

Políticas Públicas Municipais: uma Análise no Semiárido Paraibano

José Irivaldo Alves Oliveira Silva

Universidade Federal de Campina Grande

Ana Paula Gonçalves Leite

Universidade Federal de Campina Grande

Genildo Angelo do Nascimento

Universidade Federal de Campina Grande

Paulo César Silva Hilário

Universidade Federal de Campina Grande

1 INTRODUÇÃO

A área de estudos das políticas públicas no Brasil nasce com a transição do autoritarismo para a democracia entre os anos de 1970 e 1980, buscando-se um conhecimento maior sobre as instituições, regras e modelos que regem seus processos de decisão, elaboração, implementação e avaliação, principalmente nos Países da América Latina, onde, os problemas de coalizão política têm dificultado o desenvolvimento de políticas públicas capazes de impulsionar sua economia e, ao mesmo tempo, a inclusão social.

Esse estudo tem, portanto, foco principal e preliminar nas Políticas Públicas desenvolvidas na região semiárida paraibana, especialmente no cariri ocidental e oriental, especificamente nos anos de 2008 a 2010. Busca-se apresentar uma fotografia da realidade regional. O objetivo é verificar o desenvolvimento de políticas públicas geradas no seio da gestão municipal (se há ou não) e, até que ponto, a gestão federal colabora com os fins.

Esse artigo encontra-se no campo das Ciências Sociais e resulta da inquietação e curiosidade despertada nos alunos que compõem o Laboratório de Políticas Públicas, formado por bolsistas do PET/CONEXÕES¹, discentes do curso de Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo, *campus* da UFCG/CDSA², a partir da percepção de que não há um efetivo planejamento acerca da formulação de políticas públicas, considerando que “obviamente, o município é o espaço territorial e a tarefa de governo mais próxima do cidadão. Neste sentido,

¹ Programa de Educação Tutorial

² Universidade Federal de Campina Grande/Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, localizado na cidade de Sumé, Paraíba, distante 370 km da capital João Pessoa.

deveria ser tarefa dos governos locais proporem formas de desenvolvimento municipal sustentáveis.” (FERREIRA, 2000. p. 19).

O trabalho é relevante, primeiro, porque são insipientes os estudos nesta área, e, segundo, porque apresenta uma imagem dos setores em que há maior investimento da União em relação aos municípios em questão, atentando para o irrisório investimento em meio ambiente, podendo, assim, transformar-se em ferramenta para os gestores públicos com relação à aplicação eficiente destes investimentos, proporcionando um melhor estado de bem estar à sociedade. O termo “Estado de Bem Estar” ou *Welfare State* serve basicamente para designar o Estado que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (CANCIAN, 2011).

Embora contemple apenas o período de três (03) anos de observação (2008 a 2010) e, considerando que as ações se repetem nos municípios estudados, a pesquisa constatou que o Governo Federal continua sendo imprescindível para o funcionamento dos Estados e Municípios com suas políticas de transferência, sustentando-os em algumas ações que poderiam também ser de iniciativa própria.

A escolha dos municípios obedeceu aos seguintes critérios:

- Média dos IDH's³ dos dez municípios;⁴
- Maior número de alunos matriculados nos cursos superiores oferecidos pela UFCG/ CDSA.

Foram utilizados métodos, técnicas e procedimentos para se alcançar o fim pretendido. Com base nisso, este estudo assemelha-se aos métodos quantitativos e qualitativos, utilizando-se de dados extraídos de sites governamentais e/ou de controle externo e prestação de contas. Utilizou-se fontes secundárias, bibliográficas e de campo com aplicação de questionários.

Portanto, o ensaio está dividido em três partes. A primeira situa o leitor sobre alguns sentidos do termo “Políticas Públicas” e seus dispositivos constitucionais, sem desconsiderar os demais significados. A segunda apresenta o ciclo de políticas públicas e suas principais fases, quais sejam: agenda, arena, processo de decisão, implementação e avaliação. A terceira, e última, apresenta as tabelas ilustrativas com as áreas que mais recebem investimentos federais transferidos para os municípios pesquisados.

³ Índice de Desenvolvimento Humano

⁴ Tabela 3 – Soma dos 10 = 5,13 / 10 = 0,513

2 ALGUNS SENTIDOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre Políticas Públicas na academia é recente e nasceu nos Estados Unidos, tomando, atualmente, uma dimensão importantíssima no campo da Ciência Política e da Gestão Pública, posto que, “[...] nas democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p.67). Ainda nesse sentido, a autora afirma que não há uma definição melhor ou única sobre o que é política pública:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programa e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.67)

A partir dessa abordagem, pode-se observar que o processo de formulação de políticas públicas passa, segundo Souza (2006), por alguns estágios como: a formulação que tem início nas plataformas eleitorais, na propositura de ações que possam efetivamente alterar o mundo real; a implementação, que é o próprio governo em ação cumprindo o que foi proposto na formulação; e a avaliação, que vai analisar as ações do governo e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações para se alcançar os objetivos planejados.

Já para Rodrigues (2010, p.14), política pública é:

[...] o resultado de uma atividade política, envolvendo mais de uma decisão política, que requer várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados. Desse modo, as políticas públicas são ações de governo que dispõem sobre o que fazer, aonde chegar e como fazer.

Pode-se observar, tanto na definição apresentada por Souza (2006), quanto na de Rodrigues (2010), uma ênfase no governo (municipal, estadual e federal) como ator principal no âmbito das políticas públicas, uma vez que é de sua responsabilidade, o desenvolvimento de todas as etapas do processo de formulação das políticas públicas, com a devida participação da sociedade civil, pois é para quem as políticas são desenvolvidas.

Para Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28) política pública pode ser definida como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

Na verdade, as definições podem ser várias, porém, todas elas voltam o olhar para os embates, interesses, ideias e preferências de quem as formula. Assim, pode-se concluir que estas

seriam as políticas (públicas) desenvolvidas pelos governos que, conhecendo as necessidades da sociedade civil, desenvolvem estratégias para modificar a realidade existente, proporcionando bem estar a todos, sem se esquivar das metas.

Os autores ressaltam, portanto, a importância da manutenção de um equilíbrio social, motivando decisões de modo a buscar sempre o melhor para a sociedade, modificando a realidade. Desse modo, acomodando, histórica e legalmente, as políticas públicas, é importante ressaltar que, com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios passaram a ter autonomia e condição para desenvolver sua agenda local de políticas públicas, como se pode observar no Art. 198:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

Bem como o que está disposto no Art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

De acordo com o Art. 212,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao tratar do meio ambiente, nossa Carta Magna rege o seguinte, no Art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:[...]
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Pode-se observar pelo Art. 198 (CF) que a saúde, apesar do processo de descentralização em cada esfera do governo (federal, estadual, municipal), obedece a uma hierarquia decisória. Isso limita a formulação de uma agenda local autônoma. Quanto às ações na área da assistência social, a descentralização acontece de forma mais clara, uma vez que, cabe aos municípios, bem como aos estados, somente a coordenação e execução dos programas elaborados pela união, não se caracterizando como autonomia. No âmbito da educação, o art. 212 (CF) prega que os municípios possuem autonomia para aplicar, no mínimo, 25% da receita

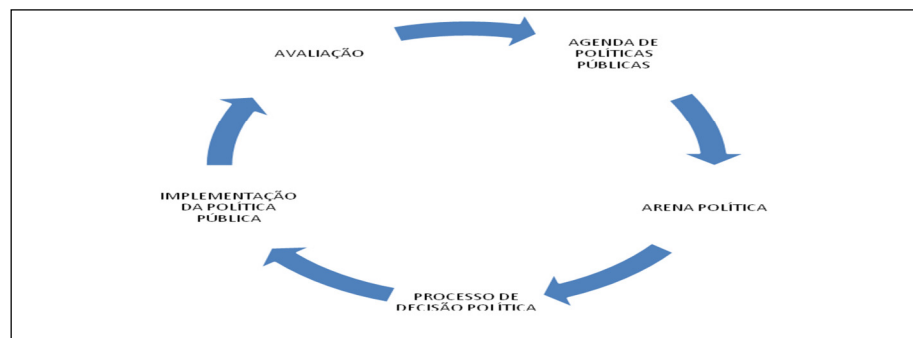
oriunda de impostos, no desenvolvimento e manutenção do ensino. No que se refere ao meio ambiente, o Art. 225 (CF) deixa claro que é de responsabilidade do poder público e da coletividade, preservá-lo e defendê-lo. Assim, como ente do poder público e da federação, cabe também aos municípios formularem políticas públicas com esses fins.

Além dos dispositivos legais acima citados, a formulação de Políticas Públicas passa por algumas fases que, segundo o teórico Klaus Frey (2000), corresponde a uma sequência de elementos originários, fazendo-se necessário cumprimento de algumas etapas.

3 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na abordagem do ciclo, o agrupamento de uma série de atividades políticas resulta na Política Pública. É este ciclo que permitirá o estudo que possui fases sequenciais e interdependentes no seu processo de formulação. Para melhor visualização das etapas, pode-se utilizar o esquema apresentado na figura abaixo.

Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração dos autores

Destarte, torna-se mais fácil a compreensão entre as diversas formas de interação das políticas públicas com os indivíduos, e assim, elaborar projetos que conduzam e condicione sua efetivação de maneira racional e organizacional como modelo de uma política burocrática.

3.1 AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda é um conjunto de proposições sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram, em um determinado momento, sua atenção principal. Para RUA (2009, p. 66), “uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse”. Assim, uma questão passa a fazer parte da agenda de

governo, quando desperta interesse dos formuladores de políticas. Essa primeira fase de formulação da agenda representa uma das mais importantes do ciclo uma vez que mobiliza vários recursos e pessoas que exercem algum tipo de poder e/ou influência sobre a sociedade. Ainda segundo a autora, “a agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.”

3.2 ARENA POLÍTICA

Em política pública, significa o(s) local (ais) de discussão, sem violência e de forma democrática, não necessariamente físico, mas espaços, por vezes, imaginários de ideias.

As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos *issues* (questões), das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades (RUA, 2009, p.77).

Nas arenas são debatidas as soluções para os problemas apresentados, traçados objetivos e estratégias para solucionar o que foi discutido em etapas anteriores e selecionadas prioridades.

Entende-se que a definição de alternativas, traz custos, mas também grandes benefícios quando se elaboram objetivos. Quando colocados em prática, necessita demasiadamente da participação dos atores para nortear a construção dessas alternativas.

É preciso lembrar que, nesse espaço, as alternativas de solução para os problemas começam a surgir e que isso gera expectativa. Embora as expectativas não signifiquem desejos e sim “pontos luminosos”, entre diversos outros definidos pelos autores com relação às consequências de cada alternativa com seu interesse particular, elas são fundamentais para um maior ou menor empenho de cada ator.

3.3 PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

Nessa etapa, são formuladas as principais alternativas de solução. Nesse processo os métodos são apresentados de forma objetiva e clara para o enfrentamento da política pública. Entretanto, busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão. É nesse momento que os problemas são ajustados às soluções e vice versa.

De acordo com o matemático holandês Jan Tinbergen (SILVA, 2010, TINBERGEN *apud* SECCHI, Leonardo, 2010, p.41) em seu modelo de racionalidade absoluta, “a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são

calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível”. Já o economista Herbert Simon (1947, p.9) reconhece que “os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando, em seu modelo de racionalidade limitada”.

Esse processo requer a definição do problema, o plano de metas e objetivos, e a construção de soluções, mas nem sempre os atores conseguem alcançar o que se deseja na arena decisória, nem sempre há tempo ou recursos para tomada de decisões estruturadas. Muitas vezes, não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento sejam por falta de habilidade administrativa ou mesmo interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública.

3.4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

É nessa fase onde um conjunto de atores, incluindo organizações públicas e privadas, de todos os níveis de governo e sociedade civil, compartilha convicções e objetivos políticos, almejando administrar suas regras distintas, para atingir seus objetivos no decorrer de um determinado tempo. RUA (2009, p. 94) afirma que, “a implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais”. Nesse momento é importante prestar atenção nos problemas que surgirem, geralmente tratados como um desvio de rota, já que, quem formula comumente não é quem implementa.

[...] a centralidade dos problemas de implementação põe em xeque a visão clássica segundo a qual a implementação é vista como uma das fases do ciclo das políticas públicas na qual se executam as atividades necessárias ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação [...] de tal forma que o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação (MENICUCCI, 2010, p. 303).

Em outras palavras, a teoria é substituída pela prática através de leis que asseguram a criação da política pública, da formação de equipe, de recursos no orçamento, da formulação dos editais que irão reger as compras de bens e serviços, para sua efetiva implantação.

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos (RUA, 2009, p. 94).

Segundo a autora (RUA, 2009, p. 95-96), ainda nessa fase é fundamental fazer as seguintes perguntas: Em que medida os objetivos foram atingidos? Os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos? Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação? Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças e estratégias? Elas são necessárias para facilitar o controle da implementação, já que esse processo autônomo, seguinte à formulação e onde decisões importantes são tomadas e não apenas implementadas, pode envolver as três esferas administrativas (federal, estadual e municipal).

3.5 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO

A partir da década de 1980 começa a substituição gradativa da administração burocrática Weberiana pela gerencial enfocando resultados (no setor público), conseqüentemente, a relação entre Estado e Sociedade começa a mudar e a avaliação, enquanto instrumento logístico estratégico passa a ser imprescindível.

Para Rua (2009, p.109), a avaliação consiste estritamente

na **avaliação formal**, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos.

Sistemático porque em uma primeira fase, os fenômenos a serem estudados são mensurados, seguida pela forma como os resultados serão atingidos e por fim, a fase julgadora onde a eficácia e eficiência são medidas. Percebe-se, portanto, um primeiro momento voltado para a técnica (com a coleta de dados) e um segundo, voltado para a avaliação criteriosa das informações obtidas. “Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão” (RUA, 2009, p.110).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CARIRI DA PARAÍBA

Em sua obra, Ferreira (2000, p. 19) afirma que é no município em que a tarefa do governo tem uma proximidade maior com o cidadão, e por isso o governo local deveria propor formas de desenvolvimento e política públicas que fossem voltadas para a sustentabilidade. Nesse sentido serão apresentados nesse trabalho os municípios que compõem a região do Cariri da Paraíba, levando-se em conta seus aspectos sócio-políticos e ambientais.

Considerando a análise feita por Ferreira (2000, p. 18) a descentralização técnico-administrativa, a noção de autonomia considerada diz respeito à repartição de poder, cabendo à União, planejamento e formulação das políticas públicas, e aos Estados e municípios, a execução e implementação destas políticas.

Apesar da autonomia dos municípios estabelecida na Constituição Federal de 1988, os mesmos ainda não possuem autonomia financeira para desenvolver suas políticas públicas, como se pode observar nas dimensões a serem analisadas. Assim passa-se às despesas executadas pelos municípios na área ambiental no período de 2008 a 2010.

Tabela 1 – Despesas com Meio Ambiente – 2008 a 2010

Município	Ano	Despesas com a Gestão Ambiental	Área de Aplicação dos Recursos
Caraúbas	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	810,49	Preservação Ambiental
Livramento	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	210,22	Controle Ambiental
Monteiro	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	482.672,30	Preservação Ambiental
Ouro Velho	2008	5.080,00	Recursos Hídricos
	2009	-	-
	2010	-	-
Parari	2008	144.562,60	Recursos Hídricos
	2009	-	-
	2010	-	-
Prata	2008	-	-
	2009	80.000,00	Recursos Hídricos
	2010	13.983,55	Preservação Ambiental
Riacho de Santo Antônio	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	5.999,12	Preservação Ambiental
São João do Cariri	2008	-	-
	2009	4.175,55	Preservação Ambiental
	2010	2.594,00	Metereologia
São João do Tigre	2008	-	-
	2009	-	-
	2010	14.070,46	Preservação Ambiental
Sumé	2008	-	-
	2009	432,00	Controle Ambiental
	2010	-	-
Taperoá	2008	-	-
	2009	92.803,57	Recursos Hídricos

	2010	450.601,09	Recursos Hídricos
Zabelê	2008	46.997,97	Recursos Hídricos
	2009	5.160,00	Recursos Hídricos
	2010	-	-
Total	-	1.320.152,92	-

Fonte: FIMBRA – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Considerando a Tabela 1, acima, observa-se que no ano de 2008, houve um número baixíssimo de municípios do Cariri que investiram na área ambiental, uma vez que dos 31 municípios que compõem a região, apenas 03 (três), Ouro Velho, Parari e Zabelê, desprenderam recursos para a área de Gestão Ambiental, no montante de R\$ 196.640,57, somando as despesas dos três municípios, investidos na área de Recursos Hídricos. Apesar de haver disponibilidade de recursos por parte do Ministério do Meio Ambiente, inexistem projetos oriundos dos municípios da região estudada, tendo estes municípios que investir recursos próprios para gerir as necessidades da área.

Em 2009, a situação não difere muito, os municípios do Cariri continuaram a ter um número muito baixo de investimentos na área ambiental e a grande maioria persistiu investindo irrisoriamente seus recursos no Meio Ambiente, demonstrando a necessidade de implantação de Políticas Públicas para essa área. Dos municípios pesquisados, constatou-se que apenas 05 (cinco), Prata, São João do Cariri, Sumé, Taperoá e Zabelê, assumiram despesas com o Meio Ambiente, sendo para as áreas de Preservação Ambiental; Controle Ambiental; e Recursos Hídricos, onde se atingiu um montante de R\$ 182.571,12, menor que no ano anterior.

No ano de 2010 houve uma guinada nos investimentos, onde estes aumentaram, junto com o número de municípios, haja vista que os recursos aplicados chegaram à soma de R\$ 970.941,23 impulsionado pelos investimentos de municípios que até então não haviam investido nada, e passaram a aplicar uma quantia significativa em preservação do Meio Ambiente, como é o caso de Monteiro. Entretanto os investimentos em Meio Ambiente, como demonstra os dados, continuam sendo apenas simbólicos entre os municípios em estudo, reforçando a inexistência de políticas públicas voltadas para uma gestão ambiental que busque a preservação e um melhor aproveitamento de tais recursos, uma vez que a soma dos recursos em Meio Ambiente, em todos os municípios do Cariri da Paraíba, atingiu apenas o valor de R\$ 1.320.152,92 no período de 2008 a 2010. Entretanto, é interessante afirmar que os dados permitem inferências limitadas, uma vez que é importante saber o que os municípios consideraram como preservação ambiental.

Além do fator financeiro existem outras variáveis que podem ser utilizadas para conhecer a importância do desenvolvimento das políticas públicas nos municípios, algumas dessas variáveis serão expostas na tabela seguinte.

Tabela 2 – Gestão Ambiental dos Municípios - 2009

TIPO DE ORGANIZAÇÃO	BRASIL	NORDESTE	PARAÍBA	CARIRI	CARIRI OCIDENTAL	CARIRI ORIENTAL
SECRETARIA EXCLUSIVA	20,2	17,5	8	0	0	0
SECRETARIA ACUMULA A GESTÃO AMBIENTAL	44,4	44,9	35,4	44,8	47	41,7
SETOR SUBORDINADO À CHEFIA DO EXEC.	5,8	1,6	0,4	0	0	0
SETOR SUBORDINADO A OUTRA SECRETARIA	13,5	16	18,4	13,8	11,8	16,6
NÃO POSSUI ESTRUTURA	15,5	19,5	4,6	41,3	41,2	41,7
ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	0,7	0,4	0,4	0	0	0

Fonte: IBGE, 2009

É importante, para uma adequada gestão ambiental, no âmbito municipal, a existência de um órgão com atribuições específicas para lidar com essa área na estrutura da prefeitura. O ideal seria a criação de uma secretaria exclusiva para meio ambiente. A Tabela 2 apresenta a realidade do Cariri Paraibano, onde dos 31 municípios estudados, em apenas 19 há um órgão gestor do meio ambiente, destes apenas o município de Soledade possui uma Secretaria Exclusiva na área, os demais são Secretarias em Conjunto ou apenas um setor de outra Secretaria.

Outra variável importante para analisar a gestão ambiental nos municípios é a existência de Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, que integram o Sistema Nacional e Estadual do Meio Ambiente e têm como objetivo manter o ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para as presentes e futuras gerações, elaborando políticas ambientais. Quanto a esta variável apenas 09 (nove) dos municípios estudados possuem o referido conselho estruturado. Sua criação deve ser efetuada por meio de lei elaborada e aprovada pela Câmara de Vereadores, devendo conter os objetivos, as competências, as atribuições e a composição do conselho.

A Agenda 21 local é um processo participativo e multissetorial de elaboração de um programa de ação estratégico dirigido ao desenvolvimento sustentável local, por meio de políticas públicas, assim o processo de elaboração da Agenda 21, também torna-se importante para conhecer a gestão ambiental dos municípios. Dos municípios estudados neste trabalho, em 19 (dezenove) a elaboração da Agenda 21 local já está em andamento. Entretanto em apenas 05 (cinco), Camalaú, Caraúbas, Congo, São João do Tigre e Zabelê, a Agenda 21 local encontra-se em fase de “implementação”.

Os municípios podem legislar na área ambiental tanto para atender aos seus interesses, quanto para complementar à legislação estadual e federal. Na região do Cariri da Paraíba, em apenas 11 (onze), existe uma legislação específica para o Meio Ambiente, quase todos sob a forma de Capítulo ou artigo em Lei Orgânica, com exceção do município de Santo André, onde a legislação organiza a criação de Unidades de Conservação dentro do município, o que sugere que

os legisladores ainda não despertaram para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o Meio Ambiente.

Entretanto, o estudo não se limita à área ambiental. Os dados da tabela 3, a seguir, mostram os valores executados com orçamento previsto pelos municípios e os valores transferidos pela União, ou seja, recursos federais através de programas que, por seu alcance social, transformaram-se em políticas públicas nacionais, nas áreas de Saúde, Ação Social e Educação.

A amostra é constituída por dez (10) municípios do Cariri Paraibano. Por existirem disparidades demográficas, econômicas, históricas, políticas e temporais, a escolha dos mesmos obedeceu ao critério do IDH do ano 2000⁵(soma de todos = 513, divididos por 10= 0,513) e cidades que detém número considerável de alunos matriculados no CDSA/*Campus* de Sumé distribuídos em seus oito (07) cursos. Assim, são descritos dados secundários das cidades de: Sumé, Taperoá, Amparo, São João do Cariri, Congo, Coxixola, Serra Branca, Livramento, São José dos Cordeiros e Prata.

As áreas citadas foram escolhidas por serem as mais visíveis em se tratando de recursos financeiros e de serviços básicos à população. Notadamente, todo município, qualquer que seja seu porte, dispõe de uma secretaria ou órgão ligado a estas. Em se tratando dos programas mencionados e que fazem parte das políticas públicas nacionais, o estudo buscou os que, comumente, existem em todos esses municípios.

TABELA 3 – Dados Orçamentários Municipais e Áreas que recebem mais transferência da União.

MUNICÍPIOS	ÁREA	EXECUÇÃO MUNICIPAL (R\$)		TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS (R\$)	
		2009	2010	2009	2010
SUMÉ	Saúde	5.586.319,42	6.202.723,35	1.548.993,00	1.824.164,00
	Ação social	836.900,21	1.077.237,90	2.861.842,50	3.158.981,87
	Educação	3.385.901,42	3.781.831,15	1.560.880,74	1.664.123,08
TAPEROÁ	Saúde	3.376.706,41	3.221.926,26	1.156.102,00	1.539.631,00
	Ação social	452.388,56	588.25,76	2.446.992,00	3.057.738,00
	Educação	4.578.522,92	4.343.306,76	1.782.076,21	2.052.124,26
AMPARO	Saúde	1.326.786,80	1.292.428,23	176.405,00	195.090,00
	Ação social	374.198,85	384.778,27	939.827,75	490.928,00
	Educação	1.449.556,76	1.521.041,06	433.624,47	532.876,76
SÃO JOÃO DO CARIRI	Saúde	1.238.830,60	1.528.956,93	366.432,00	426.936,00
	Ação social	363.394,02	453.510,81	655.667,00	805.591,00
	Educação	1.270.012,79	1.590.659,73	455.426,56	522.495,25
CONGO	Saúde	1.217.061,23	1.788.195,43	354.882,00	407.736,00
	Ação social	305.324,59	428.384,69	925.065,75	933.262,00
	Educação	1.852.506,67	2.385.067,56	912.183,12	853.669,48

⁵ Último disponível até o término do artigo.

COXIXOLA	Saúde	1.010.695,05	1.194.612,03	139.070,00	186.312,00
	Ação social	72.710,22	123.841,57	244.813,00	300.302,00
	Educação	1.003.167,02	1.041.312,07	151.863,72	167.947,26
SERRA BRANCA	Saúde	4.019.871,47	4.661.033,88	1.052.891,00	1.268.118,00
	Ação social	434.223,41	432.367,75	1.970.005,08	2.439.199,50
	Educação	3.218.629,46	3.606.364,33	1.197.398,25	1.424.148,03
LIVRAMENTO	Saúde	1.762.271,57	2.078.923,95	441.111,00	550.706,00
	Ação social	359.523,15	386.970,91	1.465.191,50	1.464.401,25
	Educação	2.875.415,21	2.970.374,58	1.470.727,92	1.541.777,59
SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS	Saúde	1.305.344,19	1.342.570,51	316.660,00	354.180,00
	Ação social	655.978,44	569.706,10	800.989,75	847.705,75
	Educação	1.374.756,94	1.557.270,43	256.554,21	399.182,00
PRATA	Saúde	1.509.431,24	600	345.999,00	381.402,00
	Ação social	295.790,33	272.382,05	682.929,35	763.573,05
	Educação	1.711.144,69	1.881.643,18	543.733,53	544.439,23

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (SAGRES/ TCE) e Portal Transparência Brasil

Os dados da Tabela 3 apresentam os valores efetivamente executados nos anos de 2009 e 2010 nas áreas de saúde, ação social e educação pelos municípios e União. A coluna de **Execução Municipal** refere-se ao que foi executado pelo município em parceria com o Governo Federal, através de convênios em todos os setores que envolvem a saúde, até porque, tal valor é extremamente superior ao FPM (Fundo de Participação Municipal) recebido. A coluna **Transferência Federal**, refere-se ao que foi transferido em recursos da União para os programas ou políticas públicas elencadas na coluna anterior.

Observando-se o ano de 2009, o município que mais executou em saúde foi Sumé com R\$ 5.586.319,42, seguido de Serra Branca com R\$ 4.019.871,47. Em ação social o feito se repete com Sumé executando R\$ 836.900,21, seguido por São José dos Cordeiros com R\$ 655.978,44. Em educação, o município de Taperoá executa R\$ 4.578.522,92 e Serra Branca R\$ 3.218.629,46.

Verificando o ano de 2009 e os investimentos transferidos pela União, o município de Sumé recebeu em saúde (nos programas e políticas elencados), R\$ 1.548.993,00, seguido por Taperoá com R\$ 1.156.102,00. Em ação social a cidade de Sumé lidera com R\$ 2.861.842,50 (nos programas e políticas citados), novamente seguida por Taperoá com R\$ 2.446.992,00. Já em educação, Taperoá aparece na frente com R\$ 1.782.076,21 (nos programas e políticas relacionadas), seguido por Sumé com R\$ 1.560.880,74 transferidos da União.

Em 2010, o município que mais executou em saúde foi novamente Sumé com R\$ 6.202.723,35, seguido de Serra Branca com R\$ 4.661.033,88. Em ação social o arranjo se repete com Sumé executando R\$ 1.077.237,90, novamente seguido por Taperoá com R\$ 588.257,60.

Em educação, o município de Taperoá aparece com R\$ 4.343.306,76 e Sumé com R\$ 3.781.831,15.

Com relação aos recursos transferidos pela União em 2010, na área de saúde a cidade de Sumé aparece na frente com R\$ 1.824.164,00, seguido por Taperoá com R\$ 1.156.102,00. Em ação social, observam-se os mesmos municípios, na mesma posição: Sumé em primeiro com R\$ 3.158.981,87 e Taperoá em segundo com R\$ 3.057.738,00. Assim como ocorreu em 2009, o elemento se repete em 2010, colocando a cidade de Taperoá no topo de recursos recebidos pela União na área de educação com R\$ 2.052.124,26, seguida por Sumé com R\$ 1.664.123,08.

É comum imaginar que os investimentos aumentem com o passar do tempo em virtude também do aumento populacional e, conseqüentemente as necessidades. Esse fenômeno acontece com os recursos oriundos da União. Porém o mesmo não ocorre com os investimentos municipais. A cidade de São José dos Cordeiros, por exemplo, que aparece em segundo lugar como município que mais executou no âmbito da ação social em 2009, apresenta um decréscimo de R\$ 86.272,34 em relação ao ano seguinte. O mesmo acontece com a área de educação onde o município de Taperoá surge liderando, ao mesmo tempo em que apresenta decréscimo de execuções com relação a 2010 de R\$ 235.216,20.

Um dado curioso repete-se em todos os municípios nos dois anos. As execuções/investimentos na saúde são vultosas, visto que, nelas estão incluídas desde construções de postos de saúde, compras de equipamentos, aquisição de ambulâncias, construção de unidades habitacionais, através da FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) e todas as demais ações que requer parceria, em virtude do alto valor e técnica exigidos. O mesmo ocorre com as execuções em educação. Porém, em ação social, o quadro se inverte, havendo maior investimento da União.

Percebe-se que as áreas, aparentemente, priorizadas para execuções por parte dos municípios são saúde e educação, ficando a ação social em terceiro plano, enquanto por parte da União a área priorizada é a ação social, ou seja, onde há maior investimento de um ente, há menos do outro.

Destaca-se ainda a quantidade de programas desenvolvidos na área de saúde (mínimo de 03 e máximo de 04), ação social (mínimo de 05 e máxima de 06) e educação (mínimo de 01 e máximo de 03), e o fato de nenhum deles ser de autoria local.

Para compreender melhor os números, é necessário entender que, com relação à área de saúde, as execuções são maiores, em virtude de a mesma ter se tornado “Gestão Plena” desde o ano de 2000, ou seja, antes disso, os recursos federais eram repassados para o Estado que, por

sua vez, repassava-os para os municípios, na maioria das vezes, já destinados, desconhecendo as reais necessidades locais.⁶ Com a conquista da Gestão Plena, o município adquire o direito de gerenciar esses recursos federais. O repasse passa a ser fundo a fundo, quer dizer, da União, direto para a conta do Fundo Municipal de Saúde. A questão é que, até o ano de 2000, as exigências para cumprimento de metas eram feitas ao Estado. Após esse período elas passam a ser feitas aos municípios.

Ocorre que, além do aumento das necessidades populacionais, do avanço de várias doenças, do retorno de outras, o município tem a necessidade de contratar e/ou realizar concurso para preenchimento de vagas por profissionais que atendam à demanda da sociedade. São mais médicos, enfermeiras, técnicos, biólogos, Unidades Básicas de saúde em cada bairro, enfim, uma gama de ações até então não exigidas, inclusive pela própria sociedade que passa a ter uma compreensão maior de seus direitos e, portanto, exige-los.

Essa nova realidade exige mais recursos, até porque, cada classe de profissionais tem seu plano de cargos e remuneração, seu piso e teto. Além do que, os Hospitais também são incluídos nessa Gestão Plena. Sucede que, quando o município acolheu a Gestão Plena, automaticamente acolhe suas receitas e despesas. Atualmente, a União transfere os recursos para manutenção de programas que fazem parte das suas políticas públicas em saúde, mas, esses recursos, também fundo a fundo para cada programa, são recursos vinculados, ou seja, não podem ser transferidos ou usados para outros fins senão os elencados na parceria Federal/Municipal, bem como, continua figurando como parceiro nas demais execuções municipais da área.

Referindo-se à educação, as parcerias/convênios também são consideráveis, visto que também envolvem reformas e construções de escolas, aquisição de transporte escolar, equipamentos, merendas escolares e todas as outras atividades inerentes à educação.

No que tange à área de Ação Social, as transferências da União são maiores, visto que essa área é a “menina dos olhos” do governo federal, desde o início do governo do PT (2002). As políticas redistributivas, capitaneadas pela Bolsa Família, são priorizadas como forma de amenizar a miséria e proporcionar um estado de bem estar social mínimo aos mais desprovidos.

⁶ A transferência Fundo a Fundo consiste no repasse de valores de forma regular e automática, diretamente do FNS para os Estados e Municípios e Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento similar. Destina-se ao financiamento das ações estratégicas e serviços de saúde (FNS).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo revelou que há pouco interesse das gestões municipais pesquisadas no sentido de criar soluções próprias ou até mesmo ter atitude de reproduzir as que fazem sucesso, para desenvolvimento de suas cidades, em qualquer das áreas analisadas.

Mas é importante acrescentar que, embora a Constituição de 1988 dê maior liberdade para que os próprios municípios planejem suas políticas públicas locais, a realidade é que, as transferências “voluntárias” da União, já chegam aos destinos direcionadas. Isso faz com que o município atue apenas como implementador e não como formulador de suas políticas públicas. Com a conquista da gestão plena, o quadro muda um pouco, visto que o contato é direto (político, técnico e administrativo) entre o Governo Federal e Municipal, mas ainda é incipiente.

Outro fator importante é que o Estado brasileiro vem passando, desde a década de 80, por grandes mudanças, tanto em seu papel social quanto gerencial, e esse novo processo está sendo construído, exigindo dinamismo, eficácia e eficiência das gestões. Acontece que nem todos os gestores acompanham o ritmo desses passos. O gestor, de acordo com essas novas atribuições requeridas, deve, não somente representar, mas principalmente atender os anseios da sociedade, pensando e agindo de modo estratégico e planejado. Para que isso ocorra, ele e sua equipe têm que desenvolver a capacidade de identificar os desejos e problemas e pensar, propor e implementar soluções. Essas etapas decorrem de um processo delicado que envolve planejamento, ferramenta fundamental para consecução de objetivos almejados. O aprendizado contínuo de como melhor sanar as dificuldades locais, precisa envolver todos os setores da gestão. A profissionalização e aperfeiçoamento precisam ser constantes em todo o grupo, podendo, inclusive, e se necessário, acarretar alterações em sua constituição.

A partir do amadurecimento dessa nova ideia de gestão, chega-se ao autoconhecimento que levará, inevitavelmente, às condições de detecção e melhoria nas condições de vida nos municípios.

Recebido para publicação em 10/03/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2008**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2009**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **FINBRA – Finanças do Brasil 2010**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 abr 2011.
- CANCIAN, Renato. **Estado do bem-estar social: história e crise do *welfare state***. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.jhtm>>. Acesso em: 20 nov 2011
- COBB, R. W.; ELDER, C.D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns hopkins University Press, 1983.
- FERREIRA, Leila da Costa. **Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas**. In Ambiente e Sociedade, ano III, nº 6/7, 2000.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas, Nº 21 - Jun./ 2000
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2009/index.php>>. Acesso em: 22 abr 2011.
- MENICUCCI, Telma. **A Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política**. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE. M., MARQUES, E. (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.
- PORTAL TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL: Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 mai 2011.
- PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Disponível em: <<http://sagres.tce.pb.gov.br>>. Acesso em: 18 abr 2011.
- RODRIGUES, Marta Maria Assunção. **Políticas Públicas (coleção Folha Explica)**. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 2009.
- SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas**; Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SAÚDE. Ministério da Saúde - FNS. **Fundação Nacional de Saúde**. Disponível em <http://www.fns.saude.gov.br/ConsultaFundoafundo.asp>. Acesso em 21 nov 2011.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realistic view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehar and Winston, 1960.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nova York: Macmillan, 1947.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, nº 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

Políticas Públicas Municipais: Uma Análise no Semiárido Paraibano

Resumo

Esse artigo encontra-se no campo das Ciências Sociais e tem como foco as Políticas Públicas desenvolvidas na região semiárida paraibana (cariri ocidental e oriental). O estudo compreendeu o período de 2008 a 2010 e teve como objetivo fazer uma análise preliminar acerca das competências da gestão municipal quanto à efetiva elaboração de políticas públicas na região citada, utilizando dados secundários, acompanhados de pesquisa de campo com aplicação de questionários nos setores competentes, classificando-se como predominantemente qualitativa. Concluiu-se que as políticas públicas implementadas na região são caracterizadas de transferência, principalmente da União, com ênfase na área de ação social tendo como destaque o Programa Bolsa Família, seguido das ações em saúde, educação e meio ambiente, com a presença do município essencialmente na fase de implementação, como formulador de políticas públicas.

Palavras-chave: Política pública; Gestão Pública; Municípios.

Municipal Public Policies: an Analyse in Paraiba Semi-arid

Abstract

This paper is in Social Science field and has a focus in public policy developed in semi-arid of Paraiba (Occidental and Oriental Cariri). The study included the period between 2008 and 2010 and had the objective of make a first analyze about local management and competences as the effective elaboration of public policies in the region, with secondary data, field research with questionnaire application, predominantly qualitative. Concluded the public policies implemented in the region are characterized of transfers, mainly Federal transfers, emphasizing social action like Bolsa Família Program, health action, education and environmental action, with the presence of local government in the implementation moment, like a public policies formulator.

Keywords: Public Policy; Public Management; Local government.