivados, área ocupada, produ o (t), rendimento médio (kg/ha), valor da produ o (em reais).
- Extra o Vegetal – Ano: produtos extraídos, produ o (t), valor da produ o (em reais).
- Pecuária – Ano: especifica o do tipo de produ o, quantidade e unidade.

⇒ Indústria

- Estabelecimentos Industriais – Ano: discrimina o, número e percentual de estabelecimentos sobre o total do Município e do Estado (Constru o Civil, Utilidade Pública, Indústria de Transforma o, outros), taxa de crescimento do número de estabelecimentos industriais no Município e número médio de funcionários por estabelecimento.
- Indústria de Transforma o, por G nero de Atividade – Ano: discrimina o, número e percentual de estabelecimentos sobre o total do Município e do Estado (Madeira, Produtos Alimentícios, Vestuários, Calçados, Produtos Minerais Não Met licos), taxa de crescimento do número de estabelecimentos da indústria de transforma o no Município e número médio de funcionários por estabelecimento.

⇒ Comércio

- Estabelecimentos Comerciais, por Setor – Ano: segmentos (Atacadista e Varejista) e estabelecimentos (número e percentual sobre o total do Município e do Estado, taxa de crescimento do número de estabelecimentos comerciais no Município e número médio de funcionários por segmento).
- Comércio Varejista, por G nero de Atividades – Ano: discrimina o (Produtos de G neros Alimentícios; Bebidas em Geral; Material para Constru o; Veículos, Peças e Acessórios; Combustíveis e Lubrificantes) e estabelecimentos (número e percentual sobre o total do Município e do Estado).

⇒ Serviços

- Estabelecimentos de Serviços – Ano: discrimina o (Transportes, Comunica o, Pessoais, Comerciais, Diversões e Jogos, outros) e estabelecimentos (número e percentual sobre o total do Município e do Estado, taxa de crescimento do número de estabelecimentos e número médio de funcionários).

⇒ Turismo

- Atrativos Turísticos do Município – Ano: descrição (se for o caso).
- Infra-Estrutura do Município: número de hotéis, de pousadas, entre outros e número total de leitos.
- Indicadores de Turismo:
- ✓ Intensidade Turística = Total de Turistas (Nacionais+Estrangeiros) em relação à população residente.
- ✓ Taxa de Ocupação da Rede Hoteleira (%) e Permanência Média em Hotéis (dias) – se for o caso.

d) Padrões de Produção e Consumo

⇒ Energia Elétrica

- Consumo Anual de Energia Elétrica (MWh): residencial, industrial, comercial, rural, poder público, iluminação pública, outros.
- Número de Consumidores de Energia Elétrica (habitantes): residencial, industrial, comercial, rural, poder público, iluminação pública, outros.
- Fonte Geradora de Energia para o Município e Capacidade Instalada: nome da fonte e sua capacidade.

⇒ Coleta Seletiva e Reciclagem de Lixo

- Coleta Seletiva de Lixo: bairros com coleta seletiva, número de residências atendidas, total de lixo coletado e quantidade de lixo coletado seletivamente. Quem realiza a coleta (prefeitura, cooperativas, catadores, outros).
- Reciclagem de Lixo: quantidades, em toneladas, de material reciclável (vidro, papel, plástico e alumínio) fornecido pelo Município para as indústrias recicladoras.

⇒ Transporte

→ Rodoviário

- Posição do Município Relativa à Capital – Ano: distância (km) e vias de acesso.
- Sistema Viário Federal – Ano: situação (planejada, leito natural, implantada, pavimentada, não pavimentada, em obras) e extensão (km).
- Sistema Viário Municipal – Ano: situação (planejada, leito natural, implantada, pavimentada, não pavimentada, em obras) e extensão (km).
- Tipo de Veículo: automóvel, caminhão, camioneta, ônibus, motocicleta, outros.
- Tipo de Combustível: gasolina, álcool, diesel, outros.
- Carteiras de Habilitação Expedidas – Ano: total (homens e mulheres).
- Terminal Rodoviário Ano: nome do terminal, empresas de ônibus.

→ Aéreo, Ferroviário, Fluvial e Marítimo (se for o caso)

Principais Indicadores dos Padrões de Produção e Consumo

- ✓ **Consumo de Energia *per capita***: mostra o consumo final anual de energia por habitante e costuma ser associado ao grau de desenvolvimento do Município.
- ✓ **Coleta Seletiva de Lixo**: expressa um grande desafio a ser enfrentado rumo ao desenvolvimento sustentável.
- ✓ **Reciclagem**: expressa a quantidade de material reciclado em relação ao total de material disponível no mercado.
- ✓ **Intensidade da Frota Automobilística**: dimensiona o número de veículos por habitante.
- ✓ **Estrutura do Sistema Viário e Ferroviário** (se for o caso): expressa a extensão das rodoviárias federais, estaduais e municipais e ferrovias existentes no Município.

e) Intermediários Financeiros

- Operações Bancárias – Ano: Agências em Operação (nome e número de estabelecimentos).
- Contratos e Financiamentos concedidos por Bancos de Desenvolvimento – Ano: setor de atividades, número de contratos, valor (em reais).

f) Finanças Públicas

- Receita Municipal – Ano: discriminação das receitas provenientes do Município (receita total, receitas correntes, receitas de capital), valor corrente (R\$) e percentual sobre a receita total.
- Receita Estadual Arrecadada – Ano: discriminação das receitas (receita total – receita tributária e demais receitas), valor corrente (R\$), percentual sobre o total arrecadado no Município e no Estado.
- Receita da União Arrecadada – Ano: discriminação das receitas, valor corrente (R\$), percentual sobre o total arrecadado no Município e no Estado.
- Despesa Municipal – Ano: discriminação (despesas correntes e despesas de capital), valor corrente (R\$), percentual sobre a despesa total.
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): valor recebido do Fundo pelo Município no ano corrente.
- Recursos Provenientes de Convênios: valor recebido pelo Município no ano corrente, em função dos convênios realizados.

Principais Indicadores das Finanças Públicas

- ✓ **Participação dos Municípios no ICMS:** mensura o percentual de participação dos Municípios no ICMS (% da arrecadação do ICMS do Estado que cabe aos Municípios).
- ✓ **Transferências Constitucionais *per capita*:** representam o montante relativo a cada habitante, proveniente das transferências constitucionais, as quais são parcelas de recursos arrecadados pelo governo federal, que são transferidas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal.

5.3.3.4 Segmento Ambiental e de Saneamento

Este segmento diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, e está relacionado aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, considerados fundamentais ao benefício das gerações futuras. Por isso, deve refletir preocupação com as questões ambientais e de saneamento, em função dos impactos que as atividades humanas podem causar sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana. Deve buscar, com a análise de suas variáveis, ampliar a capacidade do planeta pela utilização do potencial encontrado nos diversos ecossistemas e, ao mesmo tempo, manter num nível mínimo sua deterioração. Seus setores dividem-se em atmosfera (ar), terra (solo), água doce, áreas costeiras, biodiversidade e saneamento.

- **Poluição no Município:** possíveis fontes de poluição do ar, terra e água no Município (indústrias, agricultura, esgoto doméstico, lixo, entre outras).
- **Ações Municipais de Proteção Ambiental:** ações desenvolvidas no Município que visem à preservação ambiental ou à despoluição/tratamento de áreas contaminadas.
- **Setor Empresarial e a Proteção ao Meio Ambiente:** empresas instaladas no Município que têm em curso um processo com vista à implementação de um Sistema de Gestão Ambiental ou que obtiveram a Certificação Ambiental.

a) Atmosfera (Ar)

- **Qualidade do Ar em Áreas Urbanas:** concentração máxima observada de poluentes; padrões de qualidade do ar e número de violações dos referidos padrões.

Principais Indicadores Ambientais – Atmosfera

- ✓ **Concentração de Poluentes no Ar em Áreas Urbanas:** expressa a qualidade do ar e fornece uma medida indireta da exposição da população à poluição atmosférica, nas áreas urbanas.

b) Terra (Solos)

- Terras Aráveis: superfícies abrangidas como aráveis (lavouras permanentes, lavouras temporárias em utilização para descanso, pastagens plantadas, e terras produtivas não utilizadas, pertencentes a estabelecimentos agropecuários).
- Uso de Fertilizantes: quantidades de fertilizantes vendidos e entregues ao consumidor final, discriminados segundo seus nutrientes, expressas em toneladas, de N, P₂O₅ e K₂O.
- Uso de Agrotóxicos: quantidades de agrotóxicos vendidos e entregues ao consumidor final, discriminados segundo as principais classes de uso (herbicidas, fungicidas, inseticidas, acaricidas e outros, tais como: antibrotantes, reguladores de crescimento, óleo mineral e espalhantes adesivos).
- Queimadas e Incêndios Florestais: números de ocorrências de focos de calor e o local onde ocorreram.
- Desflorestamento: área total desflorestada, compreendida na categoria desflorestamento bruto, expressa em km² por ano.

Principais Indicadores Ambientais – Terra

- ✓ **Terras Aráveis:** mostra a superfície de terras cultiváveis disponíveis para a produção de alimentos no Município.
- ✓ **Uso de Fertilizantes:** expressa a intensidade de uso de fertilizantes na produção agrícola de um território, num determinado período.
- ✓ **Uso de Agrotóxicos:** expressa a intensidade de uso de agrotóxicos nas áreas cultivadas do Município, em determinado período.
- ✓ **Taxa de Desflorestamento Bruto Anual:** expressa a perda da cobertura florestal no Município.
- ✓ **Queimadas e Incêndios Florestais:** expressa a ocorrência de incêndios florestais e queimadas em um território determinado.

c) Água Doce

- Rios e Represas que Abastecem o Município: nome, extensão/volume e tipo de tratamento que essas águas recebem.

Principais Indicadores Ambientais – Água Doce

- ✓ **Disponibilidades Hídricas:** expressa o volume anual garantido de água circulante na rede hidrográfica, regularizada em albufeiras e aquíferos, que pode ser utilizada nas atividades humanas e em funções ecológicas diversas.
- ✓ **Consumo de Água:** expressa o montante de água consumido por habitante, sempre que possível desagregado pelos grandes tipos de uso (doméstico, industrial e agrícola).

- ✓ **Qualidade da Água para Consumo Humano:** expressa a proporção da água de abastecimento distribuída que apresenta bons níveis de qualidade da água em relação àquela que não cumpre os níveis recomendados pela legislação nacional e comunitária para esta utilização.
- ✓ **Eficiência dos Sistemas de Abastecimento de Água:** este indicador pretende mostrar o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água existentes e deverá ser medido por classes de eficiência.

d) Áreas Costeiras

- Município Integrante da Zona Costeira (definidos em lei pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro): extensão da zona costeira, tipos de ecossistemas existentes, população residente nesta área, exploração turística/industrial.
- Pesca Extrativa e Aqüicultura: produção de pescado (toneladas/ano) em pesca extrativa (marinha e continental) ou aqüicultura (mar e água doce).

Principais Indicadores Ambientais – Áreas Costeiras

- ✓ **População Residente em Áreas Costeiras:** expressa a proporção da população residente na zona costeira em relação ao total da população.
- ✓ **Produção da Pesca Marítima e Continental:** expressa o volume da produção de pescado, por modalidade.

e) Biodiversidade

- Áreas Protegidas e Espécies Ameaçadas de Extinção: Unidades de Conservação (número e superfície) e espécies ameaçadas de extinção existentes no Município.

Principais Indicadores da Biodiversidade

- ✓ **Áreas Protegidas:** expressa a dimensão e a distribuição dos espaços territoriais que estão sob estatuto especial de proteção.
- ✓ **Espécies Extintas e Ameaçadas de Extinção:** expressa o estado e as variações da diversidade de espécies, através da relação entre o número estimado de espécies nativas e, dentre elas, as espécies ameaçadas de extinção em um determinado território.

f) Saneamento

- Abastecimento de Água – Ano: número de ligações (residencial, comercial, industrial e poder público), extensão da rede de distribuição (km), volume consumido (m³) e população abastecida (hab.).

- Esgotamento Sanitário – Ano: número de ligações (residencial, comercial, industrial e poder público), rede coletora (m), sistemas e população servida (hab.).
- Coleta de Lixo – Ano: quantidade de lixo coletado diariamente (toneladas) e população urbana e rural atendida pelos serviços de coleta de lixo doméstico.
- Destinação Final do Lixo: quantidade de lixo coletado diariamente, que recebe destino final considerado adequado, ou seja, disposição final em aterros sanitários, estações de triagem, reciclagem e compostagem ou incineração por meio de equipamentos e procedimentos próprios para este fim.

Principais Indicadores de Saneamento

- ✓ **Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água:** expressa a parcela da população municipal com acesso adequado a abastecimento de água.
- ✓ **Acesso a Esgotamento Sanitário:** mostra o acesso da população municipal a serviços de esgotamento sanitário.
- ✓ **Tratamento de Esgoto:** expressa a capacidade de fornecimento de tratamento aos esgotos coletados em um determinado território.
- ✓ **Acesso ao Serviço de Coleta de Lixo:** expressa a parcela da população atendida pelos serviços de coleta de lixo doméstico, em um determinado território.
- ✓ **Destinação Final do Lixo:** expressa a capacidade de aplicação de um destino final adequado ao lixo coletado no Município.

5.3.3.5 Segmento Político-Institucional³¹

Este segmento contempla direitos civis e de segurança, ou seja, questões referentes à participação política e social, gestão municipal, justiça e segurança pública e capacidade institucional. Diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido nas mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento integrado e sustentável. Para atingir o desenvolvimento institucional é necessário dotar não só a esfera municipal, mas também a estadual e a federal, de instituições sólidas e atuantes que visem, além de políticas públicas eficazes, à integração de toda a sociedade num processo participativo de desenvolvimento político, social, econômico e ambiental, uma vez que a sociedade que compartilha com o governo as responsabilidades pelas decisões permite uma maior agregação em torno do projeto de desenvolvimento local. Seus setores denominam-se poder local e capacidade institucional.

³¹ Há um maior detalhamento dos indicadores relacionados neste segmento pelo fato de eles não estarem descritos no item 5.3.4.

a) Poder Local

⇒ Participação Política e Social

- Eleições – de Ano a Ano: discriminação do número de eleitores total (votantes e abstenções) e por faixa de idade.
- Eleitores por Sexo – Ano: número e percentual (masculino, feminino, não informado e total).
- Eleitores por Grau de Instrução – Ano: número e percentual (analfabetos, lê e escreve, 1º grau incompleto e completo, 2º grau incompleto e completo, superior incompleto e completo, grau não informado).
- Sindicatos e Federações com Registro na Delegacia Regional do Trabalho – Ano: descrição (nome e endereço).
- Conselhos Municipais de Políticas Setoriais: existência de Conselho Municipal de Política Setorial, Fundo Municipal ou Fundo Especial e Conselho Paritário, e, dentre esses, os Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Direito da Criança e do Adolescente, de Emprego/Trabalho, de Turismo, de Cultura, de Habitação, de Meio Ambiente, de Transporte, de Política Urbana e Desenvolvimento Urbano, de Desenvolvimento Econômico, de Orçamento, dentre outros.
- Entidades Sociais Cadastradas no Sistema de Ação Social – Ano: nome das Entidades Sociais (Associações, Centros, Fundações, Conselhos, Sociedades, outras), em número e percentual.
- Beneficiários Ativos de todos os Regimes e Pensionistas: beneficiários ativos e pensionistas do sistema social contabilizados no Município.

Principais Indicadores de Participação Política e Social

- ✓ **Taxa de Comparecimento às Eleições Municipais:** expressa o nível de conscientização política dos cidadãos e da organização político-institucional da sociedade, mensurando a participação dos cidadãos no processo político-eleitoral das eleições municipais. O indicador é a razão, em percentual (%), entre o número de eleitores que compareceram às eleições municipais e o número total de eleitores habilitados à votação.
- ✓ **Número Médio de Conselhos Regulamentados e Instalados:** expressa o grau de descentralização e desconcentração administrativa no Município. Esse indicador é mensurado pela média aritmética da situação dos diversos conselhos existentes no Município.

⇒ Gestão Municipal

- Poder Executivo Municipal – Mês/Ano: órgão e número de servidores (Assessoria Jurídica; Gabinete do Prefeito; Secretarias de Educação, Saúde, Ação Social, Finanças, Obras; e Vice-Prefeito).
- Poder Legislativo Municipal – Mês/Ano: categoria e números (vereadores e servidores).

- Recursos para a Gestão Municipal: Consórcios Intermunicipais (na área de saúde, educação, habitação, aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta seletiva e reciclagem de lixo, remoção de entulho, coleta de lixo especial, tratamento ou disposição final de lixo, processamento de dados, outros), Informatização de Serviços Administrativos da Prefeitura (cadastro e/ou bancos de dados de saúde, educação, patrimônio, contabilidade, controle da execução orçamentária, cadastro de alvarás, de ISS, imobiliário – IPTU, de funcionários, da folha de pagamento e mapeamento digital), Terceirização de Atividades ou Funções da Prefeitura (coleta de lixo domiciliar, lixo hospitalar e industrial, varredura de rua e limpeza urbana, limpeza e segurança dos prédios da administração municipal, obras civis, serviços de advocacia, transporte escolar, manutenção de estradas ou vias urbanas, contabilidade, serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dentre outros) e Cadastro Imobiliário (unidades prediais e territoriais cadastradas separadamente ou em conjunto e atualização da Planta de Valores – conjunto de parâmetros de valorização de imóveis que permite apurar a base de cálculo do IPTU).

⇒ Justiça e Segurança Pública

- Poder Judiciário: comarca, varas existentes, comarcas vinculadas, entrância e distritos judiciários.
- Esfera da Justiça Municipal: Comissão de Defesa do Consumidor, Tribunal ou Juizado de Pequenas Causas e Conselho Tutelar.
- Segurança Pública: delegacias (inclusive Núcleo ou Delegacia de Mulheres), veículos e efetivo civil (delegado, comissário, investigador, agente, escrivão) e guardas municipais (atuação na proteção do meio ambiente e dos bens, serviços e instalações do Município).
- Efetivo Militar: subtenente, sargento, cabo e soldado.
- Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDECs): realização de vistorias preventivas, isolamento e interdição de áreas de risco, bem como atividades de prevenção, combate ao fogo, busca e salvamento (tem por finalidade prevenir e reduzir os riscos a que está sujeita a população, em situações de emergência e de calamidades).

Principais Indicadores de Segurança Pública

- ✓ **Índice de Criminalidade:** expressa os crimes ocorridos contra pessoas, contra patrimônios e crimes em áreas urbanas. Esse índice é constituído pela razão entre o número de ocorrências registradas (crimes contra pessoas, patrimônios e áreas urbanas) e o número de ocorrências por 1.000 habitantes (10.000 ou 100.000 habitantes, conforme o tamanho do Município).
- ✓ **Coeficiente de Mortalidade por Homicídios:** representa as mortes por causas violentas. As variáveis utilizadas são os óbitos por homicídios e a população total. O indicador é a relação entre mortalidade por homicídios e o total da população, expressa em homicídios por 10.000 ou 100.000 habitantes.

- ✓ **Condenados em Processo-Crime Menores de 18 Anos de Idade:** mostra o número de menores de 18 anos que foram condenados em processos por crimes cometidos. As variáveis utilizadas são as ocorrências (pessoas condenadas em processos-crime menores de 18 anos de idade) e o total da população nessa faixa etária. O indicador é a relação entre as ocorrências consideradas e o total da população menor de 18 anos, expressa por 1.000 habitantes (10.000 ou 100.000 habitantes, conforme o tamanho do Município).
- ✓ **Reclusos:** expressa o número total de reclusos, incluindo os presos preventivos. O indicador mostra a relação entre o número total de reclusos, incluindo os presos preventivos e o número de indivíduos por 1.000 habitantes (10.000 ou 100.000 habitantes, conforme o tamanho do Município).

b) Capacidade Institucional

⇒ Comunicação

- Correios – Ano: agências e postos de correio, caixas de coleta, correspondência postada (carta simples, SEDEX, malote Serca, porte pago, outros).
- Telefonia – Ano: terminais telefônicos instalados (convencionais e celulares) e terminais telefônicos em serviço (convencionais, celulares e telefones públicos).
- Televisão, Radiodifusão e Internet: emissoras de televisão, rádio (OM, FM, OC), e retransmissoras de rádio e TV – próprias ou captadas, e provedores de Internet.
- Informação Escrita – Ano: nome dos jornais e revistas de maior circulação.

Principais Indicadores da Capacidade Institucional na Área de Comunicação

- ✓ **Acesso às Redes de Comunicação:** expressa o nível de desenvolvimento em que se encontra o setor de telecomunicações em um determinado território. É constituído pela razão entre o contingente populacional que desfruta dos serviços de telefonia fixa móvel, Internet, computadores e televisão por cabo (por cada tipo de tecnologia ou agregado num índice geral) e o total da população do Município.
- ✓ **Acesso à Informação Escrita:** expressa o acesso da população à informação por meio de jornais e revistas. Esse indicador determina, em número médio anual, a quantidade e a diversidade de jornais e revistas impressas (se for o caso) e distribuídas em determinado território.

⇒ Ensino Superior (se for o caso)

- Instituição de Ensino Superior – Ano: tipo de instituição (pública ou privada) e nome dos cursos oferecidos.

Principais Indicadores da Capacidade Institucional na Área do Ensino Superior

- ✓ **Perfil das Instituições de Ensino Superior Públicas (federais e estaduais) e Privadas:** traça o perfil das instituições de ensino superior existentes em cada território (se for o caso), determinando seu tipo (pública – federal ou estadual – e/ou privada), seu corpo docente, discente, cursos e trabalhos publicados no ano em questão.
- ✓ **Titulares de Diplomas Universitários:** permite quantificar os recursos humanos qualificados em nível superior existentes no País, o qual pode ser expresso em números globais ou por nível de curso (Bacharelado, Licenciatura, Mestrado, Doutorado, etc.), por sexo, por região, ou ainda por instituições públicas ou privadas. É constituído pela razão entre o número de titulares de diplomas universitários ou equivalentes e o número total de habitantes do território determinado.

⇒ Meio Ambiente

- Instrumentos Municipais de Gestão Ambiental: Secretaria do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundos Especiais de Meio Ambiente, Agenda 21 Local e Organizações Não-Governamentais (ONGs).
- Educação Ambiental: Programas de Proteção e Educação Ambiental implantados e/ou em implantação no Município.

Principais Indicadores da Capacidade Institucional na Área do Meio Ambiente

- ✓ **Gasto Público com Proteção e Educação Ambiental:** expressa os gastos efetivamente realizados pelo poder público local para o exercício das responsabilidades tratadas neste indicador, uma vez que proteção e educação ambiental são atribuições do poder público para o qual concorrem União, Estados e Municípios. Esse indicador é constituído pela razão, em percentual, entre as despesas ambientais e o total das despesas públicas de determinado território. O estudo das variações destes valores, ao longo de vários períodos consecutivos, traz subsídios para a avaliação da capacidade de desempenho governamental e é uma medida da orientação dos gastos públicos em defesa do meio ambiente.
- ✓ **Emprego na Área do Meio Ambiente:** expressa a percentagem de emprego, em tempo integral, nessa área, e indica o empenho do Estado (Administração Central, Regional e Local) na investigação e desenvolvimento ambiental. Mostra a relação, em percentual, entre o número de funcionários públicos (tempo integral) na área ambiental e o total de funcionários públicos de determinado território.
- ✓ **Participação de Organizações Não Governamentais Ambientais:** expressa a participação de ONGs ambientais nas políticas de natureza social e ambiental, permitindo uma reavaliação no processo em curso, uma vez que trazem, em seu seio, objetivos forte e estreitamente relacionados com o desenvolvimento sustentável. Indica a proporção do número de

ONGs ambientais e o número de funcionários e o número de organizações e funcionários públicos na área.

✓ **Agendas 21 Locais:** permite avaliar o empenho dos Municípios em relação à Agenda 21 local, o que vai ao encontro dos planos e programas setoriais de desenvolvimento sustentável, uma vez que a qualidade ambiental global é um reflexo das escolhas feitas nas comunidades de todo o mundo. Na determinação deste indicador, deve-se levar em conta não apenas a existência da Agenda 21 local, mas, principalmente, a existência de sinais evidentes de que essa agenda está sendo posta em prática pela comunidade local e está contribuindo para um governo efetivo tanto no nível ambiental, como no econômico e no social.

✓ **Sistema de Gestão Ambiental/Certificação de Sistemas de Gestão Ambiental:** contabilizar as empresas ou grupos econômicos dos vários setores da atividade econômica instalados em determinado território – independentemente da nacionalidade do capital – e suas implementações nos sistemas de gestão ambiental é uma forma de reforçar a participação dos agentes econômicos com vista ao desenvolvimento sustentável e, principalmente, com relação à poluição e produção de resíduos. Esse indicador determina a razão entre o número de empresas ou grupos econômicos que têm em curso um processo com vistas à implementação de um Sistema de Gestão Ambiental e o número total de unidades ou grupos econômicos considerados. Adicionalmente, e como forma de incluir as empresas/grupos que obtiveram a sua certificação ambiental, também determina a razão entre o número de empresas ou grupos certificados pela norma internacional ISO 14000 e o número total de unidades ou grupos considerados. Também pode ser expresso em número total de empresas certificadas.

5.3.3.6 Segmento Científico-Tecnológico

A preocupação com políticas relacionadas à ciência e à tecnologia, ainda que de forma modesta, deve estar presente no nível municipal, seja pela formação de convênios com instituições públicas ou privadas ou pela criação de centros de estudos e pesquisas das potencialidades regionais e de formação de mão-de-obra. Desenvolver uma ambiciosa política de Ciência e Tecnologia (C&T) demanda ações estratégicas e investimentos em diversos setores – deve-se buscar inovações, conhecimentos avançados e aumento de competitividade –, fatores fundamentais para o desenvolvimento de longo prazo. Ressalte-se que investimentos em ciência e novas tecnologias de processos e produtos são importantes chaves para a busca de alternativas para o desenvolvimento sustentável. Seu setor denomina-se pesquisa e desenvolvimento.

a) Pesquisa e Desenvolvimento

- Empresas Municipais que Desenvolvem Pesquisa: nome da empresa e área de pesquisa.
- Convênios Municipais na Área de Pesquisa e Desenvolvimento – Ano: nome dos convênios.

- Centros de Estudos e Pesquisas das Potencialidades Regionais e Centros de Formação de Mão-de-Obra – Ano: nome dos centros.
- Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D): dispêndios em pesquisa e desenvolvimento segundo dados fornecidos pelo setor empresarial, governos federal, estadual e municipal.

5.3.3.7 Segmento Jurídico-Legal

Para se atingir o desenvolvimento, é necessário, inicialmente, dotar um país ou território de uma legislação clara que garanta direitos e defina bem deveres; igualmente, é necessário instituir um sistema jurídico eficaz e com agências regulatórias firmes e atuantes que regulem a ação de governados e governantes. Quando essas iniciativas são postas em prática de forma conjunta e ligadas a instrumentos de planejamento e gestão urbana, aumentam as possibilidades de sucesso de novas propostas de desenvolvimento integrado e sustentável.

Nesse sentido, este segmento está dividido pelos setores que contemplam a legislação municipal e os instrumentos de planejamento e gestão urbana (BRASIL, 2003; IBGE, 2003), além de serem novamente citadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei que regulamenta o Estatuto da Cidade (citadas e comentadas no Capítulo 3, item 3.3), as quais são fundamentais para a administração e o desenvolvimento dos Municípios.

- ✓ Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000): é um código de conduta para os administradores públicos que deverão obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Representa um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, pois todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar a garantir sua boa gestão.
- ✓ Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): estabelece normas de ordem pública e interesses sociais que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

a) Legislação Municipal

- ✓ Lei Orgânica do Município (espécie de Constituição Municipal): é o conjunto de normas básicas que define a estrutura e a organização municipal para o fiel desempenho de suas funções, e passou a ser de formulação obrigatória após a Constituição de 1988.
- ✓ Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais: consiste em um conjunto de objetivos e linhas gerais de ação, expostos de forma a orientar o desenvolvimento local e a

melhorar as condições de vida da população numa determinada gestão. É o único, dentre os instrumentos legais aqui considerados, que não é obrigatório.

- ✓ Plano Plurianual de Investimentos (PPA): é um plano de ação governamental que orienta os investimentos e compromissos de uma gestão. A Constituição manda que o Poder Executivo Municipal, durante o primeiro ano de seu mandato, dê continuidade ao plano existente e elabore um plano que vai vigorar durante os três anos restantes de seu governo e o primeiro ano do governo que lhe suceder.
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): baseia-se no Plano Plurianual de Investimentos, que é detalhado a cada ano, e deve dar as diretrizes que vão permitir a elaboração da Lei do Orçamento Anual.
- ✓ Lei do Orçamento Anual: refere-se ao instrumento pelo qual o Município discrimina e projeta suas receitas e suas despesas, segundo as diretrizes traçadas em seu Plano de Governo e reforçadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

b) Instrumentos de Planejamento Municipal e Gestão Urbana

- ✓ Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: conjunto de objetivos e linhas gerais de ação voltados para a orientação racional do desenvolvimento físico da área urbana do Município, visando a organizar o seu crescimento, estimular e ordenar as principais atividades urbanas (habitação, indústria, comércio, serviços, etc.). Esse plano é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes.
- ✓ Lei do Perímetro Urbano: define a área urbana do Município. A fixação do perímetro urbano é de exclusiva competência municipal e serve tanto para fins urbanísticos quanto tributários. O perímetro urbano indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais.
- ✓ Lei de Parcelamento do Solo: tem como objetivo criar normas para loteamentos urbanos no Município. Estabelece diretrizes urbanísticas e de implantação de serviços públicos. As leis específicas de loteamento ou parcelamento complementam as de zoneamento e devem ser estabelecidas pelos Municípios.
- ✓ Lei de Zoneamento ou Equivalente: define os possíveis usos do solo em zonas determinadas do Município. É de responsabilidade municipal e visa a tornar as cidades eficientes, pondo cada edificação, cada atividade e cada grupo humano em um lugar próprio (por exemplo: zona comercial, zona industrial, zona residencial, etc.) Também estabelece gabaritos de altura e limites volumétricos dos prédios.

- ✓ Legislação sobre Áreas de Interesse Especial: pode ser criada em função da preservação ambiental, cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo, por exemplo, a habitação de interesse social.
- ✓ Legislação sobre Áreas de Interesse Social: tem como objetivo a construção ou a preservação de habitações populares e estabelece, também, gabaritos de altura e limites volumétricos dos prédios.
- ✓ Código de Obras: estabelece normas para as construções prediais na área urbana. Contém uma série de limitações quanto às formas de ocupação dos lotes, aos coeficientes de aproveitamento do terreno, à altura das edificações, às condições de iluminação e ventilação, etc.
- ✓ Código de Posturas: estabelece normas de convívio e formas de utilização dos espaços públicos e privados nas cidades. Constitui uma coleção de regras e sanções, visando a preservar o interesse coletivo acima dos direitos individuais. Determina, por exemplo, como devem ser usadas as calçadas, como devem funcionar o comércio e a indústria, qual deve ser o controle de ruídos, etc.
- ✓ Código de Vigilância Sanitária: estabelece normas referentes à saúde pública. Pode conter normas relativas a condições de higiene de estabelecimentos comerciais, de condições de armazenamento e conservação de alimentos em estabelecimentos comerciais ou feiras livres, e mesmo normas de conduta dos cidadãos relativas à disposição do lixo. Algumas destas normas já fizeram parte do Código de Posturas.
- ✓ Código Tributário Municipal: lei que regula e disciplina, com fundamento na Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Leis Complementares e Lei Orgânica do Município, os direitos e obrigações referentes a tributos de competência municipal e às rendas deles derivadas que integram a receita do Município.
- ✓ Lei do Solo Criado: é um instrumento para definir um limite de área para construção. O direito de construção acima deste limite passa à coletividade que poderá conceder licença para construção mediante o pagamento pelo proprietário de um determinado valor. O produto da venda do direito de construção excedente ao limite estabelecido deverá ser utilizado no financiamento do desenvolvimento urbano ou de programas de construção de moradias de interesse social.
- ✓ IPTU Progressivo: é um instrumento utilizado para estimular novas construções e contribuir para a diminuição do déficit habitacional. Consiste no estabelecimento de alíquotas progressivamente maiores de imposto territorial de terrenos vazios, onde não há construções, para desestimular a retenção de terrenos ociosos por parte de seus proprietários.

- ✓ Operações Interligadas: permitem a obtenção de exceções à legislação de zoneamento, mediante a doação à Prefeitura de um certo número de habitações de interesse social.
- ✓ Operações Urbanas Consorciadas: são instrumentos de parceria público-privada para promoção do desenvolvimento urbano. Para realizar uma operação urbana, o poder público municipal convoca por edital os interessados para apresentar propostas para lotes ou quadras com a aprovação condicionada às diretrizes urbanísticas determinadas em lei específica e mediante contrapartida. As propostas podem conter solicitações quanto à utilização de parte do estoque de área edificável em determinada localização, para o uso pretendido, à concessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo de áreas públicas, etc. A contrapartida deve ser paga pelo interessado por meio da doação de terras ou de áreas construídas; da implantação de infra-estrutura, de sistema viário, de habitações de interesse social ou de áreas verdes, etc.
- ✓ Transferência de Potencial Construtivo: baseia-se na separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. É um instrumento utilizado quando os terrenos que abrigam imóveis cuja preservação é considerada como necessária têm seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade.
- ✓ Plano Estratégico do Município: é um instrumento de planejamento governamental que visa a estabelecer estratégias de desenvolvimento socioeconômico sustentado para o Município. Difere de um Plano de Governo na medida em que é uma ação fundamentada num processo de “concertação” voltado à participação e à integração efetiva dos cidadãos e das instituições na estratégia de desenvolvimento do Município.

Com o encerramento desta relação de segmentos, setores, variáveis e indicadores que descrevem os Municípios, deve-se deixar claro que, assim como na relação dos indicadores de desenvolvimento sustentável descritos nas Ilustrações 7, 8, 9 e 10, do Capítulo 4, outras variáveis e indicadores poderiam ter sido incluídos, ou ainda, agrupados de outra forma. No entanto, optou-se pela escolha de variáveis e indicadores que sejam considerados universais e representativos – servem para caracterizar a maioria dos Municípios brasileiros, sendo aceitos, compreendidos e valorizados por organizações de desenvolvimento nacionais ou internacionais e espelham a realidade determinada; que sejam confiáveis e essenciais – são obtidos de fontes fidedignas e tratam da qualidade de vida; que sejam passíveis de interferência e didáticos – podem ser influenciados pela vontade dos cidadãos e valem também pelo estímulo educativo que o esforço de melhorá-los enseja.

Na realidade, o importante é lembrar que a relação descrita para os Municípios é orientativa para definir o perfil do Município desejado ou o modelo de um Município específico, uma vez que deseja lembrar, dentre todas as variáveis e indicadores existentes, as opções que se identificam com a visão do Município rumo ao desenvolvimento. Por isso,

espera-se que com essa descrição e a dos elementos do processo de planejamento e do problema do desenvolvimento, em conjunto com a definição dos critérios, descrita a seguir, possa ser traçada a estrutura organizacional proposta para o processo de desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios.

5.3.4 Definição de Critérios para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável

Autores alertam que definir critérios para o desenvolvimento integrado e sustentável é um ato complexo porque eles devem ser suficientemente abrangentes para capturar a realidade dos problemas do desenvolvimento de Municípios como um todo e, em contrapartida, simples o suficiente para serem entendidos e aplicados. Devem refletir a relação entre os diversos segmentos e setores e suas variáveis e os indicadores que descrevem o Município, considerando os múltiplos fatores envolvidos, numa perspectiva ampla e sistêmica, como a considerada na Ilustração 13, a seguir, uma vez que o critério econômico não pode mais definir sozinho um processo de desenvolvimento. Para um desenvolvimento integrado e sustentável devem, também, ser considerados os aspectos sociais e ambientais desse universo, sob pena dessa evolução se dar num contexto de imensas injustiças, exclusão social e degradação dos recursos ambientais; da mesma forma, não se pode esquecer que os aspectos político-institucionais, científico-tecnológicos e jurídico-legais, devem alicerçar os demais, sem descuidar do obrigatório respeito aos aspectos físico-geográficos existentes no Município.

Com base nessas questões, a busca por informações que pudessem auxiliar na definição desses critérios foi intensa, e com ela surgiram duas grandes constatações. A primeira é que o desenvolvimento de uma função ou de um sistema para auxiliar os tomadores de decisão, públicos ou privados, a repensarem suas estratégias de desenvolvimento e a especificação de suas metas, – considerando pelo menos os segmentos centrais da Ilustração 13, a seguir, de forma integrada e sistêmica, por meio de seus setores, com suas variáveis e/ou indicadores – é um processo altamente complexo. A segunda é que a aplicação de um sistema desse tipo requer, sobretudo, uma grande quantidade de informações precisas e atualizadas – das quais raramente os Municípios dispõem – além de demandar pessoal altamente qualificado, tempo, recursos financeiros, dentre outros, para executá-lo, tornando-se inviável, pelo menos para a grande maioria dos Municípios brasileiros³².

³² Para conhecer um dos sistemas internacionais que foram desenvolvidos para auxiliar os tomadores de decisão a repensarem suas estratégias de desenvolvimento e a especificação de suas metas, utilizando os três segmentos referidos, ver o *Dashboard of Sustainability* (Painel da Sustentabilidade) no site <http://esl.jrc.it/envind> ou em Van Bellen (2002, p.121-133).

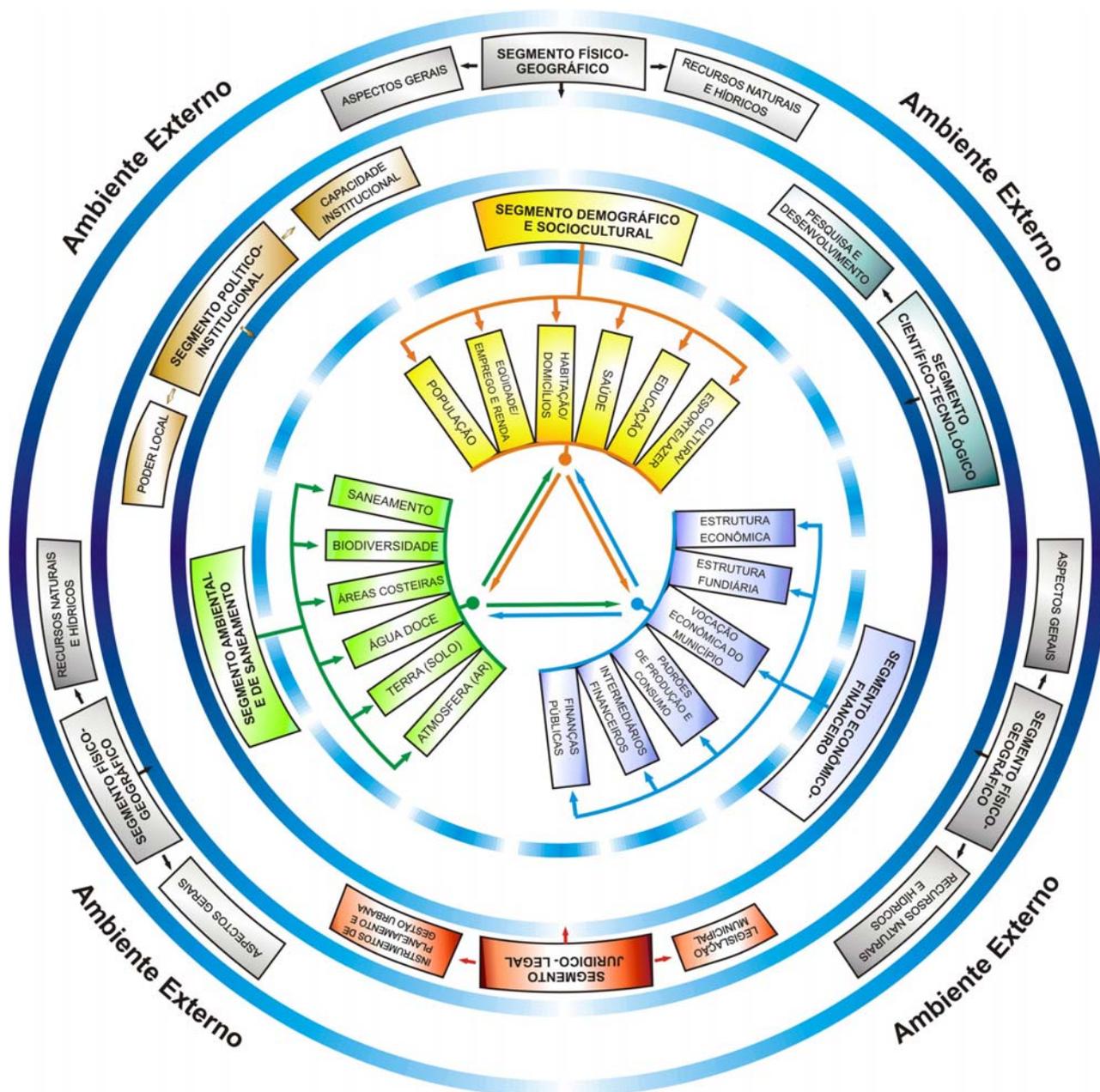


Ilustração 13 – Diagrama do desenvolvimento integrado e sustentável e visão sistêmica dos segmentos e setores. Fonte: o Autor.

Dessa forma, objetivando principalmente o entendimento deste recurso e sua aplicação à realidade dos Municípios brasileiros, optou-se por relacionar os principais indicadores de desenvolvimento sustentável, divididos em seus respectivos segmentos e setores, como quando foram citados no item 5.3.3. Porém, agora é ressaltada a importância de cada indicador selecionado na promoção do desenvolvimento sustentável e suas principais interações com os demais segmentos, setores e outros indicadores do sistema. E, para que os próprios Municípios (por meio de pessoas com conhecimento técnico das referidas áreas) tenham condições de definir os valores desejados para os indicadores selecionados, ou seja, definir suas metas (com base na própria realidade e de acordo com a visão estabelecida para o

seu desenvolvimento), são também identificadas as variáveis que participam do processo e as unidades de medidas utilizadas para cada indicador, não esquecendo que para isso devem ser seguidos os princípios da otimização, ou seja, quando a meta implica que “mais é melhor”, então a meta é maximizar os resultados dos indicadores e, se implica que “menos é melhor”, então a meta é minimizá-los.

Então, o critério passa a ser, aqui, a definição e a análise dada pelo Município, em relação à situação atual (leitura das variáveis-chave e/ou indicadores-chave relacionados no Perfil do Município) e à evolução que ele quer atingir em cada setor, utilizando, para isso, os indicadores relacionados, divididos em seus segmentos e setores, para definir quais os indicadores mais adequados e os valores desejados para eles. Com isso, a partir da situação atual, o Município busca sua evolução na direção desejada, com melhorias previstas, o que não deixa de ser a definição de um critério, só que dado por especialistas de cada um dos setores relacionados. Tais critérios passam a ser orientações que permitirão fazer com que o Município se desenvolva em um conceito mais amplo, visando atingir a descrição desejada por ele, que é a visão. Os indicadores tornam-se, então, os norteadores; uma espécie de medida da visão do Município.

O importante é que, com essa opção, os Municípios devem buscar os valores dos seus indicadores de desenvolvimento sustentável, uma vez que a grande maioria deles é divulgada apenas em nível nacional ou estadual, o que também inviabiliza a utilização de programas nessa área. Para isso, o endereço eletrônico do IBGE (<http://www.ibge.gov.br>) possui as mais variadas informações sobre variáveis e indicadores municipais, dispondo inclusive do Banco Multidimensional de Estatísticas – BME, que é uma base de dados formada por microdados originados nas pesquisas estatísticas efetuadas pelo Instituto, que permite ao usuário escolher livremente as variáveis de seu interesse, o espaço geográfico e o período temporal de referência das informações; o IBGE realiza, também, *workshops* sobre a utilização do BME. Além do IBGE, os Municípios podem também contar com o apoio do IBAM na realização de cursos e seminários sobre a elaboração de indicadores municipais, sendo que consultas podem ser feitas pelo endereço <http://www.ibam.org.br>.

A relação de indicadores descrita a seguir tem como base as publicações realizadas por Mendes *et al.* (2000), por Ribeiro (2002) e pelo IBGE (2002b). Os indicadores estão divididos entre os segmentos e setores descritos anteriormente na Ilustração 13, e na seguinte seqüência: segmento demográfico e sociocultural, econômico-financeiro e ambiental e de saneamento, cabendo aos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal serem o suporte e os recursos que auxiliam na evolução do desenvolvimento dos demais segmentos e, conseqüentemente, do Município, respeitando sempre os aspectos referentes ao segmento físico-geográfico.

5.3.4.1 Indicadores Demográficos e Socioculturais

São indicadores que têm como preocupação principal o bem-estar humano, a condição humana e os meios utilizados para melhorar a qualidade de vida e a justiça social. Como estão ligados à satisfação das necessidades humanas, estão divididos entre os setores: população, equidade, saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

a) População

O indicador selecionado para este setor é a **Taxa Média Geométrica Anual de Crescimento Populacional** ou, simplesmente, **Taxa de Crescimento da População**.

A preocupação com a dinâmica demográfica é fundamental para os Municípios formularem suas políticas públicas de natureza econômica, social e ambiental, sendo essencialmente um fenômeno de médio e longo prazo. Permite dimensionar a demanda ou o acesso aos serviços e equipamentos básicos de saúde, saneamento, educação, cultura, comunicação, habitação, consumo de bens e serviços, emprego e renda, justiça e segurança pública, e também está associada às formas de utilização dos recursos naturais e à produção de resíduos, sendo um importante indicador de sustentabilidade.

A variação da **Taxa de Crescimento da População** é essencialmente um fenômeno de médio e longo prazo. Esse indicador utiliza as variáveis referentes à população residente em dois distintos marcos temporais e é calculada através da expressão:

$$i = \sqrt[n]{\frac{P(t+n)}{P(t)}} - 1$$

na qual $P(t+n)$ e $P(t)$ são as populações correspondentes a duas datas sucessivas (n e $n+t$), e n é o intervalo de tempo entre essas datas, medido em ano e fração de ano. A taxa i é o resultado desta equação, expressa em percentual. A fonte das informações é o IBGE, por meio do Censo Demográfico.

O indicador é expresso em percentual (%), não existindo um valor único para servir como parâmetro, uma vez que as metas em relação a esse indicador devem estar associadas à realidade e à visão de cada Município. Há Municípios que apresentam, inclusive, decréscimos populacionais, como resultado, por exemplo, de fatores migratórios, enquanto outros apresentam altas taxas de crescimento, que são reflexos principalmente da industrialização e da urbanização, sendo que esta última tem sido uma tendência dominante no crescimento e na distribuição da população, trazendo inclusive condições de vida insustentáveis que acarretam aumentos de criminalidade, pobreza, problemas de saúde, saneamento e educação e, conseqüentemente, a destruição do ambiente em áreas ecologicamente sensíveis. Essas questões implicam programas de desenvolvimento para fixação humana nos seus Municípios de origem e também no meio rural. Dessa forma, a população é uma importante referência

contextual sobre o desenvolvimento sustentável e para a decisão política acerca do inter-relacionamento de pessoas, recursos, ambiente e desenvolvimento e, por isso, esse indicador está relacionado com a maioria dos indicadores aqui listados³³.

b) **Eqüidade/Emprego e Renda**

Os indicadores selecionados são a **Taxa de Desemprego**, a **Concentração de Renda**, o **Rendimento Familiar *per capita*** e o **Rendimento Médio Mensal por Sexo**.

A **Taxa de Desemprego** é um dos indicadores de análise sobre o mercado de trabalho e reflete a incapacidade do sistema econômico de prover ocupação produtiva a todos que a desejam. É pertinente utilizar essa taxa como indicador de sustentabilidade na medida em que o estudo da variação ao longo do tempo possibilita o acompanhamento de tendências e das variações sazonais do emprego e subsidia a formulação de estratégias e políticas de geração de emprego e renda. O desemprego é um dos principais fatores que determinam os níveis de pobreza e as desigualdades na apropriação da renda.

A taxa de desemprego contabiliza a relação entre o número de desempregados/desocupados e a População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, aqueles indivíduos que estão aptos, saudáveis e buscando trabalho, mas que não encontram ocupação à taxa de salários vigentes no sistema econômico. É expressa em percentual (%) e a meta deve se concentrar na minimização do número de desempregados do Município. A fonte de informações é o IBGE, por meio da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, mas estão somente disponíveis para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. No caso dos Municípios, para analisar e comparar as variações do mercado de trabalho, recomenda-se a utilização da variável População Ocupada ou Pessoal Ocupado – unidades locais, disponível no *site* do IBGE.

A **Concentração de Renda** tem o propósito de mensurar as desigualdades na apropriação de renda ou na distribuição de recursos. Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, é um valioso instrumento, tanto para acompanhar as variações da concentração da renda ou de recursos ao longo do tempo como para subsidiar estratégias de combate à pobreza e à redução das desigualdades. Leva-se em consideração, ainda, sociedades cada vez mais violentas, restritas em suas possibilidades de construir ambientes com elevada produção sistêmica e que apresentam elevados índices de desperdício no uso de recursos, seja na conservação do meio ambiente, na depredação urbana, na qualidade dos bens e serviços produzidos, na instabilidade dos negócios, nos valores oportunistas de conduta social, entre outros.

³³ Comentários sobre os principais aspectos demográficos do Brasil, seus Estados e Municípios encontram-se no Capítulo 3, item 3.3.6, *Classificação e Realidade dos Municípios*, e maiores informações podem ser obtidas no site do IBGE: <http://www.ibge.gov.br>.

A concentração de renda é calculada pelo índice (ou coeficiente) de Gini. Para a construção do indicador, utilizam-se informações relativas à população ocupada – a partir de 10 anos de idade – e seus rendimentos mensais. O índice de Gini é expresso por meio de um valor que varia de zero a um, ou seja, quanto mais próximo de zero mais perfeita é a igualdade e, quanto mais próximo de um, maior a desigualdade. As informações são fornecidas pelo IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A distribuição dos recursos materiais entre as famílias, indicada pelo **Rendimento Familiar *per capita***, também é um importante indicador da distribuição de rendimentos na sociedade. É reconhecido que os rendimentos dos membros são agregados e repartidos no âmbito das famílias, uma vez que a importância da família não se dá apenas como unidade de produção e consumo, mas também pelo fato de ser a principal unidade de reprodução, de socialização e de estruturação da personalidade. A distribuição de pessoas, segundo a renda familiar *per capita* da família a que pertencem é um indicador essencial para o estudo sobre pobreza, desigualdade e diferenças regionais, fornecendo subsídios para políticas de combate à pobreza e geração de renda. A quantificação da população cuja renda se situa abaixo de um determinado patamar tem grande importância para o desenvolvimento sustentável, na medida em que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades são objetivos universais.

As variáveis utilizadas são o número de famílias residentes em domicílios particulares e o rendimento mensal *per capita*, organizado em classes de rendimento. A unidade de medida adotada para o rendimento mensal é o salário mínimo (s.m.), sendo o resultado do indicador agrupado em classes de rendimento, como por exemplo: até $\frac{1}{2}$ s.m. (x%), mais de $\frac{1}{2}$ a 1 s.m. (y%), mais de 1 a 2 s.m. (z%), [...], mais de 5 s.m. (w%), ou seja, expressa as classes de rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo (%), em relação ao número total de famílias residentes em domicílios particulares permanentes. O objetivo maior em relação à análise desse indicador é que o Município consiga traçar metas de geração de emprego e renda que resultem no maior número possível de famílias nas maiores classes de rendimento médio mensal. O IBGE é a fonte responsável pelas informações desse indicador, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

A atenção para a participação feminina no trabalho é componente essencial na formulação de políticas públicas que objetivam o desenvolvimento sustentável, assim como a maneira como se dá a apropriação das riquezas produzidas por um território é reveladora do grau de equidade atingido. Uma das dimensões reveladoras do grau de equidade é o sexo, o que demonstra a importância de conhecer o **Rendimento Médio Mensal por Sexo** no Município. Mudanças na alfabetização e nos níveis de escolaridade refletem avanços na condição da mulher na sociedade e da própria sociedade, não somente em termos do que ela possa produzir e receber nos diferentes setores, mas também pela criação, saúde e bem-estar das crianças, sendo as diferenças no valor da força de trabalho feminina, indicadores essenciais para a promoção do desenvolvimento.

As variáveis utilizadas para calcular esse rendimento são a população de 10 anos e mais de idade, economicamente ativa (PEA) na semana de referência, discriminada por sexo, e o respectivo rendimento médio mensal, expresso em “reais” do ano base. O resultado do indicador é expresso em valores monetários (reais) os quais expressam os rendimentos médios mensais de homens e mulheres, sendo que a meta deve se concentrar na melhoria da posição da mulher no mercado de trabalho. A fonte de informações é o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

c) **Habitação/Domicílios**

O indicador selecionado para esse setor é a **Densidade Inadequada de Moradores por Dormitório**.

Dentre os itens essenciais a serem tratados no desenvolvimento sustentável, destaca-se a habitação, necessidade básica do ser humano. Uma moradia adequada é uma das condições determinantes para a qualidade de vida da população. A **Densidade Inadequada de Moradores por Dormitório** ou densidade de ocupação é um dos indicadores que expressa a qualidade de vida na moradia, em conjunto com as características construtivas, a disponibilidade de serviços básicos de infra-estrutura e outras. A densidade excessiva de moradores por dormitório aumenta o risco de contração de doenças contagiosas, sobretudo se a pessoa está debilitada por subnutrição, além de outros problemas de ordem social e econômica.

As variáveis utilizadas são o número de moradores e o número de dormitórios dos domicílios particulares permanentes. O indicador expressa, em percentual (%), a população que está submetida a uma densidade excessiva de moradores por dormitório, ou seja, a densidade superior a três pessoas por dormitório³⁴, e deve orientar o Município na formulação de metas aliadas a programas ou ações na área de habitação popular. A fonte responsável pelas informações é o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, e do Censo Demográfico, os quais consideram como dormitório o cômodo que está, em caráter permanente, sendo utilizado para tal finalidade, pelo morador do domicílio. A superposição de funções nos cômodos caracteriza espaço insuficiente para a família e inadequação da moradia.

d) **Saúde**

Os indicadores selecionados para o setor de saúde são o **Acesso à Saúde**, a **Esperança de Vida ao Nascer**, a **Taxa de Mortalidade Infantil**, a **Prevalência de Desnutrição Total**, a

³⁴ Esse valor de referência adotado para a definição de densidade excessiva (mais de três moradores/dormitório) foi obtido pelo IBGE, na publicação Déficit Habitacional no Brasil 2000, da Fundação João Pinheiro.

Imunização Contra Doenças Infecciosas Infantis, a Taxa de Uso de Métodos Contraceptivos e as Despesas Públicas com Saúde.

Apesar dos avanços nas condições de saúde em muitos Municípios, expressos pela redução das taxas de mortalidade e pelo aumento da esperança de vida, há um imenso desafio a ser enfrentado na área de saúde. O **Acesso à Saúde** ou o acesso a equipamentos e serviços médicos e odontológicos de qualidade é condição para a conquista e a manutenção de um elevado padrão de saúde, implicando proteção e promoção da saúde humana que, por sua vez, é pré-requisito para a promoção do desenvolvimento. Este é um objetivo estratégico, tanto no que diz respeito à qualidade de vida da população quanto à produtividade e ao mercado de trabalho.

O indicador é constituído pelas razões, as quais devem ser consideradas em conjunto: a razão entre o número de médicos e dentistas que prestam serviços públicos e a população residente (por 1.000 habitantes); a razão entre o número de empregados dentistas e a população residente (por 1.000 habitantes); e a razão entre a população residente e o número de estabelecimentos de saúde (leitos hospitalares/1.000 habitantes e unidades de saúde/1.000 habitantes). Com isso, o indicador expressa o número de habitantes por estabelecimentos de saúde existentes no Município e qual o número de médicos e dentistas que prestam serviços públicos para cada 1.000 habitantes, o que permite verificar a sustentabilidade do sistema de saúde local, tendo por consequência, reflexos na saúde da população. A meta, então, deve ser voltada para maximização do acesso da população à saúde, uma vez que é indispensável que o Município disponibilize à sociedade permanente e atualizada infra-estrutura de apoio nessa área. O IBGE é a fonte responsável pelas informações, por meio da Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária – AMS.

A **Esperança de Vida ao Nascer** está estritamente relacionada às condições de mortalidade, de saúde e sanitárias do Município, expressando influências sociais, econômicas e ambientais. A verificação de aumento na longevidade humana de um determinado grupo pode ser relacionada a melhorias nas condições de saúde, em particular no âmbito da saúde pública e na atenção às questões ambientais.

Este indicador é expresso por um valor que representa o número médio de anos de vida que um recém-nascido esperaria viver (por exemplo: 70 anos), se estivesse sujeito a uma lei de mortalidade observada em dada população, durante um determinado período. Embora a meta seja maximizar a longevidade humana, este é um indicador que reflete as ações realizadas nos vários setores do Município. A fonte de informações é o IBGE, por meio do Projeto IBGE/Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA/BRASIL, Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos.

A **Taxa de Mortalidade Infantil** é considerada um dos melhores indicadores de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental por estar estreitamente relacionada à renda familiar, ao tamanho da família, à educação das mães, à nutrição e à disponibilidade de saneamento básico. É também um importante indicador das condições de vida e de saúde de um Município, região, ou país, assim como de desigualdade entre localidades. Pode também contribuir para uma avaliação da disponibilidade e do acesso aos serviços e recursos relacionados à saúde, especialmente ao pré-natal e seu acompanhamento. A redução da mortalidade infantil é um dos importantes e universais objetivos do desenvolvimento sustentável, tornando os Municípios peças-chave para esse fim.

Esse indicador é formado pela razão entre o número de óbitos de crianças menores de um ano de idade, em um determinado ano, e o conjunto de nascidos vivos, relativos a um mesmo ano civil, utilizando-se corretamente a base de 1.000 nascidos vivos para expressá-lo. Desse modo, o indicador se refere à probabilidade (%) de uma criança morrer antes de completar um ano de idade por 1.000 novos nascimentos. A meta de minimizar a taxa de mortalidade deve ser uma preocupação constante das políticas municipais, uma vez que é direito humano e também uma meta universal. As fontes de informações são o IBGE por meio do Censo Demográfico: fecundidade e mortalidade infantil, as Secretarias Estaduais de Saúde, Ministério da Saúde e o endereço eletrônico do SUS: <http://www.datasus.gov.br>.

Indicar a **Prevalência de Desnutrição Total** – ou seja, o estado nutricional da população infantil na faixa até cinco anos de idade – é fundamental, uma vez que há evidências de que, nesta faixa etária, há maior vulnerabilidade biológica à desnutrição, morbidade e mortalidade. Dentre os indicadores antropométricos³⁵, o índice P/I (peso-para-idade) é considerado um indicador-resumo, por sintetizar tanto a presença de desnutrição aguda quanto a desnutrição crônica, sendo útil no monitoramento do estado nutricional de populações infantis e no subsídio a políticas de nutrição.

O cálculo do indicador se baseia na pesagem e determinação da relação entre a massa corporal e a idade, para o contingente populacional de crianças até cinco anos. Essa relação é conhecida como P/I (peso-para-idade). Expressa, em percentual (%), a proporção de crianças menores de um ano de idade desnutridas em relação ao total de crianças sujeitas à pesagem e na determinação da relação entre a massa corporal e a idade. O Município deve buscar minimizar os resultados desse indicador, uma vez que reunir cuidados básicos de saúde com a exigência nutricional de crianças é uma questão fundamental à realização do desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população. Está associado a indicadores de pobreza, taxa de mortalidade infantil, despesas públicas com saúde e acesso a água tratada. Suas informações

³⁵ A avaliação antropométrica do estado nutricional de crianças consiste em identificar as manifestações de desnutrição aguda, crônica ou total, por meio dos índices peso-para-altura (P/A); altura-para-idade (A/I); e peso-para-idade (P/I) respectivamente. A Organização Mundial de Saúde – OMS recomenda que para estimar a prevalência de desnutrição, os dados antropométricos devem ser comparados com a distribuição desses indicadores em uma população de referência composta de crianças saudáveis e bem nutridas.

têm sido produzidas por distintas pesquisas realizadas pelo IBGE, como a Pesquisa Nacional sobre saúde e Nutrição – PNSN e o Estudo Nacional da Despesa familiar – ENDEF. Outras fontes são a sociedade civil Bem-Estar Familiar no Brasil – BENFAM, por meio da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, Ministério da Saúde e no endereço do SUS: <http://www.datasus.gov.br>.

Proteção e promoção da saúde humana são fatores imprescindíveis para alcançar o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, é fundamental a realização de programas preventivos contra doenças infecto-contagiosas; sua implantação é essencial para reduzir a morbidade e a mortalidade derivadas das enfermidades infantis. Dessa maneira, a **Imunização contra Doenças Infecciosas Infantis** é um indicador básico das condições de saúde infantil e do grau de importância conferido pelo poder público aos serviços de medicina preventiva.

As informações se referem à população total de menores de um ano de idade, em determinada data, e à quantidade de crianças menores de um ano de idade beneficiada com esquema vacinal específico completo – que abrange vacinas contra tuberculose, sarampo, poliomielite e três doses da tríplice. O indicador expressa, em percentual (%), a relação entre as crianças com cobertura vacinal completa e o total de crianças consideradas. A meta relativa a esse indicador é a vacinação da totalidade da população alvo. A fonte utilizada para estas informações é o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde/ Centro Nacional de Epidemiologia/ Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunização.

O uso intensivo de métodos contraceptivos é considerado o determinante direto mais importante na diminuição das taxas de fecundidade observada nos países em desenvolvimento, embora não reflita todos os métodos, na medida em que o aborto provocado ainda é comum em várias regiões. A **Taxa de Uso de Métodos Contraceptivos** ou o uso de métodos contraceptivos pode ser considerado também um indicador de análise das condições de saúde reprodutiva da mulher. Seus benefícios abrangem a prevenção contra a gravidez precoce e a ocorrência de gravidez em intervalos excessivamente curtos, principalmente nas populações de baixa renda e, por isso devem ser uma preocupação constante na definição das políticas públicas municipais.

A taxa é calculada a partir do número de mulheres unidas em idade reprodutiva (15 a 49 anos) que usam regularmente métodos contraceptivos tradicionais (abstenção periódica e coito interrompido), métodos modernos (pílula, DIU, injeções vaginais, preservativos, esterilização feminina e masculina) e outros (que incluem ervas, chás, etc.). A taxa expressa, em percentual, a relação entre este contingente e o total da população feminina na respectiva faixa etária. Para a meta ser maximizada, esta deve estar associada a programas e ações que visem ao uso intensivo de métodos contraceptivos, principalmente nas populações de baixa renda do Município. A fonte de informações é a Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no

Brasil – BENFAM, cujos dados são obtidos por meio da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde.

Tomar conhecimento das **Despesas Públicas com Saúde**, ou seja, dos gastos efetuados pelo Município com saúde, em determinado período, é importante não somente como indicador de proteção e promoção da saúde humana, mas também como forma de verificar a importância dada pelas políticas públicas a uma área considerada prioritária para o desenvolvimento sustentável.

Obtém-se esta informação buscando-se a razão entre as despesas públicas com saúde e o total das despesas públicas municipais (em percentuais do PIB); e a razão entre as despesas públicas municipais com saúde e o total de habitantes (reais/habitante, a preços constantes). Os gastos totais efetuados com saúde são expressos em moeda corrente (reais), para o período determinado, e devem ser fornecidos pela administração municipal, por meio do relatório das despesas municipais – setor saúde –, que deve fazer parte das contas públicas do Município³⁶. A meta deve estar relacionada ao orçamento disponível no Município e às prioridades dadas à área de saúde.

e) Educação

Os indicadores selecionados para o setor de educação são a **Escolaridade**, a **Taxa de Escolarização**, a **Taxa de Alfabetização**, a **Taxa de Analfabetismo Funcional** e as **Despesas Públicas com Educação**.

A **Escolaridade** da população adulta, ou seja, o nível educacional alcançado pela população que está fora da idade escolar é indicador-chave para o tema Educação, em conjunto com os indicadores relativos à alfabetização de adultos, ao analfabetismo funcional e ao acesso da população ao sistema educacional em geral. A inserção em um mercado de trabalho competitivo e exigente de habilidades intelectuais depende de um ensino prolongado e de qualidade, o que é um pré-requisito para a realização do desenvolvimento sustentável.

As variáveis utilizadas para este indicador são a população total com 25 anos ou mais de idade e o total de anos de estudo dessa população. O indicador expressa a quantidade média de anos de estudo para este grupo de idade. Esse indicador torna-se fundamental na elaboração de políticas que visam à maximização da contratação da mão-de-obra existente no Município. A fonte de informações é o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

³⁶ “Entende-se por contas públicas, o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial sintetizado em relatórios das mais diversas naturezas, os quais devem ser disponibilizados aos órgãos fiscalizadores e ao público em geral, com vistas à avaliação do desempenho dos gestores públicos” (APREMERJ, 2001, p.20).

A análise das **Taxas de Escolarização** evidencia algumas características do acesso à educação da população, abrangendo desde o ingresso ao pré-escolar até o curso superior, ou seja, o nível de escolarização da população infantil e juvenil. Se o conhecimento, a informação e uma visão mais ampla dos valores são componentes básicos para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento sustentável, os objetivos do ensino hoje, que são a aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades cognitivas, devem constituir condições indispensáveis para que as pessoas tenham capacidade para processar informações, selecionar o que é relevante e continuar aprendendo.

As variáveis utilizadas são o número de pessoas que freqüentam a escola, discriminadas em faixas etárias (5 e 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos, 18 e 19 anos e 20 a 24 anos), e o total de população na mesma faixa de idade. O indicador apresenta, em percentuais (%), a relação entre as duas variáveis. A meta do Município deve se voltar para a maximização do número de pessoas que freqüentam a escola, nas diferentes faixas etárias, uma vez que a educação é um tema transversal a todas as áreas da Agenda 21 e um elemento particularmente crítico na reunião de necessidades humanas básicas, nas questões de equidade e acesso à informação. Essa taxa está associada a outros indicadores como a taxa de analfabetismo, despesas públicas com educação, acesso a bens culturais, taxa de ocupação e renda e educação ambiental. As fontes de dados sobre esse indicador são o IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, os Registros Administrativos das Secretarias de Educação, o Censo Educacional do Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Educação.

Em conjunto com outros indicadores da área, a **Taxa de Alfabetização** de adultos é fundamental para a análise do tema educação, proporcionando um direcionamento dos esforços coletivos e/ou individuais existentes, no sentido de melhorar esses números, bem como estimular, se necessário, a criação de programas que possam agilizar este processo. Ainda que por si só a educação não assegure produção e distribuição de riquezas, a justiça social e o fim das discriminações sociais, ela é, sem dúvida, parte indispensável do processo para tornar as sociedades mais prósperas, justas e igualitárias.

As informações utilizadas para a construção deste indicador são a população adulta alfabetizada (aqui consideradas as pessoas com 15 anos de idade ou mais capazes de ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecem) e o conjunto da população nesta faixa de idade. A taxa de alfabetização é expressa em percentual (%), e a meta do Município deve ser a sua maximização, já que a aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades cognitivas, constituem hoje condições indispensáveis para que as pessoas tenham capacidade para processar informações, selecionando o que é relevante, e continuar aprendendo. A fonte de informações é o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

Tal qual a alfabetização, a **Taxa de Analfabetismo Funcional** está fortemente relacionada ao acesso à educação e ao exercício da cidadania. O pleno domínio da linguagem escrita é um requisito fundamental para o desenvolvimento das capacidades individuais, para seu uso em proveito próprio e da comunidade, e para a sensibilização da população aos temas do desenvolvimento sustentável.

O indicador apresenta, em percentuais (%), a relação entre a população de 15 anos ou mais de idade com até três anos de estudo e o total da população da mesma faixa etária. A meta deve ser a de minimizar o contingente populacional com mais de 15 anos que não sabe ler nem escrever inteligivelmente uma frase curta e simples do cotidiano, o que é considerado um fator crítico na comunicação e, conseqüentemente, na promoção do desenvolvimento sustentável em uma sociedade. Está relacionada com indicadores que refletem necessidades básicas, tais como educação, capacidade de construção, informação e comunicação e acesso a emprego e renda. O IBGE é a Instituição responsável pela produção destas informações, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

Sendo a educação indispensável para diminuir as desigualdades sociais, nada mais justo que tomar conhecimento das **Despesas Públicas com Educação** ou de quanto está sendo investido nesta área pelos órgãos públicos municipais e qual a proporção desses gastos por habitantes.

O indicador é calculado pela razão entre as despesas públicas com educação e o total das despesas públicas municipais (em percentuais do PIB); e pela razão entre as despesas públicas municipais com educação e o total de habitantes (reais/habitante, a preços constantes). Os gastos totais efetuados com educação pelo Município são expressos em moeda corrente (reais), para o período determinado, e devem ser fornecidos pela administração municipal, por meio do relatório das despesas municipais – setor educação –, que também deve fazer parte das contas públicas do Município. A meta deve estar relacionada ao orçamento disponível no Município e às prioridades dadas à área de educação.

f) **Cultura/Esporte/Lazer**

O indicador selecionado para o referido setor é o **Coefficiente de Recursos Culturais/Esportivos/de Lazer** (por 1.000 habitantes).

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, disseminar conhecimento, informação, investigação, educação e até mesmo a recreação por meio de livros, periódicos ou quaisquer outros documentos impressos, gráficos e audiovisuais, assim como implementar serviços que facilitem a consulta desses documentos pelos usuários, por meio de bibliotecas públicas, são estratégias e políticas que fortalecem os grupos sociais e aprimoram as dimensões sociais, econômicas e ambientais. Além disso, a prática de esportes, participação em orquestra ou

banda de música, frequência a museu, teatro ou sala de espetáculo, cinema, estádio, clube recreativo, vídeo-locadora, livraria, *shopping-center*, além do acesso a gerador ou repetidor de televisão e provedor de Internet em uma comunidade também são indicativos da existência de desenvolvimento local. Esses recursos culturais, associados à divulgação da cultura e à tradição do local, também fazem parte da educação, do lazer e do bem-estar da sociedade, o que implica o desenvolvimento de estratégias sustentáveis, além de serem a materialização do valor da cultura no Município.

O indicador expressa a proporção desses recursos culturais para cada 1.000 habitantes, ou seja, o total desses recursos existentes no Município é dividido pelo total da sua população e o resultado encontrado é multiplicado por 1.000. A meta deve ser a de maximizar esse coeficiente, uma vez que ele oferece elementos para a reflexão na relação desenvolvimento e cultura local e, entre os princípios do desenvolvimento sustentável, está o de valorizar a cultura local como forma de assegurar a identidade de cada sociedade. O indicador está ligado ao nível educacional, necessidades de lazer e esportes, vitalidade cultural e renda. A fonte de informação é o próprio Município.

5.3.4.2 Indicadores Econômico-Financeiros

São indicadores que têm como preocupação principal o bem-estar econômico e por isso ocupam-se com os objetivos de eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômica de longo prazo. Estão divididos entre os setores denominados de estrutura econômica e fundiária, vocação econômica do Município, padrões de produção e consumo, intermediários financeiros e finanças públicas.

a) **Estrutura Econômica e Fundiária**

Os indicadores selecionados para esse setor são o **Produto Interno Bruto *per capita***, a **Taxa de Investimento** e o **Grau de Endividamento**.

O crescimento da produção de bens e serviços é informação básica do comportamento de uma economia. O **Produto Interno Bruto *per capita***, ou simplesmente PIB *per capita*, indica o nível médio de renda da população em um País, Estado ou Município, e sua variação é uma medida do ritmo do crescimento econômico daquela região ou do nível de desenvolvimento de um país. A análise da sua variação ao longo do tempo faz revelações da performance daquela economia, embora seja insuficiente para expressar, por si só, o grau de bem-estar da população, especialmente em circunstâncias nas quais esteja ocorrendo forte desigualdade na distribuição da renda. Este indicador é importante para expressar relações entre o consumo de energia nos diferentes setores econômicos, nível de emprego, renda e condições de trabalho,

assim como sua relação com despesas na área de saúde, educação, segurança e assistência social.

O PIB por si só pode ser definido de três maneiras. A primeira delas é pela soma total de valores, adicionando todas as unidades de produção, incluindo taxas e subsídios, que não são incluídas na valoração final deste. A segunda é pela soma final do uso de bens e serviços (excetuando o consumo intermediário), mensurado nos preços de compra menos o valor de bens e serviços importados. E a terceira maneira é pela soma da renda primária distribuída pelas unidades de produção residentes. A conversão do PIB real para níveis *per capita* é possibilitada pela população estimada, enquanto que a mudança de taxa e outros fatores de conversão são usados para chegar a valores baseados sobre uma unidade monetária. A meta para o Município é buscar a maximização do resultado desse indicador, uma vez que ele reflete as mudanças na produção total de bens e serviços e indica o nível médio de renda da população do Município. As fontes responsáveis pelas variáveis que definem o indicador são o IBGE, por meio da sua Diretoria de Pesquisas – Departamento de Contas Nacionais e Departamento de População e Indicadores Sociais, e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA.

A **Taxa de Investimento** mede o estímulo ao desenvolvimento econômico, ao refletir o aporte de capital público e privado destinado a financiar o desenvolvimento. O aumento do investimento é um fator para os Municípios em desenvolvimento ampliarem seu espaço na economia nacional. A participação dos investimentos no PIB demonstra um importante componente financeiro para acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico.

O indicador expressa, em percentual (%), a relação entre a formação bruta de capital fixo (gastos em investimento público e privado) e o PIB a preços correntes, e mede o incremento da capacidade produtiva da economia em determinado período. A meta do Município deve ser a de maximizar a taxa de investimentos com o objetivo de financiar o desenvolvimento local, via desenvolvimento econômico. A fonte de informações é o IBGE, por meio da Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

O **Grau de Endividamento** mostra a situação do Município em relação a sua dívida externa, isto é, a relação entre as obrigações externas e a produção corrente do Município. Quanto mais alto seu valor, maior a parcela do produto que é desviada do esforço de desenvolvimento para o serviço da dívida. É evidente que, para se conseguir um desenvolvimento sustentável, são requeridos recursos financeiros. A falta de suficiente financiamento pode limitar as políticas de desenvolvimento. Em determinadas condições, o recurso externo pode servir para estimular o investimento e o crescimento, incrementar o consumo e aumentar as reservas, para amenizar futuras perturbações econômicas.

O coeficiente expressa, em percentual (%), a razão entre a dívida total líquida do Município e o seu Produto Interno Bruto. Embora os Municípios sejam fortalecidos pelas

transferências constitucionais, isso não é suficiente, dado o aumento de suas responsabilidades, principalmente na área social. Por isso, os Municípios também dispõem de linhas de crédito e subvenções, destinadas a financiar sua infra-estrutura e o seu desenvolvimento. Mas, em contrapartida, deve haver a garantia da boa aplicação desse dinheiro público, em uma administração voltada para o atendimento dos interesses da população. Assim, a meta deve se voltar para a minimização do grau de endividamento do Município ao longo do tempo, mas, ao mesmo tempo, com preocupações voltadas a requerer financiamentos quando o objetivo for baseado num modelo administrativo honesto e eficiente, capaz de garantir uma rota de progresso e desenvolvimento para o Município. A fonte de informação desse coeficiente deve ser o próprio Município, por meio de seus credores.

b) **Vocação Econômica do Município**

Tomar conhecimento da real vocação econômica do Município é pré-requisito para a promoção do desenvolvimento local. Por isso, a análise das **Taxas de Crescimento do Setor Agropecuário, Taxas de Crescimento do Setor Industrial, Taxas de Crescimento dos Estabelecimentos Comerciais** e de **Prestação de Serviços** ao longo do tempo são fundamentais, assim como avaliar a **Intensidade Turística**, se for o caso do Município possuir esse tipo de atrativo.

Para analisar as referidas taxas, o Município deve analisar a variação percentual de cada um dos setores (agropecuário e industrial) e dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, separadamente, em relação ao ano anterior. Essas análises podem se dar pela taxa de participação no PIB de cada um dos referidos setores. A avaliação da vocação econômica, por desempenho, pode resultar no traçado de metas que incentivem a promoção do setor e tragam novas perspectivas para o Município. O IBGE é o órgão responsável pela divulgação dos dados referentes ao PIB.

O desenvolvimento do turismo está diretamente ligado à prosperidade econômica, ao avanço técnico nas áreas de comunicação e de transporte, bem como à liberdade de locomoção do ser humano e à utilização do lazer como manifestação típica de todos os povos, o que permite o traçado de estratégias para gerar divisas, rendas, empregos e bem-estar. Por outro lado, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, deve ser levada em consideração a sazonalidade turística, uma vez que esta implica, dentre outros bens e serviços, o consumo de água e energia e a produção de resíduos. Baseada nessas questões, a **Intensidade Turística** passa a ser um importante indicador de sustentabilidade nos segmentos econômico, social e ambiental.

O indicador expressa a razão entre o total de turistas (nacionais e estrangeiros) que estiveram no Município em relação à população residente, no ano estudado. Se o Município possui atrativos turísticos, independentemente de sua amplitude, a meta deve se voltar para a

maximização da intensidade turística, mas sem perder a qualidade de vida local, nem os atrativos existentes, uma vez que o turismo pode trazer benefícios econômicos e sociais, mas se não for planejado pode resultar em sérios problemas para o meio ambiente. A fonte de informação desse indicador deve ser o próprio Município, por meio da Secretaria de Turismo ou órgão correlacionado.

c) Padrões de Produção e Consumo

Os indicadores selecionados para esse setor são o **Consumo de Energia per capita**, a **Coleta Seletiva de Lixo**, a **Reciclagem**, a **Intensidade da Frota Automobilística** e a **Estrutura do Sistema Viário e Ferroviário**.

A energia representa um fator-chave no desenvolvimento industrial e no provimento de serviços vitais que melhoram a qualidade de vida. Ao calcular o **Consumo de Energia per capita** (consumo final anual de energia por habitante) de um Município comparativamente a outro, pode-se perceber as diferenças existentes nos respectivos graus de desenvolvimento. Entretanto, a produção, o consumo e os subprodutos resultantes da oferta de energia exercem pressões sobre o meio ambiente e os recursos renováveis. Para um desenvolvimento sustentável deve-se atender às demandas pelo aumento da eficiência energética, compatibilizando a oferta de energia com a proteção ambiental. A sustentabilidade que envolve o aspecto energético deve buscar a prosperidade por meio do ganho em eficiência energética. Embora esse indicador trate apenas de energia elétrica, a questão energética é muito mais ampla envolvendo diferentes produtos energéticos, cuja utilização tem relação com a terra, a água, a atmosfera e outros aspectos relevantes na relação com o ambiente. O consumo final de energia é uma aproximação do consumo de energia útil que, em última instância, seria o indicador ideal, pois contemplaria as perdas decorrentes dos diferentes graus de eficiência dos equipamentos eletroeletrônicos.

As variáveis utilizadas neste indicador abrangem o consumo final de energia e o total da população residente no Município em questão, no ano estudado. A meta deve se voltar para a minimização do consumo de energia por habitante, mas sem perder a qualidade de vida, nem a produção realizada no Município, uma vez que o indicador mensura padrões de consumo individual e industrial de energia elétrica. Os dados estão originalmente disponíveis em toneladas equivalentes de petróleo – tep, sendo convertidos para GJ – gigajoules, usando-se parâmetro fornecido pelo Ministério das Minas e Energia – MME – (1 tep = 45,22 GJ). As fontes das variáveis utilizadas neste indicador são o Ministério de Minas e Energia, por meio do Balanço Energético Nacional – BEM, e o IBGE, por meio da Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais.

A questão do lixo, principalmente nos grandes centros urbanos, é apresentada como um grande desafio a ser enfrentado. Diversos aspectos são motivadores de programas de **Coleta**

Seletiva de Lixo ou de resíduos e, entre eles, podem-se destacar os seguintes: (a) geográfico – em que está em questão a falta de espaço para a disposição do lixo e a preservação da paisagem; (b) sanitário e ambiental – em que a disposição inadequada, muitas vezes aliada à falta de sistemas eficientes de coleta, pode trazer problemas de saúde pública, bem como a contaminação de águas superficiais e subterrâneas e, ainda, do solo; e (c) social/econômico – em que programas de coleta seletiva permitam a geração de empregos e reduzem os gastos com a limpeza urbana e investimentos em novos aterros.

As variáveis municipais utilizadas nesse indicador são o total de bairros, o número de bairros que dispõem do serviço de coleta seletiva, o total de residências (que corresponde ao número de domicílios particulares permanentes), a estimativa do número de residências que dispõem deste serviço, o total de lixo coletado e a quantidade de lixo coletado seletivamente. Os indicadores são expressos em percentual (%) pela relação entre os bairros com coleta seletiva, as residências atendidas, a quantidade de lixo coletado seletivamente e os respectivos totais. O Município deve ter a preocupação de maximizar o número de residências que dispõem deste serviço e também estender o programa para as atividades agropecuárias, industriais, comerciais e prestadores de serviços do Município, aumentando assim a quantidade de lixo seletivo coletado.

Outra preocupação em relação a esse indicador deve ser voltada aos rejeitos de instalações que trabalham com radionuclídeos, tais como hospitais, indústrias, universidades, centros de pesquisa, entre outros, uma vez que a radiação proveniente dos rejeitos radioativos (produzida pelo decaimento dos radionuclídeos) pode causar severos danos à saúde humana e aos seres vivos de forma geral (mutações, cânceres, etc.). Dependendo do tipo e da quantidade de radionuclídeos do rejeito, o tempo de persistência no ambiente pode ser muito longo. Para não causar danos ao homem e ao ambiente os rejeitos nucleares precisam ser cuidadosa e convenientemente dispostos. Os rejeitos são, portanto, um dos mais preocupantes potenciais contaminantes do meio ambiente. As informações utilizadas na construção do indicador coleta seletiva de lixo são produzidas pelo IBGE, por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB e as informações referentes ao número total de residências são obtidas por meio do Censo Demográfico.

A **Reciclagem** de materiais é uma das questões mais importantes no gerenciamento de resíduos. Ao lado da redução da geração de resíduos e da reutilização, é uma das atividades-chave para o enfrentamento do desafio representado pelo destino final dos resíduos sólidos, compondo a mundialmente conhecida estratégia dos três R (reduzir, reutilizar, reciclar). A reciclagem de materiais catalisa interesses do poder público, empresas e sociedade, e é uma atividade que sintetiza vários princípios do desenvolvimento sustentável.

Embora esse indicador expresse o desempenho das atividades de reciclagem de resíduos em indústrias selecionadas em um território, em determinado período, ele deve estar presente

nas políticas públicas municipais, uma vez que, além dos benefícios ambientais, a reciclagem de materiais é uma oportunidade de negócios, atividade geradora de emprego e renda, e subsidia estratégias de conscientização da população para o tema ambiental e a promoção do uso eficiente dos recursos. As variáveis utilizadas neste indicador são as quantidades, em toneladas, de consumo de material reciclado e não-reciclado em indústrias selecionadas: vidro, papel, embalagens de resina PET e de latas de alumínio. Ele expressa, em percentual (%), a razão entre a quantidade de material reciclado e a quantidade total disponível no mercado. As fontes de informações a respeito desse indicador são disponibilizadas pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE, através do endereço <http://www.cempre.org.br>, e são produzidas pelas Associação Brasileira de Alumínio ABAL, Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA, Associação Brasileira dos Fabricantes de Embalagens de PET – ABEPET e, Associação Técnica Brasileira de Indústrias Automotivas de Vidro – ABIVIDRO.

A **Intensidade da Frota Automobilística** de um território permite dimensionar o número de veículos por habitante, o que pode ter relação direta com a distribuição da renda ou com níveis de pobreza. Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, esta variável está diretamente ligada à proteção da atmosfera, ou seja, ligada à qualidade do ar e às emissões de gases com efeito estufa, o que implica cuidados com a saúde da população com os ecossistemas.

As variáveis utilizadas para o cálculo deste indicador são o número de veículos ligeiros ou pesados, ou por tipo de combustível, em circulação no Município considerado e a população residente, resultando na proporção de veículo/habitante. A meta para esse indicador deve estar associada a políticas municipais que visem à diminuição da pobreza e ao bem-estar na população; não se espera somente que haja aquisição de veículos particulares, mas também que haja melhoria dos transportes públicos, não esquecendo das possíveis conseqüências para o meio ambiente que um aumento da quantidade de veículos em circulação pode trazer, principalmente para os grandes centros urbanos, uma vez que a emissão de gases tóxicos, pela queima de combustíveis derivados de petróleo, é um dos maiores fatores da poluição atmosférica e tem graves conseqüências. Por isso, além dos indicadores de pobreza e renda, também está associado a indicadores de saúde da população, a óbitos por doenças do aparelho respiratório, a poluição do ar, a degradação da camada de ozônio e a mudanças climáticas. As informações sobre esse indicador podem ser fornecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado e pelo DETRAN.

A análise da **Estrutura do Sistema Viário e Ferroviário** (se for o caso) de determinado local possibilita a formulação de estratégias e políticas de geração de emprego, renda e bem-estar da população em geral, o que vai ao encontro das políticas do desenvolvimento sustentável. O indicador mostra a relação entre a extensão das rodovias (ou ferrovias) existentes ou em construção e o tamanho do Município (km²). A preocupação do Município

em relação à meta desse indicador deve estar voltada à construção e à manutenção desse sistema, uma vez que, atualmente, viajar é uma questão vital, e a ligação entre cidades e vias de escoamento da produção são fundamentais não somente para população e indústrias já existentes mas também são atrativo para instalação de novas indústrias e prestadoras de serviços. A fonte de informação do indicador é o DETRAN.

d) **Finanças Públicas**

Os indicadores selecionados para esse setor são a **Participação dos Municípios no ICMS** e as **Transferências Constitucionais *per capita***.

O propósito desse indicador é mensurar o percentual de **Participação dos Municípios no ICMS**, ou seja, mensurar o Índice de Participação dos Municípios – IPM no ICMS, que é utilizado para ratear os 25% da arrecadação do ICMS do Estado que cabem aos Municípios. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2003), em seu Artigo 158, inciso IV, determina que 25% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, de competência Estadual, sejam repassados aos Municípios da seguinte forma: (a) $\frac{3}{4}$ dos 25%, no mínimo, distribuídos na proporção do Valor Adicionado Fiscal – VAF, disciplinado pela Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990, correspondente à diferença entre a saída de mercadorias, adicionadas aos serviços prestados, e a entrada de mercadorias em seus territórios, observado o ano civil; e (b) $\frac{1}{4}$ dos 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual, no caso dos Territórios, a lei federal. Extrai-se do texto constitucional que 75% da parcela destinada aos Municípios encontra critério de aferição rígido, resultantes da participação dos próprios Municípios na arrecadação do ICMS. De outro norte, 25% podem ser destinados de acordo com o que dispuser a lei estadual.

Este é um indicador essencialmente relacionado à atividade comercial, não mensurando benefícios sociais nem custo ambiental, mas que pode ser conectado ao desenvolvimento sustentável por meio da proposição do **ICMS Ecológico**, o qual foi idealizado como alternativa para estimular ações ambientais no âmbito das municipalidades, ao mesmo tempo que possibilita o incremento de suas receitas tributárias, com base em critérios de preservação ambiental e de melhoria da qualidade de vida, tais como a proteção legal de áreas naturais, de mananciais de abastecimento de água ou o tratamento de lixo e de esgoto sanitário. Nessa ótica, esses Municípios recebem maior parcela do ICMS, mesmo aqueles que possuem baixo fluxo comercial e de serviços, desde que promovam ações benéficas ao ambiente e à vida da população, conforme explica Pires (2001, p.4):

O ICMS ecológico não se trata de uma nova modalidade de tributo ou uma espécie de ICMS, parecendo mesmo que a denominação é imprópria a identificar o seu verdadeiro significado, de vez que não há qualquer vinculação do fato gerador do ICMS à atividade de cunho ambiental. [...] Não obstante, a expressão, ICMS ECOLÓGICO está a indicar uma maior destinação da parcela do ICMS aos

Municípios em razão de sua adequação a níveis legalmente estabelecidos de preservação ambiental e de melhoria da qualidade de vida, observados os limites constitucionais de distribuição de receitas tributárias e os critérios técnicos definidos em lei.

A Participação dos Municípios no ICMS é expressa em percentual e calculada a partir do percentual de participação de cada Município, relacionando sua arrecadação particular com os 100% das arrecadações de todo o Estado. O repasse feito pelo Estado para cada Município é o produto do IPM multiplicado por 25%, sendo o resultado multiplicado novamente pela arrecadação do Município. Cabe a cada Município, como meta para esse indicador, maximizar a participação no ICMS do Estado, não com o aumento de taxas sobre esse Imposto, mas com o aumento do fluxo de bens e serviços e, principalmente, promovendo ações de preservação ambiental. Em razão de sua adequação a níveis legalmente estabelecidos de preservação ambiental e de melhoria da qualidade de vida, garante o desenvolvimento sustentável e maior parcela de ICMS, observados os limites constitucionais de distribuição de receitas tributárias e os critérios técnicos definidos em lei. As fontes de informações são as Secretarias Estaduais da Fazenda e o os Tribunais de Contas dos Municípios.

As **Transferências Constitucionais *per capita*** representam o montante relativo a cada habitante, proveniente das transferências constitucionais³⁷, as quais são parcelas de recursos arrecadados pelo governo federal, que são transferidas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal. Esses fluxos de receitas garantem maior autonomia financeira dos governos subnacionais em relação ao governo central e procuram estabelecer um equilíbrio entre as obrigações de cada esfera administrativa e as respectivas necessidades de financiamento. Esse rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais e municipais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, embora não represente um indicador de crescimento econômico, nem mensura diretamente o desenvolvimento sustentável. Porém, considerando que para a realização de tal modelo de desenvolvimento é imprescindível uma sólida base educacional, há o apoio do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e responsabilidades ambientais poderão viabilizar-se, de alguma forma, com recursos do Imposto Territorial Rural – ITR, já que a receita municipal consubstancia-se no Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Assim, para assegurar cuidados mínimos para a vida da população, esses fundos

³⁷ As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Art. 159, da Constituição Federal). As outras transferências são os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste – FCO, do Norte – FNO, do Nordeste – FNE, de Compensação pela Exportação de produtos Industrializados – FPEX, o Imposto Territorial Rural – ITR e o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF-OURO, além do Fundo Especial - FE. Os recursos que alimentam esses fundos provêm da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. O percentual de transferência é distribuído da seguinte forma: para os Fundos de Participação (FPE, FPM, FE, FPEX) são destinados 57% do IPI e 47% do IR arrecadados. Além desses fundos, o governo federal transfere parte da arrecadação do ITR e do IOF sobre o ouro. Os Estados, por seu turno, transferem 25% do ICMS e 50% do IPVA para os Municípios (OLIVEIRA, 2002).

representam a base concreta e, portanto, um componente para a análise do desenvolvimento regional, já que a mensuração em termos *per capita* oferece elementos para a comparação entre diferentes Municípios.

Esse indicador é expresso em moeda corrente (reais) e reflete, de uma forma ou de outra, ao ser comparado com outros indicadores, a eficiência do uso de recursos no desenvolvimento local. É calculado com base na soma das transferências constitucionais do FPM, ITR, IOF e FUNDEF, dividida pela população residente no ano de referência. Definir metas para esse indicador torna-se difícil. Em primeiro lugar porque o valor das transferências constitucionais é relativo e, em segundo lugar, ele mostra o valor *per capita* dessas transferências, mas não identifica a real aplicação do recurso capaz de beneficiar cada cidadão. Por outro lado, seu valor informativo, possibilita, ainda que indiretamente, uma avaliação da efetividade do uso dos recursos, se avaliados os benefícios para cada Município, alcançados com a utilização das suas respectivas transferências. As fontes de informações são o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios.

5.3.4.3 Indicadores Ambientais e de Saneamento

São indicadores que têm como preocupação principal o uso dos recursos naturais e a degradação ambiental e estão relacionados aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, considerados fundamentais ao benefício das gerações futuras. Estão divididos entre os setores denominados de atmosfera (ar), terra (solo), água doce, áreas costeiras, biodiversidade e saneamento.

a) **Atmosfera**

O indicador selecionado para esse setor é a **Concentração de Poluentes no Ar em Áreas Urbanas**.

A poluição do ar nos grandes centros urbanos é um dos grandes problemas ambientais da atualidade, com conseqüências dramáticas sobre a saúde da população, especialmente para as crianças, os idosos, e os portadores de doenças do trato respiratório, como asma e insuficiência respiratória. Automóveis, veículos a diesel e indústrias são as principais fontes de poluição atmosférica dos centros urbanos. A **Concentração de Poluentes no Ar em Áreas Urbanas** é o resultado, em um determinado território, da emissão proveniente das fontes estacionárias e móveis, conjugada a fatores tais como clima, geografia, uso do solo, distribuição e tipologia de fontes, condições de emissão e dispersão dos poluentes. O monitoramento do ar nestas áreas visa a fornecer informações sistemáticas e regulares para a análise do estado da qualidade do ambiente, subsidiando ações de fiscalização, controle e gestão da qualidade do ar, tais como melhorias dos transportes públicos e introdução de tecnologias não poluentes.

As variáveis utilizadas neste indicador são a concentração máxima observada de poluentes, os padrões de qualidade do ar e o número de violações dos referidos padrões ocorridas em um território, em determinado período. O controle da poluição do ar é definido pelos poluentes mais relevantes. Entre eles estão o SO₂-dióxido de enxofre (resultante de processos que utilizam queima de combustíveis como indústrias e veículos), O₃-ozônio (produzido fotoquimicamente pela radiação solar sobre os óxidos de nitrogênio e compostos orgânicos voláteis liberados na combustão da gasolina, diesel e outros combustíveis), NO₂-dióxido de carbono, CO-monóxido de carbono e Partículas Totais em Suspensão – PTS (poluentes que resultam da queima incompleta de combustíveis em veículos automotores e fontes estacionárias).

Como esse indicador expressa a qualidade do ar e fornece uma medida indireta de exposição da população à poluição atmosférica, nas áreas urbanas, deve ser uma preocupação constante, principalmente daqueles Municípios que apresentam esse tipo de problema, como é o caso, por exemplo, da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, que constitui a maior aglomeração urbana do Brasil. A RMSP conta com um dos mais antigos e bem estruturados sistemas de avaliação da qualidade do ar, sob a responsabilidade da Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental de São Paulo – CETESB. Nos Municípios em que o problema não seja tão aparente, as prevenções nessa área também devem se fazer presentes, tanto por parte das empresas (com instalação de equipamentos antipoluentes) como por parte da população, que pode diminuir a emissão de gases poluentes reduzindo o uso de veículos particulares e o consumo de produtos que causam essas contaminações. O poder público pode contribuir melhorando a qualidade dos transportes coletivos e proporcionando o acesso da população a meios de comunicação, pois à medida que crescem os serviços e o acesso relacionados a este setor verifica-se uma redução das necessidades de transporte, o que ocasiona efeitos favoráveis ao meio ambiente, notadamente em áreas urbanas densamente povoadas.

b) **Terra (solos)**

Os indicadores selecionados para esse setor são as **Terras Aráveis**, o **Uso de Fertilizantes**, o **Uso de Agrotóxicos**, a **Taxa de Desflorestamento Bruto Anual** e as **Queimadas e Incêndios Florestais**.

É incerta a capacidade da agricultura e da tecnologia para satisfazer a crescente demanda de alimentos, em função do crescimento da população e da pressão que outros usos exercem sobre as terras disponíveis para a agropecuária. A evolução do indicador **Terras Aráveis** ao longo do tempo pode demonstrar as variações da pressão sobre os recursos das terras.

O indicador expressa, em termos percentuais, a relação entre a soma das terras aráveis e o território total do Município considerado. As informações utilizadas se referem às superfícies abrangidas como aráveis: lavouras permanentes, lavouras temporárias em utilização e em

descanso, pastagens plantadas, e terras produtivas não utilizadas, pertencentes a estabelecimentos agropecuários. O conceito de terras aráveis não corresponde ao total de terras potencialmente cultiváveis de um território³⁸. Como o indicador mostra a superfície de terras cultiváveis disponíveis para a produção de alimentos em um determinado território, é importante os Municípios tomarem conhecimento deste potencial para traçarem metas em relação à produtividade do setor, assim como para geração de emprego e renda. A fonte de informação é o IBGE, através do Censo Agropecuário.

A agricultura moderna tem gerado impactos ambientais que comprometem a sustentabilidade dos ecossistemas agrícolas, a médio e longo prazo, embora esteja atingindo níveis de produção e de produtividade que atendem ao mercado. Os **Uso de Fertilizantes** é uma preocupação constante uma vez que são largamente utilizados e estão associados à eutrofização dos rios e lagos, à acidificação dos solos e à contaminação de aquíferos de reservatórios de água.

As variáveis utilizadas na construção deste indicador são a área plantada, expressa em hectare (ha), e as quantidades de fertilizantes vendidos e entregues ao consumidor final, discriminados segundo seus nutrientes, expressos em toneladas de nitrogênio (N), fósforo (P₂O₅) e potássio (K₂O). O indicador é a razão entre a quantidade de fertilizantes utilizados e a área cultivada em kg/ha. A preocupação das políticas públicas em relação à análise desse indicador deve voltar-se para a verificação do mau uso desses produtos, uma vez que a incorreta utilização pode causar sérios danos à saúde tanto humana como animal, assim como causar danos irreparáveis ao meio ambiente. A fonte de informação é o IBGE, através do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – LSPA, com o apoio da Associação Nacional para Difusão de Adubos – ANDA.

O aumento da produção de alimentos de maneira sustentável é o grande desafio do setor agrícola. Os agrotóxicos (produtos utilizados para o controle de pragas, doenças e ervas daninhas), estão entre os principais instrumentos do atual modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira. Agrotóxicos podem ser persistentes, móveis e tóxicos no solo, na água e no ar. Tendem a se acumular no solo e na biota, e seus resíduos podem chegar às águas e superfícies por escoamento e às subterrâneas por lixiviação. A exposição humana e ambiental a esses produtos cresce em importância pelo aumento do volume de vendas. O **Uso de Agrotóxicos** de forma intensiva está associado a agravos à saúde da população (tanto dos consumidores quanto dos trabalhadores que lidam diretamente com os produtos), à contaminação de alimentos e à degradação do meio ambiente.

³⁸ Segundo o IBGE (2002b), são computadas como terras aráveis, apenas aquelas pertencentes a estabelecimentos agropecuários, as quais são unidades de investigação do Censo Agropecuário. Desse modo, o indicador pode ser afetado pela ocorrência de terras devolutas não exploradas, ou seja, as terras consideradas não disponíveis, não são necessariamente terras impróprias para a agricultura.

As variáveis utilizadas na construção deste indicador são a área plantada, expressa em *ha*, e as quantidades de agrotóxicos vendidos e entregues ao consumidor final, discriminados segundo as principais classes de uso (herbicidas, fungicidas, inseticidas, acaricidas e outros, tais como antibrotantes, reguladores de crescimento, óleo mineral e espalhantes adesivos), expressos em toneladas (*t*). O indicador é composto pela razão entre a quantidade de agrotóxico utilizada e a área utilizada, e é medido em *kg/ha*. Embora seja um indicador de vital importância para o traçado de políticas públicas que visam ao desenvolvimento sustentável, no Brasil somente as culturas de maior importância econômica são acompanhadas pelo Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – LSPA. A inexistência de especificação dos ingredientes ativos ou grupos químicos, bem como das culturas onde são utilizados os agrotóxicos é uma limitação imposta pela forma como as informações estão disponíveis para todo o Território Nacional. Daí a importância dos Municípios com gestão participativa se empenharem para promover as informações pertinentes a esse indicador a nível local. As informações existentes são fornecidas pelo IBGE, através do LSDA e do Sindicato das Indústrias de Defensivos Agrícolas – SINDAG.

O desmatamento sem manejo adequado provoca danos à biodiversidade, a qual é fundamental para assegurar a continuidade de vários processos ecológicos essenciais à vida, o que implica prejuízos econômicos, sociais e impactos ambientais. Segurança alimentar, mudança climática, água potável e saúde humana estão associados a ela. O desmatamento de forma descontrolada pode levar à emissão de milhões de toneladas de carbono por ano, além de contribuir para o efeito estufa. A compilação da **Taxa de Desflorestamento Bruto Anual** é muito importante para a decisão política no sentido de alcançar a sustentabilidade na relação ambiente e sociedade.

O indicador é constituído pela área total desflorestada anualmente (*km²/ano*), expressando a perda anual da cobertura florestal de determinado território. A meta do Município deve estar associada a práticas corretas de manejo e à fiscalização do desmatamento predatório, principalmente ligado ao corte da madeira. As fontes de informação são o IBGE e o IBAMA em conjunto com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

Os incêndios florestais correspondem a situações de fogo descontrolado que consomem grandes áreas com vegetação nativa, pastagens e cultivos. Têm origem em queimadas descontroladas e no uso não autorizado do fogo para fins agropastoris. Tanto as **Queimadas** quanto os **Incêndios Florestais** destroem, anualmente, grandes áreas de vegetação nativa no Brasil, sendo uma das principais ameaças aos ecossistemas brasileiros. A frequência da ocorrência de focos de calor pode ser utilizada como indicador do avanço das atividades agropecuárias e áreas antrópicas sobre as áreas com vegetação nativa, desde que associada a outros indicadores.

As variáveis utilizadas são as ocorrências de focos de calor e o território onde eles ocorrem, em determinado ano. O indicador expressa a ocorrência de incêndios florestais e queimadas em um território determinado e a frequência de focos de calor daquele território, em determinado ano. A meta para esse indicador deve estar associada à educação da população, principalmente, para o uso correto do fogo em práticas de renovação de pastagens e para liberação de novas áreas para as atividades agropecuárias, já que as queimadas são autorizadas pelos órgãos ambientais, mas devem implicar controle e manejo do fogo. O número de focos de calor em cada Estado é fornecido diariamente ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, e são obtidos a partir de informações coletadas por satélite (NOAA-12). Por conta disto, falhas na obtenção das imagens em certos dias não permitem a contabilização de alguns focos de calor.

c) **Água doce**

Os indicadores selecionados para esse setor são as **Disponibilidades Hídricas**, o **Consumo de Água**, a **Qualidade da Água para Consumo Humano** e a **Eficiência dos Sistemas de Abastecimento de Água**.

Depois do aquecimento global, a segunda maior preocupação das pesquisas científicas é a eminente escassez de água em diversas regiões do planeta. Segundo essas pesquisas, a quantidade de água doce, hoje produzida pelo ciclo hidrológico, é a mesma de 1950 e, provavelmente, será a mesma em 2050. O problema é que a população de 2050 pode chegar a 8,9 bilhões, contra 2,5 bilhões que existiam em 1950. Essa diferença de crescimento populacional afeta não apenas a qualidade de vida do ser humano, mas a vida em si mesma, já que o sistema natural da Terra não cresce na mesma proporção; pelo contrário, está sendo cada vez mais ameaçado. A água, além de servir como fonte de alimentação a seres vivos, também serve de *habitat* para uma vasta diversidade de plantas e animais. Por isso, é fundamental a análise das **Disponibilidades Hídricas** existentes no planeta, localizando-as, para que políticas nacionais, regionais ou locais possam ser direcionadas à sua utilização, mas de forma sustentável.

Segundo Mendes *et al* (2000), às variáveis utilizadas para o cálculo deste indicador foram apresentadas em uma proposta metodológica elaborada pelas Nações Unidas, em 1996, através da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável. A referida proposta procura avaliar a disponibilidade de recursos hídricos baseada na percentagem do volume bruto total de água (subterrânea e superficial) que foi extraída em relação ao volume total médio anual de água disponível para os diferentes usos (doméstico, industrial e agrícola), expressando, assim, o volume anual garantido de água circundante na rede hidrográfica e regularizada em albufeiras e aquíferos, que pode ser utilizada nas atividades humanas e em funções ecológicas diversas. Disponibilizar dados dessa ordem é fundamental para os Municípios, uma vez que, com base

nesses dados, metas podem ser traçadas no sentido de garantir a disponibilidade hídrica para uso doméstico, industrial e agrícola, assegurando também a sustentabilidade dos ecossistemas. A fonte de informações das variáveis utilizadas para o cálculo do indicador são os Departamentos de Água e Esgotos e Órgãos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente.

O indicador de **Consumo de Água** é calculado por meio da determinação direta dos valores de consumo doméstico de água obtidos nos registros das redes de abastecimento (litros/habitante/dia). A estimativa pode ser efetuada com base na quantidade total de água de abastecimento de um determinado aglomerado populacional, dividindo pelo número de habitantes, ou ainda por amostragens locais. O consumo industrial é medido por metros cúbicos por unidade de Valor Acrescentado Bruto, e o consumo agrícola por metros cúbicos por hectare de superfície regada (é necessário um cadastramento completo dos irrigantes e demais usuários agrícolas). Assim, o indicador de consumo de água expressa o montante de água consumido por habitante, sempre que possível, desagregado pelos grandes tipos de uso (doméstico, industrial e agrícola). A meta em relação a esse indicador deve se voltar para a educação e a conscientização da sociedade da necessidade de economizar água, realizando pequenas mudanças em seus hábitos e estilos de vida, o que poderá obter ótimos resultados por meio da abordagem participativa, principalmente com o envolvimento das mulheres, consideradas “provedoras e usuárias da água e guardiãs do ambiente diário” (KRAUSE, 2004, p. 140) A fonte de informações das variáveis utilizadas para o cálculo do indicador são os Departamentos de Água e Esgotos.

A água própria para consumo humano – água potável – deve obedecer a padrões de potabilidade; caso contrário, é considerada poluída – possui substâncias que modificam aqueles padrões. As substâncias que indicam poluição por matéria orgânica são os compostos nitrogenados, oxigênio consumido e cloretos. A água necessita, então, de tratamento para se adequar ao consumo. Mas todos os métodos têm suas limitações; por isso não é possível tratar água de esgoto para torná-la potável. Os métodos vão desde a simples fervura até a correção de dureza e corrosão. As estações de tratamento utilizam-se de várias fases de decantação e filtração, além de cloração.

As variáveis utilizadas para o cálculo da **Qualidade da Água para Consumo Humano** são a percentagem da população abastecida por sistemas de abastecimento de água e o número de violações aos valores-limite estabelecidos na legislação nacional sobre a qualidade da água. O indicador expressa a proporção da água de abastecimento distribuída, que apresenta níveis de qualidade de água e os que não cumprem os níveis recomendados pela legislação nacional para esta utilização. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, por exemplo, estabelece o valor de 5 mg/l como limite máximo para a Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO de águas de classe 2, que podem ser usadas no abastecimento público, após tratamento convencional. O DBO mede a quantidade de oxigênio necessária para degradar bioquimicamente a matéria orgânica presente na água. Quanto maior a DBO,

pior a qualidade da água. A meta a atingir é a menor percentagem possível de violações aos valores-limite estabelecidos na lei. As fontes de informações das variáveis utilizadas neste indicador são os Departamentos de Água e Esgotos e os Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Para se obter **Eficiência dos Sistemas de Abastecimento de Água** é necessário, além de uma administração qualificada, disponibilidades hídricas, qualidade para a água fornecida e controle médio sobre seu consumo. Com o objetivo de mostrar o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água, esse indicador está sendo estudado internacionalmente e deverá ser medido por classes de eficiência. Para efeito de cálculo desse indicador, existe a intenção de criar um índice baseado em três indicadores: pressão (suficiente ou insuficiente para o uso), permanência (número de interrupções do abastecimento) e qualidade da água recebida. O resultado desta combinação permitirá obter classes de eficiência dos sistemas de abastecimento de água (bom, suficiente e mau). Assim, este indicador pretende mostrar a qualidade dos serviços prestados pelos Departamentos de Água e Esgoto, o que certamente tenderá a melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, desde a captação nos mananciais, passando por adução, tratamento, reservação, reservatório de montante ou de jusante, até a distribuição.

d) **Áreas Costeiras**

Os indicadores selecionados para esse setor são a **População Residente em Áreas Costeiras** e a **Produção de Pesca Marítima e Continental**.

As zonas costeiras em geral, e a brasileira em particular, apresentam uma grande diversidade de situações, coexistindo áreas de intensa urbanização, industrialização, e exploração turística de larga escala, com espaços de baixa densidade populacional e ocorrência de ecossistemas de grande significado ambiental, como áreas estuarinas e manguezais. Vários problemas ambientais são encontrados nesta região, ocorrendo múltiplos conflitos de uso e demandando ações específicas para seu equacionamento. Impactos sobre o meio ambiente, decorrentes, entre outros, de poluição, contaminação e pressão populacional, são especialmente verificados nesta região. Acompanhar o crescimento da **População Residente em Áreas Costeiras** é fundamental para avaliar o desenvolvimento na direção da sustentabilidade.

A variável utilizada neste indicador é a população residente na faixa municipal do continente que sofre influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira e a população residente total, expressando a proporção dessas duas variáveis. Os Municípios integrantes da zona costeira são definidos em lei pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. As informações da população residente relativas a este indicador são produzidas pelo IBGE, através da Contagem da População e do Censo Demográfico.

No cenário nacional, a pesca está incluída entre as quatro maiores fontes de fornecimento de proteína animal para o consumo humano. Além de sua importância para a nutrição, a **Produção da Pesca Marítima e Continental** requer uso e manejo sustentável por sua importância socioeconômica (geradora de trabalho e renda), ambiental e cultural. A sustentabilidade dos recursos pesqueiros depende de vários fatores: o esforço de pesca, tamanho da frota, retorno econômico, a existência de políticas de subsídios e incentivos, o emprego de métodos predatórios de pesca, degradação do *habitat*, várias formas de poluição – marinha, doméstica, industrial e decorrente do uso de insumos agrícolas –; o desmatamento e a degradação dos recursos hídricos; oscilações climáticas e oceânicas.

A variável utilizada é a produção de pescado estimada em toneladas/ano, caracterizada segundo as modalidades de pesca extrativa (marinha e continental) e aquicultura (mar e água doce), expressando o volume da produção de pescado, por modalidade. A sustentabilidade dos recursos pesqueiros, para os Municípios que produzem esse indicador, é fundamental não somente pela produção do bem, mas como fonte de emprego e renda e também pela manutenção da cultura local. As fontes responsáveis pelas informações são o IBAMA e o Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Nordeste – CEPENE, sendo o IBAMA responsável pela sua disseminação, através da publicação Estatística da Pesca.

e) **Biodiversidade**

Os indicadores selecionados para esse setor são as **Áreas Protegidas** e as **Espécies Extintas e Ameaçadas de Extinção**.

Para a avaliação do desenvolvimento sustentável, o indicador de **Áreas Protegidas**, como é um percentual da área total, é um dado vital para a garantia da existência da floresta, de sua biodiversidade e das populações humanas residentes nessas áreas. As florestas servem a propósitos ecológicos, socioeconômicos e culturais. Uma forma de protegê-las dos impactos das atividades humanas ainda é o estabelecimento de áreas de proteção ambiental, que visa, também, à proteção da biodiversidade. As Unidades de Conservação são classificadas em dois tipos de Uso: Unidades de Proteção Integral (Parque Nacional, Reserva Biológica, Reserva Ecológica e Estação Ecológica); e as de Unidades de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental – APA, Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE; Reserva Extrativista e Floresta Nacional). O desenvolvimento sustentável implica a preservação do meio ambiente em condições de equilíbrio, as quais dependem, por sua vez, da conservação dos ecossistemas brasileiros.

As variáveis são o número e a superfície das Unidades de Conservação Federais e a área associada aos biomas e ecótonos brasileiros³⁹. O indicador é composto pela razão, expressa em percentual (%), entre a superfície abrangida pelas Unidades de Conservação Federais e a superfície total do bioma. Para ambas as superfícies é utilizada a unidade de medida km². A fonte de informação deste indicador é o IBAMA; os dados estão disponíveis no endereço: <http://www.ibama.gov.br>. Embora esse indicador diga respeito às Unidades de Conservação Federais, os biomas brasileiros têm áreas protegidas por Unidades de Conservação Estaduais e Municipais, o que implica metas locais de conservação e preservação, mas principalmente, de promoção da educação e interpretação ambiental, já que a extensão da ocupação antrópica, ou intensidade de degradação, deve ser combatida. Essas áreas podem trazer, além dos benefícios ao meio ambiente e proteção à biodiversidade, benefícios econômico-financeiros ao Município, decorrentes do ICMS ecológico. Ressalte-se, aqui o que consta da Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 225 (BRASIL, 2003, p.139): “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O Brasil está incluído entre os países dotados da chamada megadiversidade: doze nações que abrigam 70% da biodiversidade total do planeta. À importância, de âmbito global, da conservação da biodiversidade no Brasil, soma-se sua relevância para a economia do País. As **Espécies Extintas e Ameaçadas de Extinção** formam um indicador dos mais adequados para o monitoramento e a avaliação da biodiversidade das espécies e, associado a outros indicadores, informa sobre a eficácia das medidas conservacionistas. A proteção da diversidade biológica compreende a proteção da variabilidade em vários níveis, como os ecossistemas e *habitat*, espécies e comunidades, genomas e genes. A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, que foi assinada por 156 países, incluindo o Brasil, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 5 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, e ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, determina várias responsabilidades, entre as quais a identificação e o monitoramento de ecossistemas e *habitat*, espécies e comunidades que estejam ameaçadas, genomas e genes de importância social e econômica (CONVENÇÃO..., 1994).

O indicador expressa o estado e as variações da diversidade de espécies, através da relação entre o número estimado de espécies nativas para grupos taxonômicos e, dentre elas, as espécies ameaçadas de extinção, subdivididas segundo as categorias de risco, em um determinado território. A fonte de informação das variáveis é o IBAMA e estão disponíveis no endereço <http://www.ibama.gov.br>. A classificação em categorias de risco adotada é da

³⁹ “Os biomas considerados são a Amazônia, Caatinga, Campos Sulinos, Mata Atlântica, Pantanal, Cerrado e Costeiro; além desses são também considerados os ecótonos Caatinga-Amazônia, Cerrado-Amazônia e Cerrado-Caatinga” (IBGE, 2002b, p.102).

Word Conservation Union – IUCN e está disponível na Base de Dados Tropicais – BDT no endereço <http://www.bdt.fat.org.br>. Combater as ameaças e a extinção de espécies é dever de todo e qualquer cidadão, remetendo aos gestores públicos o suporte para juntos atingirem as metas nacionais e regionais em relação a esse indicador.

f) Saneamento

Os indicadores selecionados para esse setor são o **Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água**, o **Acesso a Esgotamento Sanitário**, o **Tratamento de Esgoto**, o **Acesso ao Serviço de Coleta de Lixo Doméstico** e a **Destinação Final do Lixo**.

O **Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água** ou acesso à água tratada é fundamental para a melhoria das condições de saúde e higiene, principalmente para diminuir o risco de doenças associadas à contaminação por coliformes fecais. Associado a outras informações ambientais e socioeconômicas, incluindo outros serviços de saneamento, de saúde, educação e renda, é um indicador universal de desenvolvimento sustentável. Trata-se de um indicador importante tanto para a caracterização básica da qualidade de vida da população quanto para o acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico e ambiental. Ao permitir a discriminação das áreas urbanas e rurais fornece subsídios para análise de suas diferenças.

O cálculo desse indicador é feito pela razão entre a população residente em domicílios particulares permanentes que estão ligados à rede geral de abastecimento de água e o conjunto de moradores em domicílios particulares permanentes (expressa em porcentagem e discriminada pela situação do domicílio, urbano e rural). A meta relativa a esse indicador é o acesso da totalidade da população urbana e rural ao sistema de abastecimento de água tratada, pois parte significativa da população é provida de água através de poço ou nascente, cuja qualidade pode ou não ser satisfatória. As informações são produzidas pelo IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD e o Censo Demográfico. Informações adicionais sobre a quantidade de domicílios particulares permanentes (urbanos e rurais) que estão ligados à rede geral de abastecimento de água podem ser obtidas junto aos órgãos municipais responsáveis pelo abastecimento de água local.

A ausência ou deficiência dos serviços de esgotamento sanitário influencia fortemente a avaliação das condições de saúde, pois o acesso adequado ao sistema de saneamento é fundamental para o controle e a redução de doenças, em especial as associadas à profilaxia. O **Acesso a Esgotamento Sanitário** é um indicador que, associado a outras informações socioeconômicas e ambientais, fornece importantes dados para avaliação do desenvolvimento sustentável e para o acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico e ambiental. Com a devida discriminação, este indicador fornece subsídios para analisar as diferenças entre as áreas urbanas e rurais.

As variáveis utilizadas para o cálculo desse indicador são a população residente (urbana e rural) em dormitórios particulares permanentes, as ligações existentes nesses domicílios a algum tipo de esgotamento sanitário (rede coletora, fossa séptica e outros tipos) e o contingente da população residente (urbana e rural), expressando assim o percentual de domicílios que não dispõem do serviço de esgotamento sanitário adequado. A meta relativa a esse indicador é o acesso da totalidade da população urbana e rural a esgotamento sanitário, pois parte desse esgoto ainda corre a céu aberto, principalmente naquelas localidades próximas a corpos d'água, acarretando sérios problemas de saúde e ambientais. Este indicador está associado a outros relativos a educação e renda, e sua contribuição para a higiene em geral e a qualidade de vida torna-o um importante indicador de desenvolvimento humano. As informações relativas a este indicador são produzidas pelo IBGE – através da PNAD e do Censo Demográfico, e podem ser obtidas nas Companhias de Águas e Esgotos e no endereço eletrônico do SUS: <http://www.datasus.gov.br>.

O acesso ao sistema adequado de esgotamento sanitário é fundamental para a proteção das condições de saúde, por meio do controle e da redução das doenças relacionadas à água contaminada por coliformes fecais. A coleta dos esgotos domésticos traz significativa melhoria para a qualidade ambiental do entorno imediato das áreas residenciais, mas por si só não é capaz de eliminar efeitos ambientais nocivos decorrentes do lançamento de esgotos em corpos d'água. Por isso, o **Tratamento de Esgoto** coletado é condição essencial para a preservação da qualidade da água dos corpos d'água receptores e para proteção da população e das atividades envolvidas pelos diversos usos destas águas. Trata-se de um indicador muito importante, quer seja para o acompanhamento de políticas públicas de saneamento básico e ambiental, quanto para análise do desenvolvimento sustentável como um todo.

Este indicador é constituído pela razão, expressa em percentual (%), entre o volume de esgoto tratado (esgoto coletado por dia e submetido a algum tipo de tratamento) e o volume total de esgoto coletado por dia, expressos em m³. Existem vários tipos de coletores para o transporte do esgoto sanitário: rede unitária ou mista (rede pública para coleta de águas de chuva ou galerias pluviais), rede separadora (rede pública para coleta e transporte, separadamente, de águas de chuva e esgotamento sanitário), e rede condominial (rede interna que traz todas as contribuições do prédio até o andar térreo e liga-se à rede da rua em um único ponto). O tratamento do esgoto sanitário é feito por combinação de processos físicos, químicos e biológicos, que reduzem a carga orgânica do esgoto antes do seu lançamento em corpos d'água. Associado à meta do acesso a esgotamento sanitário, o tratamento do esgoto é fundamental tanto para a caracterização básica da qualidade de vida da população residente em um território e das atividades usuárias das águas utilizadas para destinação dos esgotos, quanto para o acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico e ambiental. Associado a outras informações ambientais e socioeconômicas, incluindo serviços de abastecimento de água, saneamento ambiental, saúde, educação e renda, é um bom indicador de desenvolvimento humano. A fonte das informações do indicador é o IBGE, através da

Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico).

Informações sobre a relação entre a quantidade de lixo produzido e a quantidade de lixo coletado são de extrema relevância, fornecendo um indicador, o **Acesso ao Serviço de Coleta de Lixo Doméstico**, que pode ser associado tanto à saúde da população exposta quanto à proteção do meio ambiente, pois resíduos não coletados ou dispostos em locais inadequados acarretam a proliferação de vetores de doenças e, ainda, podem contaminar principalmente o solo e os corpos d'água. Ao permitir a discriminação das áreas urbanas e rurais, esse indicador fornece, ainda, subsídios para análise de suas diferenças.

O indicador expressa, em percentuais (%), a relação entre a população urbana e rural residente em domicílios particulares permanentes atendidos pelos serviços de coleta de lixo (distintas formas de coleta e destino do lixo) e a população urbana e rural total. A meta desse indicador é a totalização do acesso da população urbana e rural ao serviço de coleta de lixo doméstico. As informações são produzidas pelo IBGE, através da PNAD e Censo Demográfico, sendo que o próprio Município tem condições de diagnosticar o alcance da prestação desse tipo de serviço em nível local.

A coleta de lixo traz significativa melhoria para a qualidade ambiental do entorno imediato das áreas beneficiadas, mas por si só não é capaz de eliminar efeitos ambientais nocivos decorrentes da inadequada **Destinação Final do Lixo**, tais como a poluição do solo e das águas, através do chorume. Associada a outras informações ambientais e socioeconômicas, incluindo serviços de abastecimento de água, saneamento ambiental, saúde, educação e renda, a destinação final do lixo é um bom indicador de desenvolvimento humano. Trata-se de um indicador muito importante tanto para a caracterização básica da qualidade de vida da população residente em um território e das atividades usuárias dos solos e das águas dos corpos receptores, quanto para o acompanhamento das políticas públicas de saneamento básico e ambiental.

Este indicador é constituído pela razão, expressa em percentual (%), entre o volume de lixo cujo destino final é adequado e o volume total de lixo coletado diariamente em um território, expressos em toneladas/dia. Considera-se um destino adequado ao lixo a sua disposição final em aterros sanitários; sua destinação a estações de triagem, reciclagem e compostagem; e sua incineração através de equipamentos e procedimentos próprios para este fim. Por destino inadequado compreende-se seu lançamento, em bruto, em vazadouros a céu aberto, vazadouros em áreas alagadas, locais não fixos e outros destinos, como a queima a céu aberto sem nenhum tipo de equipamento. A disposição do lixo em aterros controlados também foi considerada inadequada, principalmente pelo potencial poluidor representado pelo chorume que não é controlado neste tipo de destino. Por todos os motivos descritos, a meta do Município em relação a este indicador deve se voltar para a destinação adequada de todo o

lixo lá produzido. Para os Municípios menores, em que o volume de lixo produzido é menor, a formação de parcerias, associações ou cooperativas tem sido uma excelente alternativa para a solução de vários problemas decorrentes tanto da coleta como da destinação final. A fonte de informações é o IBGE, através da Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico).

Concluída a relação dos principais indicadores referentes aos segmentos demográfico e sociocultural, econômico-financeiro e ambiental e de saneamento, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre os segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal, os quais servem de suporte para o desenvolvimento dos anteriores.

5.3.4.4 Segmentos Político-Institucional, Científico-Tecnológico e Jurídico-Legal como suporte dos demais segmentos

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, o segmento político-institucional trata da questão política e das instituições envolvidas em sua implementação e suporte, ou seja, é neste segmento que estão os mecanismos de tomada de decisão para dar suporte e implementar, ou não, o desenvolvimento integrado e sustentável no Município. Segundo North⁴⁰ (*apud* MELLÃO NETO, 2005, p.A2), “instituições não se resumem apenas às estruturas jurídico-legais ou aos sistemas de governo. Instituições são também todos os valores, crenças, costumes e culturas consensualmente aceitos pela sociedade”. O que determina o sucesso ou o fracasso de um projeto, acrescenta o autor, é justamente “o conjunto de instituições de uma sociedade – desde a sua estrutura jurídica até os valores e convicções populares”. Para ele, “instituições adequadas levam, naturalmente, à prosperidade. Instituições inapropriadas, por seu lado, as conduzem à eterna pobreza”.

Instituições positivas, tais como confiança mútua, ética do trabalho, reciprocidade, senso comunitário, valorização social do mérito e do esforço individual, respeitando a propriedade, cumprimento fiel dos contratos (mesmo que apenas verbais) – entre inúmeras outras – contribuem para a coesão e a interação harmônica da sociedade. Não apenas isso. Despertam também a autoconfiança e o espírito empreendedor dos indivíduos, a convicção da viabilidade do esforço individual e coletivo e diversos outros valores que, em conjunto, levam naturalmente ao progresso e à prosperidade.

Por outro lado, instituições negativas, como desconfiança do próximo, valorização do mínimo esforço, da “esperteza”, da malícia e da má-fé; a cultura do “levar vantagem em tudo”; a cobiça da propriedade alheia, o descompromisso com a palavra dada e com as obrigações assumidas, tudo isso, em conjunto, conduz à desagregação e ao permanente conflito social, de onde nascem a corrupção generalizada e o desincentivo ao empreendedorismo, seja ele individual ou coletivo. Ninguém confia em ninguém, todos querem prevalecer sobre todos e, como consequência, a sociedade definha e empobrece.

⁴⁰ O norte-americano Douglass North recebeu o Prêmio Nobel de Economia graças ao revolucionário trabalho que desenvolveu, no qual atribui o sucesso ou o fracasso das nações não a fatores econômicos ou a riquezas naturais, mas sim às suas instituições.

Em vista disso, somente com o fortalecimento de processos democráticos, através de gestões participativas⁴¹, será possível encontrar caminhos que levem à sustentabilidade institucional, ao crescimento econômico com justiça social, à equidade de gênero, aos direitos humanos e à preservação ambiental.

Por outro lado, para que as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável possam ter eficácia (atinjam seus objetivos), é imprescindível aos Municípios a observação do disposto nos instrumentos jurídico-legais existentes, a começar pela Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal e tantos outros citados no item 5.3.3.7, além do conhecimento das diretrizes técnico-políticas e das normas que orientam, nos níveis nacional e estadual de governo, programas de interesse da sociedade local. Esses instrumentos ligados aos elementos do planejamento e da gestão municipal participativa aumentam as possibilidades de sucesso da proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios e, por isso, devem servir de “guia mestra” nesse processo, estando presentes em todas as fases determinadas na estrutura organizacional e no procedimento subsequente para administrá-la.

Assim, como é fundamental que a sociedade utilize os recursos e os instrumentos econômicos, sociais, ambientais disponíveis de forma eficiente, é igualmente importante que busque assessoria externa, quando necessário, para obtenção de recursos técnicos e financeiros, fundamentais para o processo de desenvolvimento.

Também na perspectiva do desenvolvimento sustentável, a produção sistemática de conhecimentos científico-tecnológicos é essencial à avaliação das condições atuais e perspectivas futuras e, logo, na formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento a longo prazo.

O propósito do desenvolvimento sustentável é alcançar uma capacidade tecnológica, mediante uma ambiciosa política de Ciência e Tecnologia (C&T), comprometida com a construção das bases técnicas e científicas requeridas pela sustentabilidade social, ecológica, econômica, espacial, política e cultural. Essa sustentabilidade do desenvolvimento demanda ações estratégicas e investimentos em diversos setores. Ciência, tecnologia e educação, além de essenciais para a necessária internalização dos valores éticos da sustentabilidade e a apropriação de conhecimentos técnico-científicos, permitem compatibilizar seus fins com padrões desejáveis de integração competitiva na economia mundial.

Nos países sem capacidade de inovação, a dependência científica e tecnológica representa gastos progressivos com a importação de conhecimento, que se traduzem em pesado desequilíbrio do balanço de contas correntes e/ou da balança comercial, via pagamento de importações, de *royalties* ou de remessas de lucros de empresas que se instalam para atender

⁴¹ A gestão participativa é objetivo deste estudo; está descrita no item 3.3.5, do Capítulo 3, e é discutida no item 5.4.1, deste capítulo.

ao mercado interno. Implica também, freqüentemente, adoção de tecnologias inadequadas às especificidades locais, regionais ou culturais, com todos os problemas daí decorrentes.

Assim, nesta era do conhecimento, da informação e de redes, mesmo que de forma modesta, os Municípios devem se preocupar com políticas que incentivem a formação de convênios com instituições públicas ou privadas ou com a criação de centros de estudos e pesquisas das potencialidades locais e regionais, além de criarem incentivos para as empresas qualificarem os seus trabalhadores. Devem também mobilizar recursos, tanto por parte de fontes nacionais quanto internacionais, para aprenderem a utilizar e a adaptar as tecnologias mundiais às necessidades locais e a executarem investimentos em educação secundária e na investigação universitária. “O sucesso depende do encorajamento à inovação, à obtenção de qualificações e do acesso às novas tecnologias” (PNUD, 2003).

Desta forma, os segmentos definidos pela relação dos indicadores descritos dependem desses três últimos segmentos para que suas ações sejam efetivadas e seus objetivos atingidos, ou seja, são recursos que auxiliam na evolução do processo e ajudam a respeitar as restrições, realizando mais ações e com melhor aproveitamento.

É importante também que ao analisar os indicadores relacionados, os Municípios, representados por seus técnicos, não esqueçam das condições prévias definidas no item 5.2 deste capítulo, as quais determinam o conceito de desenvolvimento integrado e sustentável, consideram o Município como um sistema aberto e alertam para a importância de se ter uma visão sistêmica em um processo de desenvolvimento.

O próprio conceito de desenvolvimento sustentável adotado na pesquisa (item 5.2.1) traz implícita a questão do Município como um sistema aberto quando se caracteriza pela “capacidade permanente de articulações seletivas por meio de adaptações e adequações em relação aos meios interno e externo que lhe são pertinentes”, assim como a questão da visão sistêmica dos diversos segmentos. Embora seja difícil relacionar o quanto cada segmento ou setor pode interferir no outro e, principalmente, mensurar o quanto se possa ganhar com os investimentos realizados, decorrentes dessas interferências, não se pode esquecer que a relação sistêmica entre eles é real.

A solidez do segmento demográfico e sociocultural em uma sociedade pode tornar os indivíduos mais produtivos e conscientes e, dessa forma, o crescimento econômico implicará o desenvolvimento econômico com o uso racional do segmento ambiental. Porém, para isso, é preciso administrar o segmento econômico de forma adequada, por meio do uso de tecnologias que possam gerar os recursos para prover não só o consumo, mas também a qualidade de vida, tendo consciência de que as políticas ambientais podem restringir o desenvolvimento econômico.

Sabe-se, portanto, que os segmentos estão interligados; todavia, a discussão maior é a existência ou não de um ponto de equilíbrio entre eles. Durante décadas o segmento econômico foi privilegiado em detrimento do social e do ambiental, pois se acreditava que somente com um setor produtivo forte e atuante poderiam ser resolvidos os problemas sociais, uma vez que a remuneração, advinda do emprego de mão-de-obra, proporcionaria a satisfação das necessidades da população. Isso, de certa forma, não estava errado. Entretanto, foram esquecidos, nesse sistema, os valores de repartição e distribuição dos rendimentos advindos da produção, o que fez com que as diferentes classes sociais se tornassem ainda mais distantes, dando origem a graves problemas sociais, como a miséria e suas enormes conseqüências. Foram esquecidos também os valores ambientais, uma vez que se acreditava que na natureza tudo era infinito, ou seja, ela estava à disposição do homem para servi-lo infinitamente. Tal entendimento causou, também, grandes equívocos, uma vez que os graves problemas ambientais existentes hoje são decorrentes das imprudências cometidas no passado.

Saindo-se da trilogia dos segmentos econômico-social-ambiental e entrando na trilogia institucional-tecnológico-legal, percebe-se que as coisas não foram diferentes. A posição das instituições perante a sociedade sempre se deu de forma autoritária e hierárquica, e os privilégios de poucos se deram em desfavor de muitos. Os investimentos na área de tecnologia voltaram-se, primeiramente, para a defesa que, de certa forma, é “um mal necessário”; entretanto, esqueceu-se de favorecer o aproveitamento de conhecimento e recursos em benefício do próprio desenvolvimento e do bem-estar da população. O que dizer das questões jurídico-legais, cuja burocracia, entre outros males, impede a agilidade e a eficiência do cumprimento dos contratos e da coibição das ações predadoras e oportunistas.

O importante é que, em meio a tudo isso, foi preciso repensar os sistemas de produção, de consumo, de emprego de recursos, de distribuição, de preservação, de governabilidade e de legislação e, principalmente, a interferência e as conseqüências de uns sobre os outros. Por isso, ao se pensar em um processo de promoção do desenvolvimento local sustentável, certos valores não podem mais ser esquecidos, uma vez que a sociedade não tem mais condições de suportar suas conseqüências. Ainda que se defenda que um sistema econômico forte é uma mola propulsora em qualquer sociedade capitalista, os aspectos sociais e ambientais não podem mais ser relegados a planos inferiores. Da mesma forma, instituições sólidas e atuantes, com a participação da sociedade em suas decisões, contribuem não somente para o bem-estar social, mas concretizam grandes processos na promoção do desenvolvimento, calcados principalmente por investimentos em tecnologia e suportados por legislação forte e eficaz. São nessas questões que os Municípios precisam pensar se estiverem dispostos a promover o seu desenvolvimento de forma integrada e sustentável.

Assim, descritos os elementos e os indicadores que representam os critérios e feitos alguns comentários sobre a forma sistêmica do processo de desenvolvimento, passa-se à definição da estrutura organizacional proposta.

5.3.5 Definição da Estrutura Organizacional

Ordenando os elementos descritos nos itens anteriores é possível definir a estrutura organizacional, dividindo-a em cinco fases, como pode ser visualizado na Ilustração 14, a seguir.

Para que essa estrutura organizacional atinja o seu objetivo, é necessário que cada Município tome consciência da real necessidade de promover o seu desenvolvimento de forma organizada, integrada e participativa, visando ao desenvolvimento sustentável. Embora exista uma estrutura-padrão definida, salienta-se que cada Município deve conduzir o processo de acordo com sua realidade.

Para isso, a primeira etapa a ser realizada refere-se à **fase de preparação**, ou seja, o governo municipal estabelece os **trabalhos de organização e de infra-estrutura do processo** a ser posto em prática. Trata-se da decisão prévia sobre o que deve ser feito, quando, como e quem vai fazer. Define-se, neste momento, como o Município se mobilizará para organizar esse processo, quando isso será realizado, quais esforços serão despendidos e quem irá fazer parte de cada fase do processo, uma vez que toda a sociedade é convidada a participar. Busca-se, nesta fase, obter a concordância quanto aos propósitos do esforço, à extensão e ao grau de envolvimento dos atores do Município, às informações disponíveis, aos aspectos a serem contemplados, à forma e à frequência de divulgação de resultados e à definição e à origem dos recursos financeiros necessários para financiar o processo. A mobilização de todo o Município em torno dos seus objetivos é eficaz na obtenção das informações e na atração de investimentos e, além disso, possibilita alcançar um consenso que atenda aos interesses coletivos e não aos de grupos particulares. Uma vez obtidas essas definições, é possível passar para a fase seguinte.

A segunda etapa se refere à **fase de elaboração do planejamento estratégico do Município**⁴², ou seja, a definição do caminho que o Município como um todo deve seguir no processo de desenvolvimento, procurando atingir a eficácia da organização (fazer aquilo que deve ser feito). Fischmann e Almeida (1991) descrevem que o planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar os riscos. Lopes (1998, p.87) resume tudo isso quando diz que o planejamento estratégico “busca uma visão de futuro, a partir da realidade atual que nos permite evoluir dentro de condições pré-estabelecidas que capacitam a sociedade para enfrentar desafios e obstáculos, dentro de seus próprios termos, monitorando aqueles impostos de fora”.

⁴² Para tomar conhecimento da elaboração detalhada de um planejamento estratégico de cidades, desde sua metodologia e organização até seu processo de implantação, ver Lopes (1998).

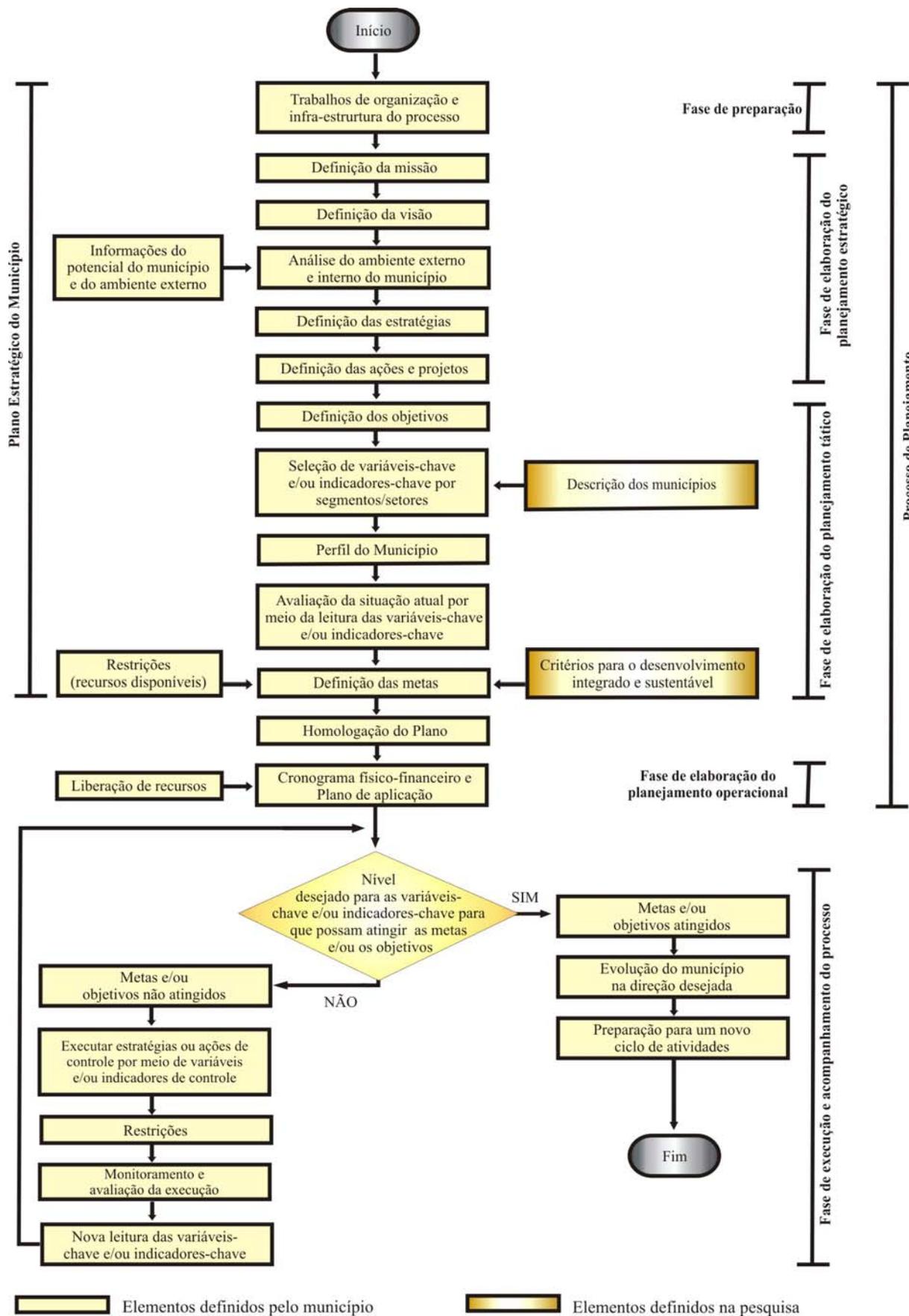


Ilustração 14 – Fluxograma da estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios. Fonte: o Autor.

Assim, na segunda fase é definida a missão (papel que desempenha o Município; razão para a sua existência ou qual a sua função) e a visão (descrição do Município sonhado; uma declaração de intenções; sua visão futura); são analisados os ambientes externo e interno do Município (conhecer, classificar e monitorar fatores externos e internos à administração municipal e julgar sua relevância e influência) para, então, serem definidas as estratégias (caminhos para alcançar a visão e esforços para atingir as metas), e as ações e projetos que devem ser executados, conduzindo o Município na melhor direção possível. Motta (2004, p.51) descreve que essas fases do planejamento estratégico “dependem mais da capacidade inventiva e criadora de novas possibilidades e visão do que da capacidade analítica ou intuitiva de perseguir caminhos já traçados”.

A terceira etapa se refere à **fase de elaboração do planejamento tático** que abrange o planejamento e o controle das decisões administrativas e operacionais, visando à eficiência da organização (fazer bem aquilo que está sendo feito). Nesta etapa é definido o detalhamento e a quantificação do caminho traçado no planejamento estratégico, ou seja, o que pode e o que precisa ser feito, definindo os recursos e as prioridades para a promoção do desenvolvimento local. É a fase de preparação para a execução.

Assim, nesta fase são definidos os objetivos (aspectos concretos que a organização deverá alcançar para seguir a estratégia estabelecida). Porém, para alcançar os objetivos, é necessária a “criação de indicadores de cumprimento de objetivos” (LOPES, 1998, p.163). Para isso, o presente estudo traz uma contribuição através dos Elementos da Descrição dos Municípios (item 5.3.3 deste capítulo). Com base nesta descrição, na realidade e na visão descrita, os Municípios, por meio de técnicos de diversas áreas, selecionam suas variáveis-chave e/ou indicadores-chave, divididos em seus respectivos segmentos e setores e, com isso, traçam o Perfil do Município desejado, descrito no seu planejamento estratégico. É uma espécie de “retrato do Município”, representado pelas variáveis e/ou indicadores. Pela quantificação e leitura dessas variáveis e/ou indicadores é possível avaliar a situação atual do Município. Um bom diagnóstico não é somente necessário para definir ações corretas, mas leva diretamente à ação. É o ponto de partida para saber onde o Município quer chegar ou o que deve ser medido para atingir o sonho, o que se dará pela definição das metas (valores definidos dos objetivos a serem alcançados ao longo do tempo).

Para a definição das metas, esse estudo traz outra contribuição que são os critérios para o desenvolvimento integrado e sustentável (item 5.3.4 deste capítulo), representados por uma relação de indicadores, já citados na descrição do Município e também divididos em seus respectivos segmentos e setores, mas com comentários e descrições que podem auxiliar na definição dos valores das metas, uma vez que o plano não pode dispensar “a produção de dados ou as análises sistemáticas para as decisões” (MOTTA, 2004, p.51). Não se pode esquecer que, paralelamente à análise dos indicadores, devem ser levadas em consideração as restrições existentes no Município, impostas pelos recursos disponíveis, quer sejam

econômico-financeiros, humanos, culturais, sociais, ambientais, tecnológicos, institucionais ou jurídico-legais, uma vez que tais restrições definirão o quanto é possível aproximar as metas do nível desejado.

O conjunto formado pelas três fases acima descritas – de preparação, de planejamento estratégico e de planejamento tático – constitui o **Plano Estratégico do Município**, que nada mais é, segundo Borja e Castells (1996, *apud* LOPES, 1998, p.108) que “um projeto do Município que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas, estabelecendo um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais”. Por isso, acrescentam eles, “o processo participativo é prioritário para a definição do conteúdo, uma vez que dele dependerá a viabilidade dos objetivos, ações e projetos propostos”, assim como a própria homologação desse Plano.

A quarta etapa se refere à **elaboração do planejamento operacional** na qual, com base na liberação de recursos por prioridades dos projetos definidos, é determinado o cronograma físico-financeiro e os planos de aplicação, a fim de executar e acompanhar o processo. As prioridades dos projetos devem se dar pelo grau de exequibilidade e de suas inter-relações sequenciais e instantâneas, ou seja, a sinergia entre os projetos que podem ser executados e a sua seqüência de implantação, uma vez que os projetos podem estar em estágio de Execução, em Carteira, em Projeto, em Estudo e a Desenvolver, como visto no item 5.3.1, deste capítulo. Assim, a transição entre o nível estratégico, o tático e o operacional é exatamente para chegar aos projetos especificamente, aos recursos necessários, aos planos de aplicação, para, então, começar a execução propriamente dita.

Somando essa quarta etapa ao Plano Estratégico do Município, encerra-se o **Processo de Planejamento do Município**. O resultado desse processo, de acordo com Borja e Castells (1996, *apud* LOPES, 1998, p.108) “não é uma norma ou um plano de governo, senão um contrato político entre instituições públicas e a sociedade civil”. Por isso, a fase posterior à homologação do Plano, a de execução e acompanhamento do processo, “é tanto ou mais importante que o processo e aprovação consensuais” (*idem*). Lopes (1998, p.108), lembra “que a simples realização das ações e projetos não quer dizer que os objetivos tenham sido alcançados” e, por isso, “é preciso avaliar sempre se as modificações produzidas alcançaram os objetivos propostos”. Para isso, acrescenta o autor, “o Plano tem que especificar normas e índices concretos para sua avaliação clara e definida da nova realidade alcançada”. Desta forma, a execução e o acompanhamento do processo poderão indicar a necessidade de modificações e adaptações por meio de políticas ou ações de controle.

Assim, a quinta e última etapa se refere à **fase de execução e acompanhamento do processo**, quando se inicia a execução propriamente dita e o acompanhamento com intenção de comparar a situação existente no Município – a qual foi realizada através da leitura das variáveis-chave e/ou indicadores-chave selecionadas para o Perfil do Município – com os

objetivos e as metas projetadas, para concluir se o caminho seguido (estratégia) está certo ou não, ou se os objetivos e metas são ou não viáveis. Quando essa comparação não trazer os resultados esperados, é necessário repensar os objetivos ou estratégias que não estão de acordo, e refazer a projeção das metas definidas ou, então, executar estratégias ou ações de controle, por meio de variáveis e/ou indicadores de controle, respeitando as restrições, até que a situação do Município atinja a meta estipulada. Quando essa meta for atingida, é porque o Município promoveu o seu desenvolvimento da maneira desenhada ou sonhada, descrita na visão, ou seja, a execução foi bem sucedida, extremizando (levando ao melhor resultado possível) as variáveis-chave e/ou os indicadores-chave para atingir metas e/ou os objetivos, o que significa que o Município está evoluindo na direção desejada e que aquele projeto pode ser finalizado. Com isso, um novo ciclo de atividades pode ser iniciado.

Então, resumindo as etapas descritas, pode-se dizer que os **elementos da descrição dos Municípios** relacionados na pesquisa, comparados com os **objetivos** definidos no Plano devem resultar no **Perfil do Município** desejado, sendo este traçado pela seleção de **variáveis-chave** e/ou de **indicadores-chave**, em seus respectivos segmentos e setores.

A satisfação do Município em relação a sua **missão e visão** poderá ser medida pela leitura dessas variáveis e/ou indicadores, onde cada um dos itens mede um grau de satisfação atingido ou que deve ser buscado (**objetivos e metas**). Assim, os resultados dessa leitura demonstram a situação atual das variáveis-chave e/ou indicadores-chave do Município.

Os resultados obtidos, quando comparados com as **metas** fixadas pelo Município, vão gerar o **nível desejado para as variáveis-chave e/ou indicadores-chave**, os quais poderão ser extremizados ou não, definindo, assim, o atingimento ou não das metas e/ou dos objetivos traçados para a evolução do Município. Em caso positivo, se as metas e/ou os objetivos foram atingidos, então o Município evoluiu na direção desejada. Caso contrário, é necessário executar estratégias ou **ações de controle**, as quais serão executadas pela manipulação de **variáveis de controle** e/ou **indicadores de controle**, respeitando as possíveis **restrições**, com o objetivo de obter os resultados fixados, por meio de novas leituras.

As **ações de controle**, com suas respectivas variáveis de controle e/ou indicadores de controle, indicam a necessidade de modificações e adaptações nas ações e projetos priorizados, ou seja, correções e adaptações dos desvios das metas desejadas, e serão acionadas até que o desenvolvimento sonhado pelo Município aconteça.

Pode ser que essas ações de controle sejam acionadas constantemente, uma vez que, em função dos objetivos e das metas já atingidas, novas metas possam fazer parte do processo, o que faz com que o Município passe a buscar incessantemente o seu desenvolvimento. Caso isso ocorra no sentido de buscar melhorias em todos os seus segmentos e setores, de forma integrada e sistêmica, haverá a preparação para um novo ciclo de atividades. Por esse motivo,

vale lembrar a importância da administração continuada deste processo, a qual será discutida no próximo item deste capítulo.

Pode-se exemplificar o processo de desenvolvimento, com o uso da estrutura organizacional proposta anteriormente, utilizando-se de apenas um indicador-chave (por exemplo, a taxa de escolarização). Se a leitura desse indicador-chave mostrar que o seu valor é compatível com o objetivo definido ou a meta estipulada, então não há necessidade de novas ações, naquele momento, em relação a ele. Porém, se, por exemplo, a meta estipulada for aumentar em 50% o número da população infantil e juvenil que frequenta as escolas no Município no período de dois anos, então será necessário executar estratégias ou ações de controle, que acionem as variáveis e/ou indicadores de controle para atingir essa meta como, por exemplo, aumentar o número de escolas no Município ou na área rural do Município, aumentar o número de professores, entre outras, respeitando as possíveis restrições (verbas disponíveis, espaço físico, professores qualificados, entre outras). Essa manipulação de variáveis de controle deve acontecer até que o Município atinja sua meta.

Esse processo deverá se repetir com todas as variáveis-chave e/ou indicadores-chave até que todas as metas sejam atingidas, fazendo com que o Município evolua na direção desejada. A consecução dessas metas não significa o fim de um processo; mais que isso, é a preparação para um novo ciclo de atividades, o que garante a continuidade do processo ao longo do tempo, buscando melhorias cada vez mais acentuadas para a comunidade.

Assim, com a estrutura organizacional proposta, parte-se para a definição de um procedimento para administrá-la, acreditando-se que somente uma gestão descentralizada e democrática – na qual os cidadãos têm direito à informação e à participação nas decisões públicas – permitirá, com o auxílio do controle conjunto da longa trajetória desse processo, que os Municípios atinjam o desenvolvimento de forma integrada e sustentável.

5.4 PROCEDIMENTO PARA ADMINISTRAR O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MUNICÍPIOS

As características do mundo contemporâneo, sobretudo pela sua complexidade, provocam a ocorrência de mudanças cada vez mais difundidas, persistentes e velozes. Tais mudanças dão origem a incertezas e ambigüidades que, a todo instante, desafiam a capacidade de adaptação das organizações e, por isso, o modelo burocrático presente na administração pública deve se adequar para lidar com esse contexto, tornando-se competente para realizar as mudanças necessárias na administração municipal para fazer frente àquelas características.

Para se desenvolver de forma sustentável, conforme citado nos capítulos anteriores, é necessário que os Municípios organizem esse processo de modo intencional e não apenas casual; que o futuro seja pensado e construído de forma orientada, integrada, planejada e

participativa, visando à construção de uma sociedade justa e estruturada. Neste sentido, este estudo propôs, anteriormente, uma estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios, e, agora, propõe um procedimento para administrar esse processo ao longo do tempo, definindo quem são os atores do processo e o que cabe a cada um deles. Geram-se, dessa forma, novas possibilidades para a gestão pública municipal, utilizando velhos e novos paradigmas, capazes de promover o desenvolvimento integrado e sustentável para os Municípios brasileiros.

Esse procedimento revela a intenção de significar uma diferença ou uma nova visão da administração local integrada e, portanto, procura mudar as relações do governo com sua comunidade, ou seja, deve significar mudanças substanciais em relação às práticas correntes, mas dando um sentido de direção para a administração municipal, de forma a propiciar um desempenho comparativamente mais eficiente e eficaz nas formas de promoção do desenvolvimento local.

Assim, considerando-se que as administrações municipais são entidades em constante interação dinâmica com o ambiente em que se encontram, cabe refletir, dentre outras, sobre as mudanças organizacionais pelas quais elas vêm passando em decorrência do ambiente em que atuam e da busca do desenvolvimento de forma sustentável.

5.4.1 Gestão Municipal Participativa

Conforme já discutido na fundamentação teórica (Capítulo 3, item 3.3.5), a gestão municipal participativa pode ser considerada uma importante ferramenta de gestão da modernidade e do desenvolvimento sustentável, pois seus aspectos diferem da concepção tradicional de gestão pública – o seu caráter democrático e participativo. Essa visão parte do princípio de que não é apenas o poder público municipal que administra. A participação da sociedade organizada, na concepção e execução da gestão, reforça a possibilidade de sucesso. Define-se essa participação, de um lado, como sendo o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, e, de outro, entre movimentos e organizações sociais que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos administrativos.

Para Jara (1996), a participação é essencialmente uma questão social a ser realizada por todos os grupos sociais, principalmente por aqueles que, costumeiramente, não chegam a influir nas decisões e ações que afetam os seus destinos, e não apenas uma questão estratégica do governo, ou das instituições envolvidas, como pensa a grande maioria. Segundo o autor, a participação na gestão pública é uma condição básica para enfrentar os problemas e vulnerabilidades que atingem os Municípios, para articular e criar parcerias entre o governo local e a sociedade civil, preparando as comunidades para o exercício da cidadania.

Gerir os bens e interesses de determinada sociedade, buscando a satisfação de bem-estar individual dos cidadãos e do progresso social, segundo a lei e a moral, deve ser objetivo dos administradores públicos em todas as esferas de governo (ALLESSI, 1999, *apud* MEIRELLES, 2001; CASTRO JÚNIOR, [200-]; MEIRELLES, 2001). Porém, isso não pode ser visto como algo de competência exclusiva do Estado, como alertam Bava (2000), Vaz (2000) e Reston (2004). Esses autores também concordam que não é mais possível pensar em administrar o desenvolvimento de um Município dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presentes, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular.

Franco (2000), que também compartilha dessa mesma linha de pensamento, argumenta que esse tipo de desenvolvimento necessita de uma política para promover a descentralização das decisões e dos serviços públicos, com a delegação de responsabilidade ao âmbito local. Acrescenta ainda que, com isso, o governo provavelmente provocará uma mudança de comportamento na sociedade civil, o que significará maior aproximação entre seus componentes, permitindo, dessa forma, a identificação das necessidades e provocando, também, um sistema de estímulo à criatividade e à auto-realização pessoal, fazendo despontar entre os membros da comunidade sua verdadeira vocação. Para o autor, essa mudança de conduta, mais participativa, resultará em mudanças de demandas, organização das pessoas e até de estilo de vida. Segundo ele, isso é uma metodologia – um caminho que deve ser percorrido pela comunidade, em busca da qualidade de vida e da participação democrática nos destinos de seu Município ou região.

Vergara (2004), corroborando os enfoques anteriores, descreve que não é de hoje que a tradicional pirâmide hierárquica tem sido enfraquecida por novos formatos organizacionais, na busca de reduzir barreiras que separam a organização de seu ambiente, bem como as que separam suas áreas internas. Segundo a autora, ganham destaque as relações horizontais com redução dos níveis hierárquicos e as estruturas em rede; têm crescido a formação de equipes multifuncionais com elevado grau de autonomia, assim como a decisão levada cada vez mais perto do cliente cidadão; exercita-se a capacitação das pessoas nas organizações, bem como o compartilhamento de poder e, com tudo isso, amplia-se o conceito de delegação.

Assim, na perspectiva do desenvolvimento moderno, o primeiro passo para um mundo melhor e mais humano só é concebido com o comprometimento de todos – governo, sociedade civil e setor privado. Os estudos comprovam que a ação conjunta de todos os atores sociais é que trará os resultados de que a sociedade necessita e, por isso, a essência da participação reside não apenas na capacidade de influir e tomar decisões, mas em atuar efetivamente na gestão de planos, programas e projetos.

Desta forma, Benevides (1994, *apud* COMASSETTO, 2000) afirma que expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa, o que se traduz

também em exigências por maior participação política. O problema é que a democratização em nosso País depende, neste sentido, das possibilidades de mudanças nos costumes e nas “mentalidades”; afinal, está-se tratando de uma sociedade marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio.

Jara (1996) lembra que cabe ao Estado o papel fundamental de estimular os processos participativos e, para isso, precisa criar espaços de diálogo e participação que permitam incorporar os cidadãos na esfera da tomada de decisão. Para o autor, não adianta falar de participação social sem o estabelecimento de canais que os concretizem e, neste sentido, a participação social diz respeito a um método de governo baseado num novo contrato social que significa o relacionamento democrático de vários atores: o Estado, o governo estadual e municipal e as diversas entidades que integram a sociedade civil. Mas tal responsabilidade também depende muito da qualidade política, de valores e concepções, de autoridades, lideranças, técnicos e funcionários.

McLagan e Nel (2000, p.278; p.281) descrevem que “à medida que os níveis de conhecimento e de escolaridade aumentam, o povo passa a ambicionar ter um poder de decisão que afete suas vidas, provocando com isso, uma nova onda de rompimentos políticos”. Mas, acrescentam eles, “não é provável que os líderes e as instituições existentes, afundados em um mar de autoritarismo, abandonem seus privilégios sem resistência”, e complementam que, “é um absurdo que as interações dos políticos ainda estejam baseadas nas premissas adversas e exclusivas do controle autoritário”.

Para os referidos autores, “as pessoas que são eleitas para cargos políticos ficam, com frequência, paralisadas pela visão de curto prazo imposta pela conveniência política”. Por isso, “o exercício participativo da autoridade em nível local será bem sucedido ou fracassará, dependendo da habilidade dos governos locais de solucionar tais questões”, mas, para os governos locais se tornarem um veículo de aproximação entre eles e povo, é fundamental que rompam com sua “tradição de burocracia e de hierarquia”. Como já dizia Thomas Jefferson (*apud* BYRNS; STONE, 1997, p.51), “o governo melhor é o que governa o mínimo”.

Vaz (2000 p.1) também adverte que a construção de um modelo de gestão municipal que privilegie uma relação com a sociedade baseada na circulação de informações, na corresponsabilização e no controle social das ações do governo, requer uma série de mudanças nas práticas de gestão normalmente adotadas pela tradição política brasileira. Segundo o autor, “é necessário criar possibilidades de maior participação popular em todo o processo de gestão, desde a formulação das políticas até sua avaliação”. Ou seja, é preciso “tirar dos governantes e dos técnicos da prefeitura o monopólio de determinar os rumos das políticas públicas no Município”. Este é um dos grandes desafios a serem enfrentados pela sociedade e pelas políticas que promovem o desenvolvimento sustentável.

A resistência a essas mudanças e ao fato da aparente perda de poder pelos governos municipais tem sido um dos maiores entraves à gestão participativa, e isso pode ser comprovado em Comassetto (2000, p.156), quando ele analisa a percepção dos Prefeitos de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais, considerando o conceito de democracia participativa, no contexto do desenvolvimento sustentável. O autor constatou a existência de apenas “um certo número de Prefeitos que acreditam na necessidade da participação efetiva da sociedade [...] no processo de formulação, gestão e análise das políticas públicas em âmbito municipal”.

Villasante (1995) também acredita que a participação cidadã é possível, hoje, quando há vontade política para isso. Mas, acrescenta ele, é preciso também que haja realmente interesse da sociedade, porque somente com isso, se conseguem coisas concretas como fruto dessa participação. Genro (*apud* MUSSOI, 1998), enfatiza a necessidade de criar um novo centro decisório, o qual, juntamente com o poder executivo e o legislativo, democratize efetivamente as ações políticas e integrem os cidadãos comuns ao novo espaço público.

Bava (2000) e Vaz (2000) deixam claro que a mobilização de todo o Município em torno de seus objetivos é eficaz para promover o desenvolvimento e possibilita alcançar um consenso que atenda aos interesses coletivos e não aos particulares. De acordo com Lucas (1999), um governo que elabora objetivos em conjunto com a sociedade faz uma política de melhor qualidade e, quanto maior a governabilidade decorrente de boa atuação política, mais factível torna-se o desenvolvimento local.

Outros autores argumentam ainda mais nesta linha, quando escrevem que a enorme complexidade física, econômica e social do Município, aliada à certeza de que a promoção do desenvolvimento envolve fenômenos político-institucionais, econômico-financeiros, socioculturais, ambientais e tecnológicos, conduz a que nenhum ator de per si, nem mesmo os governos, tenha condições de produzir e conduzir um processo de desenvolvimento com a visão abrangente, a qualificação de análises e conclusões, e o grau de exequibilidade que se procura alcançar. “Somente através da ampla participação dos atores diversos, formadores da sociedade [...], será possível alcançar um momento substantivo, com potencial integrador sobre uma extensão territorial definida” (LOPES, 1998, p. 104).

Assim, com base nessas e noutras contribuições que contrariam todo e qualquer sentimento de autoritarismo, privilégio, resistência e exclusão, ainda existentes nas sociedades modernas, e que reconhecem a dificuldade de adequação, tanto do poder público quanto da sociedade civil, à nova realidade de gestão participativa que se apresenta, este estudo se alicerça para propor a definição dos atores e respectivas competências em cada uma das fases da estrutura organizacional proposta, conforme demonstrado na Ilustração 15, a seguir.

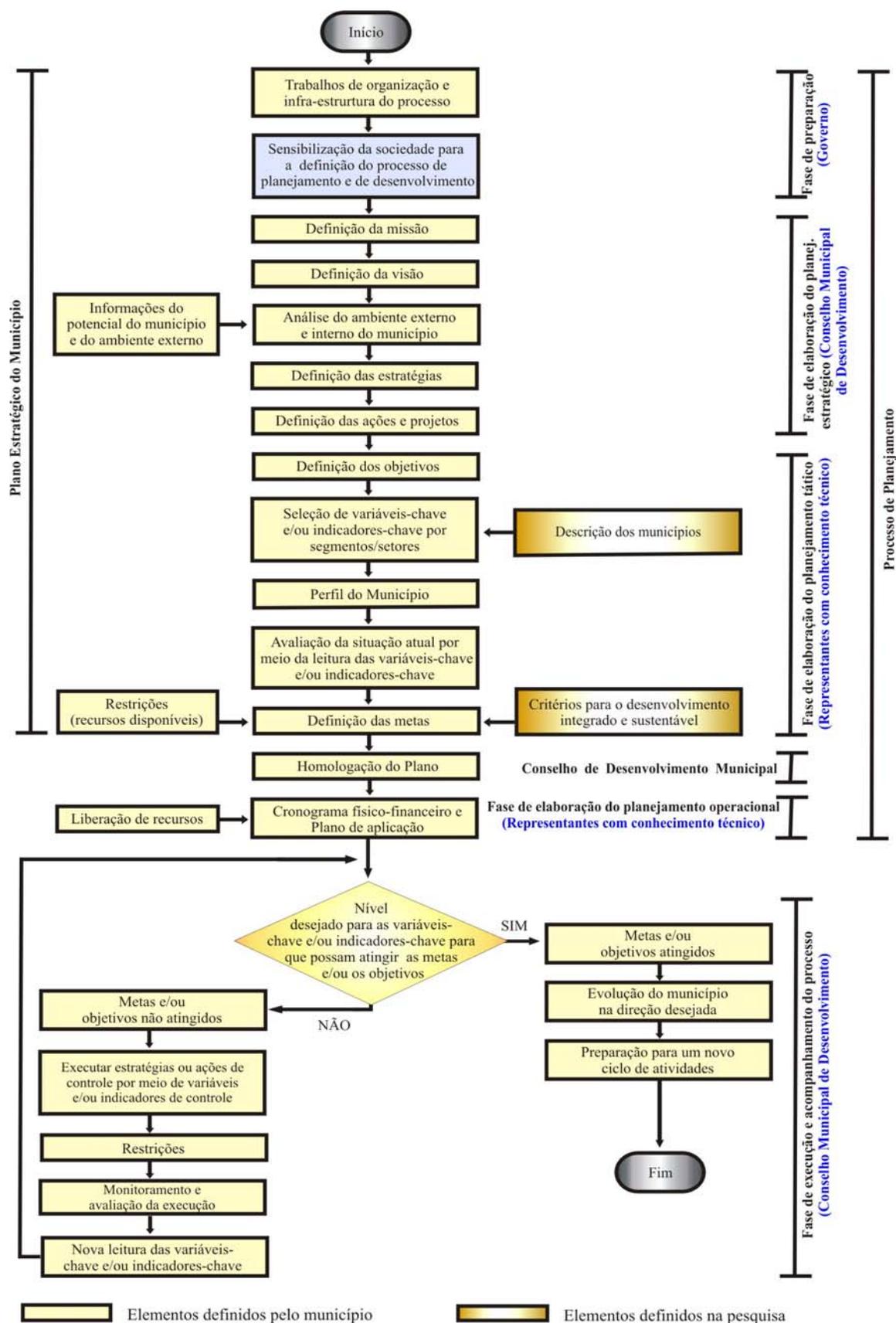


Ilustração 15 – Fluxograma da estrutura organizacional: definição dos atores responsáveis pelas ações como procedimento para administrar o processo de desenvolvimento de Municípios. Fonte: o Autor.

A primeira etapa, que se refere à **fase de preparação** para o processo de promoção do desenvolvimento de Municípios, fica a cargo do **governo municipal** (Poder Executivo e Legislativo), uma vez que cabe a ele o papel de incentivar, mobilizar e coordenar esforços que visem à prática de uma gestão municipal competente. Nesta fase são iniciados os trabalhos de organização e infra-estrutura do processo e a sensibilização da sociedade para a importância da gestão participativa no processo de planejamento e de desenvolvimento do Município.

Na fase de organização, em uma gestão participativa, é extremamente importante a definição inicial dos atores ativos em cada fase de elaboração do processo. A complexidade e a extensão do Município obriga a convocação de atores sociais envolvendo um amplo espectro da sociedade, ou seja, todos os cidadãos devem ser chamados a participar do processo, contribuindo com a visão que eles têm em relação ao Município e o que sonham para ele. Lopes (1998, p.115) salienta que essa é uma fase que exige tempo e um grande esforço por parte dos organizadores, em função das dificuldades normais de relacionamento das lideranças locais, da confiabilidade do processo a ser desenvolvido, do desconhecimento dos problemas do Município e da própria descrença com relação ao trabalho participativo. Em função disso, acrescenta o autor, “será necessário buscar coalizões políticas, desenvolver interesses comunitários e criar uma dinâmica de grupos, em um ambiente, muitas vezes, caracterizado por desconfianças mútuas e interesses conflitantes”.

É importante salientar que para cada Município o esforço de organização terá características próprias, mas, em todos eles, o processo dependerá da conquista das lideranças ativas, conscientes da validade e da utilização da estrutura organizacional e do procedimento subsequente, os quais visam à promoção do desenvolvimento, de forma integrada e sustentável. É preciso ter consciência de que será necessário definir quais serão os atores-chave ou ativos, e essa definição exige julgamentos claros entre a intenção de uma máxima participação e a praticabilidade exigida na fase de elaboração. A característica principal a ser usada na definição desses atores é a sua capacidade de ação na sociedade. É claro que o nível de participação será expandido ou diminuído em cada fase, conforme as necessidades de definições consensuais e factíveis, mas é preciso definir um núcleo básico de participantes que deverá estar atuante praticamente durante todo o processo e que constituirá o **Conselho Municipal de Desenvolvimento**⁴³.

A segunda e a quinta etapa, que se referem, respectivamente, à **fase de elaboração do planejamento estratégico** e a **fase de execução e acompanhamento do processo**, além da homologação do Plano Estratégico do Município, ficam a cargo do **Conselho Municipal de Desenvolvimento**. Na primeira fase referida, os representantes desenham o Município desejado pela sociedade, definindo a missão e a visão, analisando o ambiente externo e interno do Município e definindo as estratégias, as ações e os projetos. Depois de homologarem o Plano, participam da sua execução através do seu monitoramento e avaliação

⁴³ Maiores detalhes sobre esse Conselho serão discutidos no item 5.4.1.1, deste capítulo.

e, com isso, acompanham se o processo de desenvolvimento do Município está no rumo almejado ou sonhado.

A terceira e a quarta etapa, que se referem, respectivamente, à **fase de elaboração do planejamento tático** e à **fase de elaboração do planejamento operacional**, devem ficar a cargo de **representantes da sociedade que possuam conhecimento técnico dos diversos setores** relacionados na Descrição dos Municípios. São fases do processo de planejamento que exigem definição dos objetivos, metas, cronograma físico-financeiro e planos de aplicação, o que requer o detalhamento e a quantificação dos recursos disponíveis e dos diversos setores existentes no Município, representados pela definição das variáveis e/ou indicadores e, por isso, demandam conhecimentos específicos dessas áreas, o que torna necessário delimitar a escala de participação da população nas decisões.

Esses representantes podem ou não fazer parte do Conselho de Desenvolvimento ou dos próprios Conselhos Setoriais já existentes nos Municípios, desde que tenham conhecimento técnico das referidas áreas para tomarem decisões que serão fundamentais na promoção do desenvolvimento do Município. Deverão auxiliar o Conselho de Desenvolvimento também na última fase, no que se refere à indicação de variáveis e/ou indicadores de controle.

Dada a complexidade dessas fases de elaboração, também poderão ser utilizados técnicos contratados através de uma consultoria externa, principalmente para a resolução de problemas específicos em que haja deficiências em nível local. Mas, na opinião de Lopes (1998, p. 127), “a situação ideal é a formação de uma equipe local permanente, assessorada por uma consultoria externa experiente na metodologia e capaz de recrutar especialistas específicos para os assuntos determinados”.

Assim, em função da estrutura proposta, a ação conjunta dos atores sociais que representam o Conselho de Desenvolvimento é fundamental para definir e administrar as políticas de desenvolvimento, que devem ter por base a vocação local e a perspectiva que o próprio Município tem em relação ao seu desenvolvimento, ou seja, o que eles querem em termos de desenvolvimento local. Decidido isso, os representantes da sociedade com conhecimento técnico podem fazer as definições necessárias e as escolhas em relação às variáveis e/ou aos indicadores que melhor se adaptem às suas necessidades, apoiando-se nas descrições e definições deste estudo, para então, juntos com a sociedade, promoverem o desenvolvimento do Município.

Porém, para assegurar a mais ampla participação e integração dos atores públicos e privados no processo, é preciso estabelecer um Programa de Comunicação a ser desenvolvido durante todas as fases (de elaboração, execução e acompanhamento) do processo. Isso permitirá criar um ambiente aberto, produtivo, e permitirá que os consensos obtidos nos grupos atuantes nas diversas fases sejam referendados e incorporados pelo maior número possível de atores da sociedade (LOPES, 1998).

Portanto, este processo deve ser administrado de forma que a sociedade possa tomar parte das decisões e também se sentir responsável e comprometida com o direcionamento do desenvolvimento do Município. A garantia da legitimação do processo deve advir da vontade da comunidade (pela participação representativa), das lideranças constituídas e das autoridades, de forma competente, por meio de passos, etapas, momentos, discussões, intercâmbios e sensibilizações, desenvolvendo em todos uma cultura de tomada de decisão, valorização das experiências e dos conhecimentos já existentes.

O importante é que a comunidade tenha consciência de que, para a solução dos problemas do desenvolvimento, é preciso definir até onde se quer chegar. A identificação desse horizonte fará com que a escolha e a implementação das metas e das políticas de controle no Município evoluam ou desenvolvam-se na direção desejada, com efetiva comunicação entre os tomadores de decisão e o público em geral. Se não identificarem claramente aquilo que pretendem atingir, dificilmente conseguirão impor um ritmo, manter o entusiasmo ou medir o progresso realizado.

5.4.1.1 Conselho Municipal de Desenvolvimento

O Conselho deverá constituir um sistema ativo de representação da sociedade, englobando, normalmente, dirigentes ou membros de instituições representativas de um extenso número de cidadãos, definidas seja por especialidade, seja por classes sociais, seja por órgãos locais, seja por instituições privadas ou públicas, por organizações não governamentais, por órgãos da administração municipal e pela participação direta do Poder Executivo e Legislativo, com o entendimento de que seus membros não serão os responsáveis diretos por toda a gestão do processo, mas deverão participar ativamente do Conselho.

Essa participação é de suma importância, pelo fato de alguns Vereadores e Prefeitos entenderem que deve haver limites na atuação dos Conselhos, pois, segundo Comassetto (2000, p. 112), principalmente os Prefeitos “temem pela perda do poder ou do comando do processo administrativo municipal”. Esse fato se deve em relação aos Conselhos Paritários de Gestão de Políticas Públicas, formalizados após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses Conselhos são formados por representantes do poder público, na proporção de 50% de seus membros, e por representantes da sociedade civil, também na proporção de 50% dos membros; eles permitem a participação direta da população na discussão, elaboração e execução das políticas públicas, nos Municípios (COMASSETTO, 2000). Adverte-se, porém, que a proposta em relação à criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento é que ele seja um órgão propositivo e não executivo, como os Conselhos Setoriais.

A questão fundamental, neste caso, é a compreensão por parte dos dirigentes municipais, da importância de abrir as estruturas estatais de planejamento e gestão à sociedade, para que se possam criar processos democráticos de co-gestão. Aceitar, segundo Fleury (2004, p. 112),

“que dividir poder não diminui o poder do governante, mas sim o multiplica”. Para a autora, essa é a “base da geração de governabilidade local, requerida na transformação da gestão de estruturas tradicionalmente comprometidas com o clientelismo e a corrupção” (*idem*). Vale a pena destacar que cada uma das atribuições e competências dentro do Conselho devem ser bem definidas, para que a atuação desse órgão se dê dentro de uma relação de harmonia e independência entre os Poderes, o setor privado e a sociedade organizada. Serão mais complexas nos grandes e médios Municípios e simples nos pequenos.

Sugere-se, inclusive, que os representantes dos Conselhos Setoriais façam parte do Conselho de Desenvolvimento, uma vez que representam os diversos setores do Município (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transportes, política urbana, promoção do desenvolvimento econômico, orçamento, entre outros) e conhecem a realidade e os problemas locais.

Segundo o IBGE (2003), esses conselhos representam atualmente um grande número de órgãos colegiados instituídos não apenas em áreas de governo onde são obrigatórios por lei, mas também pela sua ainda lenta, mas gradual, disseminação por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los (direitos dos índios, idosos, negros, mulheres, entorpecentes, deficientes, defesa civil, esportes, lazer, saneamento, entre outros), demonstrando, com isso, certo descrédito nas formas de representação tradicionais e/ou a crença de que essas representações são insuficientes, o que reforça ainda mais a importância da participação da população na gestão de seus problemas.

O importante é que o Conselho Municipal de Desenvolvimento possua uma representação interdisciplinar e não se torne um elemento de ação político-partidária, e que, além de propiciar a participação da sociedade – permitindo um grau maior de acerto, baseado em consensos –, possa também propiciar a continuidade das ações e das políticas, para além da duração dos mandatos eletivos. Com o Conselho, o direcionamento da evolução continuará o mesmo, a não ser pelos ajustes naturais e necessários em função do momento e das exigências existentes no ambiente.

Em função da necessidade de se organizar, de forma eficiente, os sinergismos gerados pelo comprometimento de todos – governo, sociedade civil e setor privado, em conjugação com a mobilização de recursos técnicos e gerenciais adequados –, é preciso estabelecer uma estrutura organizacional para o Conselho, para a qual se propõe uma composição com elementos fixos e variáveis.

A composição fixa é representada por conselheiros, escolhidos pela sociedade a partir de um universo de lideranças interdisciplinares ativas da sociedade em que todos os membros têm o mesmo grau de responsabilidade e de envolvimento na promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável, conduzindo as funções atribuídas ao Conselho na estrutura

proposta. Entende-se que a composição fixa não deve ser definida por hierarquias – o que caracterizaria uma ação de controle sobre o órgão – mas, sim, por uma rotatividade entre os conselheiros que conduzirão os trabalhos ao longo do processo, atingindo, com isso, o objetivo principal da gestão participativa, que é a participação máxima dos atores-chave.

Os conselheiros devem representar o governo local (Poder Executivo e Legislativo), o setor privado e os vários segmentos e setores da sociedade. Seu número deve ser proporcional ao tamanho de cada Município e ao interesse da sociedade de se engajar nesse projeto. No Conselho, as pessoas têm poderes deliberativos e consultivos, cuja função principal é a obtenção de consensos, capazes de validar o processo de desenvolvimento. É através desses conselheiros que se procura disseminar o conhecimento interdisciplinar e estabelecer um contexto de cooperação e entendimento, gerando expectativas corretas e capacidade de ação e realização em todo um universo de atores sociais.

A correta definição desses conselheiros é um dos pontos mais importantes para o sucesso do processo de desenvolvimento; daí a importância de esta escolha não se tornar uma ação político-partidária, mas sim uma definição aberta e democrática. É a difusão uniforme de conhecimentos e decisões que estabelecerá o arcabouço de entendimentos, conduzindo esforços individuais para um movimento conjunto de construção do desenvolvimento do Município.

A composição variável do Conselho deve contemplar ampla participação cidadã, devendo incluir instituições de representação da sociedade, sejam elas entidades e associações empresariais, comunitárias ou religiosas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações não governamentais, as instituições de ensino superior, os órgãos de mídia ou personalidades atuantes no Município. É imprescindível que tais representantes acreditem e concordem com o processo de desenvolvimento em discussão e que apoiem sua elaboração e implantação, ainda que não atuem constantemente.

A função principal da referida composição é ampliar o universo de participações alternativas no processo, buscando o consenso e o comprometimento do maior número possível de atores sociais, dando ampla visibilidade e intercomunicação com a sociedade. Podem, inclusive, constituir comissões especializadas ou multidisciplinares, que se reunirão por tempo limitado, durante as várias fases do processo, podendo ser recrutadas pelo Conselho sempre que for necessário. É nessas comissões que se realizam os mais importantes debates e discussões sobre o processo de desenvolvimento, e onde despontam os interesses, os corporativismos e os preconceitos, que têm de ser suplantados para a obtenção de consensos. Por isso, torna-se necessário que a composição desses grupos seja feita de forma cuidadosa e equilibrada, sendo a quantidade de membros, função dos resultados que se buscam alcançar, em contraposição às características intrínsecas das forças em ação no Município. Grupos mais

focados podem ter um número menor de membros, enquanto grupos genéricos beneficiam-se de um número maior (LOPES, 1998).

Assim, compete à composição variável do Conselho trazer informações, demandas, problemas, sugestões, entre outras contribuições que auxiliem na elaboração do processo de planejamento e fortaleçam a fase de execução e acompanhamento. Devem, porém, aceitar a metodologia de elaboração e a forma de execução propostas pelos conselheiros e principalmente difundir a visão e o andamento do processo em suas organizações e em suas áreas de influência.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento deve ser instalado no início dos trabalhos de planejamento e reunir-se com a maior frequência possível até o final da definição do Planejamento Estratégico, podendo, a partir de então, adequar essa frequência às fases decorrentes no processo de desenvolvimento, definidas na estrutura proposta. Essa fase de elaboração do planejamento estratégico é o ponto de contato mais próximo do processo de planejamento e de desenvolvimento com a sociedade. É o momento de articulação da participação cidadã para a construção no Município desejado; é quando resultará o maior número de propostas, para cada uma das suas fases, mesmo sabendo que somente algumas se classificarão como definitivas, a partir de uma metodologia que deve ser conhecida e previamente aceita. Deve-se alcançar, com isso, uma projeção externa e uma coesão interna que permitam gerar uma pressão social, capaz de assegurar o engajamento dos atores sociais na execução e no acompanhamento do processo.

O cuidado com as reuniões do Conselho é um dos pontos importantes para o sucesso do processo e para não desvirtuar o objetivo proposto; por isso, deverão ser realizadas em locais importantes ou significativos do Município, “em um ambiente cuidado e formal, apesar de dever se constituir em uma festa da cidadania”, como descreve Lopes (1998, p.121).

Assim, a gestão municipal participativa é um espaço privilegiado para o aprendizado de direitos e deveres dos cidadãos, pois permite reflexão, orientação e direcionamento dos caminhos para o desenvolvimento do Município. Nessa gestão, o Conselho é um órgão propositor ou indutor de planos e de defesa dos interesses da sociedade, sendo responsável também pelas interlocuções do governo, ou seja, é um co-adjuvante e homologador das decisões entre os diversos atores sociais. Neste caso, o que dele emana, com auxílio de instrumentos administrativos, legais ou de outra ordem, poderá ser executado. Seu objetivo maior é construir democraticamente uma visão de futuro para o Município e que, em conjunto com os técnicos especializados, possa torná-la realidade a partir da consecução de metas e objetivos.

Porém, para que esse processo aconteça não bastam apenas boas intenções. Sabe-se que a transição das práticas autoritárias para as participativas é uma transformação muito difícil e

que requer a mudança de todas as pessoas ao mesmo tempo. Mas, como descrevem McLagan e Nel (2000, p.254),

[...] o fato é que nenhum grupo conseguirá mudar se todos não mudarem juntos. A participação é dialética, o que significa que ela exige reciprocidade. Os dois lados devem administrar o poder e a responsabilidade funcional. Dessa maneira, cada indivíduo envolvido no processo tem que lidar com mais coisas além de sua própria mudança. Cada um deve também aceitar que os outros não são perfeitos e que eles podem retroceder à medida que atravessam os altos e baixos do processo de mudança.

Desta forma, a sociedade não pode esperar que os governantes tornem-se líderes participativos perfeitos, assim como os governantes também não esperam que a sociedade demonstre, de imediato, iniciativa e disposição para novas tentativas. Afinal, o legado da falta de confiança que os anos de autoritarismo, privilégios e exclusão deixaram, afeta o comportamento e a aceitação de riscos dos dois lados. O sucesso dessas mudanças depende do esforço mútuo dessas partes, do seu compromisso com a participação e a confiança no longo prazo. Dependem, assim, do entendimento, da assimilação e da maturidade da sociedade para aceitar a importância desse processo. Mas fica claro que os governos locais têm a responsabilidade maior de iniciar as mudanças necessárias para essa transição, com o objetivo de alavancar o processo desejado.

Assim, com a proposição da estrutura organizacional e do procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento de Municípios, espera-se contribuir para a promoção do seu desenvolvimento, de forma integrada e sustentável e que, futuramente, com a sua aplicação, ela se torne uma verdadeira ferramenta para administrar diferentes alternativas de desenvolvimento, subsidiando as tomadas de decisão por meio de gestões participativas, e contribuindo para a busca de soluções para os problemas do desenvolvimento de Municípios brasileiros.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

Este capítulo apresentou a proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios. Para isso, primeiramente foram definidas algumas condições prévias, tais como a definição do conceito de desenvolvimento integrado e sustentável para os Municípios, a definição do Município como um sistema aberto e a questão da visão sistêmica do processo de desenvolvimento. Na seqüência, foram definidos os elementos que interferem no desenvolvimento de Municípios e os critérios necessários para promover o desenvolvimento desejado, para, em seguida, definir a estrutura organizacional propriamente dita e, com base nela, definir o procedimento subsequente para administrar o processo de desenvolvimento de Municípios, não esquecendo, como descrito na base teórico-empírica, que o desenvolvimento moderno deve ser pensado de forma organizada, planejada, integrada, sustentada e participativa.

As condições prévias se fizeram necessárias por vários fatores. O primeiro deles é que existe uma variedade muito grande de conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável; em segundo lugar, o Município deve ser analisado considerando os fatores internos e externos que lhe são pertinentes; e, em terceiro lugar, o processo de desenvolvimento, por envolver vários segmentos e setores, deve ser analisado dentro de uma visão sistêmica, para que nenhum dos segmentos da trilogia econômico-social-ambiental seja privilegiado em detrimento de outro, e que os segmentos da trilogia institucional-tecnológico-legal sejam utilizados de forma efetiva na promoção dos demais.

No que se refere à descrição dos elementos que participam da estrutura organizacional, esses ficaram divididos entre os elementos do processo de planejamento, do problema do desenvolvimento, da descrição dos Municípios e a definição de critérios. Os primeiros elementos participam porque a complexidade das ações necessárias ao desenvolvimento local indica o planejamento como ferramenta adequada, uma vez que lida com situações de incerteza nas quais será necessário criar um determinado futuro para a organização. Paralelamente ao exercício de planejar o desenvolvimento e de reconhecer a realidade local, seus recursos e competências, é necessário criar referências de valor, essenciais em uma sociedade, para acompanhar as mudanças contextuais e a evolução da própria organização. Nesse sentido foram definidos os elementos do problema do desenvolvimento denominados de variáveis-chave e/ou indicadores-chave, critérios, variáveis de controle e/ou indicadores de controle e restrições. E para que esses sejam postos em prática, foi necessário organizar os elementos da descrição dos Municípios e definir os critérios que conduzam ao desenvolvimento integrado e sustentável.

Não são poucas as variáveis e os indicadores que descrevem um processo de desenvolvimento e nem o número deles que descrevem um Município. Ainda assim, os elementos da descrição dos Municípios foram definidos, não somente citando as variáveis e os indicadores presentes no Município e, conseqüentemente, em seu processo de desenvolvimento, mas também especificando a composição desses elementos e expressando algumas relações entre as variáveis. Embora a descrição seja extensa, a idéia foi realizar um levantamento exaustivo desses elementos, com o objetivo de lembrar sua existência. Vale acrescentar, ainda, que para melhor compreensão, tais informações foram agrupadas em segmentos e setores, que são uma espécie de “família” das variáveis e indicadores.

Com isso, qualquer Município, independentemente de seu porte, enquadra-se na descrição traçada. Porém, como eles possuem potenciais e características específicas, as variáveis e suas relevâncias serão diferentes em cada Município e, por isso, caberá a cada um traçar sua própria descrição ou o perfil municipal desejado, com base nos elementos da descrição apresentados, mas definidos pelas escolhas que cada Município fizer, baseadas nas próprias especificidades e na visão descrita no planejamento estratégico.

Para realizar melhorias no Município são necessárias orientações que indiquem o caminho a ser seguido. Por isso foi preciso definir critérios de evolução ou de desenvolvimento, sendo estes, as medidas da evolução essencialmente. Neste estudo, dadas as justificativas apresentadas no item 5.3.4, os critérios ficaram representados por uma relação de indicadores com suas devidas considerações. Caberá aos representantes da sociedade, com conhecimento técnico, selecioná-los e definir os valores desejados, traduzindo-os no Município desejado, ou seja, definindo suas metas, tendo como parâmetro os valores das variáveis e dos indicadores existentes no Município, descritos no perfil municipal.

Assim, com base nos elementos considerados e nos indicadores que representam os critérios, definiu-se a estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios, a qual ficou dividida em cinco fases, a saber: fase de preparação, fase de elaboração do planejamento estratégico, fase de elaboração do planejamento tático, fase de elaboração do planejamento operacional e fase de execução e acompanhamento do processo. Em cada uma dessas fases foram enquadrados os elementos descritos anteriormente, os quais devem ser definidos pelos Municípios, considerando suas especificidades. Mas, para que isso aconteça, foi preciso definir um procedimento subsequente para administrar esse processo, ou seja, considerando a gestão municipal participativa, foram definidos os atores que participam da definição de cada uma das etapas assinaladas, sugerindo, para isso, a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento.

Esse Conselho constitui um sistema ativo de representação interdisciplinar, propiciando a participação conjunta do governo, do setor privado e da sociedade civil organizada na gestão pública, e a continuidade das ações e das políticas para além da duração dos mandatos eletivos. É um órgão propositor ou indutor de planos e homologador das decisões dos diversos atores sociais. Mas, também devem estar presentes no processo de planejamento os representantes da sociedade com conhecimento técnico, para definir as questões referentes ao planejamento tático do Município e, em conjunto com o Conselho, promover o desenvolvimento do Município de forma integrada e sustentável.

Assim, repensar o processo de desenvolvimento sustentável de Municípios, propondo uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrar esse desenvolvimento, utilizando variáveis e indicadores de desenvolvimento sustentável em conjunto com os outros elementos que compõem esse processo e a definição dos papéis dos participantes tornou-se tema instigante e motivador para o desenvolvimento desta pesquisa.

Contudo, sabe-se das dificuldades da implantação de um processo como este que considere os segmentos e setores de forma integrada e sistêmica; sabe-se, também, dos riscos desse processo com a participação ampla e integrada da sociedade, principalmente na elaboração do Plano Estratégico do Município, momento em que a geração de expectativas é

muito grande. Por isso, é importante que sejam identificadas ações e projetos importantes para o Município e que, por serem exequíveis, apresentem resultados concretos para a população.

Não se deseja, portanto, afirmar que essa metodologia é a melhor em relação às outras disponíveis; considera-se, todavia, que está alinhada com os novos tempos e, por isso, é adequada para os Municípios promoverem o seu desenvolvimento de forma organizada, planejada, integrada, sustentada e participativa, oferecendo aos gestores públicos insumos que lhes permitam rever suas práticas administrativas e, ao mesmo tempo, contribuir para a difusão das políticas públicas locais que fortaleçam a cidadania, promovam a democratização da sociedade e melhorem as condições de vida dos cidadãos.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apresentam-se neste capítulo as conclusões relativas aos resultados da pesquisa, fundamentadas na base teórico-empírica, nos pressupostos de trabalho e na proposta apresentada no capítulo anterior, e sugerem-se recomendações para pesquisas e ações futuras.

6.1 CONCLUSÕES

O limiar do século XXI é um novo e acelerado tempo. Nele, o mundo continua sofrendo grandes transformações, seguindo, entretanto, uma nova lógica para a promoção do desenvolvimento. Esse tema desperta crescente interesse por parte de especialistas e pesquisadores organizacionais e tem merecido espaço nos diversos meios de publicação, uma vez que é usado nos discursos dos mais diversos segmentos da sociedade e representa uma bandeira de luta de muitas instituições governamentais e não-governamentais, internacionais, nacionais e locais.

A globalização fez com que esse tema se tornasse ainda mais evidente, uma vez que expõe a realidade dos problemas mundiais. As especificidades dos problemas ambientais, aliadas a novos arranjos dos segmentos econômico, social e político da atualidade, têm representado desafios adicionais para os interessados no assunto.

Novas formas de conceber e entender a dinâmica dos processos de desenvolvimento surgem constantemente, e têm contribuído para o entendimento mais abrangente e interdisciplinar de modos mais eficazes para a resolução dos problemas. Essa tendência vai ao encontro do objetivo desta pesquisa, o qual propôs uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrá-la, capazes de promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios. Para responder ao problema de pesquisa e atingir o objetivo, os dados foram coletados junto a fontes secundárias e analisados com o predomínio da abordagem descritiva e qualitativa.

A proposta para promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios fundamentou-se em alguns pressupostos teórico-críticos, dentro os quais, o de que o critério econômico, de fato, não pode mais definir sozinho o processo de desenvolvimento, uma vez que as riquezas produzidas e mesmo a modernização de um território podem realizar-se no contexto de imensas injustiças, exclusão social e degradação dos recursos ambientais.

Nessa rota, o pressuposto relacionado ao desenvolvimento integrado e sustentável também foi corroborado, uma vez que ele considera a visão integrada e sistêmica dos segmentos econômico, social e ambiental, principalmente através do uso de seus respectivos indicadores, e, nesta perspectiva, estes segmentos devem estar alicerçados pelos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal.

Contudo, na prática, essa visão torna-se complexa pela dificuldade de serem reconhecidas as relações e as inter-relações existentes entre os respectivos setores e indicadores, gerando inclusive controvérsias por parte de especialistas na escolha dos indicadores mais apropriados para caracterizar cada um dos segmentos. A questão é complexa também, e principalmente, pela falta de informações sobre esse tipo de indicadores para os Municípios brasileiros.

A literatura confirma que a utilização de indicadores, para qualquer segmento, tem-se constituído em um elemento legitimador na determinação da agenda pública e social para o desenvolvimento. À medida que os indicadores de sustentabilidade forem reconhecidos e aceitos, tanto internacional quanto nacionalmente, eles podem se tornar importantes componentes destas agendas, iniciando um processo eficaz de mudanças de prioridades e de comportamento dos atores sociais. Um exemplo disso é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que, após receber destaques na mídia, vem influenciando a agenda política de diversos Municípios. Confirma-se, portanto, a necessidade, por parte dos Municípios, da implantação de um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável local, isto é, baseado na realidade de cada Município, uma vez que o rumo de seu desenvolvimento deve ser determinado pelas especificidades locais.

Nas últimas décadas, a importância atribuída ao desenvolvimento local ganhou proporções internacionais, seja pela perda da capacidade dos Estados Nacionais regularem suas economias e seus problemas sociais, seja em função dos fluxos globais. Embora essas novas influências tendam a condicionar a liberdade das sociedades na definição de suas políticas, elas abrem, ao mesmo tempo, novas opções e lançam novos desafios, conduzindo a modificações estruturais e comportamentais cada vez maiores; assim, a transformação do espaço local se torna a chave para o desenvolvimento nacional e global, o que confirma mais um dos pressupostos.

Dados os múltiplos fatores e variáveis que envolvem um processo de desenvolvimento, de fato, este não pode mais ser pensado de forma ocasional; pelo contrário, exige-se que seja encarado de forma organizada, planejada, integrada, sustentada e participativa, o que faz do planejamento e da gestão participativa, os instrumentos mais utilizados para a ação política e social. O planejamento tende a potencializar as oportunidades e reduzir as ameaças, buscando, com isso, desenvolver os seus pontos fortes e reforçar os seus pontos fracos, dentro de uma visão de futuro gerada pelo desejo da sociedade, em um esforço coletivo de ação e realização, o que conduz à prática da gestão participativa. Contudo, essa prática deve advir do empenho do setor público e do entendimento e da cooperação por parte da sociedade civil e do setor privado. Essa aliança é o capital social que pode produzir mudanças na cultura política e na qualidade de vida do Município, fortalecendo também a gestão ambiental, ingredientes essenciais ao desenvolvimento integrado e sustentável.

Assim, para que os Municípios utilizem a estrutura organizacional e o procedimento subsequente propostos – os quais se edificam a partir dos princípios do processo de planejamento resultantes da gestão participativa – é preciso que ocorra, antes, o entendimento de sua necessidade por parte de seus representantes (governo e sociedade civil organizada) e o rompimento de barreiras político-culturais, o que corrobora mais um dos pressupostos de trabalho.

Por fim, o último pressuposto também se confirma, uma vez que a simulação teórica apresentada indica a possibilidade de sucesso da proposta, mas não apresenta experimento que comprove a intensidade dos seus efeitos na prática.

Porém, para que a simulação teórica apresentasse uma base sólida e o objetivo geral fosse atingido, além dos pressupostos considerados, foram também definidos os objetivos específicos. No primeiro deles foram relacionados os indicadores de desenvolvimento sustentável e suas variáveis, agrupados por segmentos e setores. Em seguida foram identificados e caracterizados os elementos (do planejamento, do problema do desenvolvimento e da descrição de Municípios) e os critérios que interferem no processo de desenvolvimento integrado e sustentável, propondo-se, então, uma estrutura organizacional para o processo de desenvolvimento de Municípios. Por último, foi proposto um procedimento para administrar a referida estrutura organizacional, visando à promoção do desenvolvimento desejado.

Como forma de esclarecer esses objetivos específicos cabe, nesse momento, salientar algumas questões importantes acerca de suas identificações e definições.

Relacionar os indicadores de desenvolvimento sustentável mais conhecidos da literatura nacional e internacional tornou-se fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que esses constituem uma ferramenta muito utilizada para avaliar o desenvolvimento de forma muito mais ampla que os demais indicadores existentes, e definem padrões sustentáveis de desenvolvimento que combinam as tendências ambientais, econômicas, sociais e culturais.

Dentro do novo espaço de fluxos de um mundo globalizado e de uma sociedade em rápida evolução, o planejamento, tanto visto como plano ou como processo, também se tornou um instrumento indispensável para pensar o futuro dos Municípios e direcionar o seu desenvolvimento. De acordo com a literatura, o planejamento é um instrumento de conhecimento focado, dirigido para ação, através do qual é possível definir o modelo de Município desejado, as estratégias a serem seguidas e os objetivos, ações e projetos necessários para construí-lo, o que, por sua vez, remeteu-nos a identificar e caracterizar os elementos do processo de planejamento.

Aliado ao fato de que algumas fases dos processos de planejamento requerem identificação e quantificação de variáveis, foram escolhidos intencionalmente na literatura que

trata de programação matemática aplicada em fases de planejamento (ou seja, na formulação e resolução de problemas de otimização) os elementos do problema do desenvolvimento. Unindo esses elementos à utilização dos indicadores de desenvolvimento sustentável, surgiu a necessidade de descrever os Municípios por meio de variáveis e indicadores, seguindo a mesma metodologia de agrupamento adotada na descrição daqueles indicadores, porém, adaptando-os à realidade municipal. Para isso, foram definidos novos segmentos e identificadas novas variáveis e indicadores.

Neste contexto, as variáveis e, conseqüentemente, os indicadores qualitativos ou quantitativos tiveram sua significância própria. Os mais desejados são aqueles que resumem ou, de outra maneira, simplificam as informações relevantes, tornando certos fenômenos que ocorrem na realidade mais aparentes; além disso, a realização de melhorias constantes nos diversos segmentos e setores, pela manipulação de suas variáveis e indicadores, tende a fazer com que o Município evolua ou desenvolva-se adequadamente.

Na seqüência à definição de critérios de desenvolvimento, com base nas variáveis e/ou indicadores descritos e nos problemas de otimização, tinha-se como intenção definir uma função-objetivo, sujeita ao conjunto de restrições, que pudesse extremizar (maximizar ou minimizar) o conjunto de soluções possíveis, para auxiliar os tomadores de decisão, públicos e privados, a repensarem suas estratégias de desenvolvimento e a especificarem suas metas. Porém, considerando-se a grande quantidade de variáveis e/ou indicadores não excludentes que ocorrem em cada um dos segmentos existentes nos Municípios, bem como a questão da visão sistêmica do processo, isso não foi possível. Nesse sentido, ficaram excluídos alguns programas internacionais existentes nessa área, uma vez que sua aplicação demanda pessoal altamente qualificado, tempo, recursos financeiros e um banco de dados de que os Municípios brasileiros não dispõem.

Com base nessas questões e objetivando principalmente o entendimento e a aplicação desses critérios na realidade dos Municípios, optou-se, assim, por relacionar os principais indicadores de desenvolvimento sustentável dos segmentos demográfico e sociocultural, econômico-financeiro e ambiental e de saneamento, ressaltando sua importância, dentre outras informações, que também pudessem auxiliar os tomadores de decisão, principalmente na definição de suas metas, desde que esses sejam representantes da sociedade com conhecimento técnico dos respectivos segmentos. Essa opção também deve forçar os Municípios a buscarem os valores de seus indicadores de desenvolvimento sustentável, os quais, primeiramente, descrevem o Perfil do Município, que será, então, a base para a definição de novas metas. No que se refere aos segmentos político-institucional, científico-tecnológico e jurídico-legal, os comentários limitaram-se ao suporte que estes podem oferecer aos demais segmentos para a promoção do desenvolvimento desejado pelo Município.

Com todos os elementos caracterizados, foi possível definir a proposta de uma estrutura organizacional, dividindo-a em cinco fases distintas: fase de preparação, fase de elaboração do planejamento estratégico, fase de elaboração do planejamento tático, fase de elaboração do planejamento operacional e fase de execução e acompanhamento do processo. Porém, para que cada uma dessas fases seja elaborada, foi preciso definir os atores participantes do processo, propondo assim, um procedimento para administrá-las.

A proposição de um procedimento subsequente à estrutura organizacional para administrá-la e, dessa forma, promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios significa optar, entre as diversas possibilidades, por um melhor posicionamento da administração municipal perante a comunidade, através de uma gestão descentralizada e democrática. Dessa forma, a sociedade passa a ter o direito à informação e à participação nas decisões públicas; juntos, governo e sociedade, elaboram, executam e controlam a longa trajetória desse processo. Para isso realmente se efetivar na prática, em conjunto com a participação dos representantes com conhecimento técnico, foi proposta a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento, como um órgão propositor ou indutor de planos e homologador das decisões dos diversos atores sociais. Deve ter representação interdisciplinar, que propicie a participação do governo (Poder Executivo e Legislativo), do setor privado e da sociedade civil, possibilitando-se, assim, garantir a continuidade das ações e das políticas para além da duração dos mandatos eletivos.

Essa estrutura pluralística envolve diversos interesses e conflitos de todo tipo, que devem ser entendidos e considerados, independentemente de força política ou econômica. Dessa forma, torna-se muito importante o conhecimento amplo da estrutura de atores sociais, sua capacidade de ação e organização, sua motivação e qualificação, como ponto de partida para o esforço de um processo de planejamento que promova o desenvolvimento integrado e sustentável.

Considerando as limitações da pesquisa, cabe destacar que os resultados aqui encontrados respondem ao problema de pesquisa e alcançaram os objetivos propostos, uma vez que foi possível propor uma estrutura organizacional e um procedimento subsequente para administrá-la, capazes de promover o desenvolvimento integrado e sustentável de Municípios, não com um estudo de caso, mas na forma de um parâmetro, cuja aplicação permite que cada Município, por meio da gestão participativa, conduza o seu próprio desenvolvimento.

Sabe-se que as transformações em relação ao processo de desenvolvimento e a amplitude e a complexidade pertinentes às questões relacionadas ao desenvolvimento de Municípios variam de um lugar para outro, ocorrendo também em menor ou maior grau de intensidade, podendo ter diferentes significados para diferentes pessoas ou instituições, conforme o aspecto enfatizado. Por isso, é preciso entender que as pessoas, em sua humanidade e esperanças, devem ser os principais atores de todas as ações da administração pública,

principalmente pela complexidade existente em nosso País, onde cada Município constitui um universo em si mesmo e sinaliza a variedade de problemas e de soluções possíveis. Estudiosos do assunto ou administradores locais, ao tratarem dessas questões, reconhecem que as sociedades são múltiplas, mas que todas enfrentam atualmente o grande desafio de se desenvolver de forma planejada, sustentada e participativa.

A proposta aqui apresentada trouxe como principal foco o reconhecimento desses aspectos cruciais. Retrata não apenas um esforço acadêmico, mas uma concepção integrada da gestão pública, na qual se enfrentam os desafios do desenvolvimento local mediante ações combinadas em diversas áreas e decisões tomadas com a participação ativa de todos os interessados, com o objetivo maior de estimular o debate no interior nas comunidades. Somente um debate franco, aberto e democrático permitirá construir os caminhos de um novo processo de desenvolvimento para os Municípios brasileiros.

Acrescenta-se, ainda, que somente com o fortalecimento de processos democráticos, através de gestões participativas, será possível encontrar caminhos que levem ao desenvolvimento econômico com justiça social, preservação ambiental e sustentabilidade institucional, reconhecendo esta última não apenas como aquelas estruturas jurídico-legais ou dos sistemas de governo, mas também, como as que se referem a todos os valores, crenças, costumes e culturas consensualmente aceitos pela sociedade, já que esse conjunto é que determina o sucesso ou o fracasso de um projeto.

É uma proposta crítica e desafiadora para se chegar a uma nova visão de conduzir o processo de desenvolvimento, mas que deve significar, acima de tudo, um compromisso com um propósito e um caminho que busque qualidade de vida para todo o Município, podendo, ainda, auxiliar na consolidação da cidadania e da democracia em nosso País. Mas vale lembrar que não se está propondo milagres e que uma das grandes limitações para a implantação de uma proposta como esta é o grau de maturidade da sociedade (setor público, setor privado e sociedade civil) para aceitá-la. Isso remete à necessidade de incentivar programas educacionais que estimulem a idéia da gestão participativa, pois a sociedade moderna está a exigir trabalho integrado e contínuo para atingir o desenvolvimento desejado. É preciso entender e aceitar a importância desse processo e elaborar, com isso, um plano de desenvolvimento integrado e sustentável do Município e não um plano de desenvolvimento imposto ou criado pelo governo exclusivamente.

Todavia, uma organização só pode ser totalmente participativa quando todos os seus interessados estiverem ativamente envolvidos na criação da visão, interdependências e sistemas do Município. É provável que poucas organizações já tenham experimentado uma total interdependência e respeito mútuo da forma aqui imaginada. Mas as tendências são claras: a participação é um modo de ser e interagir que desconhece fronteiras. Nesses tempos complicados e interdependentes, não há outra alternativa real.

Além disso, especialistas alertam para que, na prática, os Municípios sejam respeitados como instituições de governo e em suas relações com a União e os Estados; que sejam valorizados em seu posicionamento no quadro governamental do País com a definição clara e precisa de suas responsabilidades, acompanhada de adequada distribuição da receita pública; e que sejam observados os preceitos constitucionais que os consagram como parte integrante do sistema federativo. Segundo eles, para que o desenvolvimento local se efetive realmente, é fundamental que os Municípios sejam entendidos como instituições governamentais capazes de fomentar o próprio desenvolvimento juntamente com as outras esferas de governo. Essas são as garantias mínimas para que os talentos e as competências municipais possam desenvolver-se livremente.

6.2 RECOMENDAÇÕES

Como sugestões para futuras investigações sobre o tema recomenda-se:

- aplicação da proposta apresentada, em diferentes Municípios, para comprovar a sua eficácia;
- comparação das aplicações práticas para verificar quais as conseqüências efetivas das etapas propostas;
- pesquisa e desenvolvimento de métodos e sistemas capazes de quantificar os indicadores de desenvolvimento sustentável dos Municípios brasileiros;
- pesquisa e desenvolvimento de sistemas capazes de estabelecer, quantitativamente, as correlações entre os indicadores de desenvolvimento sustentável dos Municípios brasileiros;
- pesquisa e elaboração mais detalhada de cada uma das fases do processo de desenvolvimento e da estruturação e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Municipal, para auxiliar os Municípios na implantação da proposta.

Por fim, mesmo considerando que não há atalhos para alcançar a gestão participativa, recomenda-se a promoção de um sistema educativo que estimule a sociedade para essa idéia, mudando a concepção de que o governo deve administrar sozinho, o que já não cabe mais na sociedade moderna. Para promover o desenvolvimento sustentável é preciso trabalhar de forma integrada e contínua.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. Os Municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.3, p. 3-17, jul./set. 1996.
- ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. ILPES, Cadernos 43, Santiago do Chile, 1997.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão das políticas públicas e do desenvolvimento**. Ijuí (RS) [200-]. 3p. Disponível em: <http://www.ipd.unijui.tche.br/ipdcidadania/artigo22.html>. Acesso em: 15/10/2004.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.14, p. 35-73, dez. 1996.
- AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **O que é economia ecológica**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, [200-]. 3p. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/ecoeco/histórico/ecoeco-oque.html>. Acesso em: 4 jun. 2004.
- AMBRÓSIO, Luís Alberto. **Programação multicritério**: um instrumento para planejamento agroambiental. Campinas (SP): Instituto Agrônomo de Campinas (Faef), 2002. 16p. (Curso de especialização em gestão agroambiental). Disponível em: <http://www.wsr.unijui.tche.br/ambienteinteiro/coletanea.html>. Acesso em: 21 out. 2003.
- ANDRADE, Rui O. B. de *et al.* **Gestão ambiental**: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. 2.ed.ampl.rev. São Paulo: Makron Books/Pearson Education do Brasil, 2002.
- ANSOFF, H. I. *et al.* **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.
- APREMERJ – Associação de Prefeitos do Rio de Janeiro. **Receita municipal, impostos municipais, taxas e contribuição de melhoria**. 2001. 21p. Disponível em: <http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD-CHAVE=4493>. Acesso em: 25 mar. 2004.
- AUSTRALIAN DEPARTMENT OF PRIMARY INDUSTRIES AND ENERGY. **A survey of work on sustainability indicators**, 1995. Disponível em: http://www.dpie.gov.au/dpie/cpd/survey_a.html. Acesso em: 29 abr. 2000.
- BALDWIN, Robert E. **Economic development and growth**. New York: John Wiley & Sons, 1972.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudança da agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.

BAVA, Silvio Caccia. **Dilemas da gestão municipal democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 13p. (Artigo). Disponível em:
<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/dilemas.html>. Acesso em: 27 jan. 2004.

BERNARDES, Adriana. **Cidades médias**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, [199-?]. (Urbanização). 1p. Disponível em:
<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/ocupa/procurb/apresent.htm>. Acesso em: 5 ago. 2003.

BEST, J. W. **Como investigar en educación**. 2.ed. Madrid: Morata, 1972.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Orçamento participativo na gestão municipal**. Washington, 2003. 2p. Disponível em:
http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSPrint.cfm?WS_Num=114_03&Language=P...
 Acesso em: 20 maio 2004.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2.ed.rev.ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BORBA, Robinson. **A cidade cognitiva**. Curitiba: Universidade Tuiuti, 2002.

BOSSEL, H. Deriving indicators of sustainable development. **Environmental modeling and assessment**. Winnipeg: IISD –Internacional Institute for Sustainable Development, 1996, n.1, p.193-218.

_____. **Indicators for sustainable development**: theory, method, applications – a report to the balaton group. Winnipeg: IISD –Internacional Institute for Sustainable Development, 1999.

BOUNI, C. Indicateurs de développement durable: l' enjeu d'organiser une information hétérogène pour préparer une decision multicritère. In: COLLOQUE INTERNACIONAL SUR INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 1996, Abbay de Fontevraud. **Annales...** [S.I.:s.n.], 1996.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). 125^o da Independência e 58^o da República. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:
http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao46.htm. Acesso em: 30 abr. 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (de 24 de janeiro de 1967). 146^o da Independência e 79^o da República. Brasília, 1967. Disponível em:
http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao67.htm. Acesso em: 30 abr. 2004.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Divisão de temas sociais** (DTS). Brasília: Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais. [200-]. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dts/dts.htm>. Acesso em: 30 abr. 2004.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: siops.datasus.gov.br/Documentação/lei_comp_101.pdf. Acesso em: 30 abr. 2004.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001, Seção 1, ed. 133.

_____. **Código Civil**. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, acompanhada de legislação complementar, súmulas e índices. 54.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até a emenda constitucional nº 39, de 19-12-2002. 31.ed.atual.amp. São Paulo: Saraiva, 2003. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como sistema político**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BREMAEKER, François E. J. **O Município como ente governamental autônomo**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, jun./2004. 33p. (Estudos especiais, 72) Disponível em: <http://www.ibam.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2004.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20.ed. Ijuí (RS): UNIJUÍ, 1999.

BRÜSEKE, Franz J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

BYRNS, Ralph T.; STONE, Gerald W. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1997.

CÁCERES, Florival. **História geral**. 3.ed.rev.ampl. São Paulo: Moderna, 1988.

CAMPANHOLA, Clayton. Gestão ambiental e crescimento econômico. Contribuição para um novo modelo de desenvolvimento. In: SIMPÓSIO AMBIENTALISTA BRASILEIRO NO CERRADO DO CENTRO DE ESTUDOS REGIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, I., 1997. Goiânia. **Conferências...** Goiânia: Editora UFG, 1997.

CARMO NETO, D. G. **Metodologia científica para principiantes**. Salvador-BA: *American World University Press*, 1996.

CASTRO, Josué de. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2002. 3p. Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br/port/desenv.html>. Acesso: 2 jun. 2004.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Florianópolis: Instituto Brasileiro de Direito e Desenvolvimento – IBRADD. [200-]. 10p. (Artigos). Disponível em: <http://www.ibradd.com.br/leiamais.php?id=1>. Acesso em: 20 jul 2004.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHEVALIER, S. *et al.* **User guide to 40 community health indicators**. Community Health Division, Health and Welfare Canada, Ottawa, 1992.

COMASSETTO, Vilmar. **A percepção dos Prefeitos de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais sob o contexto do desenvolvimento sustentável**. 2000. 174p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

CONVENÇÃO sobre Diversidade Biológica – Decreto 2.519 Promulga a CDB. **Atos do Poder Executivo**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, fev. 1994. 2p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/cdb/decreto.html>. Acesso em: 5 nov. 2004.

CORDEIRO, Renato Caporali. **Da riqueza das nações à ciência das riquezas**. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. **Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte. 1997. 5p. Disponível em: <http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/decocus.htm>. Acesso em: 17 jun. 2003.

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Dicas – desenvolvimento urbano, n.181). 3p. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/162031.html>. Acesso em: 12 fev. 2003.

DALY, H. E. **Steady-State Economics: concepts, questions, policies**. Gaia, 1992, p. 333-338.

DEUTSCHLAND: visões do século XXI. **Revista de Política, Cultura, Economia e Ciência**. Alemanha: Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, n.6, dez./jan. 1999.

EICHENBERG, Fernando. Marta vai presidir entidade internacional. **Folha On-line**. São Paulo, maio 2004. Seção Cotidiano. 2p. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ult95u93789.shtml>. Acesso: 5 maio 2004.

ELY, Aloísio. **Economia do meio ambiente**: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental. 2.ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1987.

ENFIM o Estatuto da Cidade. **Com Ciência** – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. São Paulo: SBPC/Labjor, mar. 2002. (Reportagens – Cidades). 5p. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid03.htm>. Acesso em: 5 ago. 2002.

ESAUÍ, Elias; PINTO, Luiz Gonzaga de Oliveira. **História geral**: estudo dirigido. São Paulo: IBEP, 1977.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.39.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R.de. **Planejamento estratégico na prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FONSECA, Sérgio Azevedo. Integração de Municípios em políticas sociais de desenvolvimento pode garantir crescimento nacional. **Informativo UNESP Proex**, São Paulo, Ano III, ed. n. 38, período: de 15/08 a 31/08/2003. 3p. Disponível em: <http://proex.reitoria.unesp.br>. Acesso em: 19 maio 2004.

FRANCO, Augusto de. A participação social e participação política: democracia e cidadania – o papel dos conselhos na reforma política – um programa de investigação. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

_____. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Brasília: Instituto de Política Millennium, 2000.

GALLOPÍN, G. C. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. A system approach. **Environmental Modelling & Assessment**. n.1, p.101-117, 1996.

GARCIA NETTO, Luiz da Rosa. **Organização de dados e informações com vistas à elaboração de estratégias para o desenvolvimento do centro-norte matogrossense**. 2000. 104p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIANSANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos Gil. **Método e técnicas de pesquisa social**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. **Técnicas de pesquisa em economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAEML, Felipe Reis. **Indicadores estratégicos**: uma ferramenta de auxílio na administração municipal. 2000. 156p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GRUPO DE PERITOS SOBRE O AMBIENTE URBANO. **Para um perfil da sustentabilidade local**: indicadores comuns europeus. Relatório Técnico. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. 16p. Disponível em: <http://www.sustainable-cities.org/indicators/>. Acesso em: 21 out. 2000.

GUIMARÃES, Roberto P. El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retórica neoliberal. **Revista EURE**. Santiago do Chile, v. XX, n.61, dez. 1994.

GUIZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

HAMMOND, A. *et al.* **Environmental indicators**: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. Washington, D.C.: World Resources Institut, 1995.

HARDI, P.; BARG, S. **Measuring sustainable development**: review of current practice. Winnipeg: IISD, 1997.

HATCHUEL, G.; POQUET, G. **Indicateurs sur la qualité de vie urbaine et sur l'environnement**. Paris: Credoc, 1992. 58p. (Document Intermédiaire).

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito**: trabalhos de conclusão de curso: metodologia e técnicas de pesquisa, da escolha do assunto à apresentação gráfica. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HUNT, Elgin K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Campos, 1982.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **O Município no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: 11 maio 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Notas metodológicas**. Rio de Janeiro: IBGE, [200-]. 17p. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pmemet1.pdf. Acesso em: 5 dez. 2002.

_____. **Coordenação de população e indicadores sociais**. Diretoria de Pesquisas. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Indicadores Sociais Municipais 2000**: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2002a. 160p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 dez. 2002.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2002. (Estudos e Pesquisas – Informação Geográfica 2). Rio de Janeiro: IBGE, 2002b.

_____. **Perfil dos Municípios brasileiros**: gestão pública 2001. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais). Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IDESE – Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado. **Desenvolvimento sustentável**. Goiás: IDESE, 2003. 3p. (Conceitos). Disponível em: <http://www.idese.org.br/Document.2003-08-17.2105/view>. Acesso em: 10 out. 2003.

INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais. **Engenharia de sistemas**: planejamento e controle de projetos. 3.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1973.

IPLANCE – Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará. **Perfil básico municipal**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2000. 159p.

IUCN/UNEP/WWF. **World Conservation Strategy**: living resource conservation for sustainable development. Gland, Switzerland & Nairobi, Kenya: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) & World Wildlife Found (WWF), 1980.

JARA, C. J. **Municipalização e a necessidade de definir planejamento local**. IICA – PRORURAL, jul./1996. Mimeo.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1975.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. Porto Alegre: Vozes, 1982.

KRAUSE, Gustavo. No planeta, nem tudo que reluz é água. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

LACERDA, Antônio C. de *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LOBO, R. Haddock. **História universal**. 2.ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1975. 3v.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional**: planejamento estratégico de cidades. 2.ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento estratégico com participação. In: **O Município do século XXI – cenários e tendências**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM. Fundação Prefeito Faria Lima. 1999.

LUCCI, Elian Alabi. **TDOSPB**: trabalho dirigido de organização social e política do Brasil, com estudos brasileiros. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

_____. **PAI história geral**: processo auto-instrutivo. São Paulo: Saraiva, 1979.

MAGALHÃES, Antônio Rocha. Um novo planejamento. In: **Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: Áridas 95** (1995: Recife): Anais/Editora Paralelo 15 – Brasília, 1997.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1982.

_____. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARGULIS, Sérgio (ed.) **Meio ambiente**: aspectos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro: IPEA, Brasília: IPEA/PNUD, 1990.

MARZALL, Kátia; ALMEIDA, Jalcione. Indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas: Estado da arte, limites e potencialidades de uma nova ferramenta para avaliar o desenvolvimento sustentável. **Cadernos de ciência & tecnologia**. Brasília, v.17, n.1, p.41-59, jan./abr.2000.

McLAGAN, Patrícia; NEL, Christo. **A nova era da participação**: o desafio de emocionar e envolver pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MEADOWS, D. H. **Indicators and informations systems for sustainable development**. Hartland Four Corners: The Sustainability Institute, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLÃO NETO, João. O recado dos espanhóis. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 jan. 2005. Espaço Aberto, Caderno A, p.2.

MENDES, Adérito *et al.* **Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável**. Portugal (Amadora). Edição: Direcção Geral do Ambiente/Direcção de Serviços de Informações e Acreditação. Impressão e acabamento: Graf & Lito, Lda., 2000. 223p. Disponível em: <http://www.dga.min-amb.pt>. Acesso em: 21 out. 2000.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. **Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, [200-]. 25p. (Artigo). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/ecoeco>. Acesso em: jun. 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão estratégica. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MUSSOI, E. M. **Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil**. 1998. Tese (Doutorado em Difusão de Tecnologia) – Universidade de Córdoba, Espanha, 1998. Mimeo.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 43, 2001.

NEVES, Estela. Sistematização do debate sobre o painel “Desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis e qualidade de vida”. In: **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo**. BNDES. n.3, dez./2002. 370p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2004.

NICÁCIO, José A. **Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos Municípios de médio e pequeno porte**. 2002. 165p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

NUNES, Reginaldo. **Apontamento sobre a introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 1934.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 3.ed.rev.atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

OBSERVATÓRIO de sustentabilidade e qualidade de vida. **Conceitos relacionados**. [200-]. (Canal da Informação – Portal da produtividade e inovação tecnológica). 2p. Disponível em: <http://www.sustentabilidade.org.br/conceitos.php>. Acesso: 19 abr. 2004.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 14.ed.rev. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Isabel C. Eiras de *et al.* **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Luiz Antônio. Cidades pequenas têm os piores indicadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 out. 2002. (Folha On-line – Brasil). 2p. Disponível em: <http://www1.folhaol.com.br/folha/brasil/ult96u42984.shtml>. Acesso em: 3 dez. 2002.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável**: realizada em Johannesburgo, África do Sul. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, set./2002. 6p. Mimeo.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PINTO, Mara B. Ferrari. Farra municipal: falsa conclusão. In: **IBAM em defesa do Município**. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. (Estudos e Pesquisas). 3p. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=343&sid=17>. Acesso em: jan. 2004.

PIRES, Émerson. ICMS ecológico: aspectos pontuais e legislação comparada. **Jus navigandi** – doutrina. Santa Catarina, 23 de agosto de 2001. 14p. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2328>. Acesso em: 24 fev. 2003.

PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/IBGE. **Desenvolvimento humano e condições de vida**: indicadores brasileiros. PNUD, 1998.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2003**. *Copyright*, PNUD, 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 29 out. 2003.

_____. **Relatório de desenvolvimento humano 2004**. *Copyright*, PNUD, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 18 out. 2004.

PREFEITURA/SP. **Marta Suplicy concorre à presidência da “ONU das cidades”**. São Paulo, 03/05/2004. 2p. (Relações Internacionais). Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jul 2004.

RECENTES mudanças de paradigma de sustentabilidade e desenvolvimento no mundo atual. **Programa desenvolvimento local**. Mato Grosso do Sul: Universidade Católica Dom Bosco, 2001. (Justificativa). 2p. Disponível em: <http://www.desenvolvimentolocal.ucdb.br/programa/justificativa.htm>. Acesso em: 3 mar. 2004.

RESTON, Jamil. **O Município para candidatos**: Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. 5.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. 56p. (Publicações). Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: 14 jun. 2004.

RIBEIRO, Adagenor Lobato. **Sistemas, indicadores e desenvolvimento sustentável**. Belém, 2000. 25p. Disponível em: <http://www.geocities.com/adagenor>. Acesso em: 28 set. 2002.

_____. **Modelo de indicadores para mensuração do desenvolvimento sustentável na Amazônia.** 2002. 331p. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sócio-Ambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN B. **Macroeconomia:** em uma economia global. ed. rev.atual. São Paulo: Makron Books, 2000.

SANTOS, Maria Januária Vilela. **História Geral.** São Paulo: Ática, 1977.

SED/SC – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Síntese estatística de Santa Catarina – 2002.** Florianópolis: SED/SC, 2002. 33p. Disponível em: <http://www.unoescjba.edu.br> (SinteseSC2002.zip). Acesso em: 7 fev. 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Sobre ética e economia.** 3. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, Vandana. **Dicionário do desenvolvimento:** guia para o conhecimento como poder. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 3v. (Os Economistas).

SOROS, George. **A crise do capitalismo.** 5.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TEORIA de sistemas. **Vídeo-grafias.** Lisboa (Portugal): Universidade Aberta – Universidade Pública de Ensino a Distância, 2001. 2p. Disponível em: <http://www.univ-ab.pt/~bidarra/hyperscapes/video-grafias-7.htm>. Acesso em: 21 out. 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Indicadores municipais.** Rio de Janeiro: Secretaria-Geral de Planejamento, 2004. 27p. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/estpesq/indicadoes/indicadoresmunicipais.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2004.

TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. **Introdução à economia.** ed.rev.at. São Paulo: Makron Books, 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Agenda 21**: chapter 40. [199-].Disponível em: <http://rolac.unep.mx/agenda21/ing/ag21an40.htm>. Acesso em: 10 jul. 2000.

UNIVERSIABRASIL. **Notas sociais em destaque**. Universia Brasil, 2002. Disponível em: http://www.universiabrasil.net/materia_voluntariado.jsp?id=3760. Acesso em: 20 jun. 2003.

URBIS 2004 – Feira e Congresso Internacional de Cidades. **O futuro das cidades em debate**. São Paulo, jun./2004. (Desenvolvimento). 6p. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/urbis/2004>. Acesso em: 20 jun. 2004.

VAN BELLEN, Hans M. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2002. 220p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica**: resumo de teoria e exercícios. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VAZ, José Carlos. **Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 5p. (Artigo) Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/transpavaz.html>. Acesso em: 27 jan. 2004.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão ambiental. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VILLASANTE, T. R. **Las democracias participativas**: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.

WILHEIM, Jorge. Desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis e qualidade de vida. In: **Desenvolvimento em debate**: novos rumos do desenvolvimento no mundo. BNDES. n.3, dez./2002. 370p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2004.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.