



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA
PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO
DESENVOLVIMENTO LOCAL:
Uma Análise do Semiárido Pernambucano

MANOEL FRANCISCO DO CARMELO SANTOS BARREIROS

Recife, 2011

MANOEL FRANCISCO DO CARMELO SANTOS BARREIROS

**QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO
DESENVOLVIMENTO LOCAL:
Uma Análise do Semiárido Pernambucano**

Trabalho de Conclusão do Mestrado, apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, em 24 de agosto de 2011, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, área de administração, como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública.

Professor Doutor Orientador Marcelo de Almeida Medeiros
Professor Doutor Co-orientador Enivaldo Rocha

Recife, agosto de 2011

Barreiros, Manoel Francisco do Carmelo Santos

Qualidade da Governança do desenvolvimento local: uma análise do Semiárido Pernambucano / Manoel Francisco do Carmelo Santos Barreiros. - Recife : O Autor, 2011.

318 folhas : tab., fig., gráf., quadros, mapas, abrev. e siglas.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Marcelo de Almeida Medeiros.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2011.

Inclui bibliografia, anexo e apêndices.

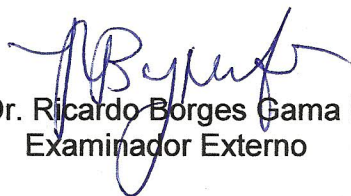
1. Governança. 2. Accountability. 3. Participação social. 4. Semiárido. 5. Desenvolvimento. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

658 CDD (22.ed.) UFPE/CSA 2011 - 102

Dissertação de Mestrado apresentada por **Manoel Francisco do Carmelo Santos Barreiros** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“Qualidade da governança do Desenvolvimento Local: uma análise do Semi-Árido pernambucano”**, orientado pelo Professor **Marcelo de Almeida Medeiros** e aprovado pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:



Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros
Presidente



Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto
Examinador Externo



Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha
Examinador Interno

Recife, 24 de agosto de 2011



Prof.^a Dr.^a Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Coordenadora do Mestrado

Dedico este trabalho à minha avó Alice e às minhas tias Enyd (falecida), Eloine, Eunice (falecida), Eurídice (falecida) e Eulayl, que, ao jeito e condições de cada uma, possibilitaram a minha caminhada até aqui.

À minha esposa Rejane, que, nos momentos de tristeza e percalços da vida, conseguiu me levar nos braços.

Aos meus filhos Emanuel, Maurício e Manuela, que apesar de sentirem o distanciamento do pai nos momentos de mergulho nos estudos, compreenderam a situação e a converteram em alento e alegria, porém, também ajudaram, com os seus conhecimentos e contribuições técnicas e teóricas.

A Professora Dr^a Sylvana Maria Brandão de Aguiar pela confiança em mim depositada.

Por fim, e o mais importante, a Deus e todos aqueles do alto, por possibilitar que chegasse até aqui na vida, para poder servir de testemunho que a fé e a perseverança no bem fazem a diferença.

AGRADECIMENTOS

À Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) por ter propiciado a oportunidade de contribuir de forma efetiva, com uma proposta destinada a retomar sua característica de também se constituir em uma agência de estudos, estimulando a todos aqueles que de alguma forma dedicam parte significativa de suas vidas no engrandecimento do papel da administração pública para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, base para o desenvolvimento local.

Aos colegas e amigos da SUDENE, em particular a Paulo Sérgio de Noronha Fontana, Saumíneo Nascimento, Frederico Augusto de Araújo Cavalcanti, Vera Lúcia Assunção, Paulo Dias Campelo, Ecila Fernandes (falecida), Albertina de Souza Leão Pereira, José Alonso, Maria José, Marlene Franklin Cordeiro e Solange Lacava Costa.

Aos novos amigos feitos a partir do contato com a Diretoria Executiva de Estudos, Pesquisas e Estatística do CONDEPE/FIDEM, em especial a Maurílio Lima, Maria Luiza Ferreira dos Santos e Wilson Grimaldi, que deram suas contribuições para o aperfeiçoamento estatístico e metodológico do estudo, além da Sra. Juliana Santiago Moura, da Gerência de Informações Estratégicas da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (CGE/PE) e do Sr. Abelardo Jorge Lessa Lopes, da Controladoria Geral da União em Pernambuco (CGU).

Aos amigos da Consultoria e Planejamento (CEPLAN), em especial aos Professores Leonardo Guimarães e Tânia Bacelar, pelas contribuições iniciais e estímulo à participação no Mestrado. Ao Senhor Jáinton, do setor de documentação do IBGE em Recife.

A todos os professores do Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, em especial aos doutores Sylvana Brandão de Aguiar, Fernando Paiva e Catia Wanderley Lubambo pelas contribuições para a objetividade do trabalho.

Ao professor Dr. Marcelo de Almeida Medeiros pelo estímulo e dedicação na orientação desta dissertação, muitas vezes privando-se de outros compromissos para me ajudar.

Ao professor Dr. Enivaldo Rocha pela sua abnegada confiança e importante contribuição teórica, como co-orientador na parte estatística do estudo, abdicando de suas merecidas horas de descanso para me orientar.

Por fim, à colega de mestrado, Maria Ivânia Almeida Gomes Porto, que generosamente contribuiu para o projeto de dissertação, e aos funcionários do MGP, além dos colegas da turma VIII, pelo privilégio, agradável convívio e experiências intercambiadas.

“[...] Sem uma boa governança – sem o Estado de Direito, uma administração previsível, um poder legítimo e regulação responsiva – nenhuma quantidade de financiamento ou montante de caridade nos levará no caminho da prosperidade [...]. A boa governança vai dar a cada cidadão, jovem ou velho, ou mulher, uma real e duradoura participação no futuro de sua sociedade – politicamente, economicamente e socialmente. Com esse jogo em sua mentes e corações, não há limites para o que povos de seus países podem alcançar.”

Kofi Annan, então Secretário-Geral das Nações Unidas, na página de apresentação do Relatório da Conferência Internacional Sobre Governança para o Crescimento Sustentável e Equidade, ONU, Nova York, 28-30 de julho, 1997, pp. 124-5.

RESUMO

Nossa contribuição situa-se no campo da governança do desenvolvimento, com foco na avaliação das condições locais para uma governança com qualidade. Para tanto, este estudo traz à discussão uma proposta de avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento do semiárido, adotando-se como unidade de estudo uma amostra de 33 municípios do semiárido pernambucano, escolhidos segundo critérios adotados por estudos do Banco Mundial, cujos resultados finais estão ancorados em variáveis de gestão municipal e estrutura local, desenvolvimento social, econômico e de accountability. O experimento adota como referência trabalho desenvolvido por Daniel Kaufmann et al. denominado: *Governance and the city: an empirical exploration into global determinants of urban performance*, publicado em 2005 na revista *Social Science Research Network*. Neste trabalho, Kaufmann et al. define como objetivo apurar a qualidade da governança a partir do desempenho das cidades no contexto da globalização. Essa metodologia revelou resultados que guardam uma lógica coerente entre as notas alcançadas e a liderança exercida pelas cidades mais estruturadas, do ponto de vista da gestão municipal, da qualidade dos serviços prestados, da accountability e de alguns indicadores sociais e econômicos de uma forma que, se analisados isoladamente, não mostrariam. O presente estudo, com base nessa metodologia e as adaptações possíveis, tem como objetivo mostrar possíveis fatores determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local e simultaneamente, oferecer uma proposta para a avaliação quantitativa dessa qualidade. Os resultados revelaram convergência entre si e com uma série de aspectos abordados por Kaufmann, por Putnam e por Amartya Sen sobre a influência da gestão, da história institucional e do poder local tanto no comportamento das instituições como no funcionamento das cidades e no condicionamento de seus habitantes. As entrevistas e resultados empíricos também levaram à conclusão sobre uma forte correlação entre as variáveis escolhidas e as duas categorias trabalhadas, como foram chamados os agrupamentos dessas variáveis para “gestão municipal e estrutura local”, e “influência no desenvolvimento”. Também mostraram que a participação social, a influência das elites, a história das instituições, a transparência, a organização administrativa, o nível de desenvolvimento social e a accountability, parecem ser alguns dos principais fatores determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local. Contudo, a dinâmica das transformações e exigências sociais, e do desenvolvimento econômico, sugerem a expansão do banco de dados objetivando a incorporação de novos elementos, além da sistematização e regularidade da coleta e do processamento, pois na ciência nada pode ser considerado como absoluto.

Palavras-chave: Governança. Accountability. Participação social. Semiárido. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Our contribution lies in the field of development governance, focusing on evaluation of local conditions for governance with increased quality. Therefore, this study brings to the table a proposal for evaluating the quality of governance in the development of semi-arid, adopting as the unit of study a sample of 33 cities in the semi-arid region of Pernambuco, chosen according to criteria adopted by World Bank studies, whose final results are anchored in municipal and local infrastructure variables, social and economic development, and accountability. The experiment takes as a reference the work by Daniel Kaufmann et al. named: Governance and the city: an empirical exploration into global determinants of urban performance, published in 2005 in the journal Social Science Research Network. In this paper, Kaufmann et al. defines the objective of determining the quality of governance from the performance of cities in the globalization context. This methodology resulted in findings that keep a consistent logic between grades achieved and the leadership exercised by the more structured cities, in terms of municipal management, quality of service, accountability and some social and economic indicators in a way that if taken alone, would not show. The current study, based on this methodology and possible adaptations, aims to show potential determinant factors of quality of governance of local development and simultaneously, offer a proposal for the quantitative assessment of this quality. The results revealed convergence among themselves and with a number of issues discussed by Kaufmann, Putnam and Amartya Sen regarding the influence of management, institutional history and local government both in institution's behavior and cities operation, and conditioning of their inhabitants. The interviews and empirical results also led to the conclusion about a strong correlation between the chosen variables and the two categories worked, how were called the groups of such variables for "municipal management and local infrastructure", and "influence in development". They also showed that social participation, the influence of elites, the history of institutions, transparency, administrative organization, the level of accountability and social development, appear to be some of the key determinants of quality of governance in local development. However, the dynamics of change and social requirements, and economic development, suggest the expansion of the database aiming at the addition of new elements, as well as systematic and regular data collection and processing, since nothing in science can be considered as absolute.

Keywords: Governance. Accountability. Social participation. Semiarid. Development.

LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

- CGU/PE - Controladoria Geral da União em Pernambuco
- MI - Ministério da Integração Nacional
- AMUPE - Associação Municipalista de Pernambuco
- SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
- PMG- Prefeitura do Município de Gravatá
- PMC - Prefeitura Municipal de Caruaru
- CONDEPE/
 - FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
 - IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 - ACB - Associação Contas Abertas

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Fatores de Influência nas Relações de Governança | 43 |
| Figura 2 – Correlação entre os Princípios de Governança e as Variáveis de Avaliação da Qualidade da Governança | 131 |
| Figura 3 – Relação entre os princípios de governança e as categorias utilizadas para mensurar a percepção da qualidade da governança | 173 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2001 | 137 |
| Gráfico 2 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2004 | 138 |
| Gráfico 3 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2010 | 140 |
| Gráfico 4 – Comportamento dos índices de qualidade da governança do desenvolvimento local, da amostra de 33 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21 | 154 |
| Gráfico 5 – Comportamento da categoria gm_el, do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21 | 155 |
| Gráfico 6 - Comportamento da categoria gm_el, do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21 | 156 |
| Gráfico 7 - Comportamento da categoria id, do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21 | 157 |
| Gráfico 8 - Comportamento da categoria id, do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21 | 158 |
| Gráfico 9 - Box plot de “gm_el” para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 160 |
| Gráfico 10 - Box plot de “id” para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 161 |
| Gráfico 11 – Box plot para “gm_el” do estrato de 12 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 162 |
| Gráfico 12 – Box plot para “id” do estrato de 12 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 163 |
| Gráfico 13 – Box plot para “gm_el” do estrato de 21 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 164 |
| Gráfico 14 – Box plot para “id” do estrato de 21 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010 | 164 |
| Gráfico 15 – Frequência de gm_el para os dados de 2001 | 165 |
| Gráfico 16 – Frequência de gm_el para os dados de 2004 | 165 |
| Gráfico 17 – Frequência de gm_el para os dados de 2010 | 165 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Variáveis e Escores Utilizados no modelo de Kaufmann para os Determinantes Globais de Desempenho Urbano em Governança de Cidades | 114 |
| Quadro 2 – Variáveis Utilizadas na Aferição da Qualidade da Governança, por Fonte, Anos Disponíveis, Escores, Fórmulas e Cobertura Espacial | 120 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|-----|
| Mapa 1 – Representação da Região Nordeste do Brasil | 85 |
| Mapa 2 - Representação do Semiárido na Região Nordeste do Brasil | 103 |
| Mapa 3 – Dispersão dos 33 municípios do semiárido pernambucano relacionados pela amostra | 110 |
| Mapa 4 – Representação dos municípios pernambucano com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2001 | 150 |
| Mapa 5 – Representação dos municípios pernambucanos com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2004 | 150 |
| Mapa 6 - Representação dos municípios pernambucanos com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2010 | 151 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Municípios com Conselhos Municipais existentes conforme áreas de atuação, segundo as grandes regiões e unidades da Federação – 2001 | 57 |
| Tabela 2 – Municípios, total e com página na internet, ativa e sem página, segundo grandes regiões e unidades da federação, 2001 – 2004 – 2009 | 59 |
| Tabela 3 – Índice de Transparência segundo grandes regiões e unidades da federação – 2010 | 70 |
| Tabela 4 - Percentual dos domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010. (Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010) | 87 |
| Tabela 5 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade das raças ou cor, branca, preta e parda, segundo Grandes Regiões e Estados do Nordeste- 2009 | 88 |
| Tabela 6 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares Permanentes, segundo grandes regiões e estados do Nordeste – 2004/2008 | 88 |
| Tabela 7 - Produto Interno Bruto segundo grandes regiões e estados do Nordeste – 2004/2008 | 89 |
| Tabela 8 - Variação do Produto Interno Bruto segundo grandes Regiões e Estados do Nordeste, por períodos 2006/2004 e 2008/2004 | 90 |
| Tabela 9 - Municípios, total e com página na internet, ativa, em elaboração ou sem página, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2001- 2004 – 2009 | 91 |
| Tabela 10 - Municípios, total e com política ou plano de inclusão digital, com indicação dos projetos e ações implementadas por esta política, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2009 | 92 |
| Tabela 11 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram a internet no período de referência, e que não utilizaram porque não tinham acesso a micro-computador, nos últimos 3 meses, segundo Grandes Regiões – 2008 | 93 |
| Tabela 12 - Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010 - Participação relativa dos domicílios particulares permanentes, por existência de energia elétrica, abastecimento d'água, tinham banheiro e lixo coletado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010 | 94 |
| Tabela 13 - Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010 - Participação relativa dos domicílios particulares permanentes, por existência de energia elétrica, abastecimento d'água, tinham banheiro e lixo coletado, no total da categoria, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010.... | 95 |
| Tabela 14 - População, número de municípios e PIB do Nordeste e do semiárido, segundo estados | 105 |
| Tabela 15 - Relação de Municípios do semiárido pernambucano cuja soma acumulada do PIB respondia por até 5 % do PIB total dessa sub-região e a Renda <i>per capita</i> se apresentava abaixo da média no ano de 2000 (Estrato 1) | 109 |
| Tabela 16 - Relação de Municípios do semiárido pernambucano cuja soma acumulada do PIB respondia por até 50 % do PIB total dessa sub-região e a Renda <i>per capita</i> se apresentava acima da média no ano de 2000 (Estrato 2) | 110 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 17 – Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na categoria “id”, para a amostra de 33 municípios do semiárido pernambucano nos anos de 2001, 2004 e 2010 | 135 |
| Tabela 18 - Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na categoria “id”, para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano com os melhores resultados de PIB e Renda familiar <i>per capita</i> , nos anos de 2001, 2004 e 2010 | 141 |
| Tabela 19 - Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na categoria “id”, para o estrato de 21 Municípios do semiárido pernambucano com os mais baixos resultados de PIB e Renda familiar <i>per capita</i> , nos anos de 2001, 2004 e 2010 | 145 |
| Tabela 20 - Correlações de Pearson entre a categoria de variáveis “gm_el” e as variáveis passíveis de integrar a categoria “id”, para a amostra de 33 municípios, nos anos de 2001, 2004 e 2010 | 148 |
| Tabela 21 - Resultados agregados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local (QGDL), por anos do estudo, segundo os municípios do semiárido pernambucano | 152 |
| Tabela 22 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2001 | 167 |
| Tabela 23 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2001 | 167 |
| Tabela 24 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2004 | 167 |
| Tabela 25 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2004 | 167 |
| Tabela 26 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2010 | 167 |
| Tabela 27 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2010 | 167 |
| Tabela 28 - Resultados dos princípios de governança e variáveis agregadas do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, por anos do estudo | 170 |
| Tabela 29 - Resultados dos princípios de governança e variáveis agregadas do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, por anos do estudo | 171 |
| Tabela 30 - Percepção dos fatores influentes na qualidade da governança | 183 |

LISTA DE ABR EVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------------------------|--|
| BNDES | - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CF | - Constituição Federal |
| CGU | - Controladoria Geral da União |
| CONDEPE/ FIDEM | - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco |
| DNOCS | - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas |
| FOCCO | - Fórum Permanente de Combate à Corrupção |
| gm_el | - Gestão Municipal e Estrutura Local |
| GINI ou CG | - Coeficiente de GINI |
| IBGE | - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| id | - Influência no Desenvolvimento (País, Estado, Município) |
| IDH | - Índice de Desenvolvimento Humano |
| IPEA | - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas |
| MARE | - Ministério da Administração e Reforma do Estado |
| MGP ou MPANE | - Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste |
| MPF | - Ministério Público Federal |
| OCDE | - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OECD | - Organization For Economic Co-Operation and Development |
| PDRAE | - Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado |
| PIB | - Produto Interno Bruto |
| PM | - Política Monetária |
| PPA | - Plano Plurianual |
| PNUD | - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| QGDL | - Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local |
| SUDAM | - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| TCC | - Trabalho de Conclusão de Curso |
| TCU | - Tribunal de Contas da União |
| TIC | - Tecnologia de Informação e Comunicação |
| UFPE | - Universidade Federal de Pernambuco |
| UNESCO | - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UNDP | - United Nations Development Programme |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 19 |
| CAPÍTULO 1 – GOVERNANÇA | 29 |
| 1.1 MARCOS CONCEITUAIS | 30 |
| 1.2 AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO | 38 |
| 1.3 GOVERNANÇA, PERCEÇÃO E INDICADOR | 39 |
| 1.4 ELEMENTOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | 41 |
| CAPÍTULO 2 – BRASIL E A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA | 44 |
| 2.1 O ESTADO DA ARTE NA MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL | 45 |
| 2.2 A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO E A PERCEÇÃO DA GOVERNANÇA | 47 |
| 2.3 GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 50 |
| 2.3.1 A Trajetória da Participação Social no Brasil | 50 |
| 2.3.2 Os Movimentos Sociais Recentes | 54 |
| 2.3.3 O Controle Social | 60 |
| 2.3.4 O Controle Social sobre o Desenvolvimento | 65 |
| 2.3.5 Governança, Corrupção e Transparência | 66 |
| CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA E A TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE 1930 | 71 |
| 3.1 O ESTADO NOVO | 72 |
| 3.2 O ÚLTIMO PERÍODO DO GOVERNO VARGAS | 74 |
| 3.3 O DESENVOLVIMENTISMO DE JUSCELINO KUBTSCHEK | 75 |
| 3.4 O PERÍODO MILITAR | 76 |
| 3.5 A NOVA REPÚBLICA | 77 |
| 3.6 O GOVERNO COLLOR | 80 |
| 3.7 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE AO GOVERNO LULA | 81 |
| CAPÍTULO 4 – NORDESTE E GOVERNANÇA | 84 |
| 4.1 CARACTERIZAÇÃO, DESAFIOS E A INFLUÊNCIA DAS ELITES | 85 |
| 4.2 O SEMIÁRIDO DO NORDESTE | 102 |
| CAPÍTULO 5 – O MODELO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL ADAPTADO PARA O SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO | 106 |
| 5.1 METODOLOGIA DE SELEÇÃO DA AMOSTRA | 107 |
| 5.2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | 111 |
| 5.3 AS VARIÁVEIS TRABALHADAS NO MODELO ORIGINAL | 114 |
| 5.4 AS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE VARIÁVEIS TRABALHADAS NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL | 116 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 5.5 | CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS DO ESTUDO COM OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA | 131 |
| 5.6 | ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS CORRELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS | 132 |
| 5.7 | RESULTADOS DA QUALIDADE DE GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL, ENCONTRADOS NAS DUAS CATEGORIAS DE VARIÁVEIS PARA OS ANOS DE 2001, 2004 E 2010 PARA A AMOSTRA DE 33 MUNICÍPIOS | 149 |
| 5.8 | RESULTADOS DA ANÁLISE DE PERCEPÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | 172 |
| | 5.8.1 A metodologia | 172 |
| | 5.8.2 Os resultados | 176 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 185 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 191 |
| | APÊNDICE A – Método Delphi aplicado nas entrevistas estruturadas, protocolo de entrevista (instruções para preenchimento da tabela) e resultados | 197 |
| | APÊNDICE B – Fichas com o “Perfil Municipal” da amostra do estudo | 227 |
| | ANEXO – Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, Portaria nº 89, de 16 de março de 2005, Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 e Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 | 294 |

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Conhecer a Governança Local tem sido uma questão cada vez mais recorrente na pauta daqueles que estão envolvidos em negócios com os novos mercados econômicos mundiais, com o desempenho da gestão pública ou interessados no potencial local.

Nesse contexto, o aproveitamento das potencialidades locais de forma sustentável, vem exigindo de governos, políticas que tornem espaços inexplorados ou de pouca estrutura social, organizados de uma forma que possam se tornar potencialmente econômicos e atraentes aos mercados. São políticas que devem possibilitar a criação de sustentabilidade e capacidade de resposta local para atender tanto a demandas econômicas como a reivindicações sociais, sejam elas provenientes de investidores, instituições financeiras ou governos estrangeiros, pois todos buscam cada vez mais, antes de qualquer negócio, conhecer a realidade local, ou como hoje é o assunto tratado, identificar as condições de governança local. Nesse sentido Kaufmann (2005) destaca:

[...] globalization and good city governance are significantly related with each other. There appear to be dynamic pressures from globalization and accountability that result in better performance at the city level.

Para atender a isso, instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial estão empenhadas no desenvolvimento de metodologias que possam oferecer indicações objetivas das condições de governança, parâmetro que nos últimos anos, vale reforçar, surgiu como “termômetro” das condições locais para realização de negócios.

Nesse contexto, em que pese a posição relevante e ascendente de outras regiões do Brasil junto a tradicionais mercados, como o MERCOSUL, o NAFTA, a União Européia e a Comunidade Andina entre outros, o Nordeste do Brasil, particularmente o semiárido, vem buscando o seu espaço, apesar de muitos diagnósticos e cenários apontarem faixas de litoral com fortes recursos locais, como melhores opções aos grandes investimentos.

Contudo, no semiárido já existem muitos exemplos de estruturas econômicas bem sucedidas e de mudanças sociais relevantes, porém ainda se pode considerar como desconhecida a mensuração da capacidade de governança do desenvolvimento local dessa sub-região, como subsídio a uma ação de desenvolvimento mais dirigida. Da mesma forma,

pode-se considerar como irrisória a produção de conhecimento sobre a avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local dos municípios que compõem essa sub-região do Nordeste.

Cabe ressaltar que o semiárido nordestino é uma sub-região que representa quase 57% do espaço regional, sua população corresponde a cerca de 40 % do Nordeste segundo dados do IBGE, de 2010, mas seu PIB, conforme dados de 2008, os últimos disponíveis, era de menos de 28%, proporção percentual que vem se mantendo há muitos anos, em que pese concentrar cerca de 58% do total de municípios. Ou seja, é uma sub-região que ainda demanda muitas respostas para as razões de seu subdesenvolvimento social e econômico, para a qual são extremamente escassos os estudos sobre a qualidade da governança, e inexistentes, quando se trata de qualidade da governança do desenvolvimento local por meios quantitativos.

Daí, ter sido escolhida para o teste do modelo de mensuração da qualidade da governança, pois trata-se de uma sub-região que, apesar de algumas recentes mudanças na qualidade de vida, ainda apresenta problemas que vêm persistindo há décadas, particularmente nas áreas social (saúde, educação, lazer, habitação, saneamento), de infraestrutura econômica (energia elétrica, rodovias, ferrovias), de segurança, de comunicações (telefonia, internet) e de gestão municipal (controle da corrupção, participação social, planejamento, informatização) que podem estar contribuindo para dificultar a governança do desenvolvimento local.

Por essa razão, tornou-se o principal objetivo deste estudo tentar identificar os possíveis fatores determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local em municípios do semi-árido e, ao mesmo tempo, oferecer uma proposta para a avaliação quantitativa dessa qualidade. Ele se constitui de uma investigação exploratória, explicativa, com pesquisa de campo associada a investigação documental e pesquisa bibliográfica, voltada para o objetivo proposto e a verificação das hipóteses mais adiante alinhadas, além da construção de um indicador de qualidade da governança do desenvolvimento local nesse subespaço, a partir do modelo de Kaufmann et al. (2005) aplicado a uma amostra estatística, porém, capaz de ser estendido a outros municípios do semiárido, chamando-se a atenção que não é objetivo do trabalho, discutir os resultados do ranqueamento encontrado.

O modelo escolhido, por guardar identidade com o que se objetivava, foi o desenvolvido por Daniel Kaufmann et al. (2005) para 412 cidades em 134 países no ano de 2003, publicado pela Social Science Research Network – SSRN, denominado: *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, com adaptação de alguns dados, na condição de estarem relacionados com o escopo do trabalho original, escolhidos em função da disponibilidade para outros municípios, possibilitarem a composição de séries temporais, e estarem desagregados por município.

Dada a impossibilidade de tempo para se trabalhar 1.047 municípios do semiárido nordestino, segundo o Censo de 2010, reduziu-se esse espaço para a população estatística do semiárido pernambucano, formado por 122 municípios, daí extraíndo-se uma amostra. O estado foi escolhido pelo critério de proximidade.

Essa amostra foi selecionada pelo critério de PIB e Renda *per capita*, que segundo o modelo de análise escolhido, apresentam forte correlação com qualidade da governança, o que resultou em 33 municípios, que foram subdivididos em dois estratos, cujos detalhes estão no Capítulo 5.

O passo seguinte, foi aplicar a metodologia para a categoria de variáveis sugeridas no modelo de Kaufmann et al. (2005), disponibilizáveis nos endereços eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA e na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), levando-se em consideração que aquelas indisponíveis, ou porque não são processadas ou porque não estão desagregadas para o nível municipal, poderiam ser substituídas por outras de valor sócio-econômico semelhante e estatisticamente aceitável, ou, quando necessário, trabalhadas em um nível maior de agregação, da mesma forma como fez o Kaufmann et al. (2005), conforme a finalidade científica da utilização.

Adicionalmente também foram utilizadas outras fontes para a parte qualitativa da análise, como a Controladoria Geral da União em Pernambuco (CGU) e entrevistas com autoridades e moradores dos municípios de Gravatá, de Arcoverde e de Caruaru.

Em seguida, procedeu-se à aplicação da metodologia, tendo-se como objetivos específicos:

- a) Identificar, por meios estatísticos, correlações entre as variáveis selecionadas (elementos), para uma avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local, cuja medição de fato possa representar a influencia nesse desenvolvimento, entendendo-se o local como o município;
- b) Analisar a percepção do cidadão em relação a alguns dos principais elementos considerados na avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local;
- c) Possibilitar a replicagem do modelo de avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local para outros municípios do semiárido nordestino ou até outras sub-regiões do Brasil;
- d) Oferecer aos *policy makers*, além da própria metodologia adaptada, informações sobre como a estrutura administrativa, o processo de gestão e as condições sociais e econômicas locais influenciam o desenvolvimento local;
- e) Propiciar aos gestores municipais a compreensão sobre como, a partir dos resultados encontrados na avaliação da qualidade de governança do desenvolvimento nos 33 municípios em foco, modelos de gestão ou estratégias de políticas podem ser (re)orientadas.

Para alguns estudiosos como Arretche (1999) e Lubambo (2006) os baixos resultados do desenvolvimento do Nordeste estão vinculados ao insucesso de algumas políticas, cuja análise é feita tendo como foco os problemas decorrentes das descentralizações de políticas relacionadas com o atendimento de necessidades básicas, como habitação, saúde, educação, saneamento, mas também de deficiências da gestão municipal.

Neste ponto surge a conexão com a metodologia de Kaufmann (2005) que em seu trabalho original indica como possíveis causas de problemas para o desempenho das cidades, a baixa qualidade da governança, a ineficácia da administração, a falta de transparência, a ausência de participação social, o perfil inadequado do gestor e até a dependência orçamentária do Tesouro, contudo, também considera como fatores influentes na qualidade da governança, a captura do Estado pelas elites, considerado neste trabalho a partir da percepção

das pessoas, a infraestrutura social e econômica urbana existentes, o endividamento público, aqui não considerado por falta de informações de todos os municípios nos anos de 2001 a 2010, o grau de autonomia administrativa e financeira e o nível de ocorrência de crimes, entre outros que serão descritos com mais detalhes no Capítulo 5.

Foi com base nessa rol de questões que identificamos como compatível com a metodologia de Kaufmann (2005), também as considerações de Bresser (1997, 1998, 1999, 2008), de Rua (1999), da OECD (2005) e a história sobre a trajetória da gestão pública brasileira a partir do Estado Novo (1930), pela importância e influência do passado na formação da cultura cívica, na história das instituições públicas do Nordeste, e no nível de participação social hoje encontrado.

A esse respeito, Gravatá, um dos municípios visitados, guarda em seu Museu Memorial, a história das diferentes gestões municipais, catalogadas também segundo as diferentes épocas, de forma bastante semelhante ao tratado no capítulo 3 deste estudo, revelando como a história da cidade foi influenciada pelos diferentes momentos da República.

É nesse contexto que a presente investigação busca responder às seguintes questões:

- a) é possível medir a qualidade da governança do desenvolvimento local no semiárido do Nordeste?
- b) é possível identificar possíveis fatores determinantes dessa qualidade?
- c) é possível oferecer elementos que ajudem a entender as causas de uma forte e uma fraca estrutura de governança?

As hipóteses deste trabalho são que as estruturas de governança do desenvolvimento local aparentemente são influenciadas: **a)** pela ausência de mecanismos, explícitos, a essa organização; **b)** pela fragilidade institucional das relações do município com o Estado e a União; **c)** pela fragilidade dos processos de organização social; **d)** pelo nível de preparo dos representantes das comunidades locais nos Conselhos Municipais, sendo este, fator decisivo para a comunidade ser ouvida e o Conselho efetivamente reconhecido; **e)** por fatores como educação, saúde, acesso à internet, transparência das ações municipais e boa estrutura de

comunicação e lazer são influentes na qualidade da governança do desenvolvimento local. Mas não são influenciadas f) pelo fato de que mecanismos de incentivo fiscal ou material propiciados à população, pela administração municipal, possam servir de motivação a uma participação social efetiva.

Este estudo adicionalmente, também poderá contribuir com subsídios para a construção de modelos de governança local para o desenvolvimento.

A referência ao trabalho de Lubambo (2006) se dá porque sua abordagem aprofunda o debate sobre as questões que parecem contribuir para o insucesso de descentralizações de políticas públicas, o que, por sua vez, possibilita estabelecer correlação com as condições de governança para o desenvolvimento no âmbito municipal. Essa flexibilidade é destacada em determinado trecho de sua obra, quando no item 6.1 das considerações finais ela cita que “longe de se querer associar um único fator ao desempenho da gestão, a hipótese é de que existiria um conjunto de fatores específicos capazes de interferir no desempenho da gestão dos municípios e que estes últimos se diferenciariam por uma tipologia definida pela maior ou menor presença dos fatores iniciais”.

E ela acrescenta, “A rigor, a construção dessa hipótese baseou-se no pressuposto de que o desempenho da gestão é resultado de toda a realização, mediante estratégias e mecanismos descentralizados e democráticos voltados à provisão, manutenção e administração dos recursos e serviços públicos, com vistas ao desenvolvimento social (melhoria de qualidade de vida). Toda discussão sugerida a partir desse ponto conduz à defesa do seguinte argumento: não é mais possível estudar o desempenho da gestão a partir da singularidade da natureza dos fatores: estruturais, político-institucionais ou de ação política, mas deve prevalecer a idéia de que a análise tal qual a realidade, há que ser plural.” (LUBAMBO, 2006, p. 122).

Conquanto as análises dela estejam dirigidas para o desempenho da gestão pública em pequenos municípios, seus resultados criam forte correlação com o presente estudo, porque ela busca identificar as possíveis causas para o insucesso da descentralização de políticas públicas a partir do desempenho da gestão municipal, que por sua vez influencia diretamente no desenvolvimento local.

O estudo em foco é um pouco diferente do originalmente proposto no projeto de pesquisa.

Inicialmente havia sido pensada a utilização da metodologia de Shah et al. (1999), publicada também pelo mesmo SSRN, denominado: *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, que seria estendida para se analisar a “governança de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do semiárido pernambucano” sobre uma amostra de 39 municípios, cujas variáveis estavam agrupadas em quatro categorias:

- a) Participação dos cidadãos, com dados secundários sobre liberdade política (capacidade dos cidadãos de influenciar na qualidade das decisões) e estabilidade política;
- b) Orientação governamental, com dados secundários sobre eficiência do judiciário (qualidade dos bens e serviços prestados à população), eficiência burocrática e ausência de corrupção;
- c) Desenvolvimento social, com dados secundários sobre Desenvolvimento Humano e distribuição de renda; e,
- d) Gerenciamento econômico, com dados secundários sobre abertura comercial, política monetária (independência da União) e desempenho da política fiscal (PIB/dívida).

Contudo, a dificuldade das entidades oficiais de pesquisa de disporem de parte dessas informações, algumas necessariamente ao nível municipal, como por exemplo, o índice de liberdade e estabilidade política e o índice de corrupção, impossibilitaram ir-se à frente.

O índice de corrupção, em particular, não foi desagregado por município por falta de recursos financeiros para uma pesquisa nesse nível conforme asseverou a Sra. Juliana Santiago Moura, Chefe de Controle Social, da Gerência de Informações Estratégicas da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco. Por outro lado, seu uso torna-se possível na metodologia de Kaufmann.

Dificuldade também ocorreu para o cálculo do índice de abertura comercial (total das exportações dividido pelo total da receita local), pois as informações para exportação municipal em US\$ FOB, obtidas junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio são processadas como originadas no local da saída da mercadoria e não na fonte de produção. Além disso, segundo aquele Ministério, somente os exportadores teriam como fornecer essa informação na moeda local. Essa foi outra das dificuldades que inviabilizou o uso da metodologia de Shah, e sua substituição pela de Kaufmann (2005), que tolera o uso do US\$ FOB.

O trabalho foi organizado em cinco capítulos. O Capítulo 1 é dedicado à definição dos marcos conceituais de governança e discorre sobre conceitos, sua flexibilidade para diferentes contextos estudados, variáveis usualmente utilizadas para a medição da qualidade da governança, os pressupostos para uma boa governança, os cuidados que se deve ter com a interpretação de resultados baseados na percepção das pessoas, além dos princípios que regem a boa governança.

O Capítulo 2 contextualiza o estado da arte da Governança no Brasil, sua trajetória, a influência no desenvolvimento regional, as transformações pelas quais o País passou a partir dos anos 30, com novas institucionalidades decorrentes do desejo de modernização da máquina administrativa para fazer face às mudanças desejadas pelo governo.

Também trata das primeiras iniciativas de organização social de classes por volta dessa mesma época, por meio da sindicalização, e como isso tornou-se um exemplo para o avanço da participação social em uma época entrecortada por democracia e autoritarismo, mas que impactou a “governança do desenvolvimento local” hajam vistas as condições de trabalho que passaram a ser impostas. É bem verdade que o termo “governança” ainda era desconhecido naquela época, mas seu uso aqui, visa contextualizar sua influência no desenvolvimento local da época. Neste capítulo também é abordada a questão da corrupção e da transparência e seus efeitos na qualidade da governança local.

O Capítulo 3 mostra como diferentes governos, a partir dos anos 30 do século XX, afetados pela conjuntura política da época, imprimiram estilos de gestão e conseguiram modificar o panorama do desenvolvimento nacional, com repercussão direta no município, não porque suas ações foram dirigidas a esta dimensão espacial, mas porque os problemas

sociais e as demandas econômicas prioritárias seguiam interesses nacionais, longe da pauta das prioridades locais, criando no longo prazo, problemas estruturais severos, particularmente nas Regiões mais pobres, como o Nordeste, e por rebatimento, naquelas ainda mais desfavorecidas sócio-economicamente, como o semiárido.

O Capítulo 4 está voltado para caracterizar o Nordeste frente a outras regiões do País, segundo seus principais problemas sociais e econômicos. Além do mais, é a Região onde se encontra o semiárido pernambucano, de onde foi escolhida uma amostra para estudo.

Trata-se de um capítulo que visa revelar o fosso existente entre o ideal, de nossas vontades, e o real. Nele são apresentadas informações sociais e econômicas do semiárido, uma sub-região geograficamente maior, porém economicamente muito menor. Essa abordagem visa criar uma base para o entendimento sobre as condições locais de governança e como essa situação vem afetando a qualidade da governança do desenvolvimento local, partindo-se do pressuposto de que governança não é traduzida apenas por bons resultados sociais e econômicos, mas por um conjunto de iniciativas permanentes que envolvem boas relações institucionais governo/povo, inclusive com canais ágeis de comunicação, além de confiança, sustentabilidade local, transparência pública, fácil acesso às informações municipais, combate à corrupção, boa infraestrutura local e bons serviços públicos entre outros.

O Capítulo 5 mostra o processo de escolha da amostra, os critérios, a metodologia, e os municípios do semiárido pernambucano que foram selecionados e estratificados. Mostra, também, o embasamento estatístico, as apurações de campo (resultados das entrevistas) e os fatores determinantes da qualidade da governança, culminando com a apresentação dos resultados encontrados, lembrando que o estudo não objetiva também analisar ranqueamentos. O Statistical Package for the Social Sciences - SPSS foi o programa utilizado para a análise estatística e a emissão de gráficos e tabelas.

Espera-se, que esses resultados possam propiciar aos stakeholders, particularmente aos gestores públicos, um referencial quantificável, passível de aperfeiçoamento, claro, mas um ponto de partida para pensar a Governança do desenvolvimento local como uma etapa do processo de planejamento do desenvolvimento regional e local, capaz de orientar estratégias de políticas.

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA

1.1 MARCOS CONCEITUAIS

1.2 AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

1.3 GOVERNANÇA, PERCEPÇÃO E INDICADOR

1.4 ELEMENTOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

CAPÍTULO 1 - GOVERNANÇA

1.1 MARCOS CONCEITUAIS

A pesquisa literária vem revelando que cada vez mais, os governos se preocupam em estabelecer uma correlação entre governança e desenvolvimento (MAURSETH, 2008, p.1) ou entre governança e políticas públicas, particularmente após a percepção, por especialistas de muitas países, do “relativo fracasso das reformas políticas amplamente realizadas entre os anos 80 e 90” do século XX (ARNDT et al., 2006, p.17).

Mas não é só no âmbito do interesse público que o entendimento sobre as condições de Governança é buscada. Esse conhecimento tem sido cada vez mais exigido nos estudos prospectivos relacionados com negócios empresariais, onde são buscadas respostas para condições da gestão pública local, infraestrutura, formação educacional local entre outros.

Nesse sentido, nos últimos anos, centenas de artigos têm se dedicado a apresentar resultados com base em indicadores que possibilitam entender a percepção sobre a qualidade da governança em diferentes aplicações, mostrando a flexibilidade e multiplicidade de variáveis que podem ser utilizadas de acordo com o tema a ser mensurado. Arndt et al. (2006, p.17) cita alguns exemplos dessa flexibilidade metodológica: a avaliação da governança em políticas de desenvolvimento, de comércio entre países e até, estratégias de industrialização associada à substituição de importações face à limitação do crédito pelos bancos de desenvolvimento. Contudo, ainda não apareceram trabalhos com a linha de pesquisa do presente estudo, que tem como foco identificar possíveis fatores determinantes ou influentes na qualidade da governança do desenvolvimento local, inclusive a percepção das pessoas comparativamente ao que os resultados oferecem.

Mas antes, cabem algumas perguntas: o que é governança? O conceito e a percepção de boa governança é o mesmo para setores econômicos organizados, para camadas abastadas da sociedade ou para os mais pobres?

Para responder à primeira pergunta recorreu-se a três fontes bastante citadas na literatura que trata do assunto: Kaufmann et al. (2004) apud Maurseth (2008, p.3); o PNUD (2007); e, o World Bank (2007), cujas definições serão tratadas mais adiante.

Quanto à segunda, as pesquisas de Maurseth (2008) sobre a aplicação de metodologia de análise da qualidade da governança mostram que não. Mas por quê?

Em um País de dimensões continentais, com diferenças culturais de região para região, e trajetórias históricas, cultura cívica e capacidades substantivas tão distintas, como é o Brasil, não se poderia esperar outra constatação, senão a de que um cidadão, em uma mesma condição social, dependendo de onde esteja, venha a ter uma percepção diferente de governança. Ou seja, o cidadão, pobre ou rico, terá percepções diferentes da qualidade da governança a depender de como suas expectativas são atendidas. E os resultados das apurações de campo, tratados no capítulo 5, parecem confirmar isso. Outrossim, trabalhos preliminares sobre governança, desenvolvidos pela OECD (2005), por Kaufmann (2005), Huther (1999), ou com ela relacionados, desenvolvidos por Bresser (1997, 1999, 2008), Rua (1999), Arretche (1999), e o próprio Maurseth (2008) mostram que essa ressalva procede. E isto também tem implicações diretas na percepção sobre boa governança e sobre como ela é apurada, daí o cuidado metodológico no sentido de se compensar essa sutileza dos efeitos do meio no qual a apuração está sendo realizada.

Estudos desenvolvidos por Kaufmann mostram que não é recomendável medir a governança sobre uma categoria econômica ou social que se quer estudar, por exemplo, sobre finanças públicas, comércio internacional, qualidade da gestão pública, sobre políticas públicas ou em relação ao crescimento de cidades, com base na influência de variáveis econômicas, sociais, culturais ou ambientais, isoladamente, na idéia de que isto pode indicar o nível de qualidade da governança sobre o aspecto estudado. Isto porque as condições e o meio em que este aspecto da análise se insere são afetados por diferentes ambientes que funcionam de forma integrada, sugerindo que se estabeleça correlações de variáveis por meio de processos estatísticos adequados. Por exemplo, considerar o nível de corrupção, a renda *per capita*, taxa de exportações, pobreza da população e grau de endividamento de um município, isoladamente para analisar a qualidade da governança em política de comércio, não indicará níveis de qualidade de governança, contudo, a agregação dessas a outras variáveis correlacionadas ao fenômeno que se quer estudar, por meio de uma relação matemática,

poderá fornecer algum subsídio sobre essa qualidade, que será útil em comparações com outros municípios.

Por isso é que a literatura mostra que um indicador de governança normalmente agrega diversas variáveis ¹.

Outro fator a se considerar na análise da qualidade da governança, além da percepção, é a subjetividade, pois a compreensão das pessoas sob uma determinada situação também varia segundo seus valores pessoais.

A percepção das pessoas sobre transparência, corrupção ou estado de direito, por exemplo, varia de acordo com diferentes valores incorporados em suas vidas haja vista que ainda não há uma compreensão clara de parte expressiva da população sobre o seu papel na consolidação da democracia ou no exercício da accountability, que por sua vez exige instituições formais capazes de orientar e fornecer os meios para tal exercício cívico, a chamada Accountability Horizontal, conceito criado por O'Donnell (1998-1, p.10) para designar esse funcionamento. Essa forma de accountability também pode ser considerada como um dos processos considerados chave na melhoria da eficiência burocrática e consequentemente vital em boas práticas de governança, mas que exige pressupostos inerentes ao exercício da cidadania ainda muito pouco percebido em parcela significativa da população brasileira face a outras necessidades como saúde, educação, habitação, saneamento, não necessariamente nesta ordem.

Para O'Donnell (1998-1, p. 42) Accountability Horizontal é definida como o procedimento aplicado por “agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, dispostas não apenas de autoridade legal para assim proceder mas também, de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas” e este tipo de agência existe porque “as instituições não necessariamente funcionam como pretendem, especialmente numa região conhecida pela lacuna entre a lei e a prática política, mas elas são essenciais para estabelecer accountability”. Sem instituições formais desenhadas para este propósito, accountability efetiva é impossível” (MAINWARING, 2003).

¹ Ver como exemplo, “Sources for Democratic Governance Indicators”, 2004, disponível em <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Indicator%20Sources.pdf>.

Como se sabe, o desenvolvimento da consciência cidadã sobre o exercício da accountability é um processo que exige organização social, disposição e confiança do próprio cidadão no processo de controle, instituições de controle com autonomia para fazer cumprir a lei e o engajamento das forças sociais e políticas nesse objetivo. Ocorre que “no caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos” (AMES, 2003, p.18), situação que mina a autonomia, a confiança e a imparcialidade do eleitorado e das organizações sociais, e termina por inviabilizar a própria accountability, contaminando negativamente a eficiência administrativa e comprometendo as condições para uma boa governança de políticas públicas.

Pesquisa desenvolvida por Maurseth (2008, p.1) mostra que de acordo com os diferentes aspectos que constituem a organização social, a governança pode ser contextualizada de diferentes modos, ou, de outra forma, pode mostrar como uma sociedade de determinado lugar e em determinado tempo está organizada, além de revelar a influência de suas regras de funcionamento.

Para isso ele estudou centenas de alternativas e selecionou quatro diferentes definições que mostram não só a versatilidade do conceito, mas por outro lado, como a proliferação de metodologias vem exigindo cuidados com as interpretações e tomada de decisões.

Nessa seleção Maurseth (2008) destacou os trabalhos de Kaufmann et al (2004), do World Bank (2007), do PNUD (2007) e da European Commission.

Isto revela não apenas a flexibilidade do conceito sobre governança, bem como a multiplicidade de correlações de variáveis que podem ser elaboradas. Adiante seguem algumas dessas variações conceituais, registradas nos trabalhos de Kaufmann (2004, p.2) e Maurseth (2008, p.3) sobre as definições por diferentes instituições:

Segundo Kaufmann et al (2004, p.2), Governança é definida como:

[...] the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected and replaced, the capacity of the government to formulate and

implement sound policies, and the respect for citizens and the state for the institutions that govern economic and social interaction among them.

Para o World Bank (2007 apud Maurseth, 2008, p. 3):

[...] governance as the ways public officials and public institutions acquire and exercise authority to provide public goods and services, including basic services, infrastructure, and a sound investment climate..

Para o PNUD (2007 apud Maurseth, 2008, p. 3):

[...] as the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions – achieving mutual understanding, agreement and action.

Para a European Commission governança é “as the state’s ability to serve the citizens. It refers to the rules, processes, and behaviors by which interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society (cited from UNDP, 2007).”.

Com relação à medição dessa qualidade por meio de indicadores, o World Bank também destaca os trabalhos de Anwar Shah e Jeffrey Huther (1999), intitulado *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, e o do próprio Kaufmann, desenvolvido em parceria com Frannie Leautier e Massimo Mastruzzi (2005), intitulado *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*.

O próprio Kaufmann e outros reconhecidos estudiosos da análise da qualidade da governança, se apresentam em diferentes trabalhos, com metodologias diversas para a construção de indicadores em função de sua destinação, reforçando a idéia da flexibilidade metodológica que o tema possibilita.

O trabalho desenvolvido por Shah e Huther (1999) para a medição da boa governança no debate da descentralização fiscal é um exemplo dessa flexibilização. Eles definiram quatro grandes temas: participação cívica; orientação governamental; desenvolvimento social; e, gestão econômica. Cada tema foi secundado por correlações de variáveis. A participação cívica é representada pela capacidade dos cidadãos para influenciar a qualidade das decisões de governo (liberdade política) e pela estabilidade política. A orientação governamental, é

representada pela medição da qualidade dos bens e serviços prestados à população nos requisitos: eficiência judicial, eficiência burocrática e ausência de corrupção. O desenvolvimento social, é representado pelos resultados de desenvolvimento humano (IDH) e da distribuição igualitária de renda (Coeficiente de GINI). E a gestão econômica é representada pela abertura econômica da política comercial (orientação para o exterior, medida pela participação das exportações no total da receita local), pela política monetária (independência do Banco Central) e pelo desempenho da política fiscal (PIB/dívida).

Por sua vez, o estudo de Kaufmann et al. (2005) para determinar indicadores de governança em cidades, como referencial para avaliação do desempenho urbano no contexto da globalização, mapeia diversos dados que ele reúne em duas categorias: a categoria **Variáveis Cidade** e a categoria **Variáveis País**, com dados agregados e bastante abrangentes. A categoria **Variáveis Cidade**, compreende um conjunto de dados como o acesso da população a infraestrutura urbana (água, esgoto, eletricidade, telefone, qualidade da infraestrutura, qualidade da eletricidade, acesso a telefone celular, acesso a internet em escolas), suborno, captura do estado pelas elites, lavagem de dinheiro, criminalidade de rua, custo da burocracia das importações, suborno para manipulação das leis, desvio de fundos públicos, financiamento partidário ilegal, suborno em licenças, suborno em impostos, solidez dos bancos, confiança nos políticos, crime organizado, qualidade do sistema postal, diferença de atendimento no acesso à saúde, articulação da cidade em nível global, população da cidade, existência de website da cidade, existência de website da cidade com informações sobre como iniciar um negócio, website da cidade com informações sobre o orçamento público, website da cidade com portal de facilidades, e por fim, se a cidade é a capital do estado.

A categoria **Variáveis País**, compreende a abertura à globalização, o controle da corrupção, a população do País, o percentual de pessoas que não estão na atividade agrícola, e por fim, a renda *per capita*.

Todos os dados para essas variáveis são fornecidos por diferentes instituições internacionais, que os processam em um nível já consolidado de agregação.

As variáveis dos dois modelos acima, o de Shah e Huther e o de Kaufmann, são estatisticamente trabalhadas por meio de correlações para mostrar indicadores de qualidade da

governança para duas finalidades diferentes, revelando a flexibilidade, sem descuidar do rigor científico, da abordagem sobre a avaliação da qualidade de governança.

Por outro lado, mapeamento realizado pelo Centro de Governança do PNUD (2003), em Oslo, que constituiu trabalho intitulado Sources for Democratic Governance Indicators, selecionou e catalogou 59 modelos de mensuração da governança por meio de indicadores, adotando diferentes variáveis para diferentes aplicações, embora com a ressalva de que “the governance indicator sources presented in this publication are not necessarily endorsed or accepted by the United Nations Development Programme. The material for this publication was collected solely through desktop research”.

Portanto, governança pode considerar aspectos sobre como a autoridade é escolhida, formada, exercida e substituída, ou sobre como a infraestrutura urbana disponível, a interação local por meio de redes sociais e a participação social nas decisões ou o grau de corrupção, podem influenciar na qualidade da governança. Mas para isso é decisivo a qualidade e confiabilidade dos dados a partir da seriedade das fontes que as geram.

Em passado recente, variáveis como PIB, renda *per capita*, capital humano, comércio internacional, infraestrutura econômica, educação e pobreza eram utilizadas para individualmente explicar o grau de desenvolvimento e a eficiência da gestão. Hoje há um consenso cada vez mais presente entre governos e academia de que a qualidade da governança é uma variável importante e significativa no cálculo do desenvolvimento. E também, que já há elementos para afirmar que apenas desenvolvimento econômico não levará automaticamente a uma boa governança (MAURSETH, 2008, p. 1).

Ademais, para medir essa qualidade, muitas são as ferramentas e metodologias que hoje possibilitam agregações de variáveis.

Para uma pergunta tipo “É possível identificar fatores determinantes de uma boa governança?” provavelmente não se encontrará uma resposta única, ou conclusiva, particularmente se a análise envolver interpretações isoladas de variáveis. Contudo, quando as variáveis são associadas tal como sugere Maurseth (2008) e estudadas por meio de correlações estatísticas e regressão linear, os resultados podem revelar sensibilidades diferenciadas.

Mas Arndt et al. (2006, p. 11) alerta que “o indicador de governança perfeito nunca vai existir [...]”, e acrescenta, “ainda assim, a produção e o uso de mais indicadores de transparência da governança irão ser criados para atender às necessidades dos usuários externos e dos países em desenvolvimento que buscam melhorar a qualidade da governança local”.

Também foi observado da literatura que por ser tão amplo, o conceito de governança pode ser aplicado para se compreender seu comportamento em contextos sociais ou econômicos. Ademais, governança está relacionado com a organização da sociedade, sua cultura, regras de confiança entre o cidadão e as instituições, acesso ao poder e processo eleitoral de substituição, cultura cívica, capacidade de formular e implementar políticas, e respeito do Estado com as instituições que governa, além da inclusão social, representada pela interação entre o social e o econômico.

Essa abordagem sugere ilações entre governança e a história político-institucional brasileira para se entender de que forma o modelo de desenvolvimento, inspirado nas idéias de Keynes, repercutiu no processo de gestão e conseqüentemente na qualidade da governança, muito embora governança, tal como compreendido hoje, só viesse a surgir como conceito de uma forma mais forte a partir de 1993, com a Comissão Mundial sobre Governança Global “para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, [...]”. Essas políticas impuseram não apenas adequações legais e novas normas de controle, fortalecendo o papel das agências reguladoras, principalmente na Europa, mas novos arranjos formais e informais que exigiram do setor público papéis mais explícitos para o exercício da governança, principalmente porque a globalização passou a interferir no futuro das pessoas, na garantia do emprego e na estabilidade social e econômica de Países. Em razão disso, foi preparado o tópico que se segue, que objetiva adicionar elementos a essas questões e facilitar a compreensão dos capítulos 2 e 3.

1.2 AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2005), Governança “se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões políticas são postas em prática, da perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de país frente a problemas, atores e ambientes de mudança.”. Nesse sentido, entende a OCDE que a boa governança emerge quando há: 1) presunção sobre a condição dos direitos individuais de propriedade; 2) inviolabilidade; 3) igualdade; 4) compensação dentro da lei; e, 4) participação em tomada de decisão coletiva.

Shah e Shah (2006), discorrendo sobre governos locais e governança, afirmam que a governança não se limita à provisão de uma gama de serviços, mas também se estende à: 1) Preservação da vida; 2) liberdade (segurança) dos residentes; 3) criação de espaço para participação democrática e diálogo cívico; 4) apoio ao mercado (garantia de emprego) e ao desenvolvimento sustentável; e, 5) a facilitação de resultados que enriqueçam a qualidade de vida dos residentes.

Relatório do World Bank (2000 apud Braga, 2008) ressalta três mecanismos, como promotores da boa governança, cujos efeitos de sua prática vão repercutir na qualidade do desenvolvimento sustentável:

- regras internas e restrições (sistemas internos de auditoria e responsabilização; independência do Poder Judiciário e do Banco Central; normas aplicadas ao serviço público e ao orçamento; regulamentação sobre órgãos de controle externo);
- voz e parceria (descentralização com vistas a empoderar comunidades; pesquisas de retorno aos clientes sobre a oferta de serviços; e relatórios e comentários tratando da elaboração de regramento regulatório); podem, adicionalmente, aumentar a transparência e a responsabilização governamental.

- competição (disponibilização competitiva de serviços sociais; participação privada na infraestrutura; mecanismos alternativos de resolução de disputas; privatização de certas atividades orientadas ao mercado), podem, adicionalmente, aumentar a transparência e a responsabilização governamental.

Por outro lado, o tema governança, particularmente quando estudado para compreender a qualidade e o comprometimento institucional com o desenvolvimento local, além de recente no vocabulário acadêmico ainda é pouco entendido pela maioria das instituições governamentais envolvidas em planejamento público, até porque sua prática exige da parte dos governantes, particularmente nos níveis estadual e municipal, posturas decisórias compartilhadas, ainda não plenamente desenvolvidas em estados até certo tempo atrás, governados segundo modelos refratários a qualquer democracia representativa.

Muito desse comportamento é, ainda hoje, explicável pela história das organizações públicas brasileiras e pelo contexto sócio-político no qual funcionaram e ainda hoje funcionam. Putnam (2000, p.24) chama a atenção para isso ao destacar que “o desempenho institucional é condicionado pela história. [...] é moldado pelo contexto social em que elas atuam”. E isso influencia diretamente na percepção que as pessoas constroem. O tópico que se segue visa trabalhar esse aspecto e mostrar como a percepção, além de importante elemento na análise, se não considerado, pode dar a falsa impressão de que um bom resultado para a qualidade da governança equivaleria a uma boa situação de governança do desenvolvimento local.

1.3 GOVERNANÇA, PERCEPÇÃO E INDICADOR

A avaliação da qualidade da governança pode ser obtida de uma correlação de variáveis ou por meio de pesquisa de percepção, ou um misto dos dois métodos, a depender do que deseja-se verificar. A análise de percepção é a que exige alguns critérios, pois requer identificar entre diferentes populações pesquisadas, por exemplo as donas de casa, os políticos, os religiosos, os comerciantes, os empresários, fatores relevantes para uma boa

governança, subtendido que cada resposta conterà desejos, expectativas e frustrações sobre uma mesma realidade. Ou seja, efeitos iguais para causas não necessariamente iguais.

Aliás, mesmo entre órgãos como o PNUD ou a OCDE, ainda não há um indicador oficial ou consenso sobre como proceder a avaliação da percepção da governança, muito menos, que metodologia as autoridades oficiais possam sugerir para a construção de indicadores de percepção da qualidade da governança no nível municipal. De acordo com Kaufmann (2004 apud Maurseth, 2008) “não basta uma variável indicativa de boa governança, mas a mensuração da percepção das pessoas sobre essa variável”. Por exemplo, Transparência da Administração Pública não basta ser medida pelas providências adotadas pelo município para divulgar as suas contas, mas saber qual a percepção dessas pessoas sobre a compreensão quanto às medidas que a prefeitura adota para tornar a sua administração transparente, e se essa mensuração é capaz de conferir fidelidade à forma como as pessoas vêm e compreendem a informação disponibilizada. Mesmo assim, são muitas as ressalvas a respeito dessa percepção.

De acordo com a OECD (2006, p. 11) “centenas de indicadores de governança estão surgindo em consequência de demandas cada vez mais diversificadas”, seja do poder público, de exigências do comércio mundial, das autoridades financeiras mundiais ou de segmentos privados interessados em investir em um País, sub-região, estado ou localidade com potencial econômico.

Por outro lado, segundo Paiva (2002, p.3) alguns fatores, além dos constitucionalmente criados pela motivações democráticas que impelem um maior controle sobre as ações governamentais, como antes abordado, também estão hoje mais presentes na pauta dos segmentos organizados e menos privilegiados da sociedade, como a exclusão social, a persistência da desigualdade e a instabilidade do crescimento econômico, gerando descontentamentos que influenciam a imparcialidade das respostas. Tratam-se, pois, de elementos que se somam a outros que integram a análise da qualidade da governança, como os que serão tratados no tópico seguinte.

1.4 ELEMENTOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

Segundo os resultados do Human Development Report (2002), preparado pelo PNUD, três aspectos devem simultaneamente existir para haver uma boa governança como suporte para o desenvolvimento: “1) desfrutar de liberdade política e participar das decisões que moldam a própria vida, pois são fundamentais para os direitos humanos; 2) a boa governança ajuda a proteger as pessoas de catástrofes econômicas e políticas, como a fome e outras crises; e 3) a boa governança pode promover o desenvolvimento sustentável por permitir aos cidadãos influenciarem as políticas que promovam o crescimento e a prosperidade, e refletirem as suas prioridades.”.

Medir tais aspectos e correlaciona-los à análise quantitativa pretendida foi possível a partir do trabalho de Kaufmann (2005). Assim, o desenvolvimento econômico pôde ser mensurado pela renda *per capita*. Aliás, um dos desdobramentos dessa análise foi a “alta correlação entre governança e *renda per capita* encontradas por Shah e Huther (1999) e Kaufmann e Kraay (2002). De acordo com o World Bank (2000, p. 175) apud Mello (2009, p. 22) “a *renda per capita*” seria um sinalizador do “grau de pobreza, da mortalidade infantil e do analfabetismo, sugerindo que a boa governança melhora o bem-estar dos pobres.”. Kaufmann (2005), contudo, incorpora outras variáveis relacionadas ao funcionamento urbano, ao funcionamento administrativo, à capacidade social local de influenciar nas decisões e à transparência e ausência de corrupção.

O trabalho de Kaufmann mostra que é possível a adoção de indicadores correlacionados, revelando uma indicação positiva entre determinantes da boa governança e desenvolvimento econômico e social ou entre governança e desempenho de políticas públicas que entende-se extensível ao semiárido nordestino.

De acordo com estudo do Canada Corps (2005) Governança diz respeito a “como as decisões são tomadas em vilas, cidades, províncias e países, e a como o Governo, com suas políticas públicas, programas, leis e regulamentos, os cidadãos, as organizações da sociedade civil e o setor privado trabalham em conjunto. E essa forma de ação conjunta é que poderá

levar a uma forte ou fraca governança, cujo fim único é a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável”.

Mello (2009, p. 21), utilizando-se dos resultados do Human Development Report (2002), preparado pelo PNUD, destaca três razões para a boa governança como suporte para o desenvolvimento: “1)desfrutar de liberdade política e participar das decisões que moldam a própria vida são fundamentais para os direitos humanos; 2) a boa governança ajuda a proteger as pessoas de catástrofes econômicas e políticas, como a fome e outras crises.

Existe uma correlação direta entre a má governança e a fome, por exemplo, na África. Em outras palavras, os países que frequentemente sofrem de fome na África, tendem a não ter uma boa governança; 3) a boa governança pode promover o desenvolvimento sustentável por permitir aos cidadãos influenciarem as políticas que promovam o crescimento e a prosperidade, e refletirem as suas prioridades”.

Para a Organização das Nações Unidas, boa governança e desenvolvimento sustentável são indivisíveis. A esse respeito, Kofi Annan, quando Secretário-Geral das Nações Unidas, na página de apresentação do Relatório da Conferência Internacional sobre Governança para o Crescimento Sustentável e Equidade, escreveu: “Essa é a lição de todo o nosso esforço e experiência, da África à Ásia para a América Latina e América. Sem uma boa governança – sem o Estado de Direito, uma administração previsível, um poder legítimo e regulação responsiva – nenhuma quantidade de financiamento ou montante de caridade nos levará no caminho da prosperidade [...]. A boa governança vai dar a cada cidadão, jovem ou velho, ou mulher, uma real e duradoura participação no futuro de sua sociedade – politicamente, economicamente e socialmente. Com esse jogo em sua mentes e corações, não há limites para o que povos de seus países podem alcançar.” Relatório da Conferência Internacional Sobre Governança para o Crescimento Sustentável e Equidade, ONU, Nova York, 28-30 de julho, 1997, pp. 124-5.

Segundo o Canadá Corps (2005, p.5), Governança pode ser descrita como um conjunto de relações interligadas, voltadas para o desenvolvimento, representadas pela Figura 1, constituída por seis aspectos: Participação, Equidade, Accountability, Responsividade, Transparência, e Estado de Direito, que devem funcionar de forma constante e dinâmica, e

serão encontradas em diferentes estados de evolução proporcionalmente ao estágio de desenvolvimento local e percepção das pessoas.

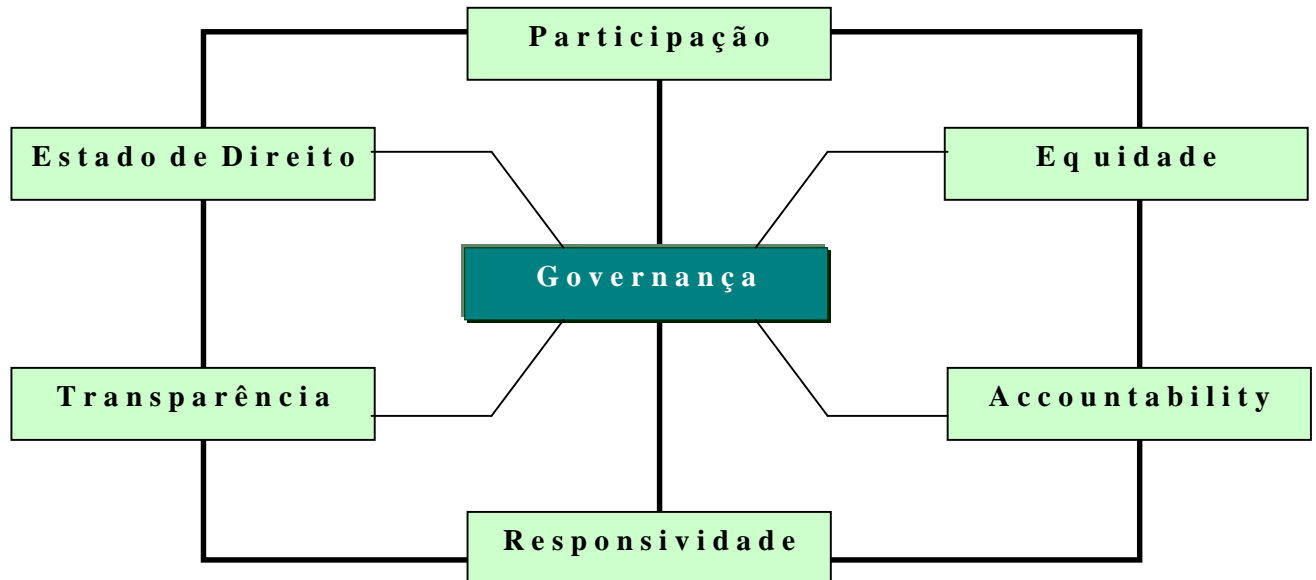


Figura 1
Fatores de Influência nas Relações de Governança²

Essas relações foram estudadas pelo Banco Mundial em trabalho destinado a medir a qualidade da governança.

Visto este capítulo, varias perguntas podem surgir, entre elas, como o Brasil se situa na questão da qualidade da governança? Qual o estado da arte na mensuração dessa qualidade particularmente, no que se refere ao desenvolvimento local? Como se situa o Brasil nas questões sobre transparência e corrupção? De que forma a participação e o controle sociais podem contribuir para a melhoria da qualidade da governança.

Para tratar dessas questões, foi elaborado o capítulo que se segue.

² Os termos originais encontram-se em Inglês e estão disponíveis no endereço: <http://www.canadacorps.gc.ca/>. Tradução livre.

CAPÍTULO 2

BRASIL E A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA

2.1 O ESTADO DA ARTE NA MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.2 A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO E A PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA

2.3 GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.3.1 A trajetória da Participação Social no Brasil

2.3.2 Os Movimentos Sociais Recentes

2.3.3 O Controle Social

2.3.4 O Controle Social sobre o Desenvolvimento

2.3.5 Governança, Corrupção e Transparência

CAPÍTULO 2 – BRASIL E A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA

2.1 ESTADO DA ARTE NA MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Buscando-se estudos sobre as experiências brasileiras na mensuração quantitativa da qualidade da governança no contexto do desenvolvimento local com foco no semiárido nordestino, ou pelo menos, uma metodologia de apuração, nada se encontrou.

Essa busca foi realizada por meio da internet, complementada por apurações junto a órgãos de controle como as Controladorias Gerais da União e do Estado de Pernambuco, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e junto à Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE, entidade representativa dos municípios do estado, e ao IBGE.

Contudo, há uma pequena quantidade de estudos qualitativos que visam oferecer elementos sobre as razões do sucesso ou do insucesso da descentralização de algumas políticas sociais, valendo-se os especialistas, de indicadores fornecidos por instituições oficiais federais, estaduais ou até não-governamentais, além de entrevistas e variadas metodologias, cujos resultados têm lançado uma luz sobre as possíveis causas disso. Cabe ressaltar, porém, que esta linha de análise não é o foco deste trabalho, mas suas indicações sobre a influência da gestão municipal tornam-se importantes como subsídio de nossa análise.

Alguns estudos desenvolvidos por Arretche (1999) sobre o tema gestão pública, contêm indicações de fatores que indiretamente repercutem no desenvolvimento local, pois visam buscar respostas para o sucesso ou insucesso das descentralizações de algumas políticas públicas, e entre os fatores de influência, está a qualidade da gestão, que por sua vez pode se relacionar com uma boa estrutura de governança.

A partir dessas vinculações, podemos aceitar que fatores relacionados com o sucesso e fracasso das descentralizações de políticas públicas, a exemplo das condições ou do modelo de gestão, poderiam ser admitidos como possíveis elementos de influência no

desenvolvimento local, e conseqüentemente, estariam influenciando também, as condições de governança, e assim, constituir-se um referencial a mais para a mensuração da qualidade da governança do desenvolvimento.

Nesse sentido, um dos exemplos são os estudos desenvolvidos por Arretche (1999) e Lubambo (2006). Eles mostram que em grande parte dos municípios brasileiros, poucos foram os casos de descentralizações exitosas de políticas públicas, contudo não trata-se de um estudo conclusivo sobre possíveis causas para isso.

Fato é que, até o momento, não existe uma metodologia oficial para mensuração da qualidade da governança do desenvolvimento local.

O que até o momento tem sido feito para responder a isso é o uso de variáveis como o nível de educação por faixa de idade, renda *per capita*, nível de pobreza, estrutura de saúde pública, desemprego e/ou desenvolvimento humano entre outras, trabalhadas isoladamente, que não respondem ou não levam em consideração os diferentes estágios de funcionamento dos ambientes que compõem o espaço de estudo ou a natural dinâmica das mudanças provocadas pelas políticas sociais, particularmente as de curto prazo levando o gestor público, o investidor, o empresário ou o político, a muitas vezes sub ou superdimensionar as condições que devem ser estabelecidas para a implantação de uma política pública, plano ou programa.

Por outro lado, fatores como trajetória cívica (PUTNAM, 2000), força das elites, cultura, história local, educação, saúde, habitação e saneamento parecem exercer alguma influência na explicação sobre boa governança tal como se refere Kaufmann (2005) em sua metodologia.

Sabe-se também, a partir de apurações do IBGE, que o nível de renda, a falta de familiaridade das pessoas com o computador e a dificuldade ao acesso à internet, seja por problemas de infraestrutura de comunicação, seja pela baixa escolaridade, são alguns dos principais fatores que afetam ou inibem, na grande maioria dos municípios do semiárido, a maior participação da população no acompanhamento e controle das ações de gestão pública, pela via do chamado Governo Eletrônico (BRAGA, 2008, p.15), porém outro problema da baixa qualidade da governança é a inexistência de controle social, consequência, entre outros motivos, da falta de prioridade nas agendas públicas municipais, de iniciativas que pudessem

não apenas melhorar e facilitar o acesso às informações da administração municipal, mas também, estimular a participação social no processo de controle.

Muitos fatores podem explicar o porque de tal dificuldade, e um deles está no hábito criado pela falta de envolvimento da sociedade nas decisões do planejamento do desenvolvimento. O tópico que se segue visa mostrar como esse processo se deu e como “involuntariamente” contribuiu para o alijamento cívico, a partir do próprio modelo decisório governamental centralizado.

2.2 A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO E A PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA

Entre o final do século XIX e meados do século XX, a economia, já vivendo sob o manto teórico da escola neoclássica e da sua principal expressão, o inglês John Maynard Keynes, passa por uma mudança. Keynes cria novos princípios que derrubam a ortodoxia clássica, para justificar que a economia pode operar sob outras condições, inclusive atribuindo ao Estado um papel importante como elemento de combate ao desemprego e como indutor do desenvolvimento econômico por meio dos gastos governamentais.

No Brasil do final do século XIX o federalismo nascente ainda não dispunha das condições para pensar o desenvolvimento em bases estruturadas ou com o envolvimento da sociedade, porém, por volta de 1930, impulsionado pelas motivações da revolução recente, o Estado assumia o papel de indutor do desenvolvimento, embora em bases ainda pouco claras. Nesse contexto novas institucionalidades foram criadas, inclusive com relativa abertura para as representações sociais, base para o sindicalismo de classes e passo importante para a participação social adiante tratada, embora anos depois reprimido.

Em meados da década de 50 o Estado desenvolvimentista ressurge no contexto de um ambiente político onde Juscelino Kubitschek era figura central e junto novas institucionalidades regionais. Foi uma época na qual os políticos exigiam a expansão do emprego. Segundo JK o problema era de crescimento e segundo ele, o Brasil não tinha

“vocação hereditária” para ser um país de produtos agrícolas. Surgia, então, a opção pela industrialização no contexto de uma política setorial que teria como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população por meio da concessão de incentivos. Ou seja, os empregos surgiriam no rastro do desenvolvimento.

A SUDENE, criada em 1959, foi um exemplo da tentativa de descentralização da administração Federal para fins de desenvolvimento regional com geração de emprego, o que possibilitou a criação de novas institucionalidades associadas a um processo de planejamento com ênfase no aspecto econômico e de certa forma, as condições para a governabilidade, mais tarde substituído pela governanç a política, muito embora não houvesse como asseverar sobre a funcionalidade da governanç a do desenvolvimento local a partir da infraestrutura social e econômica criada com os investimentos.

Com o passar dos anos o planejamento foi perdendo a sua forç a, até que no auge dos governos militares, com a democracia comprometida, o planejamento passou a ser comandado de Brasília, num contexto em que, na década de 80, não havia mais condições para pensar sequer o médio prazo, afetando profunda e paulatinamente a capacidade de organização do desenvolvimento regional e fragilizando o modelo de governanç a política, o que culminou com a “falência” dos órgãos regionais de planejamento do desenvolvimento e a extinção em 2001, afetando as condições de governanç a para o desenvolvimento local a tal ponto, que os governadores dos estados do Nordeste criaram um fórum como forma de artificialmente restabelecer as condições regionais de governanç a política.

Mas o novo século também vai expor a fragilidade dos municípios do Nordeste na retomada do processo democrático, pois vai revelar que ela vai ser exercida pelos cidadãos sob diferentes ritmos e tempos. E o que isso significa? Significa que a liberdade por ela propiciada foi apropriada diferentemente, em função da percepção dos cidadãos sobre o espaço político de que era detentor, do grau de organização da sociedade local ou da capacidade de expressão dos segmentos representados de cada ambiente (político, econômico, social, cultural, ecológico, tecnológico, institucional). Sobre essa questão, Patrice Bonnewitz (2003), analisando as contribuições de Bourdieu para a sociologia, destaca que “as classes sociais se diferenciam por suas estratégias” e que “[...] a democratização não   idêntica para todas as categorias sociais”. Isso significa reconhecer que existem desigualdades em qualquer sociedade, mas também, que é conveniente considerar que liberdades substantivas e

capacidades (SEN, 2000) contribuem, no longo prazo, para ampliar os efeitos da democratização, particularmente em aglomerados populacionais econômica e socialmente debilitados, propiciando a redução das disparidades intra e interregionais.

No rastro de uma nova onda desenvolvimentista, estimulada por uma conjuntura econômica e social favorável ressurgem, em janeiro de 2007, a SUDENE e a SUDAM. E são recriadas com uma proposta de integração competitiva da base econômica regional como forma de as empresas regionais conquistarem seu espaço no acirrado mercado global, e apontando para uma nova perspectiva: a impossibilidade de se circunscrever problemas sociais e econômicos a um espaço apenas regional. É com esse novo referencial em relação a 1959, que a missão da SUDENE é repensada: promover a integração competitiva da base produtiva regional nas economias nacional e internacional. O que significa mais um fator capaz de influir na governança do desenvolvimento local.

A esse respeito, apropriadas foram as observações feitas por Francisco de Oliveira (2004), que embora destinadas ao entendimento sobre os efeitos da globalização nos espaços territoriais brasileiros, se aplicam também ao entendimento sobre como os novos processos de articulação econômica podem influenciar no comportamento social e no funcionamento da governança do desenvolvimento. Segundo ele ainda há alguma chance para o país “escapar, na margem, das determinações e constrangimentos que a globalização impõe: utilizar a vantagem de que a combinação de financeirização com desenvolvimento técnico, científico e digital-molecular de certa forma territorializou as localizações produtivas; os novos métodos de organização do trabalho industrial que já não dependem de grandes estoques, nem requerem a proximidade física, em muitos casos. Em outras palavras, localizações de atividades econômicas hoje dependem da combinação de políticas governamentais/estatais, estratégias das empresas e a formação de um ambiente especial de pesquisa básica e desenvolvimento tecnológico. E as empresas buscam exatamente obter do Estado e dos governos as condições para realização de suas estratégias”, condições essas que ainda estão distantes da realidade da maioria de muitos municípios do semiárido nordestino.

Mas para o cidadão comum não são apenas os efeitos do desenvolvimento local ou a percepção construída a partir de suas experiências pessoais ao longo da vida, que influem na sua capacidade de manifestação. A sua percepção também poderá ser afetada pelos processos de participação social e pela vontade deliberada do gestor local de tornar as ações de sua

gestão transparentes a tal ponto, que poderá ser capaz de imprimir na comunidade, a vontade política de participar do processo decisório local. Sobre isso, muitos são os exemplos encontrados na história das instituições e da organização da sociedade brasileira, que ainda hoje pontuam o cotidiano, e o tópico a seguir tratará justamente desse aspecto.

2.3 GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.3.1 A Trajetória da participação social no Brasil

Desde a primeira metade da década de noventa tem sido expressivo o crescimento das diferentes formas de participação social na construção do processo democrático de nosso País, muito embora sob diferentes proporções quando se compara o espaço rural e o urbano, ora pela organização e composição, no sentido do poder institucional e político da representatividade local e forma de articulação dos segmentos representados, ora pelos recursos de poder, coercitivos e até violentos, que utiliza para dar vazão às suas necessidades ou demandas sociais reprimidas.

Olhando a história da mobilização social em nosso País verificamos que uma das razões mais conhecidas de organização tem sido a partir de motivações que muitas das vezes culminam com o conflito e não se consolidam, porém, em grande parte dos movimentos sociais prevalece o sentido de organização e de institucionalização, a exemplo das Entidades Sindicais³.

Estudos desenvolvidos por Hammes (2003, p. 53) revelam que a primeira lei sindical no Brasil foi promulgada em 1903, permitindo aos trabalhadores rurais a organização de sindicatos para a defesa de seus interesses, porém incluía empregadores e empregados, o que,

³ Por definição do art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho, Entidade Sindical é uma associação permanente dos que exercem a mesma atividade econômica e/ou profissional, devendo ter liberdade em relação ao Estado, com poder de auto-organizar-se e fixar regras em defesa dos interesses de classe.

até pela própria forma de organização institucionalizada, não permitia a liberdade de expressão tão buscada quando se pretende representar os interesses setoriais.

Em março de 1931, no primeiro governo Vargas, foi então promulgada a Lei de Sindicalização, regulando a organização das classes operárias e patronais, porém submetendo-as praticamente ao controle do Estado “e o sindicato que antes era uma instituição de direito privado, torna-se uma instituição de direito público, sujeito ao reconhecimento do Ministério do Trabalho”.

A esse ato se seguiram outros, como o Decreto nº 24.694, do governo provisório, considerado ainda do primeiro período Vargas (1934 a 1937), que entre outras conquistas possibilitou a restauração do direito de pluralidade sindical e sua completa autonomia.

Ainda foram promulgados outros atos importantes nesse período, que contaram com o apoio da Igreja, inclusive a organização, pelos comunistas, da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil em 1945, colocado na ilegalidade em 1947 pelo governo do General Dutra, que paralelamente pôs os principais sindicatos sob a intervenção do Ministério do Trabalho (HAMMES, 2003, P.55).

Várias são as definições sobre movimentos sociais, trazidas pela história e pela sociologia, contudo escolhemos a de Caldart apud Hammes (2003, p.72) que define movimento social como “uma ação política organizada, isto é, com certo grau de intencionalidade e sistematização, que visa a atingir objetivos determinados segundo os interesses particulares dos grupos ou segmentos sociais que o articulam.”. Observa-se também que os movimentos sociais têm como característica conduzir ações de interesse coletivo com caráter reivindicativo ou de protesto, muitos destes, presentes com bastante força longe das capitais.

Nesse contexto, a participação dos movimento sociais exigindo inserção nas discussões governamentais cria um novo paradigma para a ação estatal pública, pois torna multifacetário o espaço de articulação político-institucional e reconhece a influência das condições locais como fator motivador das reivindicações ou dos protestos. Com isso, adiciona novos elementos no entendimento do que é boa governança. Nesse sentido, Hamel apud Gohn (2001, p.38) registra que “a noção de governança sugere que a capacidade de

governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis”.

Gohn (2001, p. 39) ainda destaca que “os espaços construídos pelo público não-estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meio de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos, os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, resignificando a cidadania pelo lado dos deveres”, situação que se faz mais presente no âmbito local, pela relacionamento mais próximo, enfraquecido pelos vícios do clientelismo e do patrimonialismo ainda presentes.

Esse estado de tensão vem sendo superado pelo reconhecimento dos gestores municipais de que a eficiência da gestão será alcançada no âmbito local, com a participação social, pois o conceito de boa governança guarda relação com a capacidade do gestor de construir concertações que capitalizem o apoio social e minimizem a pressão provocada pela ambição das elites, transformando-a em parcerias em prol do interesse coletivo.

Como diz Gohn (2001, p.40) “governança local é um conceito híbrido, que busca articular elementos de governo local com os de poder local.”.

Fato é que, nos anos mais recentes a sociedade tem se deparado com uma nova pauta de atuação dos Movimentos Sociais, particularmente porque outros valores estão sendo incorporados às reivindicações atuais, como os éticos, morais ou a valorização da própria vida. Além disso, novas formas de organização suprapartidária estão surgindo, alterando o quadro dos conflitos e lutas sociais no Brasil (GOHN apud Hammes, 2003, p. 84), influenciadas especialmente, pelo processo de globalização, “que não é apenas econômico, mas cultural e político, impondo novos desafios nas relações interculturais.

[...] No plano político, os movimentos sociais tornam-se cada vez mais transnacionais; e no plano cultural enfrentam o desafio da hibridização, da diversidade e do respeito à diferença” (SCHERER-WARREN apud Hammes, 2003, p. 85), condição que tem estimulado a formação de redes de movimentos sociais, incentivados pela busca de interconexões entre o local e o global, e conseqüentemente, fortalecido a democracia participativa, particularmente pelo surgimento de novos espaços de poder da sociedade civil perante o Estado [...]” (FALS-BORDA apud SCHERER-WARREN, 2009, p. 24) .

Outrossim, Scherer-Warren (2009, p. 25) destaca como influente nas formas de organização da sociedade civil nos dias hoje “as tecnologias de informação e os meios de comunicação de massa [...]”, contudo reconhece que “[...] ainda não é possível aferir os espaços de consolidação das ideologias dominantes versus espaço de contestação das formas de dominação ou discriminação, de difusão de propostas alternativas de vida social, de novos valores universalizáveis de acordo com os interesses dos novos atores coletivos mencionados, bem como o espaço para a formação e comunicação das redes de movimentos.”.

Cabe observar contudo, que em muitas regiões do Brasil os movimentos sociais são recentes e uma força mobilizadora capaz de corroer o autoritarismo oligárquico, latente na cultura local, como é o caso de muitos municípios, ainda não existe, o que torna importante não apenas a ação transformadora dos segmentos da sociedade civil organizada sobre esses espaços, com o cuidado de criar as alianças apropriadas, inclusive com os partidos políticos, como o requer todo um processo de construção de identidades locais próprias, como a participação do Estado por meio de suas forças institucionais de defesa dos interesses públicos e coletivos, como o Ministério Público e a Controladoria Geral, seja federal seja estadual.

Por outro lado, importante é saber em qual contexto se situam os movimentos sociais recentes. Para responder a isso, o tópico seguinte aborda como esses movimentos estão atualmente trabalhando essas questões e o que o Estado tem feito para motivar esse processo.

2.3.2 Os movimentos sociais recentes

Nas duas últimas décadas, com a intensificação das relações comerciais dos mercados globais, e o aumento dos pedidos de ajuda econômica à comunidade internacional, passou a ser exigência atribuída pelos países economicamente hegemônicos, aos países deficitários economicamente, ter que apresentar índices razoáveis de respeito aos direitos humanos, padrões ecológicos mínimos e transparência democrática, ingredientes de uma boa governança (ALTVATER apud GOHN, 2001, P. 37). Também foi observado o surgimento “de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade”(GOHN, 2001, p. 38), ou seja, a construção de coalizões envolvendo diferentes atores e categorias sociais com diferentes orientações ideológicas.

Altvater apud Gohn (2001, p.38) acrescenta que esses novos atores entraram em cena pressionando por melhores condições materiais, direitos humanos, direitos sociais, cidadania e “se tornaram parte das novas estruturas de governança política em nível regional, nacional e global”, de tal forma que as próprias elites políticas e econômicas se vêm obrigadas a tolerar mudanças em suas posturas, incorporando a democracia participativa em seus debates, o que altera, mas ao mesmo tempo, contribui para o fortalecimento do processo de governança.

Contudo, para a participação social prosperar alguns pré-requisitos se fazem necessários, entre esses a transparência, que O’Donnell (1998-1, p.27) qualifica como fundamental para o que chama de accountability vertical, pois permite ao cidadão avaliar a qualidade da gestão do mandatário, punindo-o ou premiando-o no exercício do direito de voto. Daí porque em muitas metodologias de avaliação da qualidade da governança a transparência da administração pública aparece como uma variável importante.

Um dos instrumentos legais fundamentais nesse contexto é a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui maior responsabilidade aos governantes pelos seus atos, com aplicação de penalidades em caso de negligência na assunção de responsabilidades fiscais, impondo a obrigação de publicizar os seus atos.

Acessoriamente, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, assegura a transparência da administração pública ao determinar que “a transparência será assegurada também, mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].

Mas, segundo o mesmo O’Donnell (1998-1, p.28-29) “os resultados do uso desse direito não têm se mostrado claros como mecanismo desse tipo de accountability. Isso porque sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas diminuem, efetivamente, sua eficácia”, limitações que poderiam ser superadas com uma reforma política, mas este não é o foco do presente estudo. Nos limitaremos a registrar que grande tem sido a resistência da classe política de, no presente momento, inserir esse assunto na pauta de prioridades do legislativo. Esta questão foi aqui posta, porque na maioria das metodologias de indicadores de qualidade da governança, a capacidade dos cidadãos para influenciar a qualidade das decisões de governo (liberdade política) tem sido uma variável recorrente nesse tipo de mensuração.

Por outro lado, cada vez mais, novas organizações sociais surgem para representar os interesses e resguardar o estado de direito do cidadão.

Nesse contexto, nos últimos anos tem aumentado o número de Conselhos Municipais para diferentes áreas sociais, numa alusão não apenas ao processo de participação social, mas também à descentralização das discussões de políticas no âmbito local. A tabela 1 mostra, em números absolutos, como essa questão está sendo tratada conforme dados de 2001, do IBGE.

Essa tabela mostra os Conselhos criados, a grande maioria deles no final da década de 90, segundo grandes regiões e estados do Nordeste.

Ela revela, em termos relativos, que o Nordeste é a região que, em relação às demais, apresenta a segunda menor quantidade de municípios com Conselhos Municipais de Educação e de Habitação instituídos, com (65,98 % e 3,12 % respectivamente), e a que apresenta a menor quantidade, relativa, de municípios com Conselho Municipal de Direitos da Criança e

do Adolescente, com apenas 66,42 % do total, com Conselhos Municipais de Meio ambiente, com 14,28 %, e com Conselhos Municipais de Política Urbana, com 2,68 % dos 1.793 municípios nordestinos.

Cabe lembrar que até poucos anos atrás, uma participação mais efetiva da base da pirâmide social nas decisões sobre políticas não fazia parte da pauta de prioridades dos governos, ou porque os traços culturais do povo denotavam uma passividade encorajada pelo predomínio dos interesses das classes dominantes, ou porque, líderes sociais, considerados mais afoitos pela elite no poder, eram logo desencorajados pelo regime autoritário, ou ainda, porque a desorganização social interessava à elite econômica e política, condição que ainda hoje persiste em muitos lugares desse imenso Brasil.

Nessa condição, apesar da preocupação de O'Donnell (1998-2) com a qualidade da accountability em situações de volatilidade político-partidária e de manipulação do eleitor, antes explicitada ela “é um princípio importante que pode ajudar a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia participativa.

Mas se a consideramos como o único princípio importante, colocamos em risco a própria accountability. No nível do modelo institucional, accountability deve ser complementada por instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva.

Nesse sentido, abre-se aos conselhos municipais um importante papel como instrumento de accountability na medida em que, se observada a devida paridade em sua constituição, e conferida a devida legitimidade, pode ele se transformar em instância habilitada a redefinir, de forma proativa, os domínios políticos do prefeito, rompendo o patrimonialismo tão enfatizado por Bresser Pereira em seus estudos sobre a qualidade da gestão pública brasileira.

Tabela 1 - Municípios com conselhos municipais existentes conforme áreas de atuação, segundo grandes regiões e unidades da federação - 2001

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Total de Municípios | Conselho Municipal de Educação | Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente | Conselho Municipal de Habitação | Conselho Municipal de Meio Ambiente | Conselho Municipal de Política Urbana ou Similar |
|---|---------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| | | | | | | |
| Brasil | 5.561 | 4.072 | 4.036 | 628 | 1.615 | 334 |
| Norte | 449 | 282 | 340 | 12 | 83 | 20 |
| Nordeste | 1.793 | 1.183 | 1.191 | 56 | 256 | 48 |
| Maranhão | 217 | 110 | 134 | 4 | 22 | 3 |
| Piauí | 223 | 118 | 150 | 3 | 10 | 3 |
| Ceará | 184 | 139 | 178 | 16 | 29 | 9 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 110 | 91 | 5 | 10 | 5 |
| Paraíba | 223 | 146 | 123 | 5 | 15 | 4 |
| Pernambuco | 185 | 127 | 152 | 2 | 38 | 15 |
| Alagoas | 102 | 54 | 89 | 9 | 14 | 3 |
| Sergipe | 75 | 51 | 70 | 3 | 13 | 1 |
| Bahia | 417 | 328 | 204 | 9 | 105 | 5 |
| Sudeste | 1.668 | 1.353 | 1.269 | 197 | 655 | 91 |
| Sul | 1.188 | 903 | 1.085 | 339 | 471 | 152 |
| Centro-Oeste | 463 | 351 | 421 | 24 | 150 | 23 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

Nota: A existência de Conselho Municipal não significa efetividade no funcionamento

Mas a pré-condição mais importante para que um sistema de accountability realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (ARATO, 2002, p. 103).

Fato é que, até meados dos anos 80 assuntos da pauta da democracia participativa, como transparência do poder público, melhoria da qualidade de vida, educação aprimorada, saúde e habitação, entre outros, não estavam na agenda do governo brasileiro e isso inviabilizou qualquer condição para uma boa governança de políticas públicas, entendendo-se governança como o “exercício da autoridade política, econômica e administrativa para gerir os negócios de um país em todos os níveis, compreendendo os complexos mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, medeiam as suas diferenças e exercem os seus direitos e obrigações legais. [...] a boa governança é participativa, transparente e responsável. É eficaz pois busca o melhor uso dos recursos e promove o estado de direito” UNDP (1997).

Acrescente-se a isso, uma complementação conceitual produzida por Kaufmann et al. (2004), acrescida ao conceito de Governança, do PNUD, pois compreenderia também, “as tradições [...] pelas quais a autoridade de um país é exercida”.

Tratando de transparência, respeito ao estado direito, reforma da administração pública ou participação social, nenhum Constituição Brasileira anterior se iguala à de 1988.

As mudanças instituídas na última Constituição introduzindo a reorganização da administração pública do Estado, o reconhecimento de diversos direitos ao cidadão e a criação de novos mecanismos de accountability e de planejamento, conferiram responsabilidades ao cidadão na condução do processo de controle sobre a eficiência das políticas e dos gastos públicos, e possibilitou um redesenho do modelo de governança.

Observa-se também, que paulatinamente vem aumentando o número de instituições não governamentais interessadas em oferecer ao cidadão um melhor acesso sobre os resultados oriundos da atuação governamental nos diferentes níveis políticos.

Para essa transparência muito têm contribuído as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). “Em tal conjuntura, o Estado, por intermédio do governo eletrônico, é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos. Nesse ambiente, os valores que dizem respeito à governança são fundamentais” (BRAGA et al., 2008, p.5).

Para a OECD apud Braga (2008, p. 6) governança “se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões políticas são postas em prática, da perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de um país frente a problemas, atores e ambiente em mudança. Nesse conjunto de circunstâncias, a administração pública é um pilar constituinte da governança (OECD, 2005)”.

Na tabela 2 encontram-se relacionados por região do Brasil, a quantidade de municípios com e sem página na internet, contendo dados e/ou serviços via internet, sobre a administração municipal, de acordo com informações de 2001, 2004 e 2009, do IBGE.

Procedendo-se, com base na tabela 2, uma análise das administrações municipais que implantaram páginas informativas e/ou transacionais entre 2009 e 2001, e comparando esses resultados entre as regiões, observou-se que os municípios do Norte e Centro-Oeste foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento, com respectivamente 243,14 % e 203,18 %. Na ordem decrescente dos resultados aparecem o Nordeste em terceiro lugar, com 168,92 %, o Sul com 141,88 % e o Sudeste com 120,87 %. Os saltos nos resultados ocorreram particularmente em função das exigências do Tribunal de Contas da União, mas se tornaram mais efetivos quando a questão se tornou obrigatória a partir de 27 de maio de 2009, por força da Lei Complementar nº 131, que passou a exigir a disponibilização de dados da execução orçamentária e financeira em tempo real.

Tabela 2 - Municípios, total e com página na internet, ativa e sem página, segundo grandes regiões e unidades da federação, 2001- 2004 – 2009

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Municípios | | | | | | |
|---|---------------------|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total de municípios | Com página na internet da prefeitura | | | | | |
| | | 2001 | | 2004 | | 2009 | |
| | | sim | não | sim | não | sim | não |
| Brasil | 5.561 | 1.344 | 4.217 | 2.163 | 3.398 | 3.334 | 2.227 |
| Norte | 449 | 51 | 398 | 76 | 373 | 175 | 274 |
| Nordeste | 1.793 | 296 | 1.497 | 500 | 1.293 | 796 | 997 |
| Maranhão | 217 | 26 | 191 | 17 | 200 | 50 | 167 |
| Piauí | 223 | 11 | 212 | 26 | 197 | 33 | 190 |
| Ceará | 184 | 45 | 139 | 68 | 116 | 117 | 67 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 42 | 125 | 77 | 90 | 74 | 93 |
| Paraíba | 223 | 34 | 189 | 48 | 175 | 97 | 126 |
| Pernambuco | 185 | 18 | 167 | 38 | 147 | 89 | 96 |
| Alagoas | 102 | 12 | 90 | 22 | 80 | 35 | 67 |
| Sergipe | 75 | 14 | 61 | 30 | 45 | 44 | 31 |
| Bahia | 417 | 94 | 323 | 174 | 243 | 257 | 160 |
| Sudeste | 1.668 | 508 | 1.160 | 774 | 894 | 1.122 | 546 |
| Sul | 1.188 | 394 | 794 | 658 | 530 | 953 | 235 |
| Centro-Oeste | 463 | 95 | 368 | 155 | 308 | 288 | 175 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2004 e 2009.

Nota: Para 2009, os municípios com páginas para a Internet em elaboração foram considerados como sem página.

Comparando-se esses dados com a taxa de urbanização no período 2010/2001, dados do IBGE revelaram que entre as regiões, o Nordeste foi quem apresentou a maior taxa, com 5,88 %. Ou seja, a concentração urbana da população aumentou, mas a informatização dos dados municipais não seguiu na mesma velocidade. Isso pode ser um indício não apenas de deficiências no controle e na participação social, mas também, da dificuldade enfrentada por muitos municípios para introduzirem mecanismos de tecnologia de informação e

comunicação, seja em razão dos custos, seja em razão da prioridade dada ao assunto, essa uma matéria do nosso próximo tópico.

2.3.3 O controle social

Em 1988 a Constituição Federal instituiu a reformulação da atuação da administração pública, e retirou da administração indireta o seu relativo poder, limitando profundamente, a qualificação operacional que possuía. Em 1995 o Governo Federal implementou uma reforma do aparelho administrativo de Estado, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Após quatro anos da implantação do Plano, o ex-Ministro da Administração, Bresser Pereira, em uma de suas palestras registrou que a “reforma avançou nas três dimensões previstas: a institucional, a cultural e a gerencial, pois criaram-se novas instituições, surgiu uma nova visão da administração pública e novas práticas gerenciais estão começando a ser adotadas” (BRESSER, 1999, p. 9), contudo, segundo ele, persistem deficiências em alguns pontos da Constituição, particularmente no que trata da reforma de governo na transição democrática e das mudanças para a administração pública, fato que o leva a entender que “no plano gerencial houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950” (BRESSER, 1998, p. 274).

Mas se houve esse aspecto negativo, a CF também trouxe aspectos positivos como novas perspectivas para a democratização de políticas públicas e um maior controle social da gestão estatal, com incentivo à descentralização político-administrativa e o resgate da importância da função do planejamento. Esses aspectos são centrais para a cidadania, para o exercício do estado de direito e para a governança das ações na administração pública pela identidade que cria com o princípio do funcionamento do Estado gerencial embora não negue todos os princípios da administração pública burocrática, haja vista que preserva o interesse público, porém de uma forma mais coerente com os princípios da democracia participativa, pois enaltece como principal diferença, a forma e controle “que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados” (MARE, p. 16).

De acordo com o PDRAE, o problema do governo brasileiro não era de governabilidade, mas de governança. Nesse contexto o Estado passa a coerentemente trilhar a via da doutrina liberal impressa pelo Governo de Fernando Henrique, transferindo o histórico papel de agente diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico (até então uma marca do regime militar, que vinha reeditando, de certa forma, o modelo desenvolvimentista dos anos 1950/1960) e social, para se tornar seu promotor e regulador. Torna-se menos executor e mais provedor de serviços. Para tanto precisaria promover uma progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. Seria, de acordo com Costa (2008, p. 864) “a transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, [...] para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.”.

Nesse sentido, adquire importância a implementação de processos de governança como condição para o êxito na construção, na execução, no controle, na avaliação de políticas públicas, e por que não, na sustentabilidade dos seus efeitos. Para tanto, ela deve ser entendida como a consequência evolutiva da democracia representativa, como necessidade social, como um processo sistêmico de construção de uma arquitetura institucional que irá funcionar com entidades em diferentes estágios evolutivos, entornos sociais peculiares, pressões políticas e econômicas diferenciadas além de territórios em diferentes estágios de organização ambiental. Uma malha de concertações institucionais que certamente funcionará em diferentes ritmos, o que implica pensar ex-ant, durante e ex-post à ação de governo, estratégias de organização, funcionamento e comunicação particulares, precisas em seus resultados e transparentes.

Putnam (2000, p. 24) estudando o comportamento das instituições italianas quanto à influência de sua identidade, do poder e da estratégia que adotam os atores políticos no desempenho institucional, descobriu que “esse desempenho é moldado pelo contexto social em que elas atuam”. E reforça sua argumentação dizendo que as características desse contexto social influenciam, sobremaneira, o desempenho institucional, e se utilizando de outras abordagens teóricas afirma que “as instituições políticas representam as regras do jogo, as normas que regem a tomada de decisões coletivas, o palco onde os conflitos se manifestam e (às vezes) se resolvem”.

O conceito de governança também é perpassado pelo conceito de democracia representativa. Aliás, é essencial compreender como a participação social nas decisões governamentais pode positivamente influenciar e garantir a execução de políticas sociais. Nesse sentido, Ladislau Dowbor (2008), buscando estabelecer uma relação de influência entre a participação social na execução das políticas de governo e a melhoria da qualidade de vida, ressalta que “as dinâmicas que colocam as políticas sociais no centro dos processos de transformação social estão diretamente ligadas ao aumento dos setores sociais no conjunto das atividades econômicas, ao deslocamento dos objetivos do desenvolvimento de uma visão centrada no PIB para uma visão centrada na qualidade de vida, ao processo de urbanização que expande os bens públicos e o consumo coletivo, à dinâmica de relações de produção que as políticas sociais imprimem no conjunto da sociedade”.

A natural dinâmica dos processos sociais vem exigindo das instituições, quaisquer que sejam os setores ou níveis de governo a que pertençam, adaptações, alianças e parcerias que estão evoluindo para uma forma de rede de articulação dinâmica e interativa, induzida por fatores de cidadania trabalhados no campo da busca da eficiência no caso do setor privado da atividade econômica, e da transparência, no campo da execução do orçamento público.

Em um País como o Brasil, de dimensões continentais, com mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, as distâncias dos grandes centros do conhecimento e de decisão política não se constituem mais em obstáculos ao acesso às informações e à construção de novas relações. Isso não significa que por causa dos recursos de informática e informação estejam superadas as questões que acompanham as transações políticas, sociais e culturais, mas que vive-se hoje uma verdadeira redefinição das relações sociais. David Korten, em seu trabalho mais recente, *The Post-Corporate World* (1999, 1ª edição), destaca a visão colaborativa da sociedade mostrando que a competição no mercado existe, mas que “o que faz as espécies sobreviver é sobretudo o ambiente de colaboração que souberam construir”, mesmo sendo essa colaboração naturalmente involuntária, como o exemplo que utiliza, para ilustrar uma relação de conseqüências onde a “árvore que produz um fruto, é útil como alimento para o pássaro, que passará a disseminar as sementes etc.”.

Os processos sociais se constroem pelo caminho dos interesses comuns. Quando a questão é transportada para o elemento governo como um dos elos dessa relação, percebe-se que o foco passa a ser a política, o plano ou o programa de governo. Nesse sentido, é oportuna

a avaliação de Maria Alice Setubal, (comentário extraído do texto de Ladislau Dowbor, ago. 2008, p. 2). Segundo ela, “o melhor resultado em termos de eficácia, equidade e impacto só vai ser conseguido quando os programas se complementarem mutuamente e atuarem em rede [...] só em rede é possível trocar experiências constantemente, fazer capacitações sistemáticas, contínuas e, assim, garantir aquilo que todos queremos: êxito para o programa no qual tanto nos empenhamos”.

Putnam apud Dowbor (2008, p.9) estudando o capital social diferenciado no Sul da Itália ressalta que “a idéia central da teoria do capital social é de que redes sociais têm valor. Assim como uma chave-de-fenda (capital físico) ou uma educação universitária (capital humano) pode aumentar a produtividade (tanto individual quanto coletiva), os contatos sociais afetam a produtividade de indivíduos e grupos também. Considerando que capital físico se refere a objetos físicos e capital humano se refere a propriedade de indivíduos, capital social se refere a conexões entre indivíduos – redes sociais e as regras de reciprocidade e confiança que surgem delas.”.

Para chegar-se a esse patamar necessário se faz um grande esforço do Estado no sentido de construir um processo de concertação, de gerenciamento público e de participação social contínuos, e de implantação de mecanismos informatizados de acompanhamento que envolvam diversos segmentos da sociedade. Para tanto, é essencial que seja assumido e implementado o planejamento estratégico pela gestão pública. Um grande passo para a adoção do modelo gerencial de gestão, no qual o planejamento deixa de ficar limitado às leis e regulamentos, característica da administração burocrática, que ignora adversários das idéias centralizadoras, para um modelo que reconhece como estratégico a participação social, por oferecer o comprometimento como força para o alcance dos objetivos do planejamento (BRESSER, 2007).

De acordo com Slomski (2005, p. 15) o controle pode ser sintetizado como “a busca pelo atingimento do ótimo em qualquer ente, seja ele público ou privado, e o algo mais, procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade.”.

Ademais, o controle social pode ser considerada como um processo aplicado sobre concertações formais entre o estado e a sociedade com o fim de se alcançar um bem comum e permanente, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida. De acordo com Slomski (2005,

p.17), para que isso seja alcançado estado e sociedade se reúnem (na prática municipal nem sempre é assim) para traduzir em objetivos, diretrizes estratégicas e programação orçamentária, o desejo da comunidade local expresso no Plano de Governo, documento normalmente preparado para nortear, inclusive, as discussões dos candidatos. Esse Plano de Governo, normalmente é o referencial principal dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual.

Nesse momento o eleitor já passa a contar com um referencial de comparação que poderá ser usado ao longo da gestão, dado que nos dias atuais, a transparência, a equidade, a prestação de contas (accountability) e a responsabilidade são princípios da gestão pública (SLOMSKI, 2005, P. 19). Esse controle social, baseado na governança eletrônica, está hoje disciplinado pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Nesse sentido, governança ou governo eletrônico pode ser entendido como a disponibilização virtual ao cidadão, de aplicações desenvolvidas em plataformas de Tecnologias e Informação e Comunicação (TIC) usadas no setor público, com o fim de lhe possibilitar o acompanhamento da qualidade do orçamento-programa previsto e executado. E o que o governo espera disso? Justamente a melhoria dos serviços públicos, a universalização do acesso às informações a esse mesmo serviço, além de servir de suporte às políticas públicas.

Pierre Levy (2004) apud Braga (2008, p. 9) afirma que “as iniciativas relacionadas ao governo eletrônico atuam no sentido de: 1) simplificar os procedimentos administrativos; 2) tornar os processos de produção legislativa mais transparentes; 3) aproximar o governo do cidadão pela via da internet; e, 4) melhorar a eficiência, a eficácia e a competitividade da administração pública.

Braga (2008) destaca como princípios fundamentais do Governo eletrônico: 1) construir os serviços em torno das escolhas dos cidadãos (e não dentro das portas fechadas da administração); 2) tornar o Estado e os seus serviços mais acessíveis (especialmente pela internet); 3) incluir as populações desfavorecidas pelas formas tradicionais de governo (serviços para as minorias lingüísticas, os deficientes, os expatriados, os estrangeiros); e, 4) utilizar de forma melhor a informação (em particular, graças à integração de sistemas de informação atualmente segregados). O mesmo Braga (2008, p. 15) destaca uma outra preocupação que pode comprometer o uso eficiente das informações eletronicamente disponibilizadas pelo Governo, a renda *per capita* baixa e o nível educacional, que faz com

que apenas 1/5 da população (média mundial) tenha acesso à internet (UNESCO, 2005, apud Braga (2008, p. 15)).

Dados do IBGE, de 2007, revelaram que apenas 2,5 % dos brasileiros com menos de 4 anos de estudo acessavam a internet. Já 76,2 % do total de estudantes que completaram o ensino médio acessavam a rede mundial, o mesmo ocorria com 69,5 % dos brasileiros com renda mensal *per capita* superior a 5 salários mínimos. Para aqueles cuja renda mensal *per capita* era inferior a um quarto de salário mínimo, acessavam a rede apenas 3 %.

Essa abordagem mostra que outras variáveis afetam a qualidade desse controle e o tópico que se segue visa mostrar isso, aproximando o processo de controle social de alguns pressupostos que paralelamente também levam ao desenvolvimento local.

2.3.4 O Controle Social sobre o desenvolvimento

O que se espera das políticas é que suas ações sejam absorvidas pela sociedade e possa ela, com os recursos que venha a constituir/desenvolver assumir as suas ações, conforme o princípio da sustentabilidade, e para tanto, a participação social é fundamental. Contudo, poucos são os exemplos bem sucedidos. A esse respeito, os estudos sobre a sul da Itália conduzidos por Putnam (2000), e sobre o interior da Índia, por Sen (2000), mostraram que para a construção das condições do desenvolvimento, a cultura cívica, a confiança nas instituições e a existência de capacidades substantivas são condições mínimas para que possa o cidadão se expressar com liberdade. O próprio Sen (2000) afirmou que “a qualidade de nossas vidas deve ser medida não por nossa riqueza mas por nossa liberdade”.

Superpondo-se essas afirmações à realidade dos municípios do semiárido brasileiro observa-se que pouquíssimos reúnem condições que possam sinalizar a existência de capacidades substantivas consistentes, pois a grande maioria não as possui.

De acordo com Sen (2000), são entendidas como capacidades substantivas, condições locais efetivas de educação, saúde, saneamento e habitação a disposição do povo, além de

participação cívica consciente e autônoma (desvinculada de oportunismos eleitoreiros), confiança nas instituições, estrutura administrativa e autonomia orçamentária para a assunção de um processo de gerenciamento de políticas públicas, aspectos que, quando reunidos expressam as condições de governança do desenvolvimento.

Associado a esses aspectos Kaufmann 2005 chama a atenção em sua metodologia, de dois fatores que influem na qualidade da governança do desempenho de cidades: a Corrupção e a Transparência. Esses assuntos serão os temas do tópico seguinte.

2.3.5 Governança, Corrupção e Transparência

Embora seja um tema cujas causas remontam à história da civilização, a corrupção vem nos últimos anos despertando o interesse de muitos estudiosos, empresas, instituições financeiras estrangeiras, agências de cooperação e imprensa, passando a constar, inclusive, como variável nos modelos de apuração da qualidade da governança de Shah et al. (1999) para estudar padrões de boa governança para o debate da descentralização fiscal, e de Kaufmann et al. (2005), para estudar a governança em cidades a partir de determinantes globais de desempenho urbano.

No Brasil, coube à Controladoria Geral da União (CGU) institucionalizar o processo de controle da corrupção por meio da sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), criada em 24 de janeiro de 2006, com a publicação do Decreto nº 5.683.

Em Pernambuco, uma iniciativa conjunta do Ministério Público Federal (MPF) com a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) no estado, levou à institucionalização do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (FOCCO).

O FOCCO, criado no dia 28 de março de 2008, congrega 22 órgãos públicos que desempenham atividades ligadas ao repasse, controle e fiscalização dos recursos públicos no

Estado, e tem como proposta trabalhar em parceria, e compartilhar dados e informações de modo a otimizar o combate à corrupção em Pernambuco.

Sabe-se que a corrupção afeta profundamente as condições de governança do desenvolvimento, mas não bastam as leis que possam inibi-la, e o dia-a-dia tem mostrado isso, mas instrumentos e políticas que possibilitem, por um lado, mudanças de postura na gestão pública, e por outro, uma maior participação da sociedade nessa gestão, o que exige, porém, condições de base para que possam ser desenvolvidos os meios locais (capacidades substantivas, por exemplo (Sem, 2000)) para o exercício dessa participação.

Neste sentido, prefaciando obra voltada para comentar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, o Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional, Leon Frejda Szaklarowsky, em janeiro de 2001, comentando sobre a corrupção no Brasil, destacou que “[...] a corrupção e os desmandos existem, em toda parte, como um câncer que se alastra impiedosamente [...] a fome, o desemprego e a miséria enlameiam a alvura do progresso. Sem embargo desse turbilhão assustador, faz parte da órbita de preocupações do eleitor brasileiro atual o perfil ético e moral do político, independentemente da ideologia que este professe. A cobrança de uma política que eleve o bem estar do povo e se submeta a princípios éticos e morais não são mais um sonho”.

A esse respeito, vale lembrar em passado recente, o esforço popular que resultou na aprovação e aplicação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que impossibilita a candidatos a cargos políticos, concorrer nas eleições em caso de comprovada e julgada ilicitude penal, eleitoral ou administrativa. Vale lembrar também, o papel inibidor, mas ainda não totalmente erradicador da corrupção, propiciado pela citada Lei Complementar nº 101/2000.

Objetivando possibilitar o acesso democrático da população às informações da administração pública por meio da internet, o Governo Federal sancionou a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Para avaliar o nível de disponibilização dos dados e transações possíveis a Associação Contas Abertas, entidade não governamental, em parceria com o poder público dos estados, elaborou o Índice de Transparência. A tabela 3, adiante mostra a posição dos estados e regiões.

De acordo com essa tabela o Nordeste é a região com o terceiro melhor resultado dentre as cinco, e de acordo com a Associação Contas Abertas, entidade não governamental localizada em Brasília, Pernambuco ocupa a 2ª posição entre os estados do Brasil. Cabe ressaltar que essa informação tem sido oficialmente utilizada pelos órgãos do estado.

Contribuindo para o acesso da população às decisões da gestão, torna-se importante destacar os recursos da Tecnologia de Informação e Comunicação-TIC. Sobre isso, de acordo com Braga (2008, p. 12) uma série de serviços com certificação digital estão disponíveis ao cidadão brasileiro. São exemplos de sistemas que em 2008 estavam disponíveis pela internet, por ele citados, “o Sistema de Pagamentos Brasileiro-SPB; o registro de operações e prestações do ICMS – Nota Fiscal Eletrônica; o registro de operações e prestações de impostos federais; a consulta da situação dos contribuintes na base da Receita Federal; a assinatura de contratos de câmbio e apólices de seguro; Programas de governo, como o Universidade para Todos, do Ministério da Educação, e o Conectividade Social, da Caixa Econômica Federal; Pregões Eletrônicos e Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet; Internet banking e mobile banking; Automação de processos do Poder Judiciário; Sistema de Comércio Exterior – Siscomex. Mas Braga (2008, p. 15) lembra que “a eficácia das iniciativas de governo eletrônico vistas até agora como propulsoras da governança do setor público, ficam na dependência do grau de inclusão digital da população brasileira”. A esse respeito Richard Groper (2004) apud Braga (2008, p.15) revela que estudos nos Estados Unidos mostraram uma forte correlação entre taxas de acesso à internet a fatores como renda e nível educacional, revelando “divisão digital naquela região”, que por sua vez impacta na qualidade da governança do setor público, e “na qualidade do controle social, na fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos públicos, no controle da corrupção, na responsabilização dos gestores e na consolidação da cidadania”.

Dados processados pela Associação Contas Abertas sobre a transparência das ações governamentais dos estados, a única que até a presente data processa essas informações e vem sendo reconhecida pelos governos estaduais como habilitada a informar as posições locais, inclusive integra a base de dados do Governo do estado de Pernambuco, mostra que , na média a Região Sul é quem detém os melhores resultados. Contudo, uma análise entre os Estados do País revela que Pernambuco ocupa a segunda melhor posição, com o índice de Transparência de 6,91. O estado de São Paulo é o primeiro com índice de 6,96. A tabela 3

relaciona os índices por Regiões e a desagregação para o Nordeste se dá apenas porque trata-se da região onde se localiza a amostra objeto de nosso estudo.

Cabe destacar que a mencionada Associação não apresenta o cálculo por Região e o resultado que aparece com essa agregação foi obtido pela média aritmética dos resultados dos estados que compõem cada uma.

Até aqui buscou-se mostrar os referenciais conceituais sobre governança e sua relação com o desenvolvimento regional e local, incluindo o estágio da participação social em que o País se encontra, a influência do controle social, as razões do desempenho desse processo de controle e a influência da corrupção, entre outros.

Entretanto, o comportamento social e político da sociedade dos dias de hoje, particularmente o vivido nas subregiões mais atrasadas como o semi-árido, a exemplo dos baixos níveis de educação, da precariedade dos serviços de saneamento básico, da infraestrutura deficiente, é, em grande parte, consequência da conjuntura e do arcabouço geopolítico vivido pelo País a partir dos anos 30, onde as decisões estratégicas do País eram centralizadas e as questões mais importantes eram decididas sob o foco dos interesses nacionais e não, dos locais.

Nesse ponto cabem algumas lições deixadas por Putnam (2000), onde ele destaca que a trajetória institucional é influenciada pela cultura cívica, pela cultura política, e pela conexão que há entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas.

O capítulo que se segue visa, justamente, auxiliar na compreensão sobre a influência de diferentes gestões governamentais a partir do Estado Novo, no processo de desenvolvimento brasileiro, e seus efeitos na governança local, principalmente em municípios onde a oligarquia e as elites exerciam grande poder.

Aliás, esses períodos foram tão significativos para muitos municípios, que hoje integram a memória local. Gravatá, município localizado no semiárido pernambucano, distante cerca de 80 km da capital, é um que ainda hoje preserva em seu Museu Memorial, a sua rica história política, história essa contada segundo as diferentes gestões.

Tabela 3 - Índice de Transparência segundo grandes regiões e unidades da Federação – 2010

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Índice de Transparência |
|--|--------------------------------|
| Norte | 4,41 |
| Nordeste | 4,62 |
| Maranhão | 5,24 |
| Piauí | 3,04 |
| Ceará | 4,18 |
| Rio Grande do Norte | 3,82 |
| Paraíba | 5,07 |
| Pernambuco | 6,91 |
| Alagoas | 5,20 |
| Sergipe | 4,33 |
| Bahia | 3,82 |
| Sudeste | 5,75 |
| Sul | 5,97 |
| Centro-Oeste | 4,58 |

Fonte: Associação Contas Abertas

Endereço: http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=12

Notas:

1 - Os resultados das regiões foram obtidos com base na média aritmética dos resultados dos estados.

2 - Referencial legal: Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

3- Quanto maior o resultado, melhor.

Acesso em: 31 de maio de 2011

Posição de 2010.

CAPÍTULO 3

GOVERNANÇA E A TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE 1930

3.1 O ESTADO NOVO

3.2. O ÚLTIMO PERÍODO DO GOVERNO VARGAS

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO DE JUSCELINO KUBTSCHEK

3.4. O PERÍODO MILITAR

3.5 A NOVA REPÚBLICA

3.6. O GOVERNO COLLOR

3.7 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE AO GOVERNO LULA

CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA E A TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE 1930

3.1 O ESTADO NOVO

A especialização das relações entre o estado e o mercado, a autonomia do estado, a diversificação e a gradativa sofisticação das exigências políticas, econômicas e sociais de segmentos abastados da sociedade, foram institucionalizando a racionalização das relações administrativas e dando lugar a uma forma burocrática de relações, acelerado a partir da Revolução de 1930, onde o Estado assume o papel de intervencionista e indutor do desenvolvimento, situação que criou uma dependência financeira da União, que até hoje se perpetua.

O primeiro governo Vargas (15 anos: 1930 a 1934: Governo provisório; 1934 a 1937: Governo Constitucional eleito pelo Congresso Nacional; 1937 a 1945 – Estado Novo) notabilizou-se por atuar exercitando esse papel. Ele se caracterizou pela materialização de três diferentes formas de governar. A primeira durou quatro anos de governo provisório com grande concentração de poder em consequência da dissolução da Câmara e do Senado e da nomeação de interventores para os governos estaduais. Nesse primeiro período, o Governo já propugnava novas institucionalidades, como a criação de um Ministério de Instrução e Saúde Pública; a remodelação do Exército e da Armada; a reorganização do aparelho judiciário; a “consolidação das normas administrativas, objetivando simplificar a legislação vigente, bem como a redução dos quadros do funcionalismo ao indispensável, suprimindo os adidos e os excedentes; a manutenção de uma administração com rigoroso controle dos gastos e corte de despesas improdutivas e suntuárias; a reorganização do Ministério da Agricultura; a revisão do sistema tributário; e a instituição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio” COSTA (2008).

Para Gohn(2001, p. 32, 34) em situações como esta, “a sociedade é vista como consumidora, cliente ou contribuinte beneficiária [...] e a participação social, propriamente dita não existe ou tem papel coadjuvante de auxiliar uma boa gestão [...] e todos são vistos de

forma indiferenciada, do ponto de vista de suas condições sócio-econômicas. [...] nessa época o poder local era mais abrangente que o governo local como forma de diminuir a expansão das demandas sociais” e garantir a governabilidade, mais importante que a governança, pois esta demandava a participação social.

A Constituição de 1934 restabeleceu os direitos e garantias dos cidadãos, restaurou o Poder Legislativo e devolveu a autonomia dos estados, mas reduziu o nível de descentralização que vigorou na República Velha e na repartição de encargos e recursos, concentrando competências no nível da União. Promoveu a uniformização das denominações dos cargos de governador e prefeito e fixou limites para a organização e as atribuições dos legislativos estaduais. Inaugurou o federalismo cooperativo, com a repartição dos tributos, beneficiando inclusive os municípios, e a coordenação de ações entre as três esferas de governo.

Em novembro de 1937 o governo Vargas desfecha um golpe de estado, instituindo o Estado Novo. A ditadura fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, suspendeu as garantias constitucionais, destituiu governadores eleitos, centralizou recursos, aboliu as bandeiras e os hinos estaduais, prendeu e perseguiu adversários e opositores e outorgou uma nova constituição, a dita polaca. A centralização passou a constituir um princípio de organização do Estado brasileiro, colocando a governabilidade como questão mais importante que a Governança.

A partir de 1937 foram realizadas várias transformações no aparelho de Estado, tanto nas institucionalidades quanto na dinâmica de funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais. A Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional são exemplos dessa época. Em julho de 1938, por meio do Decreto-Lei nº 579 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com a finalidade de definir e executar a política para o pessoal civil.

Em suma, a reforma do Estado Novo foi o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo e da adoção da burocratização do estado brasileiro, no sentido de introduzir no aparelho administrativo: a) a centralização; b) a impessoalidade; c) a hierarquia; d) o sistema de mérito; e, e) a separação entre o público e o privado. Vale lembrar que nesse

período foi fortalecido o controle externo da administração pública, cuja base foi o Tribunal de Contas da União, herdado da República Velha.

Tratava-se de um modelo voltado para assumir o seu papel na condução do processo de desenvolvimento, baseado na industrialização via substituição de importações, tendo como suporte um forte intervencionismo estatal e um controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes (a nova burguesia industrial e o operário urbano).

3.2. O ÚLTIMO PERÍODO DO GOVERNO VARGAS

Com a queda do governo Vargas o Presidente do Supremo Tribunal Federal, como governo de transição, convocou as eleições e a Assembléia Nacional Constituinte. A Constituição de 1946 restabeleceu o estado de direito e as garantias individuais, restaurou a divisão dos poderes da República, devolveu a autonomia dos estados, ampliou os direitos sociais dos trabalhadores, reorganizou o judiciário e previu a mudança da capital. Fortaleceu o federalismo cooperativo por meio de novos mecanismos de coordenação e transferência de renda entre regiões. Em outubro de 1948 foi constituída a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, aumentando a oferta de energia para o Nordeste. Significa dizer, foram criadas as primeiras condições para um processo de descentralização do desenvolvimento fora do eixo Rio-São Paulo. Em outubro de 1950, eleito pelo voto direto, Vargas volta a conduzir a República para cumprir, no período de 1951 a 1954, o segundo governo, implementando um programa nacionalista e reformista, prometendo ampliar os direitos dos trabalhadores e investir na indústria de base e em transportes e energia. Nesse período foram criados a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO DE JUSCELINO KUBITSCHEK

Após curtos mandatos entre 1955 e 1956, de Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos, assume Juscelino Kubitschek, para o período 1956-1961, com a missão de implementar um processo desenvolvimentista, num período que institucionalmente caracterizou-se por uma crescente cisão entre a administração direta e a administração descentralizada, a primeira, entregue ao clientelismo e submetida às rígidas normas e controles. A segunda, constituída pelas autarquias e fundações, com quadro técnico altamente qualificado e autonomia gerencial. Foi Juscelino quem bem caracterizou o modelo desenvolvimentista, ancorando as bases desse desenvolvimento numa infraestrutura moderna, num aparato industrial de porte, no estímulo às importações de bens e serviços e na cooperação entre o setor público (BNDES) e o setor privado (mobilização de grupos executivos) e para compensar os efeitos da concentração industrial no Centro Sul, foram instituídos em 1959 os incentivos fiscais junto com a criação da SUDENE.

O Plano de Metas foi o seu instrumento de planejamento, porém, deixou como legado elevados déficits orçamentários.

Em 1964 surge a primeira iniciativa de institucionalização do planejamento governamental, com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que unificou encargos e atribuições que estavam dispersos em diferentes instâncias da administração pública federal. Foram criados na época alguns órgãos muito mais em função de planos que do planejamento. O ano de 1964 foi também o início da ascensão militar ao poder, assunto do tópico seguinte.

3.4. O PERÍODO MILITAR

Em termos gerais, o modelo de gestão do regime militar se constituiu de mudanças na ocupação da terra (estatuto), reforma tributária (redução do número de impostos),

reorganização do sistema bancário, reestruturação do ensino universitário e ampla reforma administrativa, porém num contexto conjuntural no qual foi quebrada a racionalidade política.

Era um momento em que o País atravessava uma fase de forte agitação provocada pelos movimentos de esquerda, pela mobilização da direita católica, pela conspiração nos quartéis e revoltas dos marinheiros e sargentos do Exército que culminou com a intervenção militar de 1964.

Foi no começo do regime militar (1964) que o governo iniciou um grande esforço de planejamento governamental. Nesse período foi elaborado pelo IPEA, a pedido do Ministro Roberto Campos, um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social para 10 anos (1967-1976) que tinha como princípio, servir ao desenvolvimento de longo prazo e erradicar a improvisação. Sua sustentação residia em um estudo prospectivo do consumo e tinha como característica orientar os investimentos federais. A ele se seguiram dois outros planos nacionais de desenvolvimento, respectivamente para o períodos 1972-74, 74-79, pois o terceiro não chegou a ser implementado pela ausência de fatores políticos e da conjuntura econômica desfavorável. Cada plano estava voltado para um par de projetos setoriais como Transportes e Telecomunicações, e Siderurgia e Petroquímica. Mais uma vez, a sociedade era vista apenas como consumidora de bens e serviços.

No campo da modernização administrativa o governo sancionou o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que fixava princípios, conceitos, balizando estruturas e determinando providências.

De acordo com os seus princípios, “a administração pública deveria se guiar pelo planejamento, pela coordenação, pela descentralização, pela delegação de competência e do controle, estabelecia a distinção entre administração direta e indireta, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, desenhava os sistemas de atividades auxiliares, definia as bases do controle externo e interno, indicava as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e, finalmente, estatua normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Com base no Decreto-Lei nº 200, o Brasil consolidava o modelo de administração para o desenvolvimento. Um modelo que, no contexto do período militar de governo ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social do País.

No início da década de 80 o País já enfrentava sérios problemas. A inflação, o déficit orçamentário e as dívidas interna e externa eram extremamente elevadas. Depois disso o País experimentou apenas planos de estabilização econômica.

Segundo Bresser (1996, p. 273-274), a reforma da administração nesse período não conseguiu superar o fosso entre as burocracias da administração indireta, mais eficiente e pragmática, e a administração direta, formal e defasada, razão do seu fracasso, mais adiante agravado pela identidade que se criou entre a burocracia estatal e o sistema autoritário.

Contudo, “o que existia de novo desde a segunda metade dos anos 80 era o consenso de que era necessário descentralizar os serviços sociais para os estados e de que as empresas estatais competitivas deveriam ser privatizadas.” (Bresser Pereira, 1999, p. 10).

Aliás, continuou Bresser, “[...] O modelo de desenvolvimento burocrático-capitalista, dirigido pelo Estado, estava envolvido em uma crise política, causada pela bancarrota do regime militar, e em uma crise econômica e financeira, que começou como uma crise da dívida externa, acompanhada por elevação dramática das taxas de inflação, mas que não demorou a revelar suas causas internas: uma crise fiscal do Estado e a exaustão da estratégia de crescimento nacional-desenvolvimentista.”. Com o inconformismo da sociedade e a mobilização dos partidos de esquerda, nascem as condições para uma abertura democrática gradual, reconhecida pelo então Presidente, Gen. João Batista Figueiredo, e começa um cenário para os movimentos em prol de uma nova república.

3.5. A NOVA REPÚBLICA

Para tentar superar os problemas herdados do período militar, o modelo de gestão proposto na Nova República condicionava o processo de desenvolvimento nacional à reforma do Estado, como registrou Lustosa (2008), pois ia muito além de mudanças administrativas. Era uma forma de substituir o modelo baseado na preocupação da governabilidade pelo de Governança, muito embora isso nunca tivesse sido explicitado, mas ficava caracterizado pelas iniciativas buscadas.

Esse modelo compreendia: a vigência efetiva do império da lei; a desobstrução do Legislativo; o aparelhamento da Justiça; a reforma tributária; a descentralização administrativa; a reforma agrária; o saneamento da previdência; a implantação do sistema único de saúde; a erradicação do analfabetismo; a reforma do ensino básico e o desenvolvimento regional.

O desejo do governo civil levado ao poder em 1985, era fortalecer a administração direta, negligenciada por vários governos, em detrimento da administração indireta e sair de uma excessiva centralização e da rigidez burocrática que a marcava, por meio da implantação de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, porém contextualizados política, social e culturalmente ao país. Era uma nova forma de superar os modelos restritos aos aspectos legais e técnicos.

Para empreender essa tarefa o governo Sarney instituiu uma comissão que pretendia: a) redefinir o papel do Estado nas três esferas de governo; b) estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; c) reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; e, d) racionalizar os procedimentos administrativos em vigor, além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público.

O documento elaborado pela comissão geral de reforma definiu como propostas: a) a restauração da cidadania; b) a democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo; c) a descentralização e desconcentração da ação administrativa; d) a revitalização do serviço público e valorização dos serviços; e, e) a melhoria dos padrões de desempenho e alocação mais eficiente dos recursos.

O próprio Sarney foi um crítico da Constituição de 1988 pelas dificuldades que ela criou para a administração federal, particularmente pela redução da capacidade orçamentária frente aos ganhos obtidos pelos estados.

Anos depois, analisando as medidas decorrentes das imposições constitucionais, Bresser Pereira viria a comentar que, no plano gerencial, a Constituição Federal de 1988 trouxe um retrocesso aos ideais burocráticos dos anos 30 e um retorno ao populismo dos anos 50, caracterizado pela ideologia dos dois partidos que comandaram a transição.

Por outro lado, a Constituição também trouxe aspectos positivos, como a democratização e um maior controle social da gestão estatal, com incentivo à descentralização político-administrativa e o resgate da importância da função do planejamento, questões importantes no processo de gestão pública, e estratégico para o alcance de boas práticas de governança.

Contudo, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, a Constituição terminou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta, a mais dinâmica no conjunto da administração pública, nivelando-a a mal fadada administração direta, e comprometendo assim, um dos melhores mecanismos para uma boa governança, a descentralização do processo decisório, cujo risco poderia ser monitorado e prevenido ou corrigido, pelos órgãos de controle também instituídos pela mesma carta magna. Ademais, lembra Bresser (1999), a carta de 1988 ao estabelecer um regime jurídico único, criou um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, levando a sérios obstáculos no equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo.

Mas a Constituição também introduziu uma componente importante: o planejamento, tornando-o normativo para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174, caput), além da obrigatoriedade da sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual, a LOA, hoje adotada em quase todos os municípios, e peça importante na avaliação do desempenho da gestão municipal, além de se constituir um dos quesitos da avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local.

Ademais, a mesma carta transferiu para os municípios diversas responsabilidades antes da alçada do Estado e da União, porém a inexistência da obrigatoriedade da transferência, também, do orçamento, tem até hoje impossibilitado parcela significativa desses municípios de demonstrarem eficiência na gestão dessas políticas, esse um dos pontos destacados pelo estudo de Arretche (1999). Fato que, em grande parte dos municípios do Nordeste, teve uma repercussão negativa.

Apesar de tais obstáculos, a democracia avança para a eleição do primeiro presidente levado ao poder pelo voto direto após o fim do regime militar. Começava a era Collor.

3.6. O GOVERNO COLLOR

No contexto de uma expectativa nacional pela retomada da democracia pelas mãos de um governo civil levado ao poder pelo voto direto após 30 anos de espera, chega o governo Collor, um governo seguidor da doutrina neoliberal. Toma posse em março de 1990 e logo no início de sua gestão implementa um enorme conjunto de medidas que provoca profundo choque econômico e social, abalando todos os setores da sociedade. Com medidas radicais objetivava eliminar a inflação e ao mesmo tempo implementar uma reforma que levasse os cidadãos a esquecer a época inflacionária.

Nesse período alguns órgãos relevantes e demissões em massa provocaram ferozes discussões. Foram falhas de sua reforma: a falta de uma base conceitual das propostas; a falta de conteúdo estratégico e de um planejamento estruturado da implementação, mas de qualquer forma, houve um amplo processo de reforma administrativa do Poder Executivo, porém não havia ambiente político para a retomada do planejamento e o primeiro PPA, concebido para o período 1992-1995 não saiu do papel. Sua idealização teve por fim apenas o cumprimento de uma exigência constitucional.

Torres (2004. p.170) registra que a reforma administrativa além de equivocada criou fusões ministeriais estrategicamente inconvenientes (superestruturas) e perigosas, além de irreparável perda de mão-de-obra qualificada, sem qualquer economia significativa, como ficou mais tarde comprovado. Também contribuiu para dificultar ou paralisar a condução ou implementação de políticas compensatórias (programas sociais ou de interesse econômico regional). A proposta de um estado mínimo não se concretizou e o Governo Itamar Franco que o precedeu após o impeachment, foi tímido em sua administração, em que pese nele ter se iniciado o processo de construção da estabilização econômica no que foi chamado “Plano Real”. O plano Real gerou um forte e positivo impacto na sociedade e seus resultados ajudaram a levar o seu autor ao poder. Começava a era Fernando Henrique.

3.7 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE AO GOVERNO LULA

Com um trabalho preparado para conferir estabilidade econômica à nação ainda como Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, Fernando Henrique, também de estilo neoliberal, aprofunda o Plano Real e começa a criar as condições para diversas reformas em diferentes frentes das atividades de Estado (política monetária e fiscal, reforma da administração pública, reforma da política de educação entre outras).

A reforma da administração pública veio a partir de uma releitura histórica do modelo de administração pública.

Com esse espírito, analistas políticos e econômicos observaram que entre os anos 30 até meados dos anos 70, o forte papel do Estado na condição de promotor do desenvolvimento levou a um paulatino esgotamento da capacidade de investimento, fato que repercutiu no momento em que a demanda por infraestrutura econômica e novos aportes voltados para a competitividade começou a aumentar junto com a globalização crescente da economia.

Entre as décadas de sessenta e setenta a preocupação maior não era com instrumentos ou processos de governança tal como pensados hoje, mas com as condições necessárias à garantia da governabilidade e com instrumentos de controle que concentrassem no Estado a palavra final. Aliás, sequer havia ambiente político para algo diferente.

No início dos anos 90 o País viu se agravarem o desemprego e a inflação e da mesma forma, graves e complexos problemas sociais até então ignorados.

Os anos avançavam e com o modelo neoliberal de reducionismo do Estado, que se sucedeu ao modelo desenvolvimentista, a solução parecia ser uma troca desse reducionismo pela expansão da participação do setor privado nos investimentos. Esse era um grande equívoco.

Bresser (1997) analisando a questão em meados dos anos 90, observou que a ênfase dada às reformas econômicas, transferindo à iniciativa privada a co-responsabilidade pelos

investimentos mais estratégicos, se revelou inviável. Segundo ele, a reforma do Estado brasileiro deveria envolver quatro problemas que se mostravam interdependentes: “(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança (grifo nosso) ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.”. Começava a ser criado o ambiente para a reforma do aparelho de Estado.

Em 1995, capitaneando um estudo com o objetivo de promover essa reforma, o mesmo Bresser, então Ministro da Administração do Governo Fernando Henrique, detalhou em um plano, que veio a ser conhecido como Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), sete pontos principais, que deveriam ser estudados para se compreender a administração do passado e projetar a administração do futuro: a) breve interpretação da crise do Estado; b) classificação evolutiva da administração pública; c) histórico das reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930; d) diagnóstico da administração pública brasileira; e) quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão; f) estratégia de mudança; e, g) os principais projetos de reforma.

O PDRAE tinha como proposta implantar a “administração gerencial”, um marco divisor de águas em relação à administração pública tradicional de até então. Este plano adotava como premissa que “a crise latino-americana era uma crise de Estado”, razão pela qual o plano tinha como sustentáculo: a) o ajustamento fiscal duradouro; b) as reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica; c) a reforma da previdência social; d) a inovação de instrumentos de política social; e, e) a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança” (capacidade de implementar de forma eficiente, políticas públicas) (BRESSER, 1997).

De acordo com o PDRAE, o problema do governo brasileiro não era de governabilidade, mas de governança. Nesse contexto, o Estado deixa seu papel de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. Torna-se menos executor e mais provedor de serviços. Para tanto precisaria promover uma progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções

executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. Seria a transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

Nesse sentido o plano estabelecia como necessário: a) a redefinição dos objetivos da administração pública, voltada para o cidadão-cliente; b) o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de políticas públicas; c) a flexibilização de normas e a simplificação de procedimentos; d) o redesenho de estruturas mais descentralizadas; e, e) o aprofundamento das idéias de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos.

No contexto da reforma administrativa, Abrucio e Gaetani (2006) mostram que, em que pese o Governo Federal ter sido precursor no lançamento do trabalho em 1995, foram os estados, alguns até de forma antecipada e voluntária, que entre 1995 e 2006 partiram para efetivamente implementar, por etapas, ações inovadoras, revelando que não havia uma relação de dependência com a União, embora com impactos temporais e de intensidade heterogêneos (ABRUCIO et al., 2006, p.1). Esse conjunto de fatores contribuiu, em certa medida, para o surgimento, no cenário da administração pública, da preocupação com a temática governança e com a participação social, e nesse contexto, a pergunta sobre como fazer para alcançar bons resultados, e mais, como mensurá-los.

Enfim, “nos anos 90 o poder local passa a ser visto, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente de suas sedes urbanas – as cidades (vide Barbosa, 2000, p.56), e de outro, pelas novas formas de participação e organização popular, como dinamizador das mudanças sociais”. Na mesma época, os representantes municipais passam a estimular a discussão democrática via criação de Conselhos para diferentes temas sociais, como saúde, habitação, direito das crianças e adolescentes e assistência social entre outros.

Fato é que o impacto das decisões da administração central, sempre concentrando em Brasília a escolha das principais prioridades do desenvolvimento e colocando a sociedade por um bom tempo, como mera consumidora de bens, contribuiu para distanciar social e economicamente, ainda mais, regiões como o Nordeste, dos níveis de desenvolvimento de outras regiões, tema do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

NORDESTE E GOVERNANÇA

4.1 CARACTERIZAÇÃO, DESAFIOS E A INFLUÊNCIA DAS ELITES

4.2 O SEMIÁRIDO DO NORDESTE

CAPÍTULO 4 - NORDESTE E GOVERNANÇA

4.1 CARACTERIZAÇÃO, DESAFIOS E A INFLUÊNCIA DAS ELITES

O Nordeste é formado pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, que juntos somam 1.793 municípios⁴. Eles respondem por 32,2 % do total de municípios brasileiros e ocupam uma área de 1.554,38 mil km² onde se concentram 27,8% da população brasileira, segundo dados de 2010, do IBGE.

O mapa 1 mostra a divisão política desses estados.



Mapa 1 - Representação da Região Nordeste do Brasil

Por sua vez, no litoral estão concentrados 72,2 % do PIB regional, o que para muitos, como o próprio economista Celso Furtado, já falecido, decorre do próprio modelo histórico de desenvolvimento, que fez com que, ao interior da Região coubesse a exploração agro-pastoril ou agro-industrial, e ao litoral, a manufatura industrial.

⁴Apurações anteriores a 2010 indicavam um total de 1.794 municípios no Nordeste do Brasil, porém ao se acessar a base de dados cidades@, do IBGE, o sistema não reconheceu o município de São Bento Pombal, no Estado da Paraíba, nem tampouco ele aparece nos levantamentos censitários de 2010. Portanto adotamos 1.793 como o total de municípios dessa Região, e 1.047 o total do semiárido.

O Nordeste é também a Região que, apesar de uma recuperação relativa das condições de qualidade de vida, revelada nos últimos anos, ainda apresenta resultados que não são capazes de asseverar uma mudança em bases consistentes e irreversíveis no rumo do desenvolvimento local sustentável.

De acordo com dados de 2010, do IBGE, esta Região é a que concentra o maior percentual de domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* na faixa de indigência e pobreza do Brasil (até $\frac{1}{4}$ e até $\frac{1}{2}$ salário mínimo respectivamente). Ver a tabela 4.

De acordo com esses dados cerca de 58% dos domicílios particulares permanentes do Brasil, de pessoas que sobrevivem com até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (indigência), estão localizados no Nordeste.

Trata-se de uma geração que se apresenta sem condições mínimas de qualidade de vida e longe de integrar o grupo da sociedade com a probabilidade de exercer um papel importante no processo de governança do desenvolvimento local, e distante dos recursos propiciados pela novas tecnologias de comunicação e informação, portanto, à margem de participar do processo de governança do desenvolvimento local.

É também, uma região com taxas de analfabetismo preocupantes. Dados do IBGE, de 2009, os últimos disponíveis, contidos na tabela 5, adiante, revelam que é de 58,97 % a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, a maior dentre as demais regiões do Brasil.

Em relação à distribuição da renda, outra variável cujos resultados decorrem do modelo de desenvolvimento, pois reflete a consequência da política econômica adotada, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, revelam que a concentração de renda no Nordeste, medida pelo coeficiente de GINI entre 2004 e 2008, quando comparada a outras regiões brasileiras, mostrada pela tabela 6, apresenta uma discreta tendência de redução, que pode ser explicada não apenas pelas políticas compensatórias de recuperação da renda do Governo Lula (2003-2006 – 1º mandato e 2007-2010 – 2º mandato) mas também pela estabilidade econômica, que tem propiciado certo poder de compra da população. Contudo, esse tipo de análise requer cuidado porque os programas assistenciais ainda estão muito

recentes e não existem estudos que mostrem se os números apontam para alguma sustentabilidade do desenvolvimento como âncora para a manutenção desse poder ou para uma redução dessa concentração.

Tabela 4 - Percentual dos domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal Mensal domiciliar per capita, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010 (Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010)

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Domicílios particulares permanentes (%) | | | | | | |
|---|---|---|----------------------|--------------------|------------------|---------------|-----------------------|
| | Total (1)(4) | Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (salário mínimo) (2) | | | | | |
| | | Até 1/4 | Mais de 1/4 a 1/2 | Mais de 1/2 a 1 | Mais de 1 a 5 | Mais de 5 | Sem rendimento (3) |
| Brasil | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Norte | 6,94 | 13,19 | 9,39 | 6,36 | 4,47 | 3,63 | 10,53 |
| Nordeste | 26,03 | 58,32 | 37,82 | 24,74 | 13,09 | 12,44 | 34,62 |
| Maranhão | 2,88 | 8,35 | 4,24 | 2,39 | 1,11 | 0,83 | 5,39 |
| Piauí | 1,48 | 4,00 | 2,12 | 1,36 | 0,67 | 0,54 | 1,73 |
| Ceará | 4,13 | 9,82 | 6,12 | 4,01 | 1,93 | 1,90 | 4,30 |
| Rio Grande do Norte | 1,57 | 2,76 | 2,25 | 1,58 | 0,98 | 0,95 | 1,49 |
| Paraíba | 1,89 | 4,17 | 2,79 | 1,88 | 0,94 | 0,90 | 1,93 |
| Pernambuco | 4,44 | 8,63 | 6,60 | 4,30 | 2,37 | 2,47 | 6,05 |
| Alagoas | 1,47 | 3,62 | 2,25 | 1,26 | 0,68 | 0,66 | 2,20 |
| Sergipe | 1,03 | 2,10 | 1,48 | 0,98 | 0,59 | 0,61 | 1,20 |
| Bahia | 7,14 | 14,87 | 9,97 | 6,98 | 3,83 | 3,58 | 10,32 |
| Sudeste | 43,96 | 18,99 | 35,28 | 44,77 | 53,08 | 57,17 | 40,49 |
| Sul | 15,51 | 5,88 | 10,46 | 15,96 | 21,16 | 16,77 | 8,24 |
| Centro-Oeste | 7,56 | 3,62 | 7,06 | 8,18 | 8,19 | 10,00 | 6,13 |

Fonte: IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento nominal mensal domiciliar per capita. (2) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00. (3) Inclusive os domicílios com rendimento mensal domiciliar per capita somente em benefícios. (4) Inclui os domicílios particulares permanentes ocupados com entrevista realizada e, os sem entrevista realizada (fechados), que tiveram o número de moradores estimado

Nota: de acordo com o IBGE, pobres são aqueles que vivem com rendimento mensal familiar de até ½ salário mínimo *per capita*.

Tabela 5 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade das raças ou cor, branca, preta e parda, segundo Grandes Regiões e Estados do Nordeste- 2009

| Grandes Regiões e Estados do Nordeste | Taxa de Analfabetismo (%) (*) |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| Norte | 30,84 |
| Nordeste | 58,97 |
| Maranhão | 55,6 |
| Piauí | 67,6 |
| Ceará | 58,6 |
| Rio G. do Norte | 50,9 |
| Paraíba | 70,2 |
| Pernambuco | 54,2 |
| Alagoas | 76,4 |
| Sergipe | 47,8 |
| Bahia | 49,4 |
| Sudeste | 23,1 |
| Sul | 23,5 |
| Centro-Oeste | 25,4 |

Fonte: IBGE/Síntese de Indicadores Sociais 2010 – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira-Base de dados “Estados@”.

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>

(*) Os valores das grandes regiões foram obtidos das médias dos respectivos estados.

Tabela 6 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares Permanentes, segundo grandes regiões e estados do Nordeste – 2004/2008

| Grandes Regiões e Estados do Nordeste | Índice de Gini | | | | |
|---------------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Norte | 0,549 | 0,540 | 0,531 | 0,534 | 0,513 |
| Nordeste | 0,582 | 0,570 | 0,577 | 0,569 | 0,558 |
| Maranhão | 0,609 | 0,521 | 0,595 | 0,555 | 0,521 |
| Piauí | 0,591 | 0,591 | 0,599 | 0,593 | 0,574 |
| Ceará | 0,576 | 0,578 | 0,548 | 0,549 | 0,539 |
| Rio Grande do Norte | 0,570 | 0,598 | 0,561 | 0,561 | 0,551 |
| Paraíba | 0,595 | 0,581 | 0,565 | 0,598 | 0,587 |
| Pernambuco | 0,607 | 0,587 | 0,582 | 0,560 | 0,566 |
| Alagoas | 0,575 | 0,566 | 0,627 | 0,605 | 0,583 |
| Sergipe | 0,561 | 0,554 | 0,560 | 0,543 | 0,539 |
| Bahia | 0,556 | 0,554 | 0,557 | 0,557 | 0,560 |
| Sudeste | 0,542 | 0,544 | 0,536 | 0,525 | 0,520 |
| Sul | 0,512 | 0,507 | 0,499 | 0,499 | 0,491 |
| Centro-Oeste | 0,557 | 0,555 | 0,545 | 0,555 | 0,552 |

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Base de dados IPEADATA.

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD

Nota: o Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série revista conforme reponderação divulgada pelo IBGE em 2009.

Observação: O resultado para as regiões foi obtido das médias aritméticas dos resultados dos Estados.

Uma das variáveis tradicionalmente utilizadas para mensurar o tamanho econômico dos espaços nacionais é o Produto Interno Bruto. Conquanto ele não revele o nível de

desenvolvimento alcançado, serve para comparações a outras regiões reconhecidamente desenvolvidas como a Sudeste e Sul, para se verificar as variações ano a ano.

Nesse sentido, dados sobre o PIB levantados pelo IBGE no período 2004/2008, constantes da tabela 7 revelam uma estagnação, pois a participação do Nordeste em relação ao Brasil nesse período praticamente não se alterou. Ou seja, em termos absolutos o PIB da Região cresceu, porém a participação relativa em relação ao Brasil manteve-se a mesma dos outros anos, demonstrando que os grandes investimentos realizados no Nordeste até meados da segunda gestão do Governo Lula ainda não geraram efeitos diferenciadores em relação às outras regiões. É bem verdade que o mesmo aconteceu com as demais regiões, porém ao se considerar a variação do crescimento do PIB por períodos, ver tabela 8, observa-se que o Nordeste apresentou uma variação positiva, acima da média nacional muito mais pela dinâmica de alguns estados, o que também significa que não há elementos suficientes para afirmar que entre 2004 e 2008 já se tenha um modelo de desenvolvimento sustentável, mas que foi possível, com alguns programas sociais como o Vale Gás ou o Bolsa Família propiciar certa consistência no crescimento econômico.

Tabela 7 - Produto Interno Bruto segundo grandes regiões e estados do Nordeste – 2004/2008

R\$ milhões

| Grandes Regiões e Estados do Nordeste | Produto Interno Bruto a Preços Correntes | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--|--------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| | 2004 | Região/ Brasil (%) | 2005 | Região/ Brasil (%) | 2006 | Região/ Brasil (%) | 2007 | Região/ Brasil (%) | 2008 | Região/ Brasil (%) |
| Brasil | 1.942.498,36 | 100,00 | 2.147.239,29 | 100,00 | 2.369.483,54 | 100,00 | 2.661.344,53 | 100,00 | 3.031.864,49 | 100,00 |
| Norte | 96.012,34 | 4,94 | 106.441,71 | 4,96 | 119.993,43 | 5,06 | 133.578,39 | 5,02 | 154.704,23 | 5,10 |
| Nordeste | 247.042,52 | 12,72 | 280.545,06 | 13,07 | 311.104,05 | 13,13 | 347.797,04 | 13,07 | 397.502,59 | 13,11 |
| Maranhão | 21.604,58 | 1,11 | 25.334,59 | 1,18 | 28.620,25 | 1,21 | 31.606,03 | 1,19 | 38.486,88 | 1,27 |
| Piauí | 9.816,74 | 0,51 | 11.129,20 | 0,52 | 12.788,46 | 0,54 | 14.135,87 | 0,53 | 16.760,75 | 0,55 |
| Ceará | 36.866,27 | 1,90 | 40.935,25 | 1,91 | 46.303,06 | 1,95 | 50.331,38 | 1,89 | 60.098,88 | 1,98 |
| Rio Grande do Norte | 15.580,45 | 0,80 | 17.869,52 | 0,83 | 20.554,62 | 0,87 | 22.925,56 | 0,86 | 25.481,45 | 0,84 |
| Paraíba | 15.022,40 | 0,77 | 16.868,64 | 0,79 | 19.951,32 | 0,84 | 22.201,75 | 0,83 | 25.696,64 | 0,85 |
| Pernambuco | 44.010,91 | 2,27 | 49.921,74 | 2,32 | 55.493,34 | 2,34 | 62.255,69 | 2,34 | 70.444,86 | 2,32 |
| Alagoas | 12.890,51 | 0,66 | 14.139,35 | 0,66 | 15.748,04 | 0,66 | 17.793,23 | 0,67 | 19.476,86 | 0,64 |
| Sergipe | 12.167,43 | 0,63 | 13.427,44 | 0,63 | 15.124,27 | 0,64 | 16.895,69 | 0,63 | 19.551,80 | 0,64 |
| Bahia | 79.083,23 | 4,07 | 90.919,34 | 4,23 | 96.520,70 | 4,07 | 109.651,84 | 4,12 | 121.508,47 | 4,01 |
| Sudeste | 1.083.974,75 | 55,80 | 1.213.863,41 | 56,53 | 1.345.513,26 | 56,79 | 1.501.184,92 | 56,41 | 1.698.590,37 | 56,02 |
| Sul | 337.657,40 | 17,38 | 356.211,31 | 16,59 | 386.588,33 | 16,32 | 442.819,86 | 16,64 | 502.052,21 | 16,56 |
| Centro-Oeste | 176.811,36 | 9,10 | 190.177,81 | 8,86 | 206.284,48 | 8,71 | 235.964,31 | 8,87 | 279.015,09 | 9,20 |

Fonte: IBGE

Tabela 8 - Variação do Produto Interno Bruto segundo grandes Regiões e Estados do Nordeste, por períodos 2006/2004 e 2008/2004

| Grandes Regiões e Estados do Nordeste | Variação do Produto Interno Bruto segundo períodos | |
|---------------------------------------|--|------------------------|
| | Variação 2006-2004 (%) | Variação 2008-2004 (%) |
| Brasil | 21,98 | 56,08 |
| Norte | 24,98 | 61,13 |
| Nordeste | 25,93 | 60,90 |
| Maranhão | 32,47 | 78,14 |
| Piauí | 30,27 | 70,74 |
| Ceará | 25,60 | 63,02 |
| Rio Grande do Norte | 31,93 | 63,55 |
| Paraíba | 32,81 | 71,06 |
| Pernambuco | 26,09 | 60,06 |
| Alagoas | 22,17 | 51,09 |
| Sergipe | 24,30 | 60,69 |
| Bahia | 22,05 | 53,65 |
| Sudeste | 24,13 | 56,70 |
| Sul | 14,49 | 48,69 |
| Centro-Oeste | 16,67 | 57,80 |

Fonte: IBGE

Nota: variação com base nos preços correntes sem considerar a inflação.

Uma das variáveis mais utilizadas para se avaliar a transparência das ações municipais, é o nível de uso da internet pelas prefeituras para divulgar a destinação dos recursos ou possibilitar transações que facilitem à sociedade o acesso à legislação de uso corrente, acompanhamento de processos administrativos, matrículas escolares, marcação de consultas ou troca de informações, até porque trata-se de medida estabelecida por legislação federal para implementação do chamado “Governo Eletrônico”.

Por sua vez, todos os Estados e municípios brasileiros, da mesma forma que a União, ficaram obrigados a disponibilizar na internet, em tempo real, por força da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de suas gestões.

Sabe-se que muitas prefeituras vêm gradativamente implantando sistemas com tais facilidades e isso exerce forte impacto na qualidade da governança do desenvolvimento local.

Sobre o assunto, dados colhidos da “Pesquisa de Informações Municipais” do IBGE mostram que no Nordeste os municípios vêm gradativamente implantando sítios destinados a essa divulgação, contudo, levantamento qualitativo da referida pesquisa revela que a página é

criada e implementada, porém não possibilita transações, ou é registrada como “em manutenção” quando na realidade sequer foi desenvolvida. Por outro lado, dados de 2009 revelam que menos de 45 % dos municípios dessa Região tinham página na rede mundial de computadores. A tabela 9 revela esta situação.

Tabela 9 - Municípios, total e com página na internet, ativa, em elaboração ou sem página, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2001- 2004 – 2009

| Grandes Regiões e Estados do Nordeste | Total de municípios | Municípios | | | | | |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Com página na internet da prefeitura | | | | | |
| | | 2001 | | 2004 | | 2009 | |
| | | sim | não | sim | não | sim | não |
| Brasil | 5.561 | 1.344 | 4.215 | 2.163 | 3.397 | 3.334 | 1.412 |
| Norte | 449 | 51 | 398 | 76 | 373 | 175 | 187 |
| Nordeste | 1.793 | 296 | 1.496 | 500 | 1.292 | 796 | 684 |
| Maranhão | 217 | 26 | 191 | 17 | 200 | 50 | 115 |
| Piauí | 223 | 11 | 211 | 26 | 196 | 33 | 163 |
| Ceará | 184 | 45 | 139 | 68 | 116 | 117 | 38 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 42 | 125 | 77 | 90 | 74 | 57 |
| Paraíba | 223 | 34 | 189 | 48 | 175 | 97 | 86 |
| Pernambuco | 185 | 18 | 167 | 38 | 147 | 89 | 57 |
| Alagoas | 102 | 12 | 90 | 22 | 80 | 35 | 46 |
| Sergipe | 75 | 14 | 61 | 30 | 45 | 44 | 14 |
| Bahia | 417 | 94 | 323 | 174 | 243 | 257 | 108 |
| Sudeste | 1.668 | 508 | 1.160 | 774 | 894 | 1.122 | 325 |
| Sul | 1.188 | 394 | 793 | 658 | 530 | 953 | 112 |
| Centro-Oeste | 463 | 95 | 368 | 155 | 308 | 288 | 104 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2004 e 2009.

Nota: Não foram considerados os casos de municípios com páginas para a Internet em Elaboração. No Brasil, na data do levantamento, esse resultado em 2009 somava 814 municípios.

Por sua vez, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2009, do IBGE, constantes da tabela 10, revelam que o Nordeste se apresenta com uma razoável posição entre as demais regiões, o que denota um esforço para reverter a situação de exclusão digital.

Outrossim, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2008, do IBGE, constantes da tabela 11, o Nordeste se apresenta como a Região com o menor percentual de acesso à internet entre as pessoas de 10 anos ou mais que, no período de

referência, acessaram a rede nos últimos três meses, o que pode indicar um sub- aproveitamento dos recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC.

Tabela 10 - Municípios, total e com política ou plano de inclusão digital, com indicação dos projetos e ações implementadas por esta política, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2009

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Municípios | | | | | | |
|---|--------------|---|--|---|--|------------|--------|
| | Total | Com política ou plano de inclusão digital | | | | | |
| | | Total | Projetos ou ações implementados por esta política | | | | Outros |
| | | | Municípios com criação de telecentros por iniciativa da prefeitura | Computadores com acesso à internet disponibilizados para uso do público | Computadores na rede municipal de ensino com acesso à internet para alunos e professores | | |
| Brasil | 5 561 | 4 877 | 4 043 | 2 127 | 3 451 | 353 | |
| Norte | 449 | 369 | 295 | 133 | 211 | 43 | |
| Nordeste | 1 793 | 1 540 | 1 293 | 615 | 1 073 | 88 | |
| Maranhão | 217 | 164 | 122 | 48 | 96 | 15 | |
| Piauí | 223 | 163 | 131 | 52 | 111 | 6 | |
| Ceará | 184 | 168 | 138 | 88 | 139 | 11 | |
| Rio Grande do Norte | 167 | 154 | 136 | 75 | 107 | 1 | |
| Paraíba | 223 | 191 | 170 | 74 | 113 | 1 | |
| Pernambuco | 185 | 157 | 129 | 57 | 118 | 10 | |
| Alagoas | 102 | 82 | 67 | 24 | 56 | 5 | |
| Sergipe | 75 | 68 | 53 | 23 | 43 | 2 | |
| Bahia | 417 | 393 | 347 | 174 | 290 | 37 | |
| Sudeste | 1 668 | 1 508 | 1 281 | 681 | 1 025 | 127 | |
| Sul | 1 188 | 1 040 | 831 | 524 | 831 | 67 | |
| Centro-Oeste | 463 | 420 | 343 | 174 | 311 | 28 | |

Fonte: IBGE

Por outro lado, quando se considera o número de pessoas com 10 anos ou mais que não acessaram a rede mundial porque não tinham acesso a microcomputador, no mesmo período de referência, os números relativos mostram uma representativa exclusão digital, revelando que uma faixa representativa de pessoas está fora das condições para o exercício da accountability, um dos parâmetros para a governança.

Mas a exclusão digital também guarda relação direta com o grau de pobreza e nível de educação, que por sua vez é uma das condições que influem diretamente na capacidade do cidadão de exercer seu papel na governança do desenvolvimento local. Ver a tabela 11.

Tabela 11 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram a internet no período de referência, e que não utilizaram porque não tinham acesso a micro-computador, nos últimos 3 meses, segundo Grandes Regiões – 2008

| Grandes Regiões | Utilizaram a Internet (*) (%) | Não utilizaram a internet porque não tinham acesso a micro-computador (*) (%) |
|-----------------|-------------------------------|---|
| Norte | 30,3 | 35,0 |
| Nordeste | 24,7 | 28,9 |
| Sudeste | 38,3 | 29,5 |
| Sul | 38,9 | 34,4 |
| Centro-Oeste | 41,1 | 29,6 |

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2008- Base de dados “Estados@”

(*) Dados obtidos a partir da média aritmética dos percentuais dos estados.

Analisando a infraestrutura básica das regiões brasileiras quanto a energia elétrica, abastecimento d’água e coleta de lixo, serviços sob a responsabilidade do setor público, dados preliminares do Censo de 2010 revelam resultados que, de acordo com a tabela 12, para o Século XXI ainda são preocupantes.

Segundo esses números, o Nordeste ainda apresenta algumas deficiências quanto à cobertura de energia elétrica, pois pouco mais de 2% dos domicílios particulares permanentes ainda não recebem esse serviço. Quanto ao acesso à água pela rede pública, cerca de 23% também ainda não a recebem. Contudo, há um esforço do Governo Federal, de possibilitar a universalização do acesso com investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, com prioridade para as Regiões mais pobres do País, pois foi verificado que em muitas cidades a oferta de água ainda é racionada e oferecida em sistema de rodízio.

Quanto ao tratamento de esgotos e a coleta de lixo, o Norte e o Nordeste são as regiões que apresentam os menores níveis de cobertura no atendimento.

Tabela 12 - Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010
Participação relativa dos domicílios particulares permanentes, por existência
de energia elétrica, abastecimento d'água, tinham banheiro e lixo coletado,
segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2010

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Domicílios particulares permanentes (%) | | | | | | | | |
|--|---|------------------|-------------|--|------------------------------|--|--------------|------------------------------------|--------------|
| | Total (1)(2) | Energia elétrica | | Abastecimento de água | | Banheiro de uso exclusivo do domicílio | | Coleta do lixo | |
| | | Tinham | Não tinham | Rede geral de distribuição de água tratada | Outra forma de abastecimento | Tinham | Não tinham | Coletado por Serv. Limpeza Pública | Outro |
| Brasil | 100,00 | 98,73 | 1,27 | 82,85 | 17,15 | 93,78 | 6,21 | 87,41 | 12,59 |
| Norte | 100,00 | 93,68 | 6,32 | 54,48 | 45,52 | 78,40 | 21,60 | 74,25 | 25,74 |
| Nordeste | 100,00 | 97,73 | 2,27 | 76,61 | 23,39 | 84,87 | 15,12 | 74,97 | 25,03 |
| Maranhão | 100,00 | 96,15 | 3,85 | 65,88 | 34,12 | 64,47 | 35,53 | 55,83 | 44,17 |
| Piauí | 100,00 | 93,10 | 6,90 | 72,22 | 27,78 | 74,78 | 25,22 | 61,59 | 38,41 |
| Ceará | 100,00 | 98,94 | 1,06 | 77,22 | 22,78 | 84,49 | 15,51 | 75,34 | 24,66 |
| Rio G. do Norte | 100,00 | 99,23 | 0,77 | 86,38 | 13,62 | 93,83 | 6,17 | 84,48 | 15,52 |
| Paraíba | 100,00 | 99,25 | 0,75 | 76,71 | 23,29 | 88,84 | 11,16 | 77,67 | 22,33 |
| Pernambuco | 100,00 | 99,39 | 0,61 | 76,02 | 23,98 | 90,35 | 9,65 | 81,58 | 18,41 |
| Alagoas | 100,00 | 98,88 | 1,12 | 68,62 | 31,38 | 86,96 | 13,04 | 79,77 | 20,23 |
| Sergipe | 100,00 | 99,02 | 0,98 | 83,54 | 16,46 | 92,50 | 7,50 | 83,00 | 16,99 |
| Bahia | 100,00 | 96,43 | 3,57 | 80,34 | 19,66 | 87,47 | 12,52 | 76,21 | 23,79 |
| Sudeste | 100,00 | 99,74 | 0,26 | 90,28 | 9,72 | 99,16 | 0,84 | 94,97 | 5,03 |
| Sul | 100,00 | 99,64 | 0,36 | 85,48 | 14,52 | 98,31 | 1,69 | 91,62 | 8,38 |
| Centro-Oeste | 100,00 | 99,08 | 0,92 | 81,76 | 18,24 | 98,05 | 1,95 | 89,67 | 10,33 |

Fonte: IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010.

(1) Computados, inclusive, os domicílios sem declaração da existência de energia elétrica, da forma de abastecimento d'água, da existência de banheiros de uso exclusivo do domicílio e sem declaração do destino do lixo.

(2) Inclui os domicílios particulares permanentes ocupados com entrevista realizada e, os sem entrevista realizada (fechados), que tiveram o número de moradores estimado.

A tabela 13 mostra a mesma situação sobre outra perspectiva. Ela revela o comportamento dos serviços de cada estado em relação ao total da Região. Sob essa ótica, e de acordo com dados do IBGE, de 2010, Bahia, Pernambuco e Ceará aparecem como os estados com as maiores quantidades de domicílios atendidos com energia elétrica. O mesmo para abastecimento d'água e coleta de lixo. Contudo, Pernambuco em particular, ainda apresenta razoável demanda para energia elétrica, pois em relação ao total do Nordeste, 4,57 % domicílios do estado não a recebiam.

Tabela 13 - Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010
Participação relativa dos domicílios particulares permanentes, por existência de
energia elétrica, abastecimento d'água, tinham banheiro e lixo coletado, no total da categoria,
segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2010

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Domicílios particulares permanentes (%) | | | | | | | |
|--|---|---------------|---|------------------------------------|---|---------------|---|---------------|
| | Energia elétrica | | Abastecimento de água | | Banheiro de uso exclusivo do domicílio | | Coleta do lixo | |
| | Tinham | Não tinham | Rede geral de distribuição de água tratada | Outra forma de abastecimento | Total | Não tinham | Coletado por Serv. Limpeza Pública | Outro |
| | | | | | | | | |
| Nordeste | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Maranhão | 10,90 | 18,78 | 9,53 | 16,17 | 8,42 | 26,03 | 8,25 | 19,56 |
| Piauí | 5,42 | 17,25 | 5,36 | 6,75 | 5,01 | 9,48 | 4,67 | 8,72 |
| Ceará | 16,05 | 7,39 | 15,98 | 15,44 | 15,78 | 16,25 | 15,93 | 15,62 |
| Rio G. do Norte | 6,12 | 2,05 | 6,80 | 3,51 | 6,66 | 2,46 | 6,79 | 3,74 |
| Paraíba | 7,35 | 2,39 | 7,25 | 7,21 | 7,58 | 5,34 | 7,50 | 6,46 |
| Pernambuco | 17,36 | 4,57 | 16,94 | 17,50 | 18,17 | 10,88 | 18,57 | 12,56 |
| Alagoas | 5,71 | 2,79 | 5,06 | 7,58 | 5,79 | 4,87 | 6,01 | 4,57 |
| Sergipe | 4,01 | 1,71 | 4,32 | 2,79 | 4,32 | 1,97 | 4,39 | 2,69 |
| Bahia | 27,07 | 43,07 | 28,77 | 23,06 | 28,28 | 22,72 | 27,89 | 26,08 |

Fonte: IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010.

Ainda de acordo com essa tabela, no que se refere ao acesso a água tratada pela rede convencional, os domicílios atendidos por outra forma de abastecimento estavam localizados nos estados da Bahia (23,06 %), de Pernambuco (17,50 %), do Maranhão (16,17 %), do Ceará (15,44 %) e de Alagoas (7,58 %).

Quanto à existência de banheiro no domicílio, um fator de conforto e de saúde pública, ainda não contavam com esse benefício em relação ao total de domicílios do Nordeste sem esse recurso, na ordem decrescente dos resultados, o Maranhão (26,03 %), a Bahia (22,72 %), o Ceará (16,25 %), Pernambuco (10,88 %) e o Piauí (9,48 %).

Dados do Censo de 2010 revelam também, que em relação ao total de domicílios do Nordeste que ainda não contavam com serviço público de coleta de lixo, destacavam-se aqueles localizados nos estados da Bahia (26,08 %), do Maranhão (19,56 %), do Ceará (15,62 %), de Pernambuco (12,56 %), e do Piauí (8,72 %).

Passando do campo da infraestrutura para o da política, uma outra questão influente no processo de governança é a atuação das elites, e isso se verifica ao longo da formação histórica do Nordeste. Entender isso ajuda na compreensão sobre por que a participação social, era, e em alguns municípios ainda é, um assunto secundário na política.

Segundo alguns teóricos e entrevistas realizadas com moradores de Gravatá, Arcoverde e Caruaru, poderosos segmentos com acesso ao executivo e ao legislativo conseguem inserir seus interesses políticos em normativos que terminam por capturar a seu favor, ganhos que originalmente destinar-se-iam às camadas mais pobres da população, aprisionando condições básicas de desenvolvimento social que seriam essenciais para bons processos de governança de políticas públicas. A Sociologia e a Economia abordam diversas teorias que explicam tais anomalias, como a da “Escolha Pública” ((MAJONE, 1999, p. 7) mas entre essas, a mais conhecida é a Teoria das Elites, trabalhada por Pareto.

Pareto (1968, p.73) explicando sobre a ascensão e queda da elites e sobre a exclusão social patrocinada pelo comportamento destas, relata que “em toda parte os trabalhadores que ganham com negócios lucrativos tentam excluir o resto da população desses comércios, limitando severamente o número de pessoas autorizadas a aprender um ofício particular [...]. Muitas greves surgem do fato de que o trabalho organizado rejeita os trabalhadores que não são organizados [...] é interessante notar que até agora os líderes políticos da nova elite, quase sem exceção, foram burgueses, isto é, eles são oriundos das fileiras da velha aristocracia, decadente no caráter, mas não em inteligência. A razão para isso é o mau comportamento da burguesia que termina por envolver outros de boa índole, a também serem preparados para perceberem como adversários quaisquer outros que se oponham aos seus interesses”, legítimos ou não, “sejam eles quem forem”.

Em outras palavras, a aristocracia tende a se preservar naturalmente, pela sua origem. Ou seja, “a riqueza, o parentesco, as relações políticas ajudam na manutenção dos privilégios, seja essa elite eleita entre seus pares, ou eleita pelo governo” (PARETO, 1984, p.77) em função de seus interesses.

Ames acrescenta que no caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras publicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos. (AMES, 2003, pg.18).

Enquanto esses interesses não forem contrariados, problemas como a pobreza, a marginalidade, a baixa qualidade da saúde e da educação, fatores constituintes das capacidades substantivas (SEN, 2000) de um povo, nunca se constituirão um item da agenda

governamental, ou como destaca Rua (1999, p. 238), “uma dada situação pode perdurar durante muito tempo, incomodando grupos e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais”.

Rua (1999, p. 239) também destaca que tal “estado de coisas” muitas vezes decorre de barreiras culturais e institucionais que criam obstáculos para um debate sobre o assunto, ou porque se constituem “ameaça a fortes interesses ou porque contrariam os códigos de valores de uma sociedade”. Mas ela acrescenta que os obstáculos também podem advir de uma “obstrução decisória” ou, mesmo contando com decisão, da não implementação de expectativas coletivas, que poderiam se constituir em conquistas sociais.

Sobre isso, Sen(2000, p.17) destaca que liberdades no sentido de conquistas sociais dependem de alguns determinantes “como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas), o que torna o papel da administração pública decisivo nesses aspectos. Isso, por sua vez, nos remete ao proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) (1995-1999), do ex-Ministro da Administração, Bresser Pereira (1999, p.9), que visou modernizar o a administração pública tal como estabelecido pela Constituição brasileira de 1988. Segundo ele, foi notório o avanço da reforma em seus aspectos institucionais, cultural e gerencial, porém não resolveu a falta de garantia dos direitos civis (Carvalho, 2001, apud Tenório, 2007, p. 52), pois continuam os problemas com a segurança individual, com a integridade física e com o acesso à Justiça, fato que tem inibido a qualidade do controle social. Darcísio Corrêa (2002) apud Tenório (2007) “alerta que enquanto o cidadão brasileiro [...] não tomar consciência de sua força por meio de movimentos populares emancipatórios, os grupos hegemônicos minoritários ditarão as regras de construção do espaço público estatal em seu próprio benefício. [...] daí ser fundamental que os setores populares excluídos da cidadania articulem-se politicamente para conduzirem à mudança”, esse um dos importantes pontos da organização social e do equilíbrio de forças com as elites.

Buscando-se um paralelo para o entendimento sobre as dificuldades que permeiam a qualidade da governança e o alcance dos objetivos das políticas públicas no Brasil, mas particularmente no Nordeste, aonde os indicadores sociais e econômicos, quando comparados a outras regiões, se mostram desfavoráveis, identificou-se nos trabalhos de Rua (1999, p. 245)

alguns marcos teóricos que nos mostram que “é impossível pensar a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo. Assim, as decisões que se precisa tomar hoje, conseqüentemente, são condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seu(s) antecessor(es). Esse fato faz com que somente pequenas parcelas de recursos estejam disponíveis e reduz as escolhas políticas a decisões marginais, incrementais”. Acrescenta ela que, mesmo que grandes transformações sejam alcançadas no longo prazo, o processo de tomada de decisões limita-se ao possível em um determinado momento no tempo, “seja em termos políticos, seja em termos de recursos naturais”, embora reconheça que, a depender da política e de sua complexidade, decisões incrementais podem oferecer melhores condições de êxito, mas também de insucesso, pelo excessivo “gradualismo incrementalista”. Ruz (1999, pp. 247-248) acrescenta, ademais, que, em princípio, “todos os atores têm chances de obter a decisão que lhes seja mais favorável”, mas depende da capacidade e da disposição de cada ator para enfrentar a disputa de interesses.

Ela ressalta, por outro lado, que a decisão que prevalecerá dependerá do poder das elites ou da classe dominante. O das elites, se elas controlam os recursos organizacionais da sociedade, pois os resultados são previamente definidos pelo próprios interesses. O da classe dominante se ela controla os recursos produtivos e neste caso as decisões vão obedecer aos seus interesses.

Mas tanto as elites como segmentos das classes dominantes competem entre si e “eventualmente vão procurar obter o apoio das massas ou de setores da classe dominada. Nesses casos, esses atores passam a influir no processo decisório”, e voto, nesse sentido, torna-se instrumento de barganha do cidadão, se este detiver capacidades substantivas e autonomia para tanto como adiante melhor veremos.

Aqui cabe uma inserção sobre a relação entre condição cívica do povo e trajetória institucional. Para Putnam (2000, p.27) a trajetória institucional recebe forte influência da cultura cívica. Tal relação lhe inspirou, entre outros, a compreensão sobre uma possível relação entre o desempenho das instituições democráticas e fatores sócio-culturais, mais propriamente, a cultura política, pois, segundo Platão “os governos variam de acordo com a disposição de seus cidadãos”. Nesse sentido, outro teórico de quem o autor busca sustentação é Tocqueville, para quem há uma “conexão entre os costumes de uma sociedade e suas

práticas políticas” a exemplo das associações cívicas, consideradas por Putnam “essenciais às instituições democráticas estáveis e eficazes”.

Ainda no tocante à abordagem organizacional, Rua (1999, p.249), destaca que “o governo percebe os problemas por meio dos sensores das organizações [...], usando as informações que elas fornecem, [...] e as políticas públicas são entendidas como *outputs* organizacionais, onde as prioridades são definidas conforme suas rotinas, padrões e interesses”. Trata-se de um modelo de administração pública de políticas, de certa forma comum até o final dos anos 80 no Brasil, cujas dificuldades são ressaltadas por Arretche (1999) nos trabalhos de descentralização de políticas sociais, para quem o insucesso ou sucesso de algumas políticas vem acompanhada de algumas considerações destinadas a nos alertar para o fato de que isoladamente, fatores como a riqueza (PIB) municipal e a participação política (filiação dos cidadãos a associações civis) não são capazes de, isoladamente, explicar o sucesso das descentralizações, contudo parecem contribuir positivamente para reduzir a possibilidade de insucesso na manutenção de políticas de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, Sen (2000, pp. 18-19) destaca que “a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas”, entendida essa livre condição como aquilo que “as pessoas conseguem positivamente realizar, influenciadas pelas oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”. Da mesma forma, Sen (2000, p. 19) acrescenta que as liberdades das pessoas também influenciam as disposições institucionais por meio da liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas “que por sua vez, influenciam no progresso dessas oportunidades”. Desta forma, Sen (2000) mostra que esse caminho parece ser o melhor na busca pelo equilíbrio de forças entre as elites, a classe dominante e o povo. Ou seja, o engajamento cívico da comunidade passa a ser um diferencial representativo.

Putnam (2000, pp. 112-113), estudando a correlação entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política em regiões da Itália, observou que a cultura cívica e a participação comunitária no processo decisório são fatores de diferenciação entre regiões que apresentam bom e mau desempenho administrativo, e que, parece haver uma relação direta entre governos eficientes e o caráter cívico da vida social e

política da região. Nesse sentido ele registra que “as regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes” e que, quanto mais organizado esse processo, mais a probabilidade de mudança no comportamento das elites políticas (PUTNAM, 2000, pp. 42-43).

Nesse sentido, uma das questões que explicam o por que das dificuldades políticas enfrentadas por Juscelino Kubitschek para a implantação de um processo de desenvolvimento regional centrado em uma forte participação do Estado nos investimentos reside no papel das classes dominantes regionais, que, por exemplo, apoiaram o modelo de criação de um órgão de desenvolvimento – a SUDENE, em troca da construção de Brasília, apoio esse, explicado pela lógica dos instantos, que ajuda a compreender a apropriação do capital pelas elites regionais durante a execução dos projetos de desenvolvimento para o Nordeste, e porque, ainda hoje, são enormes as dificuldades para o engajamento de movimentos sociais e a integração das políticas públicas, pois, muito ainda há de reprodução da cultura colonial.

Nesse sentido, vale lembrar a indústria da seca, a expansão da estrutura sucroalcooleira em Pernambuco e os insucessos de vários projetos sociais que visavam romper o modelo de servidão escravocrata. Situação pior ocorria no centro do Nordeste, submetido a condições climáticas desfavoráveis particularmente pelos efeitos cíclicos das secas. Albuquerque (2005, p. 4) registra que foram as grandes secas dos fins do século XIX e início do século XX, juntamente com a criação, em 1906, da Inspetoria de Obras contra as Secas, mais tarde Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (1945), que o Nordeste passou a ser visto como Região geográfica. Porém, nove anos antes (1936) já estavam demarcadas as áreas de seca que viriam a se constituir no “Polígono das Secas”, sub-região inclusa no Nordeste, finalmente configurado pelo IBGE em 1970, com o ingresso do último estado, a Bahia.

Em 1958 outra grande seca aflige o Nordeste e em dezembro de 1959 é criada a SUDENE, encarregada de planejar, encaminhar e coordenar um conjunto de medidas destinadas a promover o crescimento da região e a melhoria dos padrões de vida da população (Barros apud Mindlin, 2003, p.119), cuja operacionalidade se inicia no ano seguinte, no contexto de um modelo descentralizado de administração pública indireta, fortalecida pelo Governo federal, que lhe conferiu não apenas a legitimidade política, também regionalmente

endossada, mas as condições orçamentárias e financeiras que necessitava, até porque a seca passou a ser vista como um problema de graves repercussões econômicas e sociais, mas principalmente, político. Enfim, alguns dos mais importantes pré-requisitos para o controle e a governança das ações de planejamento em prol do desenvolvimento regional. Sobre isso, Rua (1999, p. 238) destaca que “uma dada situação pode perdurar durante muito tempo, incomodando grupos e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. [...] Quando esse estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então torna-se um “problema político””.

Estudando o conflito de classes do Nordeste e a captura do Estado pelos “coronéis” do algodão-pecuária na década de 30, Oliveira (1987, pp.52 e 53) registra as transformações que se operavam na luta de classes, onde a preocupação maior não era então, a “secular miséria da classe trabalhadora, questão apenas politizada” mas o inconveniente (para o governo federal) fortalecimento da oligarquia agrária que mantinha submissa aos seus interesses a burguesia industrial, que terminou por criar um Estado oligárquico, “onde se fusionavam e tornavam-se indistintas as esferas próprias do Estado e da sociedade civil. A intervenção do Estado por meio do DNOCS, sob a forma de ações e gastos, apenas manteve as condições de reprodução da estrutura econômica e social que deveria ser revertida e o Estado foi, tão somente, capturado por esse “Nordeste “ algodoeiro-pecuário[...]”.

Isso revela, em parte, como muitas ações de governo direcionadas para o Nordeste, rapidamente são capturadas pelos atores dos espaços detentores de maiores recursos econômicos, sociais, políticos e institucionais, ou onde se concentram as maiores quantidades de fatores locacionais, e os atores do semiárido nordestino, particularmente aqueles política e institucionalmente menos preparados, pouco ou quase nada aproveitam.

Muitas são as razões para isso, desde aquelas de ordem política quando muitos são os interesses em jogo, como vimos, àquelas decorrentes da incapacidade gerencial de utilização dos recursos (sociais, econômicos, institucionais, políticos, culturais etc.). E isso aparentemente parece se replicar em outros municípios do semiárido.

4.2 O SEMIÁRIDO DO NORDESTE

O semiárido está inscrito num polígono cuja área corresponde a 56,78 % da Região Nordeste. É constituído por 1.047⁵ municípios de 8 estados (não inclui o Maranhão) onde residem cerca de 40,4 % da população conforme dados censitários de 2010, em uma área de 882,64 mil km², correspondente a 56,8 % do território regional, e o seu PIB representava, segundo dados de 2008 do IBGE, os últimos disponíveis, 27,9 % do total do Nordeste.

Por definição, o semiárido foi definido como um espaço sem disjunções espaciais de municípios, que apresenta uma das três características a seguir: isoieta média de 800 mm anuais, Índice de Aridez de Thornthwaite, de 1941, (considerando-se semiárido o município com índice de até 0,50) e Risco de Seca (desde que superior a 60 %).

Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – versão para discussão, (Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 14), “o clima tropical semiárido caracteriza-se basicamente pelo regime e quantidade de chuvas, definido pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações pluviométricas.

Em alguns casos, em pequenas faixas do litoral do Ceará, conhecidas como Caatinga Litorânea, as isoietas podem alcançar até 1.000 mm. A pluviosidade é concentrada em um curto período de cerca de três meses, durante o qual ocorrem sob a forma de fortes aguaceiros, de curta duração. A agricultura explorada em áreas com essa característica chega a oferecer sustento mínimo para as famílias nos períodos de chuvas normais, mas está sujeita a perdas totais nos anos de seca.”.

A SUDENE, juntamente com o Ministério da Integração Nacional, está reestudando o assunto objetivando uma nova demarcação com base em dados edafoclimáticos mais atualizados. Os municípios dessa sub-região apresentam diversidades ambientais (social, política, econômica, tecnológica, cultural e institucional) únicas, e naturalmente, estruturas de governança e respostas a estímulos de políticas também diversificadas.

⁵ De acordo com a delimitação oficial publicada no DOU de 04 de abril de 2005, esses municípios somavam 1.048 unidades, contudo, consulta à base de dados cidades@, do IBGE, mostrou a inexistência do município de São Bento do Pombal, no estado da Paraíba, resultando o novo total em 1.047 municípios.

A delimitação geográfica do semiárido nordestino teve por base os estudos conduzidos por grupo de trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 6, de 29 de março de 2004, dos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente, que resultou no enquadramento dos municípios, formalizados pela Portaria nº 89, de 16 de março de 2005, do Ministério da Integração Nacional, publicada na Seção I do Diário Oficial da União de 04 de abril de 2005.

O mapa adiante é a representação gráfica desse subespaço.



Mapa 2 - Representação do Semiárido na Região Nordeste do Brasil

A tabela 14 apresenta alguns dados processados pelo IBGE, que caracterizam a sub-região. De acordo com esses dados, apesar do semiárido ocupar quase 57,0 % do Nordeste, concentrar cerca de 40,0 % da população e quase 59,0 % dos municípios, responde por apenas 28,0 % do PIB (IBGE, 2008), consequência, em parte, da histórica deficiência das políticas sociais e econômicas, resistentes às diferenças intra e interregionais, e estimuladoras das desigualdades sociais e econômicas.

Por outro lado, embora com razoável defasagem, informações do ano de 2000, do IBGE, os últimos disponíveis para as variáveis renda *per capita* e IDH, tendo por referência pesquisa de dados sociais e econômicos dos 1.047 municípios do semiárido do Nordeste, revelaram que:

- 644 municípios (61,5 % do total) apresentaram renda *per capita* com valores iguais ou inferiores à média do Nordeste (R\$ 85,23);

- 553 municípios (52,8 % do total) apresentaram taxas de alfabetização de adultos iguais ou inferiores à média regional (64,32 %);
- 495 municípios (47,3 % do total) apresentaram IDH-longevidade igual ou inferior à média regional (0,636);
- 521 municípios (49,7 % do total) apresentaram IDH-educação igual ou inferior à média regional (0,690);
- 521 municípios (49,7 % do total) apresentaram IDH-Municipal igual ou inferior à média regional (0,610).

De acordo com o PNUD estão concentrados no semiárido Nordeste os municípios com os piores índices de desenvolvimento humano (IDH), e a mais baixa renda *per capita* do País.

Esses resultados em parte também explicam algumas das razões pelas quais torna-se difícil uma boa governança do desenvolvimento local, haja vista sua raiz histórica e hábitos democráticos que somente nos últimos 10 anos vêm paulatinamente mudando.

Tabela 14
População, número de municípios e PIB do Nordeste e
do semiárido, segundo estados

| Região e Unidade da Federação | População ¹ Total hab. (a) | População ¹ Total hab. Semiárido (b) | (b/a) (%) (c) | Área Total (Km ²) (d) | Área Semiárido (Km ²) (e) | (d/c) (%) (f) | Nº Municípios ² | | | PIB ^{2,3} Total (R\$ 1000) (g) | PIB ^{2,3} Semiárido (R\$ 1000) (h) | (h/g) (%) (i) |
|-------------------------------------|---|--|---------------------|--|--|---------------------|----------------------------|--------------|--------------|--|--|---------------------|
| | | | | | | | Total | Semiárido | (f/e) | | | |
| | | | | | | | (e) | (f) | (%) | | | |
| Brasil | 190.755.799 | 21.439.894 | 11,24 | 8.502.728 | 882.635 | 10,38 | 5.561 | 1.047 | 18,83 | 3.031.864.490 | 110.871.129 | 3,66 |
| Nordeste | 53.081.950 | 21.439.894 | 40,39 | 1.554.388 | 882.635 | 56,78 | 1.793 | 1.047 | 58,39 | 397.502.594 | 110.871.129 | 27,89 |
| Maranhão | 6.574.789 | 0 | 0,00 | 331.936 | 0 | 0,00 | 217 | 0 | 0,00 | 38.486.883 | 0 | 0,00 |
| Piauí | 3 118 360 | 1 043 107 | 33,45 | 251 576,6 | 149.206 | 59,31 | 223 | 127 | 56,95 | 16 760 748 | 3.956.331 | 23,60 |
| Ceará | 8 452 381 | 4 724 705 | 55,90 | 148 920,5 | 129.179 | 86,74 | 184 | 150 | 81,52 | 60 098 877 | 22.897.555 | 38,10 |
| Rio G. do Norte | 3 168 027 | 1 764 735 | 55,70 | 52 810,7 | 49.097 | 92,97 | 167 | 147 | 88,02 | 25 481 449 | 12.783.101 | 50,17 |
| Paraíba | 3 766 528 | 2 088 262 | 55,44 | 56 469,5 | 48.481 | 85,85 | 223 | 169 | 75,78 | 25 696 641 | 10.723.991 | 41,73 |
| Pernambuco | 8 796 448 | 3 655 822 | 41,56 | 98 146,3 | 85.979 | 87,60 | 185 | 122 | 65,95 | 70 440 859 | 17.927.919 | 25,45 |
| Alagoas | 3 120 494 | 900 549 | 28,86 | 27 779,3 | 12.579 | 45,28 | 102 | 38 | 37,25 | 19 476 861 | 3.768.689 | 19,35 |
| Sergipe | 2 068 017 | 441 474 | 21,35 | 21 918,4 | 11.106 | 50,67 | 75 | 29 | 38,67 | 19 551 803 | 3.476.512 | 17,78 |
| Bahia | 14 016 906 | 6 821 240 | 48,66 | 564 830,9 | 397.008 | 70,29 | 417 | 265 | 63,55 | 121 508 474 | 35 337 032 | 29,08 |

Fonte: IBGE

Posição em 25/05/2011

¹ Dados referentes a 2010.

² Dados referentes a 2008.

³ PIB disponível até a data do levantamento.

CAPÍTULO 5

O MODELO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL ADAPTADO PARA O SEMIÁRIDO

PERNAMBUCANO

5.1 A METODOLOGIA DE SELEÇÃO DA AMOSTRA

5.2 A METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

5.3 AS VARIÁVEIS TRABALHADAS NO MODELO ORIGINAL

5.4 AS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE VARIÁVEIS TRABALHADAS NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

5.5 CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS DO ESTUDO COM OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA

5.6 ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS CORRELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS

5.7 RESULTADOS DA QUALIDADE DE GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL, ENCONTRADOS NAS DUAS CATEGORIAS DE VARIÁVEIS PARA OS ANOS DE 2001, 2004 E 2010 PARA A AMOSTRA DE 33 MUNICÍPIOS

5.8 RESULTADOS DA ANÁLISE DE PERCEPÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

CAPÍTULO 5 - O MODELO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL ADAPTADO PARA O SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO

A parte empírica da avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local foi dividida em duas etapas. A primeira, dedicada ao planejamento e definição do processo de escolha da amostra e variáveis a serem utilizadas na seleção dos municípios. A priori, tinha-se definido, apenas, que o semiárido nordestino seria o referencial espacial, com foco em Pernambuco, o lócus do levantamento. E a segunda, compreendendo a definição de pressupostos para a escolha da metodologia de avaliação dessa qualidade, a sua definição, a identificação das fontes de dados, a seleção de variáveis, o levantamento, a apuração dos dados, a crítica e a análise dos resultados.

Para a primeira etapa, após exaustiva busca na internet, tendo-se como foco os objetivos do estudo, se chegou aos estudos desenvolvidos por Jeffrey Huther e Anwar Shah (1999) intitulado *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Pretendia-se utilizar essa metodologia também na segunda etapa mas essa possibilidade terminou sendo descartada em razão das dificuldades encontradas na obtenção das variáveis utilizadas naquele modelo conforme explicado na introdução.

A segunda etapa, por sua vez, foi trabalhada com base nos estudos de Kaufmann et al. (2005) não apenas pela relativa facilidade na disponibilidade dos dados junto às fontes escolhidas: IBGE, IPEA e CONDEPE/FIDEM, mas pelas condições de adaptabilidade do modelo ao estudo pretendido.

5.1 METODOLOGIA DE SELEÇÃO DA AMOSTRA

A inviabilidade de um trabalho em 1.047 municípios que compõem o semiárido nordestino, levou à adoção dos estudos de Huther e Shah (1999, p.8), secundado pelas

investigações de Kaufmann e Kraay (2002 apud Mello 2009) de que havia uma “alta correlação entre PIB e renda *per capita* [...] e a qualidade da governança”, convergência que resultou na utilização dessas variáveis como parâmetro de seleção de uma amostra que pudesse representar o semiárido pernambucano.

A escolha de Pernambuco se deu pelo critério de proximidade, pela economia de gastos de viagem e pela disponibilidade de informação. Assim, o semiárido pernambucano, com os seus 122 municípios, foi definido como o universo do trabalho, e dele extraiu-se a amostra do estudo.

Utilizando-se dados do PIB do ano de 2000, do IBGE, e de Renda familiar *per capita* do mesmo ano, do IPEA, constituiu-se dois estratos. O primeiro, representado pelos municípios que na soma acumulada dos PIBs respondiam por até 5% do total do semiárido pernambucano (os mais pobres) e, cumulativamente, apresentavam Renda *per capita* abaixo da média. E o segundo, representado pelos municípios que na soma acumulada dos PIBs respondiam por até 50% do total do semiárido pernambucano (os mais ricos) e, cumulativamente, apresentavam Renda *per capita* acima da média.

O IBGE disponibilizou dados de PIB para anos mais recentes, contudo, para fins de comparação entre PIB e renda *per capita* numa mesma base temporal, optou-se pela simulação com base nos dados do ano de 2000. Até porque não havia dados de renda *per capita* para anos mais recentes desagregado por municípios.

Também se procurou analisar a variação de tamanho da amostra para outros anos e observou-se que, em relação aos dados de PIB de anos até 2005, a amostra variava de um a dois municípios diferentes no subconjunto que responde por até 5% do PIB, mas não variava no tamanho. Ademais, para o estrato de municípios que respondiam por até 50 % do PIB acumulado do semiárido pernambucano, não apareceu mudança no tamanho, mas apenas no município surgido nos resultados. Uma variação apenas de um ou dois nomes no período de seis anos (2000-2005).

Para chegar-se às estratificações pretendidas, os 122 municípios do semiárido pernambucano foram relacionados segundo a ordem crescente dos PIBs municipais e posição

em relação à média da renda *per capita*. Foi arbitrado, para fins didáticos, que municípios abaixo da média corresponderiam a um resultado ruim, e acima, a um resultado bom.

O primeiro estrato apontou vinte e um municípios e o segundo, doze municípios. A Renda *per capita* média obtida dos 122 municípios foi R\$ 92,79 (noventa e dois reais e setenta e nove centavos) com base em dados de 2000, do IPEA. Em seguida foi observada a posição de cada município do semiárido pernambucano em relação à média calculada, se abaixo ou acima da média.

Adiante constam as tabelas 15 e 16 com a relação dos 33 municípios da amostra. Na primeira tabela constam os 21 municípios do estrato 1, e na segunda, os 12 do estrato 2.

Tabela 15 - Relação de Municípios do semiárido pernambucano cuja soma acumulada do PIB respondia por até 5 % do PIB total dessa sub-região e a Renda *per capita* se apresentava abaixo da média no ano de 2000 (Estrato 1)

| Nº de Ordem | Cód. IBGE | Município | PIB Preços Correntes (R\$ 1,00) | Somatória acumulada do PIB (R\$ 1.00) | PIB acumulado em relação ao total do semiárido PE (%) | Renda per capita (R\$ 1,00) | Posição em relação à média da Renda <i>per capita</i> |
|-------------|-----------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------|---|
| | | | 2000 | 2000 | | 2000 | |
| 1 | 261440 | Solidão | 7.226.100 | 7.226.100 | 0,11 | 55,21 | Abaixo da média |
| 2 | 261510 | Terezinha | 8.433.780 | 15.659.880 | 0,25 | 52,94 | Abaixo da média |
| 3 | 260250 | Brejinho | 8.952.100 | 33.371.510 | 0,52 | 62,14 | Abaixo da média |
| 4 | 260630 | Granito | 9.064.070 | 51.424.980 | 0,81 | 67,05 | Abaixo da média |
| 5 | 261210 | Salgadinho | 9.468.940 | 60.893.920 | 0,95 | 78,85 | Abaixo da média |
| 6 | 261153 | Quixabá | 9.652.570 | 70.546.490 | 1,10 | 55,97 | Abaixo da média |
| 7 | 260340 | Calumbi | 10.526.940 | 81.073.430 | 1,27 | 67,29 | Abaixo da média |
| 8 | 260670 | Ibirajuba | 11.004.850 | 92.078.280 | 1,44 | 68,96 | Abaixo da média |
| 9 | 261610 | Verdejante | 11.788.910 | 103.867.190 | 1,63 | 72,64 | Abaixo da média |
| 10 | 260825 | Jucati | 12.077.740 | 127.970.760 | 2,00 | 65,58 | Abaixo da média |
| 11 | 260392 | Carnaubeira da Penha | 12.143.800 | 140.114.560 | 2,19 | 41,32 | Abaixo da média |
| 12 | 260430 | Cedro | 12.471.820 | 152.586.380 | 2,39 | 90,76 | Abaixo da média |
| 13 | 260915 | Manari | 12.516.270 | 165.102.650 | 2,59 | 30,43 | Abaixo da média |
| 14 | 260100 | Angelim | 12.769.360 | 177.872.010 | 2,79 | 84,65 | Abaixo da média |
| 15 | 261247 | Santa Cruz da Baixa Verde | 12.769.700 | 190.641.710 | 2,99 | 80,57 | Abaixo da média |
| 16 | 260240 | Brejão | 13.801.290 | 218.153.960 | 3,42 | 68,11 | Abaixo da média |
| 17 | 261255 | Santa Filomena | 14.409.200 | 246.390.610 | 3,86 | 50,24 | Abaixo da média |
| 18 | 260860 | Lagoa do Ouro | 14.439.140 | 260.829.750 | 4,08 | 62,39 | Abaixo da média |
| 19 | 260180 | Betânia | 14.941.630 | 275.771.380 | 4,32 | 59,45 | Abaixo da média |
| 20 | 261270 | Santa Maria do Cambucá | 15.097.430 | 290.868.810 | 4,55 | 71,49 | Abaixo da média |
| 21 | 261030 | Paranatama | 15.254.900 | 306.123.710 | 4,79 | 67,08 | Abaixo da média |

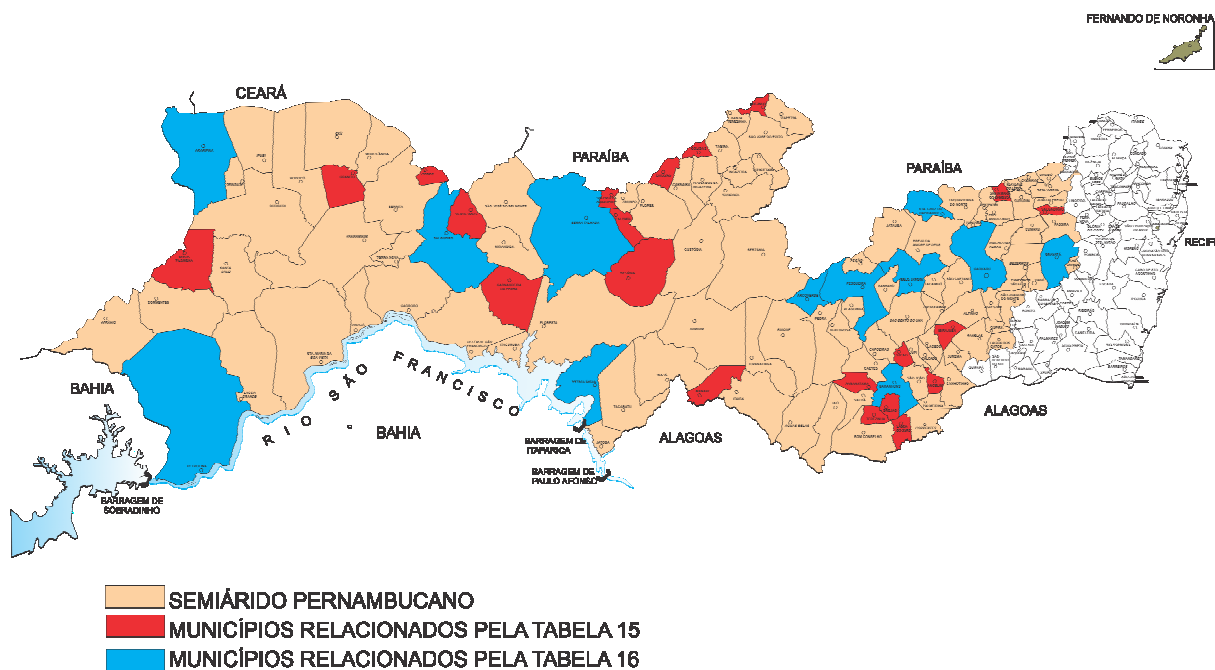
Fonte: IBGE para PIB 2000, e IPEA para renda per capita do ano de 2000.

Tabela 16 - Relação de Municípios do semiárido pernambucano cuja soma acumulada do PIB respondia por até 50 % do PIB total dessa sub-região e a Renda *per capita* se apresentava acima da média no ano de 2000 (Estrato 2)

| Nº de Ordem | Cód. IBGE | Município | PIB (Preços Correntes) (R\$ 1,00) | Somatória acumulada do PIB (R\$ 1,00) | PIB acumulado em relação ao total do semiárido PE (%) | Renda <i>per capita</i> (R\$ 1,00) | Posição em relação à média da renda <i>per capita</i> |
|-------------|-----------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|------------------------------------|---|
| | | | 2000 | 2000 | | 2000 | |
| 1 | 261220 | Salgueiro | 108.330.400 | 3.298.698.210 | 51,65 | 141,92 | Acima da média |
| 2 | 261090 | Pesqueira | 109.516.410 | 3.408.214.620 | 53,37 | 113,10 | Acima da média |
| 3 | 261250 | Santa Cruz do Capibaribe | 120.447.830 | 3.528.662.450 | 55,25 | 207,86 | Acima da média |
| 4 | 260640 | Gravatá | 123.935.610 | 3.652.598.060 | 57,19 | 137,74 | Acima da média |
| 5 | 260120 | Arcoverde | 129.486.300 | 3.782.084.360 | 59,22 | 170,86 | Acima da média |
| 6 | 260110 | Araripina | 132.548.860 | 3.914.633.220 | 61,29 | 114,79 | Acima da média |
| 7 | 261390 | Serra Talhada | 156.448.350 | 4.071.081.570 | 63,74 | 126,98 | Acima da média |
| 8 | 260170 | Belo Jardim | 190.221.800 | 4.261.303.370 | 66,72 | 117,37 | Acima da média |
| 9 | 261100 | Petrolândia | 287.208.750 | 4.548.512.120 | 71,22 | 115,55 | Acima da média |
| 10 | 260600 | Garanhuns | 329.056.890 | 4.877.569.010 | 76,37 | 167,83 | Acima da média |
| 11 | 261110 | Petrolina | 725.486.070 | 5.603.055.080 | 87,73 | 201,23 | Acima da média |
| 12 | 260410 | Caruaru | 783.507.580 | 6.386.562.660 | 100,00 | 209,76 | Acima da média |

Fonte: IBGE para PIB 2000, e IPEA para renda *per capita* do ano de 2000.

A fim de facilitar a visualização, os municípios selecionados foram marcadas no mapa 3, adiante. Essa marcação oferece uma boa idéia da dispersão da amostra e revela certa uniformidade espacial.



Mapa 3 - Dispersão dos 33 municípios do semiárido pernambucano relacionados pela amostra

Cabe preliminarmente destacar como um dos resultados desta fase do estudo, uma correlação de Pearson positiva para a relação entre PIB e Renda *per capita*, segundo dados do IBGE do ano de 2000, de 0,7831187 para os 33 municípios da amostra .

5.2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

No processo de definição da metodologia de avaliação da qualidade da governança foram definidos alguns pressupostos que pudessem balizar a sua escolha. Entendeu-se assim, que a metodologia deveria propiciar:

- sua universalização;
- a utilização de fontes e dados disponibilizáveis e confiáveis;
- a utilização de variáveis que possibilitassem conciliar as diferenças subregionais, trajetórias institucionais, cultura cívica e participação social;
- a transformação, com o uso de recursos matemáticos, de resultados qualitativos em quantitativos;
- a possibilidade de aferição da qualidade dos serviços sociais básicos locais, tais como energia, saneamento básico, saúde, habitação e educação;
- a análise da percepção local sobre as variáveis que compõem os princípios de governança;
- a utilização de variáveis que possibilitassem a associação de resultados, e que, correlacionadas matematicamente, pudessem propiciar uma avaliação quantitativa integrada da qualidade da governança do desenvolvimento local;
- a análise das relações político-institucionais entre o estado, sociedade civil e setor privado;
- a composição de conjuntos de variáveis em categorias segundo os conceitos já harmonizados academicamente a respeito de qualidade da governança;
- a expansão da base de dados de acordo com a evolução das abordagens teóricas e as diferentes realidades locais dentro do contexto do estudo, tal qual prognosticado no modelo de Kaufmann (2005) e abordagens de Maurseth (2008).

Foi definido também, que a metodologia deveria oferecer respostas aos objetivos deste estudo: a) tentar identificar os fatores determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local de municípios localizados no semiárido pernambucano; paralelamente, b) oferecer um resultado que, quantitativamente, possa expressar o nível dessa qualidade; e, por fim, c) demonstrar o cuidado que deve se ter quando se considera como um dos elementos de aferição qualitativa dessa qualidade, a percepção das pessoas. Isso por que, em uma região com problemas intra regionais tão desiguais, anseios, ambições políticas e potencialidades tão distintas, será difícil detectar impressões que não apresentem percepções ou expectativas muitas das vezes dissociadas do interesse coletivo, particularmente quando se busca capturar percepções relacionadas com o status pessoal, com o meio em que a pessoa vive, ou com a estrutura urbana local conforme alertou Maurseth (2008).

O modelo concebido por Kaufmann et al. (2005) para utilização no processo de avaliação da qualidade da governança mostrou-se mais viável, não apenas pela disponibilidade dos dados e do acesso para o presente estudo, como também, pela segregação ao nível de município tal como desejado.

Com esse modelo, desenvolvido em parceria com Frannie Leautier e Massimo Mastruzzi (2005), intitulado: *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, eles buscaram explorar os determinantes do desempenho da governança urbana, em cidades de diferentes países, no contexto da globalização.

Esse trabalho tornou-se a nossa referência, pois ao demonstrar correlações entre globalização e boa governança de cidades e adicionalmente, chamar a atenção para o fato de que “There appear to be dynamic pressures from globalization and accountability that result in better performance at the city level.”, possibilitou identificarmos paralelismos com o tipo de abordagem pensada para interpretar os fenômenos que afetam e dificultam a inserção competitiva da economia do semiárido nos mercados globalizados, além, naturalmente, da mensuração da qualidade da governança do desenvolvimento em municípios de nossa amostra.

Por exemplo, os 12 municípios do segundo estrato, que apresentaram os melhores PIBs e Renda *per capita*, parâmetros utilizados para a seleção da amostra de 33 municípios, são os mesmos que apresentaram melhores níveis de renda familiar *per capita*, melhores

resultados de alfabetização para pessoas de 15 anos ou mais, as mais elevadas taxas de urbanização, menores resultados para pobreza, melhores resultados de desenvolvimento humano municipal – IDHM, além do que, cerca de 58 % do total de localidades dessa amostra exportavam para o exterior. Além disso, esses mesmos municípios também apresentaram em nosso estudo, os melhores resultados para qualidade da gestão municipal e estrutura local, o que de certa forma era esperado. O mesmo não foi apontado pelos resultados do estrato composto pelos 21 municípios.

Ou seja, possíveis pressões decorrentes dos mercados globalizados, da concorrência empresarial extra-regional, das compensações fiscais concedidas a empresas de municípios do estado, da criação de políticas que incentivaram práticas e estimularam o empreendedorismo local combinados com fatores de infraestrutura econômica e estrutura social previamente existentes, somados aos estímulos fiscais para a exportação, além do crédito barato para a produção de produtos agrícolas, ao impulso dado pelas linhas de crédito do BNDES para a modernização, entre outras, aparentemente criaram diferenciações que privilegiaram a governança do desenvolvimento local nos municípios com certo avanço sócio-econômico, como os constantes da tabela 16, mas em outros não, como os alinhados na tabela 15. Mais a frente veremos por quê.

Em seus estudos Kaufmann et al. (2005) também utilizou variáveis para representar o acesso e para medir a qualidade da prestação de serviços de infraestrutura, além de medir o porte social, econômico e de accountability da cidade, concluindo que,

[...], the evidence suggests that there are particular and complex interactions between technology choices, governance and city performance, as well as evidence of a non-linear (u-shaped) relationship between city size and performance, challenging the view that very large cities necessarily exhibit lower performance and pointing to potential agglomeration economies. Our framework also suggests a way of bridging two seemingly competing strands of the literature, namely viewing the city as a place or as an outcome.

Por outro lado, também se verificou convergência entre o modelo de Kaufmann (2005) e os conceitos de governança propostos pelo Banco Mundial e pelo PNUD, vistos no tópico 1.1 do Capítulo 1, com a abordagem proposta para gestão municipal, e com as variáveis escolhidas para representar a análise dos aspectos sociais, econômicos e de accountability trabalhados no presente estudo. Isso foi possível com a análise das correlações de Pearson (Ver tabela 20).

Por exemplo, as questões sobre participação social, perfil econômico do semi-árido, pressões da classe dominante, captura do Estado pelas elites, transparência, corrupção, estrutura de bens e serviços locais oferecidos, além das variáveis sociais e econômicas trabalhadas no presente estudo são quase semelhantes ao que o Kaufmann considera.

Também cabe acrescentar que na escolha do modelo também pesou a credibilidade conquistada por Daniel Kaufmann junto ao PNUD, pois ele é citado em alguns trabalhos daquele órgão como referência para análise de qualidade da governança.

5.3 AS VARIÁVEIS TRABALHADAS NO MODELO ORIGINAL

Kaufmann (2005), em sua proposta, trabalhou com 36 indicadores distribuídos por duas categorias de variáveis, que ele estratificou como Variáveis Cidade, com 31 indicadores e Variáveis País, com outros 5, escolhidos para determinar a qualidade da governança no desempenho de cidades.

As suas apurações levaram-no à seguinte constatação: “We conclude pointing to the need for expanding the database and the econometric framework, as well as to more general future research directions and policy implications emerging from this initial empirical investigation in the field of governance and the city.”.

Abaixo consta o quadro com as variáveis trabalhadas pelo autor.

Quadro 1 - Variáveis e escores utilizados no modelo original de Kaufmann (2005) para os determinantes globais de desempenho urbano em Governança de Cidades

| Variáveis | Fonte | Escores Trabalhados e unidades |
|--|----------------------|--------------------------------|
| Variáveis Cidade | | |
| Acesso a água | UN Observatory, 1998 | % |
| Acesso a esgoto | UN Observatory, 1998 | % |
| Acesso a eletricidade | UN Observatory, 1998 | % |
| Acesso a uma linha telefônica | UN Observatory, 1998 | % |
| Acesso a uma Segunda linha telefônica, para negócios | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Qualidade da infraestrutura | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |

Continua

| Variáveis | Fonte | Escore Trabalhados e unidades |
|--|--|-------------------------------|
| Qualidade da eletricidade | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Acesso a telefone celular | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Acesso a internet nas escolas | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Uso de suborno para obtenção de vantagens | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Captura do estado | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Lavagem de dinheiro | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Crime de rua | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Custo da burocracia para importações | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 9 (bom) |
| Suborno para manipular as leis | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Desvio de fundos públicos | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Financiamento partidário ilegal | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Suborno na concessão de licenças | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Suborno em impostos | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Solidez dos bancos | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Confiança nos políticos | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Crime organizado | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Qualidade dos serviços dos correios | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Diferenças no acesso à saúde | EOS, 2003 | 1 (ruim) – 7 (bom) |
| Grau de globalização da cidade | Offices of major advertising, financial & accounting firms (Taylor 2000) | Centenas |
| População da cidade | www.citypopulation.de , 2001 | Log |
| Existência de website da cidade | City has a website (KLM 2003) | 0 – 1 (sim) |
| Website contém informações sobre como começar um negócio | City website has info on how to start a business (KLM 2003) | 0 – 1 (sim) |
| Website contém informações do orçamento da cidade | City website has info on city budget (KLM 2003) | 0 – 1 (sim) |
| Website contém portal de facilidades | City has port facilities (KLM 2003) | 0 – 1 (sim) |
| A cidade é a capital. | City is the capital (KLM 2003) | 0 – 1 (sim) |
| Variáveis País | | |
| Abertura à globalização | Journal of Foreign Policy, 2002 | 0 (fechado) – 1 (aberto) |
| Controle da corrupção | Governance Indicator, KK 2002 | -2,5 (ruim), 2,5 (bom) |
| População do País | WDI 2003 | Log |
| Percentual de urbanização | % people not in agriculture (WDI 2002) | % |
| Renda <i>per capita</i> | Heston-Summers and CIA World Factbook, 2001 | Log |

Fonte: Governance and the city: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance, (KAUFMANN, 2005, p. 16)

5.4 AS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE VARIÁVEIS TRABALHADAS NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em pesquisa nos endereços eletrônicos das fontes oficiais verificou-se que muitas das variáveis citadas acima não são processadas e portanto, ainda não estão disponíveis. Em função disso, foram necessárias algumas adaptações respeitando-se o princípio que justificou a adoção de cada variável no modelo original.

Inicialmente, verificamos se os dados apurados pelo IBGE para Pernambuco, contidos na base de dados “perfil dos municípios brasileiros – Gestão Pública”, que trata de informações qualitativas, estavam disponíveis para os anos de 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008 e 2009. O levantamento mostrou, preliminarmente, que a maioria sim. Porém revelou, também, que havia uma variação significativa de conteúdo. O mesmo acontecia com os dados sobre “pesquisa de informações básicas municipais - munic”, neste caso muitas das informações não estavam desagregadas por município.

A saída foi então, após analisado o conteúdo de cada ano dos dois bancos de dados, escolher aqueles municípios que apresentassem a maior disponibilidade de dados para as variáveis escolhidas em cada categoria, e pudessem esses dados serem complementados com outras variáveis sociais, econômicas e de accountability que fossem dos mesmos anos ou de anos próximos, pois o objetivo era buscar a melhor homogeneização possível da base temporal. Foram selecionados então, os anos de 2001, 2004 e 2010 cujas variáveis vieram a compor três pares de tabelas numeradas de 22 a 27. Um par para cada ano, sendo uma tabela destinada ao estrato composto pelos 21 municípios mais mal posicionados quanto ao PIB e Renda Familiar *per capita*, e outra, constituída pelos 12 municípios com os melhores resultados para essas duas variáveis.

As adaptações/substituições realizadas estão citadas no quadro 2 adiante. Nele se encontram todas as variáveis e sua disponibilidade conforme os anos selecionados.

Da base de dados “perfil dos municípios brasileiros-Gestão Pública”, do IBGE, escolheu-se 127 variáveis. Da base de dados “cidades@”, do IBGE, da base de dados

IPEADATA, do IPEA e da base de dados do CONDEPE-FIDEM selecionou-se outras 23 variáveis que pudessem caracterizar o porte social, econômico, a autonomia orçamentária, a interação comercial e a accountability. Isso totalizou as 150 variáveis.

As variáveis escolhidas foram classificadas em duas categorias intituladas: Variáveis de Gestão Municipal e Estrutura Local – gm_el; e, Variáveis de Influência no Desenvolvimento Local (Município, Estado e País) - id. A primeira categoria foi subdividida em 9 subcategorias. Estas tratam de questões qualitativas. A segunda, em 23 subcategorias que são as próprias variáveis, estas, constituídas por dados relativos e absolutos.

As duas categorias somam 100 pontos, sendo estabelecido como limite para cada, o total de 50 pontos. O objetivo disso foi facilitar a verificação das evidências nas duas categorias.

Para adequar o total de pontos de cada categoria, respectivamente 127 e 23 pontos, a esses limites, usou-se regra de três simples.

Diferentemente da primeira categoria, onde os resultados são representados por 0 (zero) para uma afirmação negativa ou inexistente, e 1 (um) para positiva, a segunda categoria apresenta resultados que podem variar entre 0 e 5, sendo 5 o melhor resultado. Nessa categoria, os resultados são obtidos a partir de fórmulas que foram empregadas para gerar um mesmo padrão dimensional, e uma grandeza capaz de ser compreendida e comparada. O valor 5 (cinco) foi arbitrado.

Uma das variáveis da segunda categoria recebeu um tratamento diferenciado. A que mede a concentração de renda, representada pelo índice de GINI. A positividade dessa variável segue a ordem inversa de seu resultado: quanto maior pior. Assim, fêz-se necessário uma adequação do cálculo, para que, quanto maior o índice, menor o resultado no intervalo de 0 a 5.

Fórmulas que empregaram o valor máximo encontrado para uma variável, entre os 122 municípios do semiárido pernambucano, para o cálculo de um resultado, se explicam tendo em vista que o valor de referência escolhido teve por finalidade referenciar o resultado à melhor situação encontrada no momento da pesquisa, aquela tida como almejável. Essa

alternativa foi adotada em razão do entendimento de que nem a média entre os 122 municípios, nem a média do Estado de Pernambuco, nem o melhor resultado do Estado serviria como uma boa referência para representar o grau daquele município e, portanto, a melhor condição. O objetivo desse cálculo foi o de buscar entre os municípios de um mesmo ecossistema, de um ambiente sócio-econômico com semelhanças, aquele valor máximo, aquele valor que fosse capaz de “carregar atrás de si” especificidades ambientais comuns.

Quanto ao resultado final encontrado, o maior é equivalente à melhor situação de governança do desenvolvimento local verificada no ano estudado. Isso, em hipótese alguma pode ser interpretado como a melhor condição de governança do desenvolvimento local entre os municípios estudados, pois tal condição somente caberia ao município com o resultado máximo ou o mais próximo possível dos 100 pontos.

Por sua vez, o resultado final também é dinâmico pois equivale a uma fotografia no instante da pesquisa, uma fotografia cujo cenário pode variar de ano para ano.

Os dados da primeira categoria foram pontuados pelo critério de positividade para o dado, pois as subcategorias se baseiam em perguntas sobre a existência de determinada questão, respondida com “sim” e “não”. Assim, foi arbitrado 0 (zero) para inexistência da informação, não aplicação ou para “não”, e 1 (um) para “sim”, considerando-se que neste caso a informação era positiva, a condição era boa para a pergunta colocada.

A subcategoria “Condições dos serviços públicos essenciais oferecidos”, do item 1.7, da primeira categoria, pontua seus resultados em -1 para “sim” e +1 para “não”, dependendo da qualidade dos serviços públicos essenciais pois informa a “precariedade dos serviços públicos essenciais” e a “escassez do recurso água”. Tratam-se de duas variáveis relacionadas com a aferição de eficácia dos serviços públicos essenciais. Para fins de controle, adotou-se como conceito de serviços públicos essenciais, o mesmo estabelecido pelo art. 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, conhecida como a Lei de Greve. De acordo com esse artigo são considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - Tratamento e abastecimento de água; Produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - Assistência médica e hospitalar;

- III - Distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - Funerários;
- V - Transporte coletivo;
- VI - Captação e tratamento de esgoto e lixo
- VII - Telecomunicações;
- VIII - Guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - Processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - Controle da tráfego aéreo;
- XI - Compensação bancária.

A segunda variável do item 1.7, informa, por sua vez, a existência ou não de escassez de um bem da natureza considerado estratégico para a vida e para a maioria das atividades econômicas: a água.

As variáveis e as fórmulas utilizadas estão detalhadas no quadro 2. Outrossim, ocorreram casos em que algumas variáveis não eram processadas pelos órgãos oficiais. Em outros, dados para alguns anos não estavam disponíveis. Neste caso, foi uma opção do estudo a utilização de variáveis equivalentes às do modelo proposto por Kaufmann (2005), e para alguns anos sem dados disponíveis, a utilização de anos mais próximos. Estas situações influenciaram o cálculo da correlação de Pearson, fazendo surgir grandes intervalos de variância para 2001 e 2004 e, provavelmente, a razão do surgimento de outliers. Contudo, o modelo aqui proposto mostrou-se viável.

Quadro 2 - Variáveis utilizadas na aferição da qualidade da governança, por fonte, anos disponíveis, escores, fórmulas e cobertura espacial

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|------------------|-------------|-------------------|--|
| 1 – Variáveis de Gestão Municipal e Estrutura Local – gm_el | | | | | |
| 1.1. Legislação e Instrumentos de Planejamento do Município | | | | | |
| 1.1.1 – Instrumentos de Planejamento Municipal | | | | | |
| Lei Orgânica Municipal – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Agenda 21 (Ações de respons. Ambiental)-existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 3 mun. 2009 = 33 mun. |
| Plano de Governo – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| PPA – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| LDO – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| LOA – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001,2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Plano estratégico – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.1.2 - Instrumentos de Gestão Urbana | | | | | |
| Plano Diretor – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Lei de Parcelamento do solo – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Lei de Zoneamento ou Equivalente – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 32 mun. 2004 = 33 mun. 2009 = 33 mun. |
| Código de Obras – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Código de Vigilância Sanitária – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| IPTU Progressivo – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.2. Estrutura Administrativa e Recursos para Gestão | | | | | |
| 1.2.1 Consórcios intermunicipais | | | | | |
| Consórcio público de educação - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|--|---|------------------|----------------|-------------------|--|
| | Consórcio público de habitação - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Consórcio público serv san. básico (água, esgoto e lixo)-existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Consórcio público de saúde - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.2.2 Informatização dos Dados do Serviço Público Municipal | | | | | | |
| | Cadastro e/ou banco de dados da saúde informatizados - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro e/ou banco de dados da educação informatizados - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro e/ou banco de dados de patrimônio informatizados - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Contabilidade informatizada - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Controle da execução orçamentária informatizada - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro de Alvarás informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro de ISS informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro imobiliário (IPTU) informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Cadastro de Funcionários informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Folha de pagamento informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| | Mapeamento digital informatizado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.3. Descentralização e Desconcentração Administrativa | | | | | | |
| | Conselho municipal de educação - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 25 mun. 2009 = 33 mun. |
| | Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 25 mun. 2009 = 33 mun. |
| | Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 25 mun. 2009 = 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|------------------|----------------|-------------------|--|
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 25 mun. 2009 = 33 mun. |
| Conselho municipal de saúde - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho municipal de assistência social - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho municipal de direitos da criança/adolescente - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Conselho municipal de emprego/trabalho - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 7 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 7 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 7 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 7 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|------------------|----------------|-------------------|---|
| Conselho municipal de turismo – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2 mun. |
| Fundo municipal vinculado – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2 mun. |
| Conselho municipal de cultura – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 2 mun. 2009 = 2 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 2 mun. 2009 = 2 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 2 mun. 2009 = 2 mun. |
| Fundo municipal vinculado – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 2 mun. 2009 = 2 mun. |
| Conselho municipal de habitação – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 1 mun. 2004 = 11 mun. 2009 = 13 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 1 mun. 2004 = 11 mun. 2009 = 13 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 1 mun. 2004 = 11 mun. 2009 = 13 mun. |
| Fundo municipal vinculado – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 1 mun. 2004 = 11 mun. 2009 = 13 mun. |
| Conselho municipal de meio ambiente – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 6 mun. 2004 = 10 mun. 2009 = 12 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 6 mun. 2004 = 10 mun. 2009 = 12 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 6 mun. 2004 = 10 mun. 2009 = 12 mun. |
| Fundo municipal vinculado – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 6 mun. 2004 = 10 mun. 2009 = 12 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|---|---|------------------|-------------|-------------------|---|
| Conselho municipal de transportes – existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 2 mun. 2009 = 3 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 – 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 2 mun. 2009 = 3 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 2 mun. 2009 = 3 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 2 mun. 2009 = 3 mun. |
| Conselho municipal de política urbana ou desenvolvimento urbano - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 3 mun. 2009 = 7 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 3 mun. 2009 = 7 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 3 mun. 2009 = 7 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 2 mun. 2004 = 3 mun. 2009 = 7 mun. |
| Conselho municipal de promoção do desenvolvimento econômico - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 6 mun. |
| Conselho realizou reuniões últimos 12 meses | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 6 mun. |
| Conselho paritário - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 6 mun. |
| Fundo municipal vinculado - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 6 mun. |
| Conselho de Orçamento - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 7 mun. |
| 1.4. Políticas setoriais | | | | | |
| 1.4.1 Políticas e Programas habitacionais | | | | | |
| Órgão específico de habitação ou setor para implementação de política habitacional - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|---|---|---------------------|----------------|-------------------|--|
| Ações ou programas na área de habitação - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Programa de construção de unidades - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 11 mun. 2004 = 21 mun. |
| Programa de urbanização e assentamentos - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 12 mun. 2004 = 21 mun. |
| Programa de regularização fundiária - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 12 mun. 2004 = 19 mun. 2009 = 33 mun. |
| Programa de oferta de material de construção - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 12 mun. 2004 = 23 mun. |
| 1.4.2 Programas para geração de trabalho e renda | | | | | |
| Incentivos para atração ou implantação de atividades econômicas - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 13 mun. 2009 = 33 mun. |
| Benefício tributário relativo ao IPTU - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 18 mun. 2004 = 16 mun. 2009 = 14 mun. |
| Benefício tributário relativo ao ISS - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 16 mun. 2004 = 16 mun. 2009 = 14 mun. |
| Cessão, doação de terrenos ou oferta de lotes - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 16 mun. 2004 = 22 mun. 2009 = 14 mun. |
| Fornecimento de infraestrutura - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 16 mun. 2004 = 11 mun. |
| Distrito Industrial - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 16 mun. 2004 = 32 mun. 2009 = 33 mun. |
| Programas ou ações de geração de trabalho e renda - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 14 mun. 2009 = 33 mun. |
| Programa ou ação de capacitação profissional - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 12 mun. |
| 1.5. Justiça e Segurança Pública | | | | | |
| 1.5.1 Acesso à Justiça | | | | | |
| Tribunal, juizado de pequenas causas ou serv. mun. assist. jurídica- existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|------------------|----------------|-------------------|--|
| Conselho Tutelar - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2001 = 33 mun. 2004 = 12 mun. 2009 = 33 mun. |
| 1.5.2 Acesso a Segurança Pública | | | | | |
| Guarda municipal - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Núcleo ou delegacia especializada de atendimento à mulher - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Defesa Civil - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.6. Comunicação, Comércio e Equip. Culturais e de Lazer | | | | | |
| 1.6.1 Equipamentos culturais e de lazer | | | | | |
| Bibliotecas públicas - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Museus - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Teatros ou salas de espetáculos - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Cinemas - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Clubes e associações recreativas - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Estádios ou ginásios poliesportivos - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Banda de Música - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Orquestra - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Unidades de ensino superior - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.6.2 Comércio | | | | | |
| Vídeolocadoras - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Livrarias - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Lojas de discos, CDs e fitas - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Shopping center - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|------------------|---------------|-------------------|----------------------------------|
| 1.7 Condições dos serviços públicos essenciais oferecidos (+ 2/-2 Pontos) | | | | | |
| Precariedade dos serviços públicos essenciais | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2008 | -1 - +1 (não) | Sim ou não | 33 mun. |
| Escassez do recurso água | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2008 | -1 - +1 (não) | Sim ou não | 33 mun. |
| 1.8. Tecnologia de Informação e Comunicação | | | | | |
| 1.8.1 Tecnologia de Informação | | | | | |
| A adm. direta possui computadores em funcionamento | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 21 mun. 2009 = 33 mun. |
| A página da internet da prefeitura está ativa | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| A pág. da internet da pref. pode ser classificada como transacional | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| A pág. da internet da prefeitura oferece acesso a docs e formulários | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Acesso a legislação mun. e finanças públicas | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Acesso a matrícula escolar ou certão neg. de débito | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Agendamento de consulta na rede de saúde pública | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| O acesso é oferecido em quiosques ou balcão em locais de circulação pública | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.8.2 Comunicação com o público | | | | | |
| Estação de rádio AM ou FM - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Correio, fax, jornal ou telefone convencional - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 27 mun. 2009 = 33 mun. |
| Geradora de TV - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| Internet (provedor ou página ou portal ou home-page, e-mail) - existência | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2001, 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 33 mun. |
| 1.9. Inclusão Digital | | | | | |
| A prefeitura desenvolve política ou plano de inclusão digital | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 7 mun. 2009 = 33 mun. |
| Computadores com acesso à internet disponibilizados para uso do público em geral | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 16 mun. 2009 = 33 mun. |
| Instalação de computadores na rede pública municipal de ensino com acesso à internet | IBGE- Perfil dos Municípios Brasileiros | 2004, 2009 | 0 - 1 (Sim) | Existência ou não | 2004 = 7 mun. 2009 = 33 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|---|--------------------------|--------------------|-----------------------------------|--|
| 2 - Variáveis de Influência no Desenvolvimento (Município, Estado e País) - id | | | | | |
| 2.1 - Variáveis Sociais, Econômicas e de Accountability | | | | | |
| 2.1.1 - Taxa de Urbanização (%) [X é o valor para o município pesquisado] | IBGE - Censo Demográfico | 2000, 2007, 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/100$ | 2000 = 33 mun. 2007 = 33 mun. 2010 = 31 mun. |
| 2.1.2 - Incidência de Pobreza (%) [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. | 2000, 2002 e 2003 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 - (5 \times X)/100$ | 2000 = 33 mun. |
| 2.1.3 - Renda familiar <i>per capita</i> [X é o valor para o município pesquisado e V. máx. é o maior valor entre os municípios do semiárido pernambucano no ano pesquisado]. | IBGE - Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx}$ | 2000 = 33 mun. |
| 2.1.4 - Mortalidade Infantil até um ano (por mil nascidos vivos (%) [X é o valor para o município pesquisado]. | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada/Fundação João Pinheiro, DATASUS e CONDEPE-FIDEM. | 2000, 2006 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 - (5 \times X)/100$ | 2000 = 33 mun. 2006 = 33 mun. |
| 2.1.5 - Alfabetizados em relação ao total da população (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE - Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/100$ | 2000 = 33 mun. |
| 2.1.6 - Taxa de analfabetismo (pop. de 15 e mais) (%) (Fichas CONDEPE). [X é o valor para o município pesquisado]. | CONDEPE - FIDEM | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/100$ | 2000 = 32 mun. |
| 2.1.7 - Criminalidade (total de homicídios). [X é o valor para o município pesquisado]. | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada/Fundação João Pinheiro, Secretaria de Defesa Social de Pernambuco e CONDEPE-FIDEM. | 2000, 2001, 2002, e 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 - (5 \times X)/V. \text{ máx}$ | 2000 = 28 mun. 2001 = 24 mun. 2002 = 25 mun. 2010 = 29 mun. |
| 2.1.8 - Índice de Desenvolvimento da Educação (Média dos escores da 1ª a 8ª série) - IDEB . [V. máx.é o melhor valor do Ideb entre os municípios do semiárido pernambucano no ano em referência e X é o valor para o município pesquisado. | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e CONDEPE-FIDEM | 2009 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx}$. | 2009 = 33 mun. |
| 2.1.9 - Médicos residentes (por mil habitantes). [V.máx.é o maior valor entre os municípios do semiárido pernambucano no ano pesquisado e [X é o valor para o município pesquisado]. | Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD | 2000, 2007 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx}$ | 2000 = 12 mun. 2007 = 33 mun |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|--|--|-------------------|--------------------|---------------|--|
| 2.1.10 – Domicílios particulares permanentes atendidos por linha telefônica (%) [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 33 mun. |
| 2.1.11 – Domicílios particulares permanentes com microcomputador (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 31 mun. |
| 2.1.12 – Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000, 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 33 mun. 2010 = 32 mun. |
| 2.1.13 – Domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000, 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 32 mun. 2010 = 6 mun |
| 2.1.14 – Domicílios atendidos por coleta de lixo (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 33 mun. |
| 2.1.15 – Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | IBGE – Censo Demográfico | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2000 = 33 mun |
| 2.1.16 – PIB <i>per capita</i> . (5 x X/V.max.SA PE) (2008) (V.max.= R\$ 18.737,89) | IBGE Censo e PNAD | 2000, 2004 e 2008 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/V. Máx. | 2000 = 33 mun. 2004 = 33 mun. 2008 = 33 mun. |
| 2.1.17 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. (2000) (5 x X/V.max.SA PE) (V.max.=0,747) | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Base de Dados do Estado – BDE – PE | 2000 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/V. ax. | 2000 = 33 mun |
| 2.1.18 – Índice de Gini . [X é o valor para o município pesquisado]. | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada/Fundação João Pinheiro - Elaboração: Base de Dados do Estado – BDE – PE | 2000 e 2003 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/V. Máx. | 2000 = 33 mun. 2003 = 33 mun. |
| 2.1.19 – Exportações do município em US\$ FOB (Posição em relação ao total do semiárido pernambucano). (V.max.=maior valor entre os mun. do semiárido pernambucano e X é o valor para o município pesquisado). | IPEA | 2004 e 2008 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | 5 x X/100 | 2004 = 7 mun. 2008 = 7 mun. |

Continua

| Variáveis e Caracterização | Fonte | Anos | Escore | Fórmula | Cobertura |
|---|--|-------------------|--------------------|------------------------------|--|
| 2.1.20 - Índice de independência das transferências da União (%). [X é o valor para o município pesquisado]. | Secretaria do Tesouro Nacional e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. link: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp | 2008 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/100$ | 2008 = 33 mun |
| 2.1.21 - Importância econômica do município no semiárido pernambucano - PIB. [X é o valor do PIB em R\$, do município pesquisado e V. máx. é o maior valor do PIB dentre os municípios do semiárido pernambucano no ano pesquisado. | IBGE | 2000, 2004 e 2008 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx.}$ | 2000 = 33 mun. 2004 = 33 mun. 2008 = 33 mun. |
| 2.1.22 - Índice de Transparência. [X é o valor do estado de Pernambuco no ano da pesquisa e V.máx.é o maior valor dentre os estado do Brasil. Ainda não está disponível o cálculo por município]. | Associação Contas Abertas e CONDEPE-FIDEM | 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx.}$ | 2010 - UF |
| 2.1.23 - Índice de Percepção da Corrupção [X é o valor do índice para o Brasil e V. máx. é o maior valor dentre os países pesquisados no ano.] | Fundação Assis Chateaubriand e Ong Transparência Brasil - no link: http://www.indicedetransparencia.org.br/index.html | 2004 e 2010 | 1 (ruim) - 5 (Bom) | $5 \times X/V. \text{ máx.}$ | 2004 = Brasil. 2010 = Brasil. |

5.5 CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS DO ESTUDO COM OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA

Vimos no Capítulo 1 que o Canadá Corps (2005, p.5) elaborou uma figura para mostrar que a Governança se constitui de um conjunto de princípios interligados, e que a qualidade dessas relações dependerá do grau de desenvolvimento local.

O que vem a seguir é o detalhamento entre a correlação desses princípios e as variáveis do presente estudo.

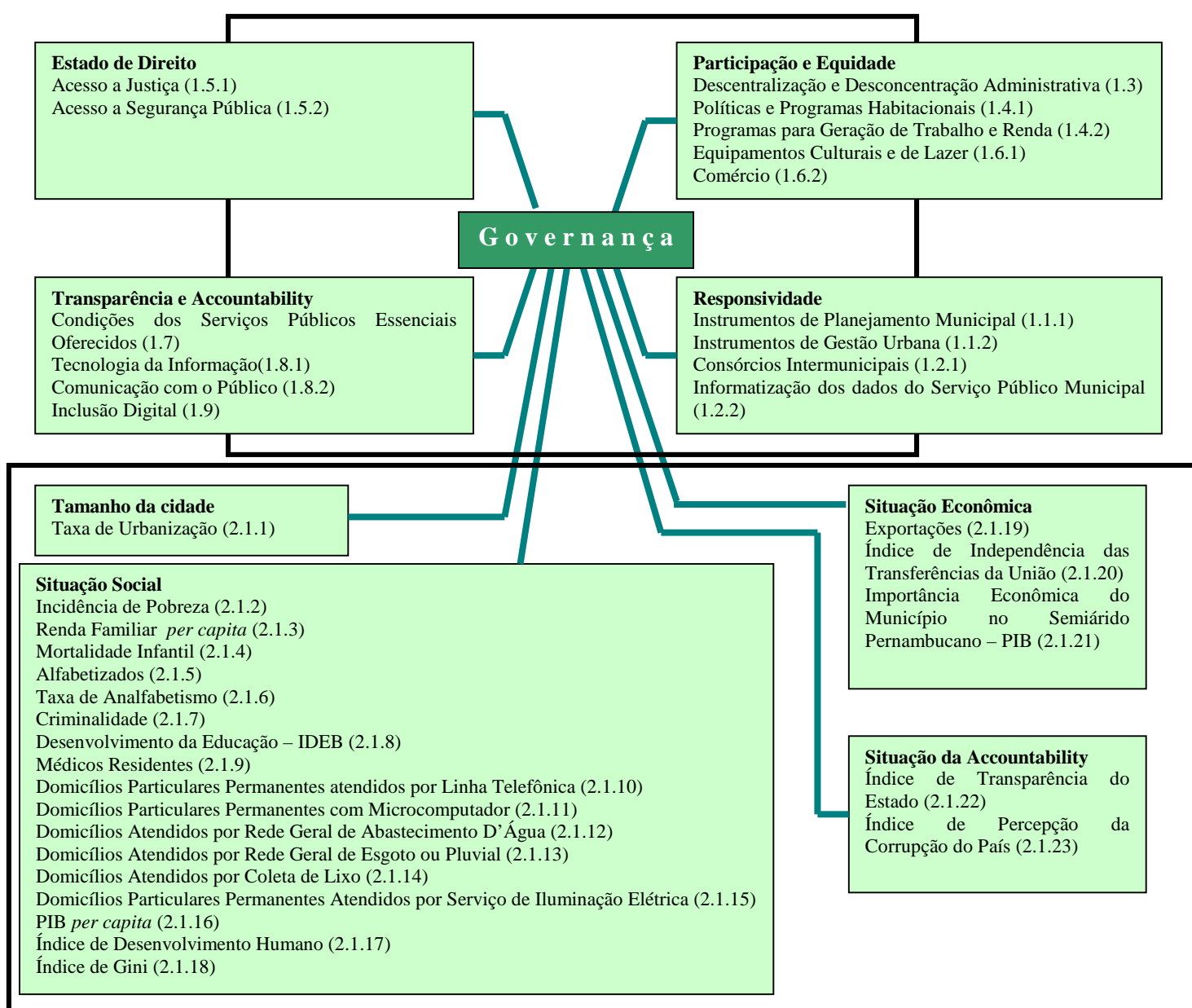


Figura 2 - Correlação entre os Princípios de Governança e as Variáveis de Avaliação da Qualidade da Governança

A figura 2 mostra as variáveis relacionadas na categoria “Gestão Municipal e Estrutura Local - gm_el” do primeiro retângulo, foram escolhidas por revelar a situação da administração pública municipal e da estrutura local face aos mais citados aspectos de aferição da qualidade da governança do desenvolvimento citados por Kaufmann (2005), lembrando que outras foram acrescentadas para melhorar o foco à luz dos conceitos de governança vistos no Capítulo 1. Estas variáveis são complementadas por outras 23 do segundo retângulo, relacionadas com questões sociais, econômicas e de accountability, que integram a segunda categoria.

A figura 2 também possibilita visualizar a interligação que existe entre as 150 variáveis com os princípios de boa governança da figura 1.

Vale reforçar que para a escolha das variáveis pesou, naturalmente, o disponível nas principais fontes de dados, e particularmente, o que foi mais consentâneo com o estudo e as indicações de Kaufmann (2005).

5.6 ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS CORRELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS

As tabelas 17, 18 e 19 foram elaboradas para mostrar os coeficientes das Correlações de Pearson de todas as trinta e duas variáveis com potencial para serem utilizadas na categoria “Influência no Desenvolvimento – id”, de forma a se verificar a força da correlação com a categoria “Gestão Municipal e Estrutura Local - gm_el”. Essas variáveis envolvem dados sociais, econômicos e de accountability mencionados pela literatura que aborda a avaliação da governança, particularmente o trabalho de Kaufmann (2005). São tabelas elaboradas para mostrar o comportamento da amostra de 33 municípios, e na sequência, dos 12 e dos 21 municípios que compõem os dois estratos que integram a amostra.

Dessas trinta e duas variáveis foram escolhidas as vinte e três para compor a categoria de variáveis que foi denominada “Influência no Desenvolvimento (município, estado e País) - id”.

A tabela 20 mostra, de forma agregada, os resultados da correlação entre a categoria gm_el e as trinta e duas variáveis, dentre as quais, as vinte e três que mais tarde iriam compor “id”, para os anos de 2001, 2004 e 2010.

Por sua vez, a tabela 21 mostra os resultados consolidados da qualidade da governança do desenvolvimento local (QGDL) por categoria e total segundo o município e o ano trabalhado. Esses resultados foram classificados segundo três intervalos sobre os quais foram atribuídos faixas de desempenho:

- baixa: 1,00 a 33,33;
- média: 33,34 a 66,66; e,
- alta: 66,67 a 100,00.

O cálculo da qualidade da governança do desenvolvimento local (QGDL) foi obtido da seguinte operação:

$$QGDL = gm_el + id$$

As variáveis que integram as duas categorias se encontram detalhadas nas tabelas 22, 23, 24, 25, 26 e 27.

Para facilitar o entendimento dos resultados das tabelas 17 a 20 recorreremos a algumas considerações extraídas do estudo de Figueiredo Filho et al. (2009, p.119) sobre o assunto.

De acordo com a literatura estatística, “o coeficiente de correlação Pearson (r) varia de -1 a 1. O sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis.

[...] Dancey e Reidy (2005 apud Figueiredo Filho et al., 2009, p. 119) apontam para uma classificação em que r = 0,10 até 0,30 (fraco); r = 0,40 até 0,60 (moderado); r = 0,70 a 1,00 (forte). [...] quanto mais perto de 1 (independente do sinal) maior é o grau de dependência estatística linear entre as variáveis. No outro oposto, quanto mais próximo de zero, menor é a força dessa relação”. Para facilitar a compreensão desse comportamento, a estatística comumente se vale do gráfico de dispersão.

Também se observa dos intervalos apresentados por Dancey e Reidy (2005), que existem subintervalos sem classificação. Assim, para fins deste estudo, propõe-se, complementarmente, a seguinte convenção: $r = 0,31$ a $0,39$ (fraco a moderado); $r = 0,61$ a $0,69$ (moderado a forte).

Os comportamentos dos resultados das correlações dos trinta e três municípios ficam claros nos gráficos de dispersão n^{os} 1 a 3. Nesses gráficos se observa certa tendência linear, mas uma dispersão que reproduz o “preço” pago pela tamanho da amostra ($n=33$ municípios).

Adicionalmente, cabe registrar algumas propriedades do coeficiente, que Figueiredo Filho et al. obteve do trabalho de Moore e Mccabe (2004): “ a) [...]; b) O valor da correlação não muda ao se alterar a unidade de mensuração das variáveis; c) O coeficiente tem um caráter adimensional; d) A correlação exige que as variáveis sejam quantitativas (contínuas ou discretas)⁶; e) Os valores observados precisam estar normalmente distribuídos. Esse pressuposto é especialmente importante em amostras pequenas, menores que 40 ocorrências, pois a partir do Teorema do Limite Central, sabe-se que na medida em que o número de observações aumenta, a distribuição das médias amostrais se aproxima da curva normal, independente do formato da distribuição dos dados na população; f) Faz-se necessário uma análise de outliers, o coeficiente de correlação é fortemente afetado pela presença deles; g) [...]”.

As correlações de Pearson entre a categoria gm_el e trinta e três variáveis sociais, econômicas e de accountability dos 33 municípios da amostra, estão detalhadas na tabela 17, adiante, que também mostra o grau de significância para cada correlação encontrada. Desses resultados forma extraídas as vinte e três variáveis da categoria “id”

⁶ “Existem diferentes testes para estimar a normalidade da distribuição dos dados. Por exemplo, no teste de Kolmogorov-Smirnov um resultado não significativo ($p>0,05$) indica normalidade.” Figueiredo Filho et. al (2009, p. 123)

Tabela 17 - Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na Categoria ‘id’, para a amostra de 33 municípios do semiárido pernambucano nos anos de 2001, 2004 e 2010

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Gestão Municipal e Estrutura Local | 1 33 | 1 33 | 1 33 |
| População Total | 0,823** 0,000 33 | 0,796** 0,000 33 | 0,723** 0,000 33 |
| População Urbana | 0,763** 0,000 33 | 0,792** 0,000 33 | 0,724** 0,000 33 |
| Taxa de Urbanização | 0,810** 0,000 33 | 0,965** 0,000 33 | 0,822** 0,000 33 |
| Domicílios - Total | 0,752** 0,000 33 | 0,792** 0,000 33 | 0,731** 0,000 33 |
| Renda Familiar <i>per capita</i> | 0,796** 0,000 33 | 0,841** 0,000 33 | 0,844* 0,000 33 |
| Renda <i>per capita</i> | 0,794** 0,000 33 | 0,856** 0,000 33 | 0,843** 0,000 33 |
| Incidência de Pobreza | -0,695** 0,000 33 | -0,686** 0,000 33 | -0,628** 0,000 33 |
| Percentual de Indigência | -0,743** 0,000 33 | -0,810** 0,000 33 | -0,800** 0,000 33 |
| Percentual de Pobres | -0,742** 0,000 33 | -0,816** 0,000 33 | -0,803** 0,000 33 |
| Alfabetizados e não alfabetizados - Total | 0,756** 0,000 33 | 0,792** 0,000 33 | 0,737** 0,000 33 |
| Alfabetizados – Total | 0,740** 0,000 33 | 0,773** 0,000 33 | 0,723** 0,000 33 |
| Não-Alfabetizados - Total | 0,792** 0,000 33 | 0,833** 0,000 33 | .a .br/>33 |
| Domicílios particulares atendidos por linha telefônica | 0,637** 0,000 33 | 0,661** 0,000 33 | 0,610** 0,000 33 |
| Domicílios particulares permanentes com microcomputador | 0,642** 0,000 31 | 0,674** 0,000 31 | 0,625** 0,000 31 |
| Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d’água | 0,730** 0,000 33 | 0,767** 0,000 33 | 0,706** 0,000 33 |
| Domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial | 0,691** 0,000 32 | 0,735** 0,000 32 | 0,648** 0,000 32 |
| Domicílios atendidos por coleta de lixo | 0,718** 0,000 33 | 0,762** 0,000 33 | 0,702** 0,000 33 |
| Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica | 0,743** 0,000 33 | 0,785** 0,000 33 | 0,721** 0,000 33 |

Continua

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|---|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| Médicos Residentes (por mil hab.) | 0,718** 0,000 33 | .a . 33 | 0,452** 0,008 33 |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM | 0,674** 0,000 33 | .a . 33 | 0,761** 0,000 33 |
| Índice de GINI | 0,060 0,738 33 | .a . 33 | 0,062 0,733 33 |
| Mortalidade Infantil até 5 anos | -0,443** 0,010 33 | -0,510** 0,002 33 | indisponível |
| Mortalidade Infantil até 1 ano | -0,439* 0,011 33 | -0,506** 0,003 33 | -0,027 0,883 33 |
| PIB | 0,710** 0,000 33 | 0,727** 0,000 33 | 0,663** 0,000 33 |
| PIB <i>per capita</i> | 0,346* 0,048 33 | 0,493* 0,004 33 | 0,421* 0,015 33 |
| Criminalidade (homicídios) | 0,708** 0,000 28 | 0,695** 0,000 25 | Indisponível |
| Índice de Desenvolvimento da Educação-IDEB | indisponível | Indisponível | 0,165 0,359 33 |
| Exportações do município | indisponível | Indisponível | .a . 0 |
| Índice de independência das transferências da União | indisponível | Indisponível | 0,594** 0,000 31 |
| Índice de Transparência (estado de Pernambuco) | indisponível | Indisponível | .a . 33 |
| Índice de percepção da corrupção (Brasil em relação ao mundo) | indisponível | Indisponível | .a . 33 |

** Significante a 0,01;

* Significante a 0,05;

a. Não pôde ser calculado pois pelo menos uma das variáveis é constante.

Aplicando-se a classificação de Dancey e Reidy citada por Figueiredo Filho et al. (2009, p.119) à tabela 17, para 2001, obteve-se a seguinte classificação para a força entre a correlação de *gm_el* e as variáveis enquadráveis na categoria id:

Correlação fraca: índice de GINI;

Correlação fraca a moderada: PIB *per capita*;

Correlação moderada: mortalidade infantil até 5 anos e até 1 ano;

Correlação moderada a forte: incidência de pobreza; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios particulares permanentes com microcomputador; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM;

Correlação forte: todas as demais.

O gráfico 1, de dispersão, referente aos dados de 2001 dos 33 municípios, revelou o seguinte comportamento para a correlação gm_el e as variáveis enquadráveis na categoria id:

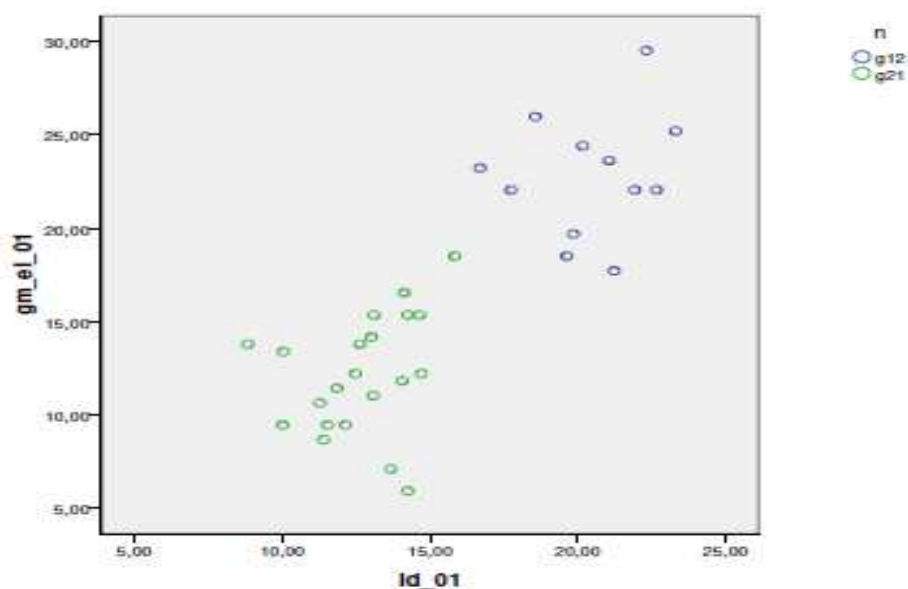


Gráfico 1 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2001

De acordo com o gráfico acima, as correlações classificadas como moderadas a fortes, e fortes, encontradas na tabela 17, se confirmam para as duas categorias de variáveis pelo relativo adensamento verificado, particularmente para o grupo de 21 municípios. Também revela dois grupos com comportamentos nitidamente distintos se considerarmos que a média aritmética, representada pelo encontro dos resultados para gm_el e id forma quatro quadrantes. Nesse sentido, a média aritmética encontrada para gm_el foi de 16,05, e para id, de 15,52. A posição dos resultados na figura, em relação ao encontro das médias confirma a formação desses grupos. Mais adiante, quando forem discutidos os resultados dos boxplots para os três anos, voltaremos a abordar 2001.

Em relação a 2004, a tabela 17 revela os seguintes resultados:

Correlação fraca: não há casos;

Correlação fraca a moderada: não há casos;

Correlação moderada: mortalidade infantil até 5 anos e até 1 ano; PIB *per capita*;

Correlação moderada a forte: incidência de pobreza; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios particulares permanentes com microcomputador; criminalidade (homicídios);

Correlação forte: todas as demais.

As diferenças entre os resultados das correlações residem basicamente na disponibilidade dos dados e grau de atualização, pois ao contrário de 2001, algumas poucas variáveis não foram atualizadas por suas fontes ou não foram processadas para o ano de 2004.

O gráfico 2, de dispersão, para o ano de 2004, revelou o seguinte comportamento para a correlação gm_el e id.

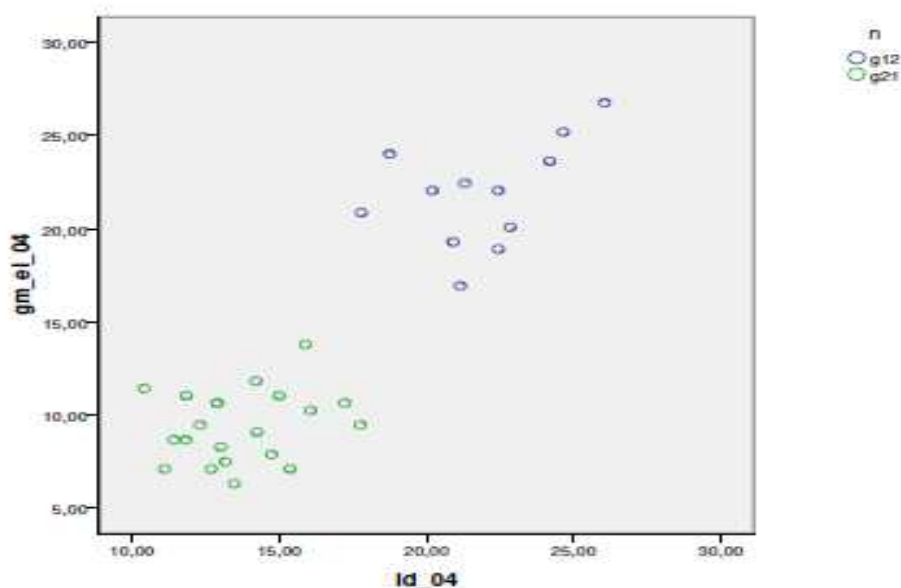


Gráfico 2 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2004

Também revela dois grupos com comportamentos nitidamente distintos se considerarmos que a média aritmética de cada categoria, representada pelo encontro dos resultados para gm_el e id, forma quatro quadrantes.

A média aritmética de 2004, encontrada para gm_el foi de 13,94, e para id, de 16,71. Analisando-se a tabela em referência, percebeu-se para 2004 uma força maior das correlações em comparação a 2001, particularmente para os dados do estrato de 21 municípios. Nota-se também uma dispersão grande, porém menor que em 2011, para o conjunto das trinta e duas variáveis sociais, econômicas e de accountability da categoria id. A posição dos resultados na figura, em relação ao encontro das médias, confirma isso.

Quanto a 2010, para as mesmas correlações, os resultados da tabela 17 foram os seguintes:

Correlação fraca: índice de GINI; mortalidade infantil até 1 ano; criminalidade (homicídios);

Correlação fraca a moderada: não há casos;

Correlação moderada: médicos residentes (por mil habitantes); PIB *per capita*;

Correlação moderada a forte: incidência de pobreza; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios particulares permanentes com microcomputador; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; PIB;

Correlação forte: todas as demais.

Isso não significa, entretanto, que uma variável possa ser influenciada ou influenciar outra, mas que fatores, como os tratados nos capítulos 1 a 3 deste estudo, exercem influência no comportamento do desenvolvimento local, e isso é refletido nas mensurações e, por sua vez, nas correlações encontradas.

O gráfico 3, por sua vez, apresenta uma dispersão maior que a verificada para os anos anteriores, conseqüência da indisponibilidade de dados de algumas variáveis.

A média aritmética encontrada para gm_el foi de 15,49 e para id, de 22,74.

Mesmo com alguns dados tomados de anos próximos, e não de 2010 como seria o ideal, o gráfico revela, além de um razoável adensamento para as correlações entre gm_el e as variáveis sociais, econômicas e de accountability passíveis de integrar a categoria id, que ainda é patente a distância social e econômica entre os dois estratos da amostra, e isso é traduzido pelo comportamento da dispersão. Contudo, entende-se que, tão logo possa o IBGE disponibilizar os dados de 2010, já que se tratam de apurações que acompanham os períodos do censos demográficos, novas correlações sejam calculadas.

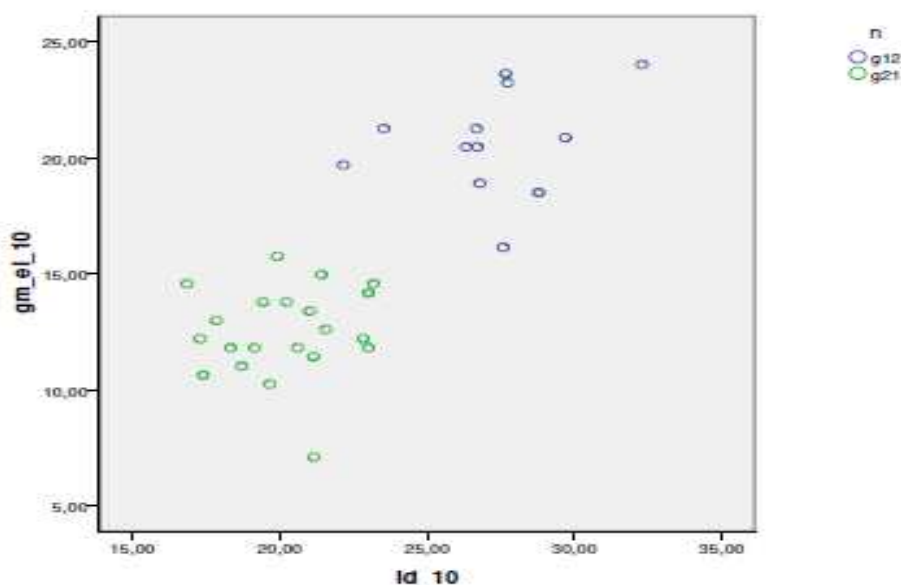


Gráfico 3 - Dispersão da amostra para os 33 municípios, nas categorias gm_el e id para o ano de 2010

A mesma análise foi utilizada para os dois estratos da amostra, com a ressalva de que em amostras ou estratos com uma quantidade de elementos menor que 40 (Teoria do Limite citada por Dancey e Reidy (2005 apud Figueredo Filho et al., 2009), como é o caso, a possibilidade de erro nos resultados das correlações aumenta.

O estrato constituído pelos 12 municípios, apresentou a correlação de Pearson constante da tabela 18, adiante.

Tabela 18 – Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na categoria “id”, para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano com os melhores resultados de PIB e Renda familiar *per capita*, nos anos de 2001, 2004 e 2010

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Gestão Municipal e Estrutura Local | 1 12 | 1 12 | 1 12 |
| População Total | 0,698* 0,012 12 | 0,703* 0,011 12 | 0,524 0,080 12 |
| População Urbana | 0,634* 0,027 12 | 0,680* 0,015 12 | 0,492 0,104 12 |
| Taxa de Urbanização | -0,060 0,852 12 | 0,122 0,705 12 | 0,148 0,647 12 |
| Domicílios – Total | 0,662* 0,019 12 | 0,699* 0,011 12 | 0,474 0,119 12 |
| Renda Familiar <i>per capita</i> | 0,460 0,132 12 | 0,407 0,189 12 | 0,533 0,074 12 |
| Renda <i>per capita</i> | 0,414 0,181 12 | 0,431 0,162 12 | 0,496 0,101 12 |
| Incidência de Pobreza | -0,411 0,184 12 | -0,502 0,096 12 | -0,363 0,246 12 |
| Percentual de Indigência | -0,222 0,489 12 | -0,272 0,393 12 | -0,292 0,358 12 |
| Percentual de Pobres | -0,268 0,400 12 | -0,333 0,290 12 | -0,364 0,245 12 |
| Alfabetizados e não alfabetizados – Total | 0,681* 0,015 12 | 0,701* 0,011 12 | 0,505 0,094 12 |
| Alfabetizados – Total | 0,678* 0,015 12 | 0,694* 0,012 12 | 0,516 0,086 12 |
| Não-Alfabetizados – Total | 0,657* 0,020 12 | 0,690* 0,013 12 | .a .br/>12 |
| Domicílios particulares atendidos por linha telefônica | 0,641* 0,025 12 | 0,673* 0,017 12 | 0,493 0,104 12 |
| Domicílios particulares permanentes com microcomputador | 0,640* 0,025 12 | 0,684* 0,014 12 | 0,508 0,092 12 |
| Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d’água | 0,636* 0,026 12 | 0,672* 0,017 12 | 0,465 0,128 12 |
| Domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial | 0,591 0,043 12 | 0,659* 0,020 12 | 0,330 0,294 12 |
| Domicílios atendidos por coleta de lixo | 0,605* 0,037 12 | 0,675* 0,016 12 | 0,457 0,135 12 |

Continua

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica | 0,649* 0,022 12 | 0,700* 0,011 12 | 0,465 0,127 12 |
| Médicos Residentes (por mil hab.) | 0,321 0,310 12 | .a . 12 | 0,234 0,464 12 |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM | 0,258 0,418 12 | .a . 12 | 0,353 0,260 12 |
| Índice de GINI | 0,193 0,548 12 | .a . 12 | 0,246 0,441 12 |
| Mortalidade Infantil até 5 anos | 0,022 0,945 12 | 0,201 0,531 12 | indisponível |
| Mortalidade Infantil até 1 ano | 0,018 0,956 12 | 0,196 0,543 12 | 0,271 0,395 12 |
| PIB | 0,602* 0,038 12 | 0,623* 0,031 12 | 0,422 0,172 12 |
| PIB <i>per capita</i> | -0,326 0,301 12 | -0,188 0,559 12 | -0,510 0,090 12 |
| Criminalidade (homicídios) | 0,680* 0,015 12 | 0,669* 0,017 12 | 0,049 0,881 12 |
| Índice de Desenvolvimento da Educação-IDEA | indisponível | indisponível | -0,070 0,829 12 |
| Exportações do município | indisponível | indisponível | .a . 0 |
| Índice de independência das transferências da União | indisponível | indisponível | 0,362 0,247 12 |
| Índice de Transparência (estado de Pernambuco) | indisponível | indisponível | .a . 12 |
| Índice de percepção da corrupção (Brasil em relação ao mundo) | indisponível | indisponível | .a . 12 |

** Significante a 0,01;

* Significante a 0,05;

a. Não pôde ser calculado pois pelo menos uma das variáveis é constante.

Usando-se os intervalos de classificação propostos por Dancey e Reidy (2005), complementados pelos outros intervalos sugeridos neste estudo, obteve-se para 2001:

Correlação fraca: percentual de indigência; percentual de pobres; índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM; índice de GINI; mortalidade infantil até 5 anos, e até 1 ano;

Correlação fraca a moderada: médicos residentes; PIB *per capita*;

Correlação moderada: renda familiar; renda *per capita*; incidência de pobreza; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial;

Correlação moderada a forte: todas as demais;

Correlação forte: não há casos;

A média aritmética dos resultados para a categoria gm_el foi de 22,84, e para as variáveis enquadráveis na categoria id foi de 20,43.

Para 2004 os intervalos de classificação para mensurar a força da correlação entre gm_el e as variáveis passíveis de integrar a categoria id foram os seguintes:

Correlação fraca: taxa de urbanização; percentual de indigência; mortalidade infantil até 5 anos, e até 1 ano; e PIB *per capita*;

Correlação fraca a moderada: percentual de pobres;

Correlação moderada: renda familiar *per capita*; renda *per capita*; incidência de pobreza;

Correlação moderada a forte: população urbana; domicílios total; alfabetizados - total; não-alfabetizados - total; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios particulares permanentes com microcomputador; domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; domicílios atendidos por coleta de lixo; PIB; criminalidade (homicídios);

Correlação forte: população total; alfabetizados e não-alfabetizados - total; domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica;

A média aritmética dos resultados para a categoria gm_el foi de 21,85, e para a categoria id foi de 21,89.

Para 2010 a força das correlações entre gm_el e as variáveis da categoria id assim se mostrou:

Correlação fraca: taxa de urbanização; percentual de indigência; médicos residentes (por mil habitantes); índice de GINI; mortalidade infantil até 1 ano; criminalidade (homicídios); índice de desenvolvimento da educação - IDEB;

Correlação fraca a moderada: incidência de pobreza; percentual de pobres; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM; índice de independência das transferências da União;

Correlação moderada: população total; população urbana; domicílios – total; renda familiar *per capita*; renda *per capita*; alfabetizados e não-alfabetizados – total; alfabetizados – total; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água; domicílios atendidos por coleta de lixo; domicílios particulares permanentes atendidos por serviços de iluminação elétrica; PIB; PIB *per capita*;

Correlação moderada a forte: não há casos;

Correlação forte: não há casos;

A média aritmética dos resultados para a categoria gm_el foi de 20,70, e para a categoria id foi de 27,18.

O segundo estrato, constituído por 21 municípios, apresentou, conforme consta da tabela 19 adiante, a seguinte correlação entre gm_el e as variáveis passíveis de integrar a categoria id:

Tabela 19 - Correlações de Pearson entre a categoria “gm_el” e as variáveis sociais, econômicas e de accountability enquadráveis na categoria “id”, para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano com os mais baixos resultados de PIB e Renda familiar *per capita*, nos anos de 2001, 2004 e 2010

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Gestão Municipal e Estrutura Local | 1 21 | 1 21 | 1 21 |
| População Total | 0,138 0,550 21 | -0,201 0,382 21 | 0,191 0,406 21 |
| População Urbana | 0,382 0,087 21 | 0,046 0,842 21 | 0,297 0,191 21 |
| Taxa de Urbanização | 0,325 0,151 21 | 0,138 0,551 21 | 0,165 0,475 21 |
| Domicílios - Total | 0,065 0,779 21 | -0,261 0,254 21 | 0,050 0,831 21 |
| Renda Familiar <i>per capita</i> | 0,031 0,893 21 | -0,099 0,669 21 | 0,129 0,577 21 |
| Renda <i>per capita</i> | -0,028 0,903 21 | -0,126 0,587 21 | 0,061 0,792 21 |
| Incidência de Pobreza | -0,209 0,364 21 | 0,138 0,551 21 | 0,171 0,458 21 |
| Percentual de Indigência | 0,033 0,886 21 | 0,110 0,636 21 | -0,096 0,679 21 |
| Percentual de Pobres | 0,115 0,619 21 | 0,194 0,399 21 | -0,027 0,909 21 |
| Alfabetizados e não alfabetizados - Total | 0,094 0,685 21 | -0,256 0,263 21 | 0,084 0,716 21 |
| Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica | 0,069 0,768 21 | -0,260 0,255 21 | 0,019 0,936 21 |
| Alfabetizados – Total | 0,029 0,902 21 | -0,243 0,288 21 | 0,156 0,501 21 |
| Não-Alfabetizados - Total | 0,138 0,549 21 | -0,200 0,386 21 | .a . . 21 |
| Domicílios particulares atendidos por linha telefônica | 0,315 0,164 21 | 0,292 0,198 21 | 0,158 0,493 21 |
| Domicílios particulares permanentes com microcomputador | 0,183 0,454 19 | 0,084 0,732 19 | 0,392 0,097 19 |
| Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água | 0,426 0,054 21 | 0,254 0,267 21 | 0,075 0,746 21 |
| Domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial | 0,199 0,401 20 | 0,296 0,205 20 | 0,325 0,162 20 |

Continua

| Variáveis | Índice 2001 | Índice 2004 | Índice 2010 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Domicílios atendidos por coleta de lixo | 0,319 0,159 21 | -0,075 0,746 21 | 0,220 0,337 21 |
| Médicos Residentes (por mil hab.) | -0,195 0,397 21 | .a .br/>21 | -0,092 0,693 21 |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM | -0,075 0,746 21 | .a .br/>21 | 0,177 0,443 21 |
| Índice de GINI | 0,031 0,894 21 | .a .br/>21 | 0,019 0,935 21 |
| Mortalidade Infantil até 5 anos | 0,089 0,701 21 | -0,060 0,795 21 | indisponível |
| Mortalidade Infantil até 1 ano | 0,092 0,692 21 | -0,057 0,806 21 | 0,120 0,604 21 |
| PIB | 0,161 0,487 21 | -0,191 0,408 21 | 0,248 0,278 21 |
| PIB <i>per capita</i> | -0,051 0,825 21 | -0,012 0,958 21 | 0,327 0,148 21 |
| Criminalidade (homicídios) | -0,052 0,849 16 | -0,156 0,610 13 | -0,131 0,617 17 |
| Índice de Desenvolvimento da Educação-IDEA | indisponível | indisponível | 0,035 0,879 21 |
| Exportações do município | indisponível | indisponível | .a .br/>0 |
| Índice de independência das transferências da União | indisponível | indisponível | 0,267 0,270 19 |
| Índice de Transparência (estado de Pernambuco) | indisponível | indisponível | .a .br/>21 |
| Índice de percepção da corrupção (Brasil em relação ao mundo) | indisponível | indisponível | .a .br/>21 |

** Significante a 0,01;

* Significante a 0,05;

a. Não pôde ser calculado pois pelo menos uma das variáveis é constante.

De acordo com a classificação por intervalos, proposta por Dancey e Reidy (2005), e complementos deste estudo, sobre a força das correlações de Pearson entre a categoria *gm_el* e as variáveis passíveis de compor o conjunto da categoria *id*, obteve-se, para o estrato de 21 municípios, com base nos dados processados de 2001:

Correlação fraca: população total; domicílios – total; renda familiar *per capita*; renda *per capita*; incidência de pobreza; percentual de indigência; percentual de pobres; alfabetizados e não-alfabetizados – total; domicílios particulares permanentes atendidos por

serviço de iluminação elétrica; alfabetizados – total; não-alfabetizados – total; domicílios particulares permanentes com microcomputador; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; médicos residentes (por mil habitantes); índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM; índice de GINI; mortalidade infantil até 5 anos e até 1 ano; PIB; PIB *per capita*; criminalidade (homicídios);

Correlação fraca a moderada: população urbana; taxa de urbanização; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios atendidos por coleta de lixo;

Correlação moderada: domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água;

Correlação moderada a forte: não há casos;

Correlação forte: não há casos;

A média aritmética para a categoria gm_el foi de 12,17, e para as variáveis passíveis de integrar a categoria id, 12,71.

Para 2004 os resultados da força das correlações entre gm_el e as variáveis passíveis de compor a categoria id, representados pelos intervalos de classificação para mensurá-las, foram os seguintes:

Correlação fraca: todas as variáveis;

Correlação fraca a moderada: não há casos;

Correlação moderada: não há casos;

Correlação moderada a forte: não há casos;

Correlação forte: não há casos;

A média aritmética dos resultados de 2004, para a categoria gm_el foi de 9,41, e para as variáveis enquadráveis na categoria id, foi de 13,74.

Para 2010 a força das correlações entre gm_el e as variáveis classificáveis na categoria id assim se mostrou:

Correlação fraca: População total; população urbana; taxa de urbanização; domicílios – total; renda familiar *per capita*; renda *per capita*; incidência de pobreza; percentual de indigência; percentual de pobres; alfabetizados e não-alfabetizados – total; domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica; alfabetizados – total; domicílios particulares atendidos por linha telefônica; domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d’água; domicílios atendidos por coleta de lixo; mortalidade infantil até 1 ano; PIB; criminalidade (homicídios); índice de desenvolvimento da educação – IDEB; índice de independência das transferências da União;

Correlação fraca a moderada: domicílios particulares permanentes com microcomputador; domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial; PIB *per capita*;

Correlação moderada: não há casos;

Correlação moderada a forte: não há casos;

Correlação forte: não há casos.

A média aritmética dos resultados de 2010 referente ao estrato de 21 municípios, para a categoria gm_el foi de 12,50, e para a categoria id foi de 20,20.

Tabela 20 - Correlações de Pearson entre a categoria de variáveis “gm_el” e as variáveis passíveis de integrar a categoria “id”, para a amostra de 33 municípios, nos anos de 2001, 2004 e 2010

| Categorias de Variáveis | id_2001 ₃₃ | id_2004 ₃₃ | id_2010 ₃₃ |
|--------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| gm_el_2001 ₃₃ | 0,823** 0,000 33 | - | - |
| gm_el_2004 ₃₃ | - | 0,882** 0,000 33 | - |
| gm_el_2010 ₃₃ | - | - | 0,794** 0,000 33 |

** Significante a 0,01.

A tabela 20, por outro lado, mostra que, no conjunto, as categorias gm_el e id apresentam forte correlação de Pearson e significativa importância para a verificação da

qualidade da governança do desenvolvimento local para os três anos, revelando que os problemas com os resultados das correlações, encontrados nos estratos, parecem residir tanto na quantidade de municípios analisada, como na disponibilidade e atualização dos dados.

5.7 RESULTADOS DA QUALIDADE DE GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL, ENCONTRADOS NAS DUAS CATEGORIAS DE VARIÁVEIS PARA OS ANOS DE 2001, 2004 E 2010 PARA A AMOSTRA DE 33 MUNICÍPIOS.

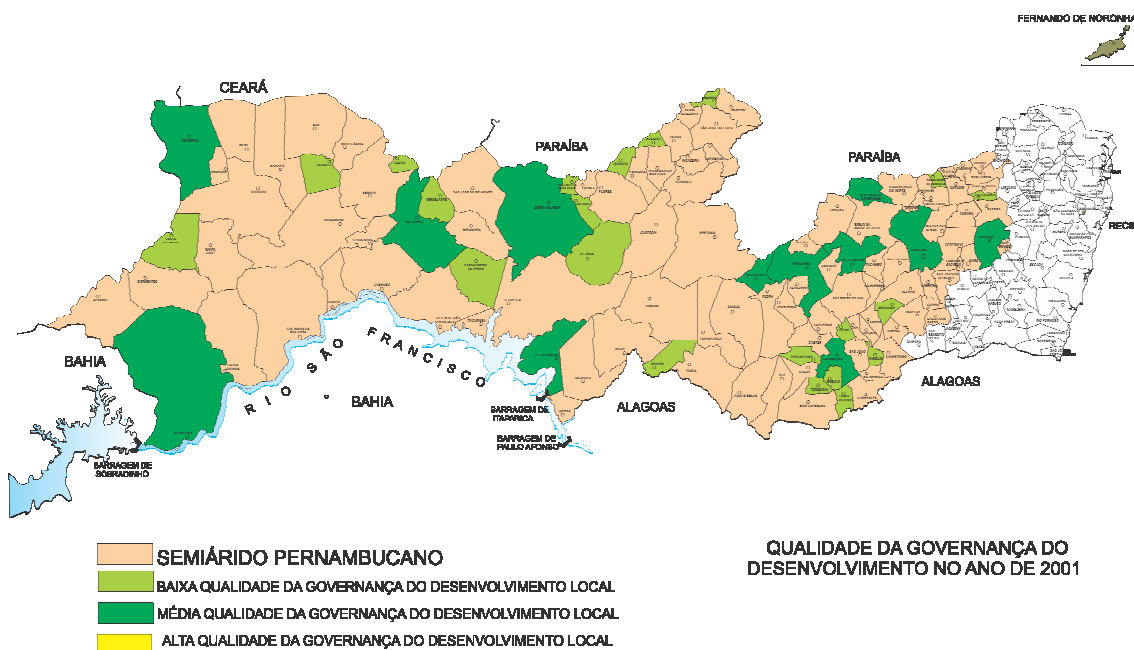
A tabela 21 mostra os resultados consolidados, encontrados para a avaliação da qualidade da governança do desenvolvimento local com base na metodologia proposta por Kaufmann, e o gráfico 4, os resultados da soma das duas categorias de variáveis.

As duas categorias de variáveis adotadas no estudo foram assim rotuladas para facilitar a leitura da tabela: gm_el, para as variáveis de gestão municipal e estrutura local, e id, para as variáveis de influência no desenvolvimento (município, Estado e País) – id.

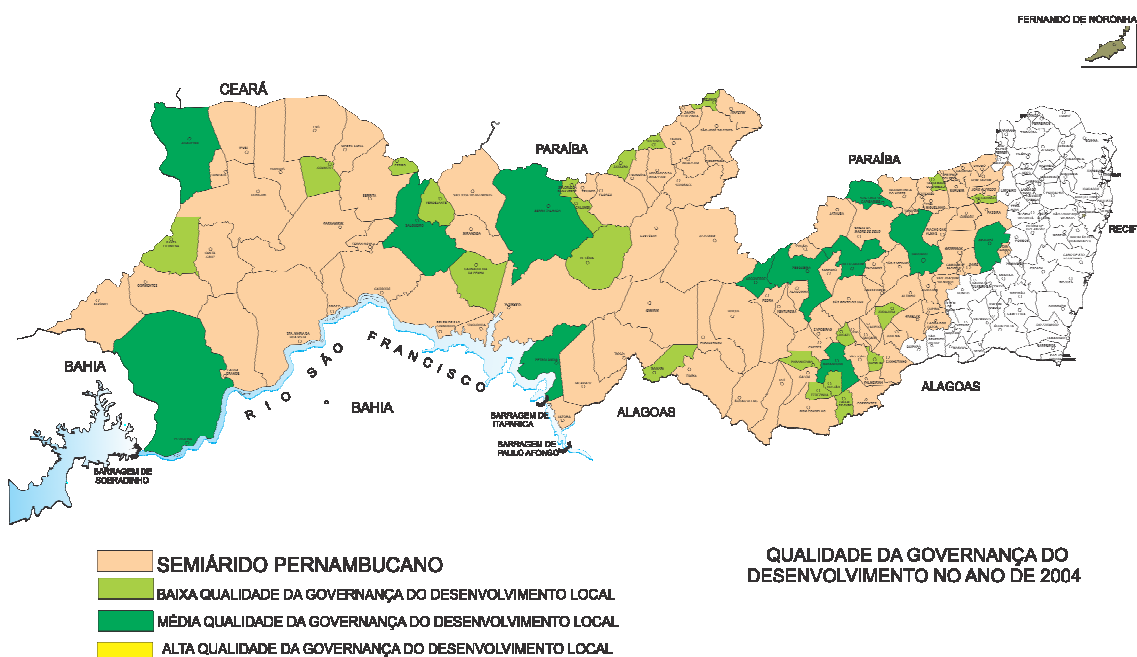
Para a escolha dos 23 variáveis que integraram a categoria “id” pesou o resultado das maiores correlações encontradas. Com exceção de cinco, que foram escolhidas mais pela sua importância em futuras atualizações, que pelos resultados das correlações. São elas: Índice de Gini (item 2.1.18); Exportações do município (item 2.1.19); Independência das transferências da União (item 2.1.20); Índice de Transparência (item 2.1.22) e Índice de percepção da corrupção (item 2.1.23). A taxa de urbanização, que apresentou alta correlação entre gm_el e id, poderia levantar indagações, porém a sua escolha representa o porte urbano do município frente aos demais, associado a uma possível complexidade para a gestão local.

O gráfico 4 utiliza a representação dos dados em linha para possibilitar uma melhor visualização dos resultados. Com isso, fica clara a existência de dois grupos de resultados (12 e 21 municípios) e o comportamento do índice QGDL para os anos de 2001, 2004 e 2010, mesmo sabendo-se que outros modelos poderiam ser até mais apropriados.

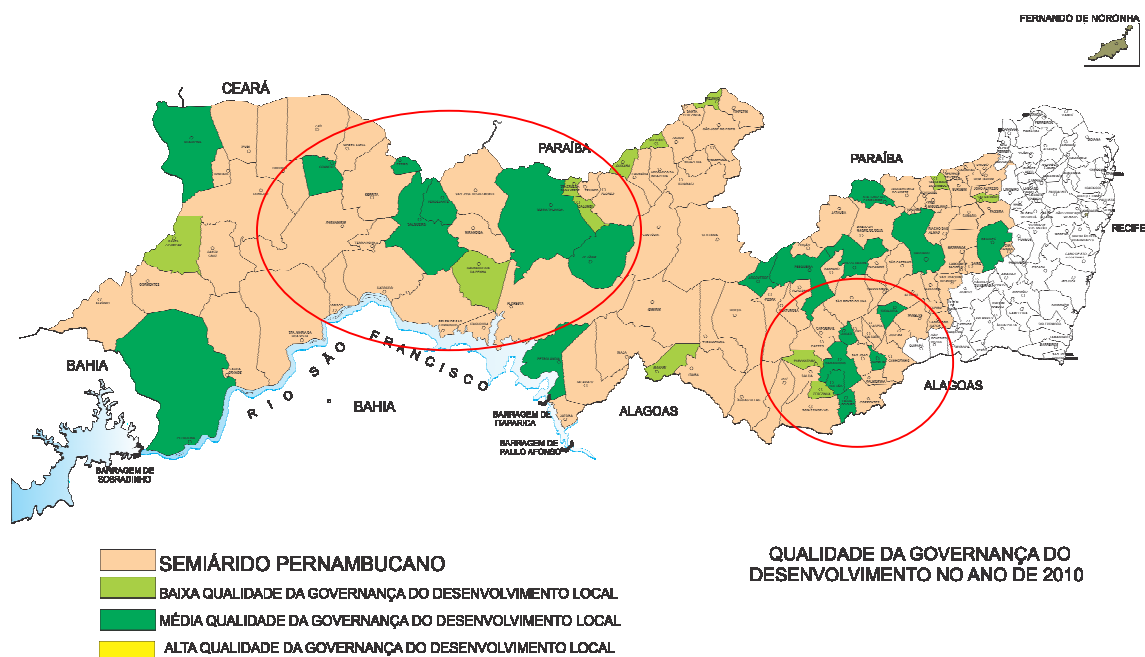
Nos mapas 4 a 6, adiante, encontram-se a representação dos diferentes resultados da qualidade da governança do desenvolvimento local – QGDGDL para cada ano trabalhado na tabela 21, com mudanças verificadas apenas em 2010.



Mapa 4 – Representação dos municípios pernambucanos com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2001



Mapa 5 – Representação dos municípios pernambucanos com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2004



Mapa 6 - Representação dos municípios pernambucanos com baixa, média e alta qualidade da governança do desenvolvimento local em 2010

Analisando-se a posição mais recente para os resultados da tabela 21, referente a 2010, e comparando-a aos resultados dos anos anteriores, observa-se mudanças apenas no estrato formado pelos 21 municípios, com alterações na posição de baixa para média condição na qualidade da governança do desenvolvimento local.

Nesse sentido, os destaques foram Angelim, Betânia, Brejão, Cedro, Granito, Ibirajuba, Jucati, Lagoa do Ouro e Verdejante, cujos resultados foram puxados para cima pela melhora dos indicadores sociais e econômicos, que fez com que a categoria id adquirisse relevância no conjunto dos resultados. A localização de tais mudanças pode ser verificada nos círculos vermelhos do mapa 6.

Por fim, chama-se a atenção para o fato de que a tabela 21 foi construída a partir dos resultados finais encontrados nas tabelas 22 a 27.

Os gráficos 4 a 8, adiante, também são representações dos resultados da tabela 21.

Tabela 21 - Resultados agregados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local (QGDL), por anos do estudo, segundo os municípios do semiárido pernambucano

| Municípios da Amostra | 2001 | | | | 2004 | | | | 2010 | | | |
|------------------------|--------------------|-----------------|--------------|-----------|--------------------|-----------------|--------------|-----------|--------------------|-----------------|-------|-----------|
| | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação |
| Araripina | 23,23 | 16,69 | 39,92 | média | 20,87 | 17,79 | 38,66 | média | 19,69 | 22,18 | 41,87 | média |
| Arcoverde | 22,05 | 22,67 | 44,72 | média | 23,62 | 24,19 | 47,81 | média | 18,50 | 28,81 | 47,31 | média |
| Belo Jardim | 25,98 | 18,57 | 44,55 | média | 22,05 | 20,20 | 42,25 | média | 20,47 | 26,35 | 46,82 | média |
| Caruaru | 25,20 | 23,31 | 48,51 | média | 25,20 | 24,65 | 49,85 | média | 20,87 | 29,72 | 50,59 | média |
| Garanhuns | 23,62 | 21,06 | 44,68 | média | 22,05 | 22,44 | 44,49 | média | 23,62 | 27,69 | 51,31 | média |
| Gravatá | 18,50 | 19,63 | 38,13 | média | 19,29 | 20,90 | 40,19 | média | 18,90 | 26,81 | 45,71 | média |
| Pesqueira | 22,05 | 17,74 | 39,79 | média | 24,02 | 18,75 | 42,77 | média | 21,26 | 23,56 | 44,82 | média |
| Petrolândia | 17,72 | 21,23 | 38,95 | média | 18,90 | 22,45 | 41,35 | média | 16,14 | 27,60 | 43,74 | média |
| Petrolina | 29,53 | 22,32 | 51,85 | média | 26,77 | 26,05 | 52,82 | média | 24,02 | 32,31 | 56,33 | média |
| Salgueiro | 19,69 | 19,85 | 39,54 | média | 16,93 | 21,15 | 38,08 | média | 21,26 | 26,69 | 47,95 | média |
| Santa C. do Capibaribe | 22,05 | 21,93 | 43,98 | média | 20,08 | 22,84 | 42,92 | média | 23,23 | 27,75 | 50,98 | média |
| Serra Talhada | 24,41 | 20,17 | 44,58 | média | 22,44 | 21,31 | 43,75 | média | 20,47 | 26,73 | 47,20 | média |
| Angelim | 18,50 | 15,84 | 34,34 | média | 10,63 | 17,28 | 27,91 | baixa | 14,17 | 23,03 | 37,20 | média |
| Betânia | 15,35 | 13,11 | 28,46 | baixa | 11,81 | 14,25 | 26,06 | baixa | 15,75 | 19,94 | 35,69 | média |
| Brejão | 16,54 | 14,13 | 30,67 | baixa | 7,48 | 13,21 | 20,69 | baixa | 12,60 | 21,58 | 34,18 | média |
| Brejinho | 11,42 | 11,85 | 23,27 | baixa | 10,63 | 12,92 | 23,55 | baixa | 13,78 | 19,46 | 33,24 | baixa |
| Calumbi | 8,66 | 11,40 | 20,06 | baixa | 7,87 | 14,79 | 22,66 | baixa | 7,09 | 21,18 | 28,27 | baixa |
| Carnaubeira da Penha | 13,39 | 10,05 | 23,44 | baixa | 8,66 | 11,47 | 20,13 | baixa | 12,20 | 17,31 | 29,51 | baixa |
| Cedro | 15,35 | 14,25 | 29,60 | baixa | 9,45 | 17,80 | 27,25 | baixa | 14,57 | 23,21 | 37,78 | média |
| Granito | 9,45 | 11,54 | 20,99 | baixa | 11,02 | 15,04 | 26,06 | baixa | 13,39 | 21,04 | 34,43 | média |
| Ibirajuba | 7,09 | 13,67 | 20,76 | baixa | 10,63 | 12,96 | 23,59 | baixa | 12,20 | 22,85 | 35,05 | média |
| Jucati | 14,17 | 13,02 | 27,19 | baixa | 9,06 | 14,29 | 23,35 | baixa | 13,78 | 20,26 | 34,04 | média |
| Lagoa do Ouro | 15,35 | 14,65 | 30,00 | baixa | 10,24 | 16,12 | 26,36 | baixa | 11,81 | 23,01 | 34,82 | média |
| Manari | 13,78 | 8,84 | 22,62 | baixa | 11,42 | 10,47 | 21,89 | baixa | 14,57 | 16,88 | 31,45 | baixa |
| Paranatama | 9,45 | 10,02 | 19,47 | baixa | 7,09 | 11,16 | 18,25 | baixa | 11,81 | 19,16 | 30,97 | baixa |
| Quixaba | 12,20 | 12,48 | 24,68 | baixa | 8,66 | 11,87 | 20,53 | baixa | 12,99 | 17,86 | 30,85 | baixa |

Continua

| Municípios da Amostra | 2001 | | | | 2004 | | | | 2010 | | | |
|-----------------------------------|--------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------------|-----------------|-------|--------------|
| | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação | gm_el ¹ | id ² | Total | Avaliação |
| Salgadinho | 11,81 | 14,06 | 25,87 | baixa | 8,27 | 13,06 | 21,33 | baixa | 11,02 | 18,74 | 29,76 | baixa |
| Santa Cruz da B. Verde | 5,91 | 14,25 | 20,16 | baixa | 7,09 | 15,42 | 22,51 | baixa | 11,81 | 20,63 | 32,44 | baixa |
| Santa Filomena | 10,63 | 11,28 | 21,91 | baixa | 7,09 | 12,74 | 19,83 | baixa | 10,63 | 17,43 | 28,06 | baixa |
| Santa M ^a . do Cambucá | 9,45 | 12,14 | 21,59 | baixa | 6,30 | 13,53 | 19,83 | baixa | 10,24 | 19,68 | 29,92 | baixa |
| Solidão | 13,78 | 12,63 | 26,41 | baixa | 11,02 | 11,89 | 22,91 | baixa | 11,81 | 18,36 | 30,17 | baixa |
| Terezinha | 11,02 | 13,08 | 24,10 | baixa | 9,45 | 12,37 | 21,82 | baixa | 11,42 | 21,16 | 32,58 | baixa |
| Verdejante | 12,20 | 14,71 | 26,91 | baixa | 13,78 | 15,94 | 29,72 | baixa | 14,96 | 21,44 | 36,40 | média |

Nota: tabulação preparada pelo mestrando Manoel Barreiros a partir do processamento de variáveis do IBGE, do IPEA, do CONDEPE-FIDEM e da Associação Contas Abertas.

¹ gm_el – gestão municipal e estrutura local.

² id – influência no desenvolvimento (município, estado e País).

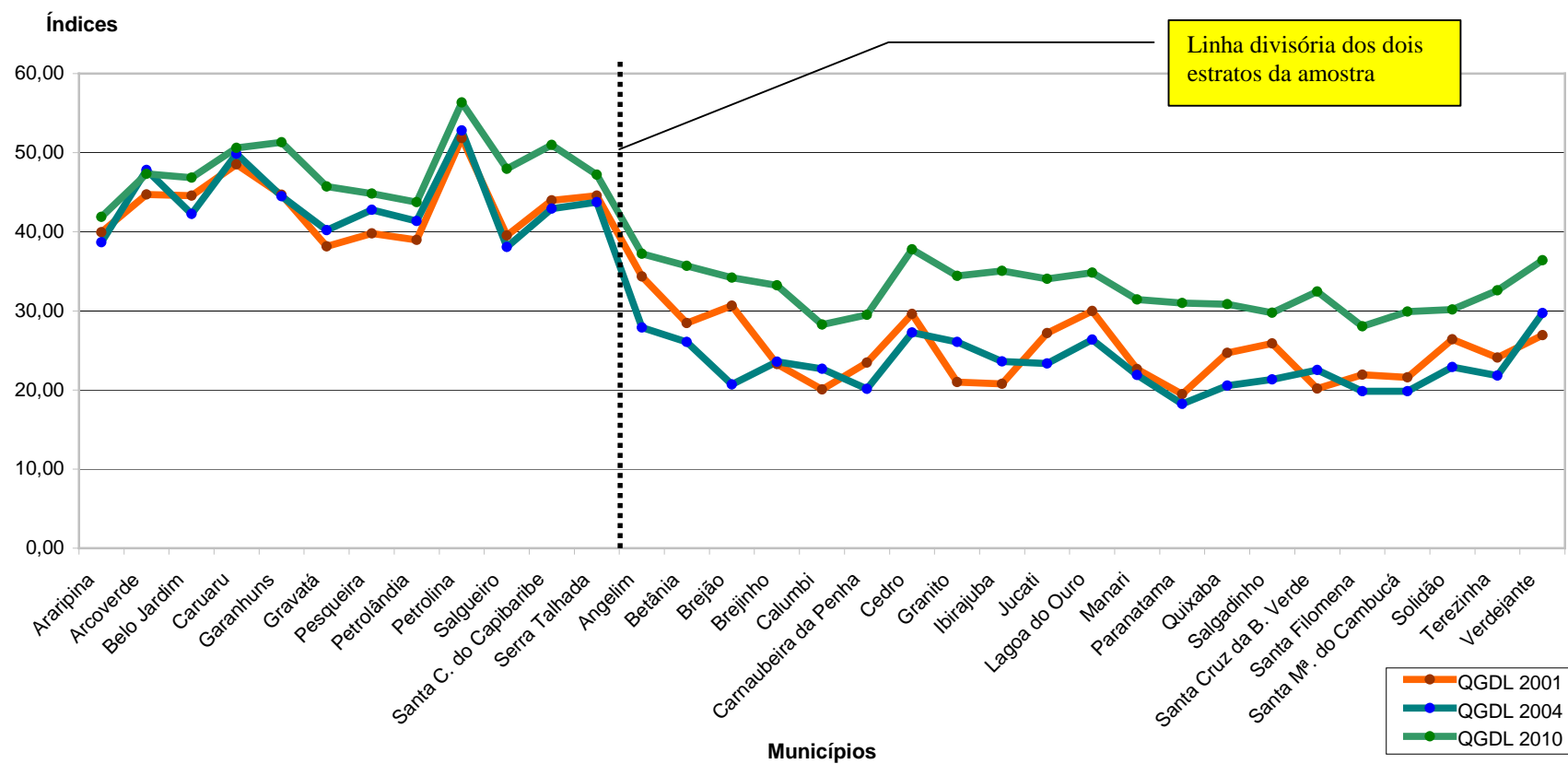


Gráfico 4 – Comportamento dos índices de Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local, da amostra de 33 Municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21

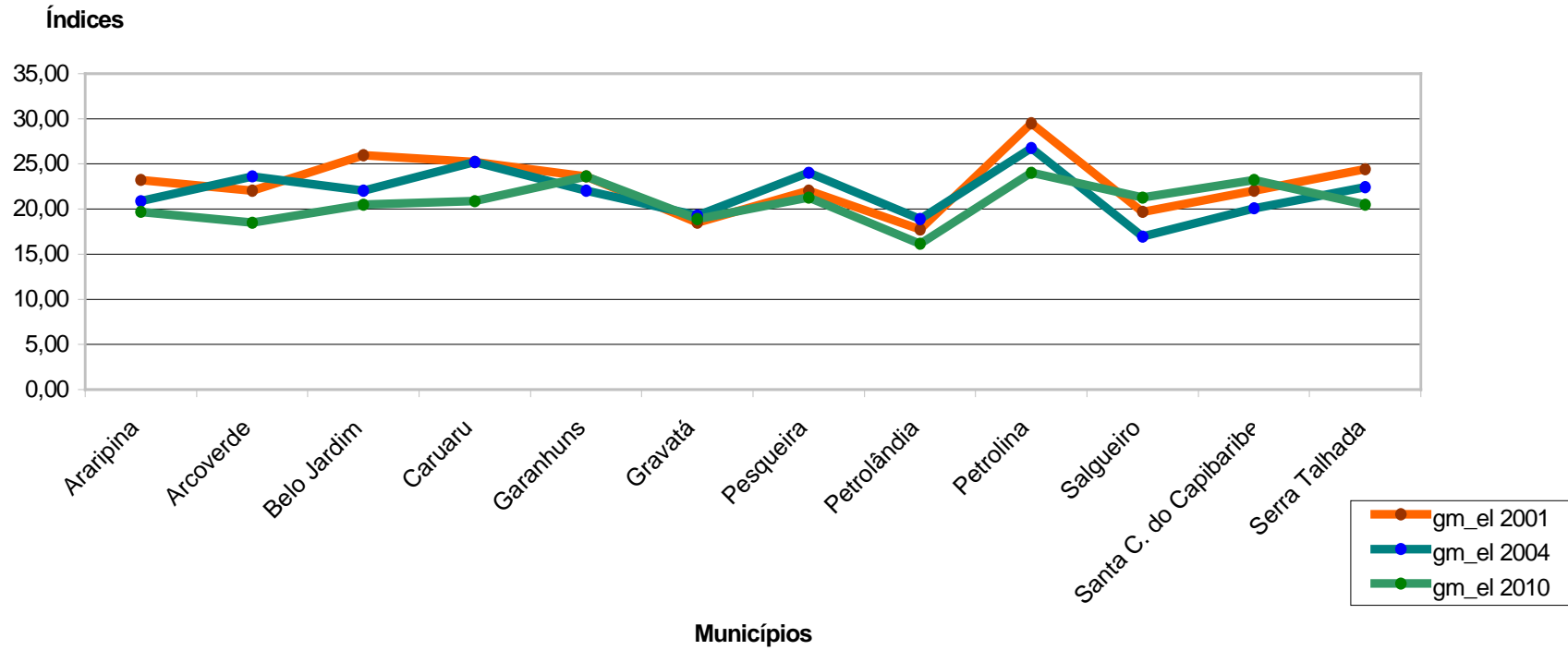


Gráfico 5 – Comportamento da categoria gm_el, do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21

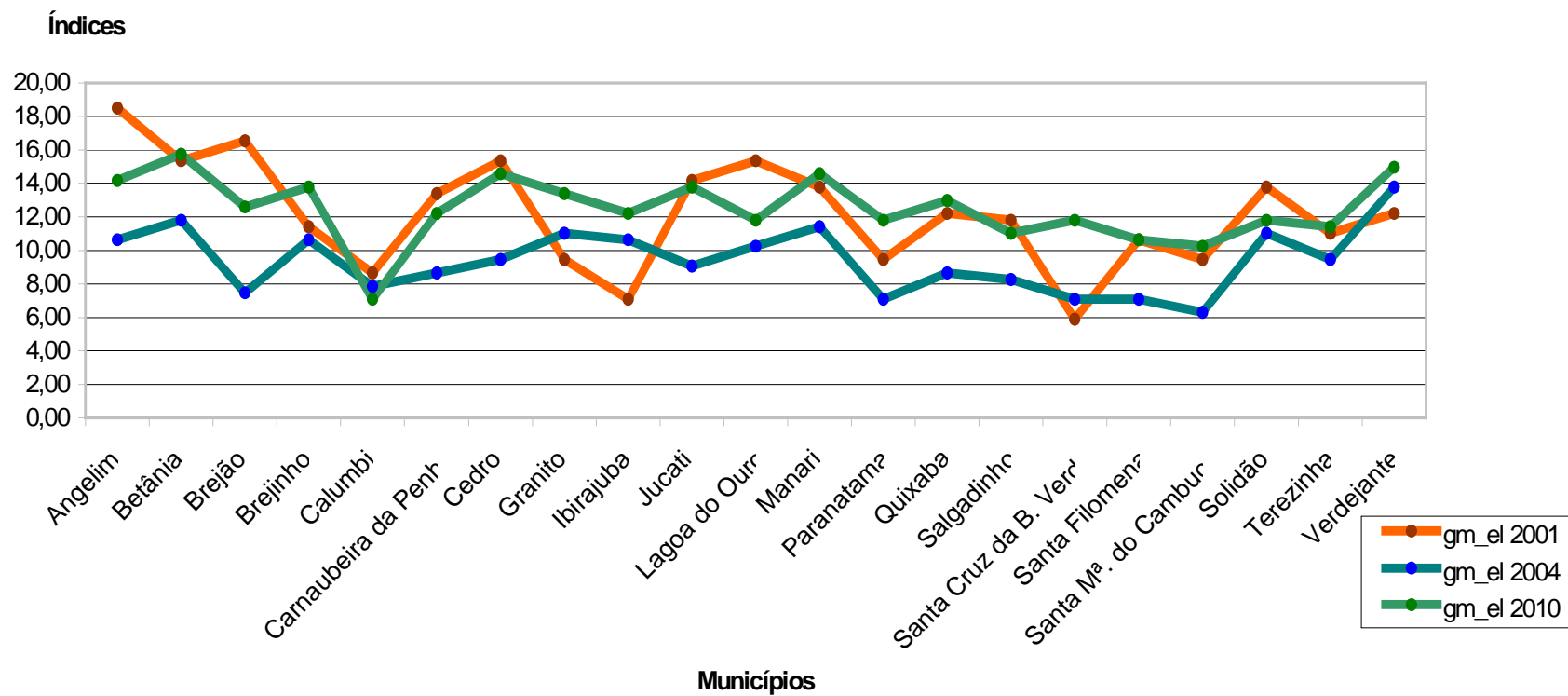


Gráfico 6 – Comportamento da categoria gm_el do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21

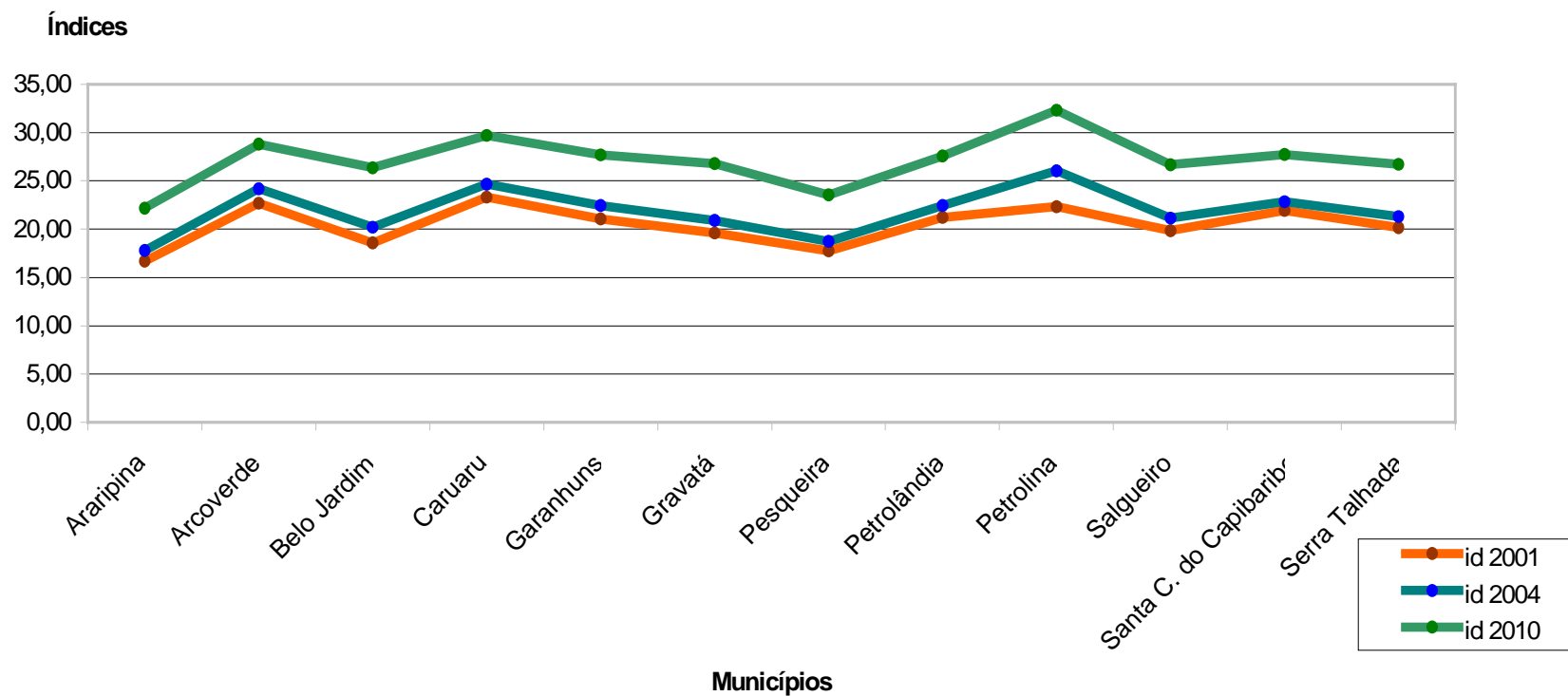


Gráfico 7 – Comportamento da categoria id, do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contido na tabela 21

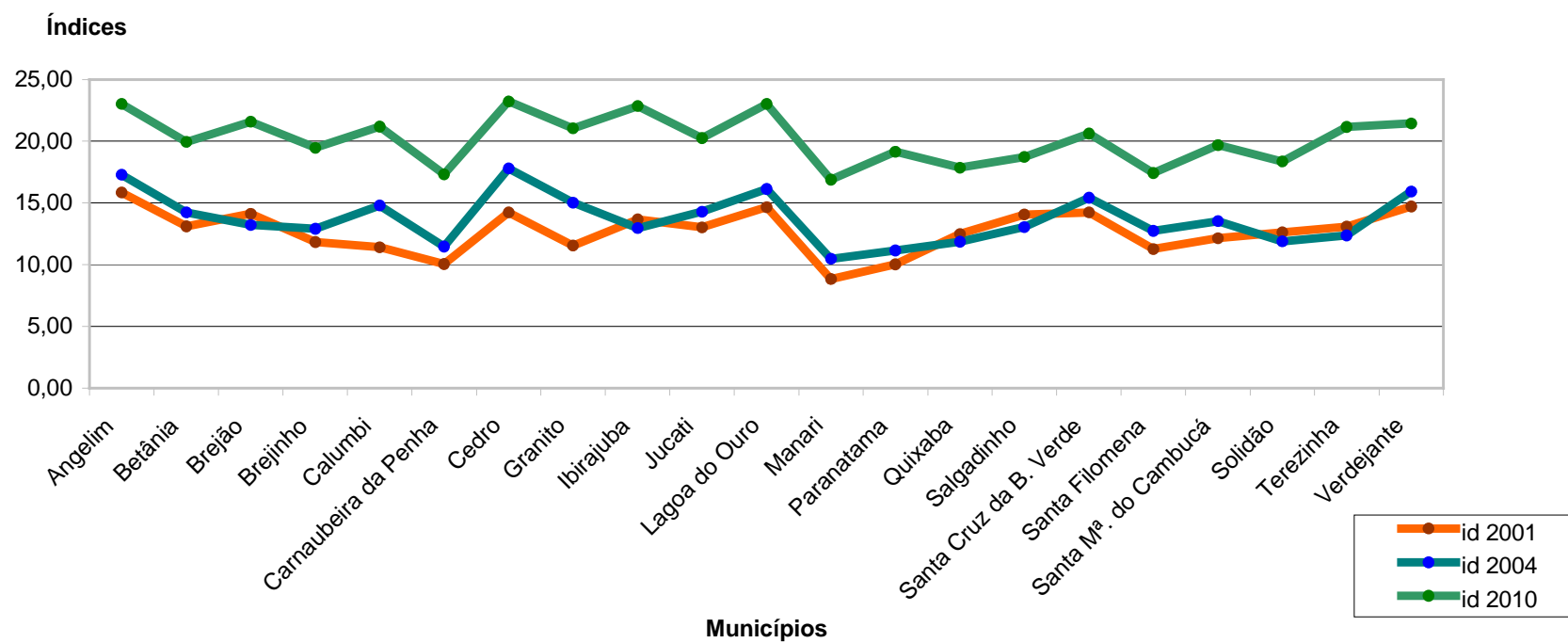


Gráfico 8 – Comportamento da categoria id, do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, nos anos de 2001, 2004 e 2010, contidos na tabela 21

O gráfico 4 representa o resultado de QGDL para cada ano estudado com o detalhe de que ficam claramente caracterizados dois estratos de municípios com diferentes estruturas sociais e poder econômico.

O gráfico 5 mostra o comportamento da categoria gm_el para os três anos considerados na tabela 21, chamando-se atenção que em alguns municípios os resultados de anos mais antigos foram melhores que os de anos mais recentes, como foram os casos de Araripina, Belo Jardim, Petrolina e Serra Talhada. Isso se deve à indisponibilidade do dado para alguns anos, que, por motivos que o IBGE e o IPEA não declinam, não foi apurado.

Comportamento semelhante ao verificado no gráfico 5, também foi observado para alguns municípios na mesma categoria de variável, entre os 21 municípios do estrato que compõe a tabela 21, retratado no gráfico 6.

Em relação à categoria de variável id o comportamento verificado nos anos do estudo para os 12 municípios do estrato da tabela 21, foi o espelhado pelo gráfico 7, com o detalhe de que dados sociais e econômicos para anos mais recentes refletiram posições no comportamento gráfico de uma forma como não aconteceu para os dados sobre gestão municipal e estrutura local – gm_el.

Para os 21 municípios, em relação à mesma categoria de variável, o resultado da tabela 21 está representado pelo gráfico 8.

Para se analisar diferentes informações estatísticas em uma distribuição de dados, como os da tabela 21, tem sido cada vez mais difundida a interpretação dessa distribuição associada com o gráfico Box-and-Whisker, conhecido também, como Box plot. Uma das exigências para um bom Box plot é que a amostra seja de um tamanho que possa se ter uma curva de distribuição normal. De qualquer forma, em que pese o tamanho da nossa amostra (33 municípios), obteve-se resultados interessantes.

E com base nos resultados das categorias de variáveis “gm_el” e “id” da tabela 21, foram elaborados os Box plots relativos aos dados de 2001, 2004 e 2010, representados pelos gráficos 9 a 14.

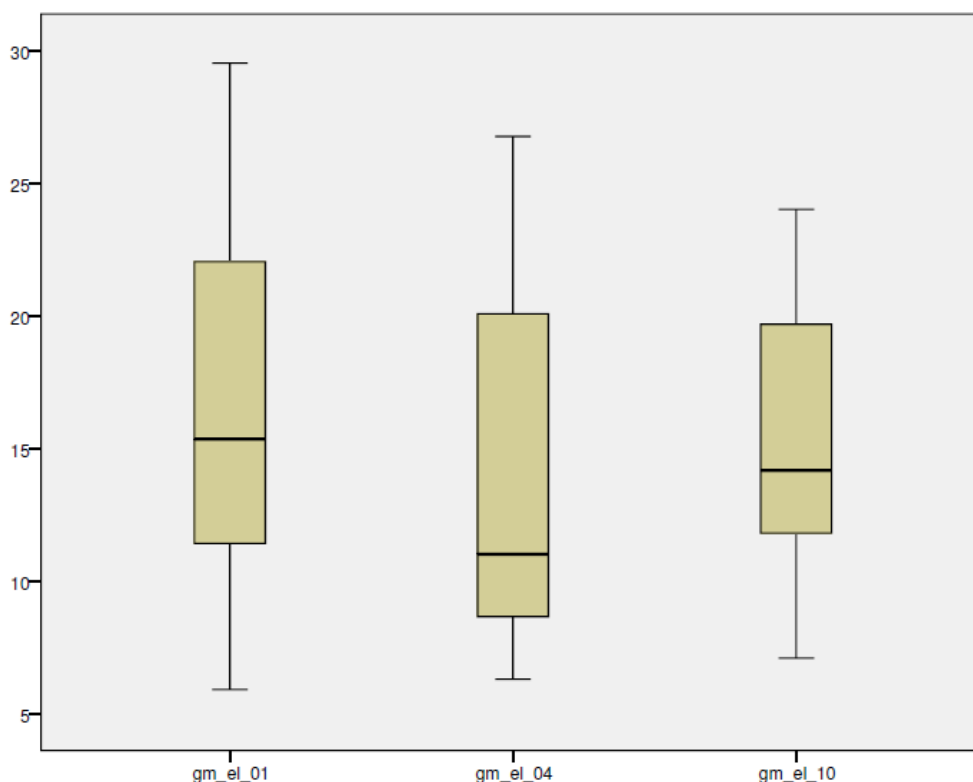


Gráfico 9 - Box plot de “gm_el” para os anos de 2001, 2004 e 2010

Comparando-se os box plots dos três anos, do gráfico 9, verifica-se que a mediana de gm_el de 2001 é maior que a de 2010 e esta, maior que a de 2004. Ou seja, os dados de 2001 são maiores que os de 2010 e estes, que os de 2004. Por outro lado, as maiores dispersões, na ordem decrescente, encontram-se nos dados de 2004, 2001 e 2010 como confirmam os tamanhos interquartílicos das caixas, os tamanhos dos “bigodes”, como são chamados os limites definidos pelos pequenos traços acima e abaixo das caixas, e os resultados da variância. Note-se que a variância total vai diminuindo (melhorando) a medida que nos aproximamos de 2010. Cabe lembrar que esse ano é o que apresenta dados mais completos para gm-el. Ver as tabelas 26 e 27.

Essas dispersões estão relacionadas com a disponibilidade dos dados. Não foram detectados valores acima ou abaixo dos bigodes, significando a inexistência de outliers. Ou seja, no conjunto dos 33 municípios da amostra não há resultados que estejam influenciando radicalmente os demais.

Adiante estão os resultados da média (M), da mediana (m) e da variância (V) de gm_el para cada ano.

| | | | |
|------|-----------|-----------|-------------|
| 2001 | M = 16,05 | m = 15,35 | V = 37,2995 |
| 2004 | M = 13,94 | m = 11,02 | V = 41,9583 |
| 2010 | M = 15,49 | m = 14,17 | V = 20,1686 |

Em relação à categoria id, tem-se o Box plot que se segue:

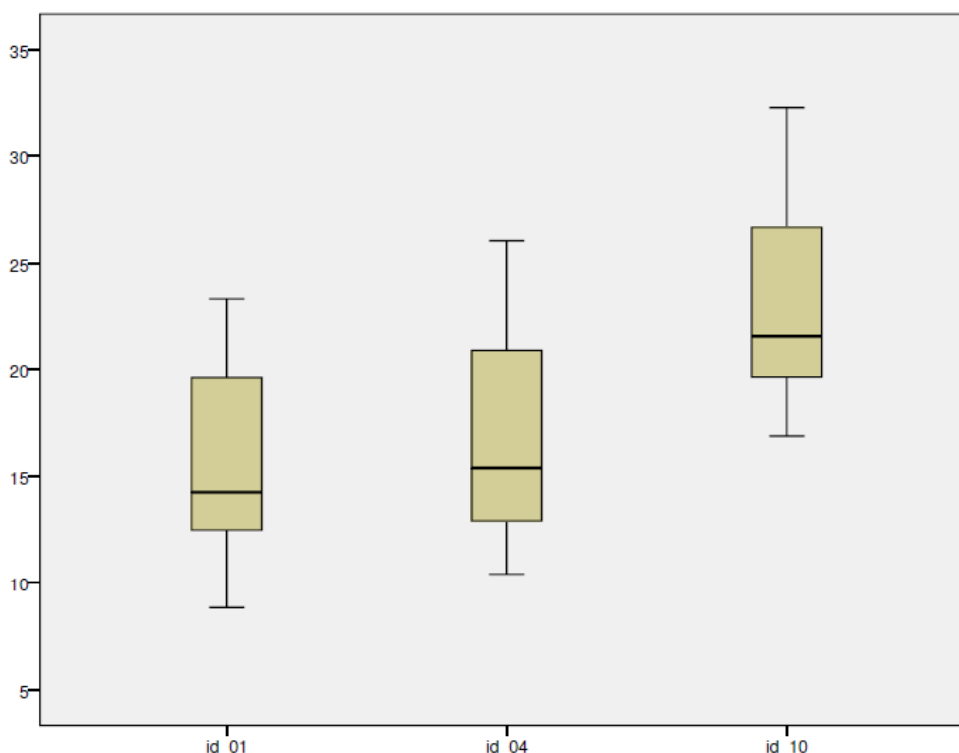


Gráfico 10 – Box plot de “id” para os anos de 2001, 2004 e 2010

Comparativamente aos resultados de gm_el, o Box plot da variável “id” do gráfico 10 revela, no geral, uma variância total, ou dispersão, menor que para gm_el. Também revela que a mediana de 2010 foi maior que a de 2004, e esta, um pouco maior que a de 2001. E isto se explica pela repetição, em 2004, de alguns dos dados de 2001 devido à indisponibilidade de algumas variáveis. Também revela que os dados de 2010 tendem a ser maiores que os de 2004 e estes, maiores que os de 2001 para essa categoria de variáveis. Ademais, as dispersões são praticamente iguais como revelam os tamanhos interquartílicos e dos “bigodes”. Também não houve outliers para a categoria de variáveis id com base no processamento dos resultados da tabela 21.

Adiante estão os resultados da média (M), da mediana (m) e da variância (V) de id para cada ano.

| | | | |
|------|-----------|-----------|-------------|
| 2001 | M = 15,52 | m = 14,25 | V = 17,6127 |
| 2004 | M = 16,71 | m = 15,42 | V = 20,3309 |
| 2010 | M = 22,74 | m = 21,58 | V = 16,4414 |

Na análise do box plot do estrato formado pelos 12 municípios com melhores índices na categoria gm_el para os três anos referenciados, descritos pelo gráfico 11, também não ocorreu outlier. Nota-se, porém, medianas e dispersão (variância) decrescentes a partir de 2001, indicativo de uma melhora qualitativa dos resultados. Também revela, em comparação com o gráfico 9, que naquele resultado a grande variância poderia estar sendo influenciada pela indisponibilidade de alguns dados de gestão municipal dos demais 21 municípios.

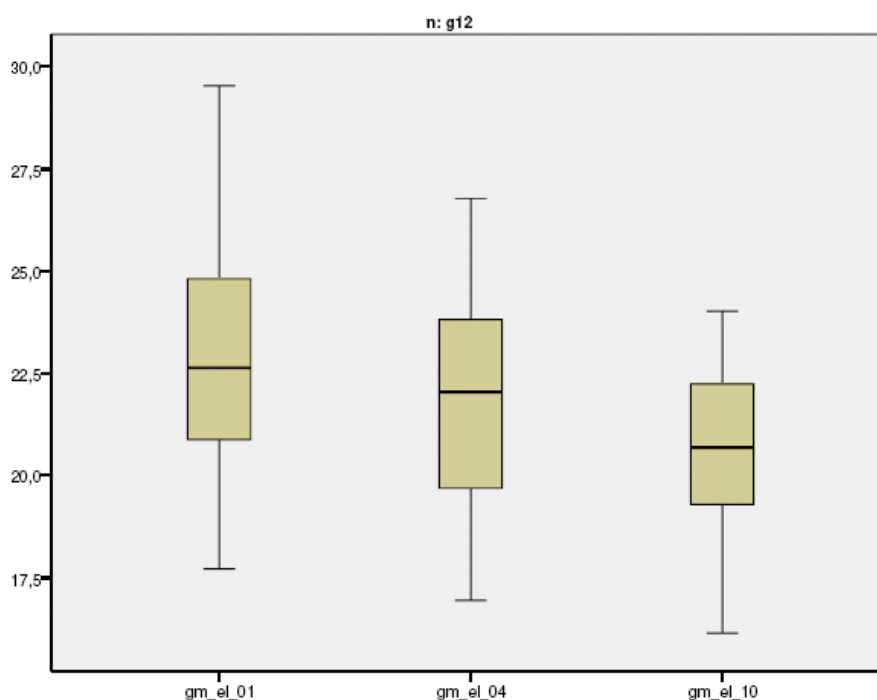


Gráfico 11 – Box plot para “gm_el” do estrato de 12 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010

Para o mesmo grupo de 12 municípios, analisando-se o box plot do gráfico 12 para a categoria id verificou-se a existência de outlier superior em 2010 para os resultados de Petrolina, e inferior para os resultados de Pesqueira e Araripina motivado tanto pelo tamanho da amostra, como pela indisponibilidade do dado. O mesmo gráfico também revela uma

dispersão pequena de resultados nos três anos estudados, conforme se observa do tamanho dos índices interquartílicos e do tamanho dos “bigodes”, mas uma mediana crescente a partir de 2001, denotando um crescimento dos resultados das variáveis agregadas por essa categoria associada com uma maior disponibilidade dos dados.

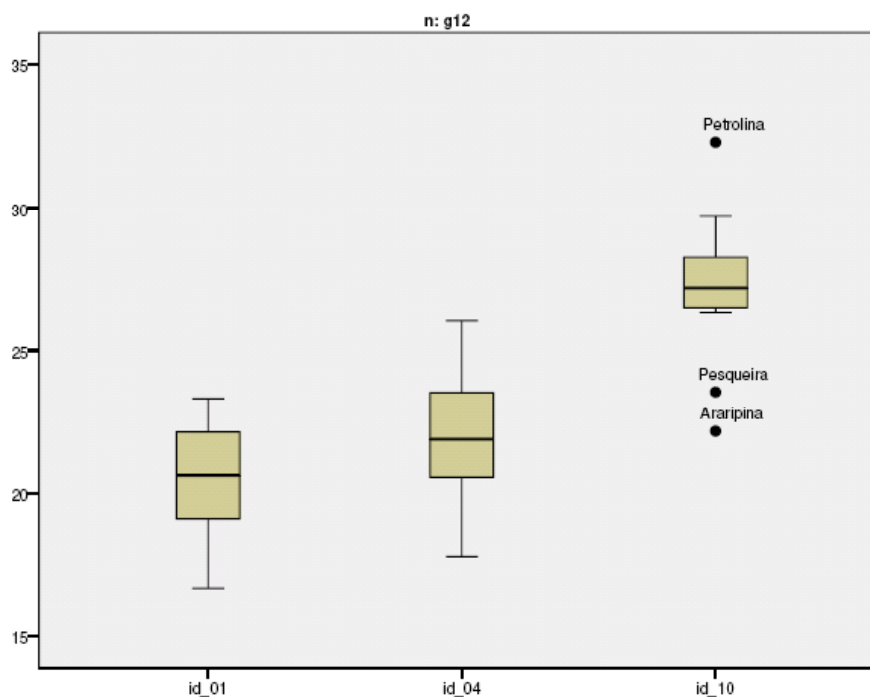


Gráfico 12 – Box plot para “id” do estrato de 12 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010

O gráfico 13, por sua vez, revela que os resultados da categoria gm_el dos 21 municípios, para 2001, apresenta uma mediana e uma dispersão maior (variância) que para os demais anos, conforme revelam os tamanhos dos índices interquartílicos e dos “bigodes” de cada caixa, consequência da indisponibilidade dos dados sobre gestão municipal, situação que vai se invertendo a partir de 2004. Também mostra outlier inferior para o resultado de Calumbi em 2010. A leitura desse resultado associada ao que mostra o gráfico 6, ajuda a entender a questão.

O gráfico 14 representa o box plot da categoria id referente ao estrato de 21 municípios para os mesmos anos até agora tratados. Ele revela uma elevação representativa da mediana apenas para os resultados do ano de 2010. Ou seja, os resultados só se apresentam maiores no último ano do estudo, consequência da atualização. Também mostra dispersões pequenas, representadas tanto pelo tamanho do índice interquartílico, aquele obtido da

diferença entre os extremos da caixa, como dos “bigodes”. Esse resultados também podem ser entendidos com ajuda do gráfico 8, de linha.

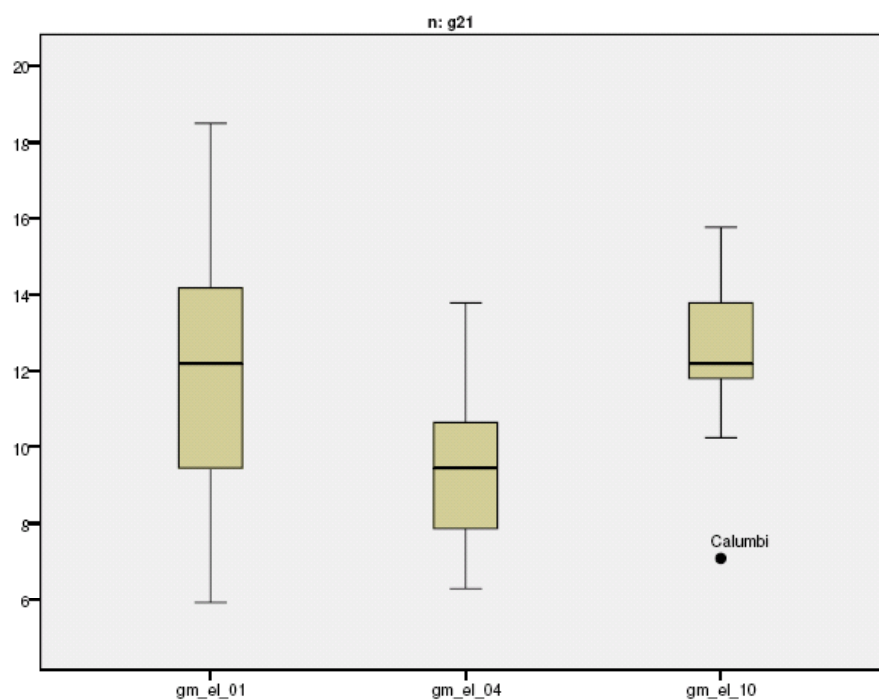


Gráfico 13 – Box plot para” gm_el” do estrato de 21 municípios para os anos de 2001, 2004 e 2010

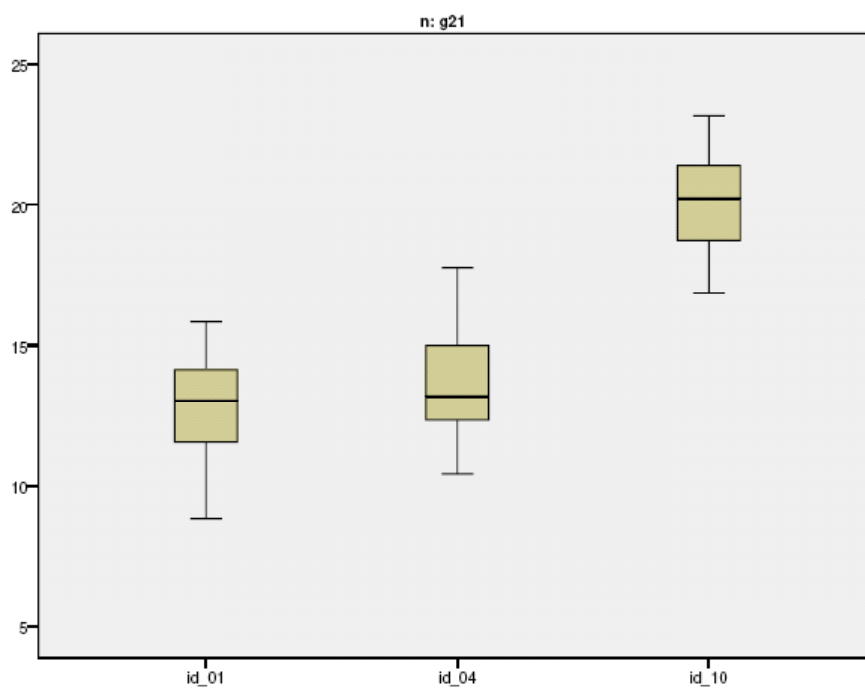


Gráfico 14 - Box plot para id do estrato de 21 municípios, para os anos de 2001, 2004 e 2010

Um outro aspecto do estudo foi a utilização da regressão linear como recurso para se analisar os resultados de QGDL, as correlações e possíveis estimativas, mas antes verificamos o comportamento dos gráficos de frequência para *gm_el* nos três anos. E os histogramas revelaram o que de certa forma era esperado dado o tamanho da amostra (33 municípios): a ausência de uma distribuição normal dos dados. Ver os gráficos 15 a 17.

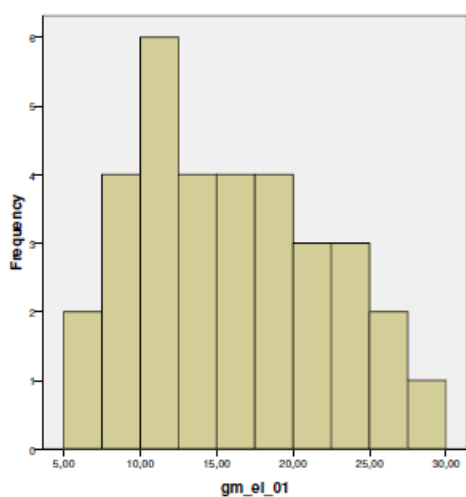


Gráfico 15 – Frequência de *gm_el* para os dados de 2001

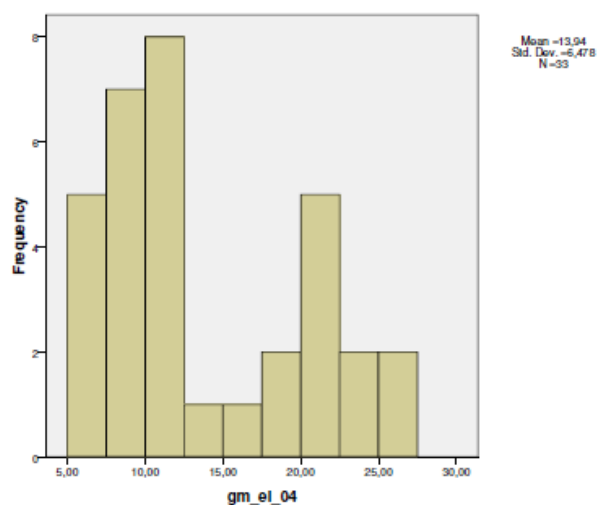


Gráfico 16 – Frequência de *gm_el* para os dados de 2004

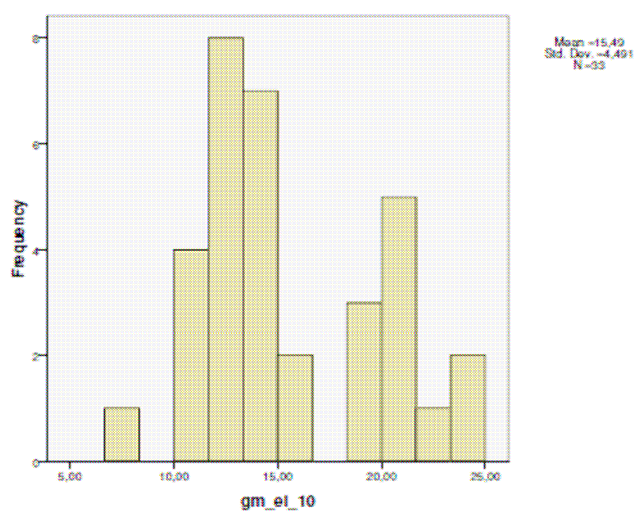


Gráfico 17 – Frequência de *gm_el* para os dados de 2010

As tabulações para todas as análises anteriores requereram o processamento de 14.850 resultados que foram lançados em seis tabelas. Essas tabelas, numeradas de 22 a 27, detalham os resultados das 150 variáveis, distribuídas segundo as categorias gestão municipal e estrutura local - gm_el (127 variáveis) e influência no desenvolvimento – id (23 variáveis). Quanto aos anos apurados, as tabelas 22 e 23 referem-se a 2001. As tabelas 24 e 25, a 2004, e as tabelas 26 e 27, aos dados do ano de 2010.

Os dados de gm_el e id foram escolhidos com base nos referenciais de Kaufmann (2005), e em uma análise preliminar de conteúdo dos bancos de dados do IBGE, porém, se observou que de ano para ano, a partir de 2001, o IBGE, nossa principal fonte de dados, foi alterando significativamente o conteúdo, de forma que dados disponíveis em 2001 não constavam em 2004. Outros, disponibilizados em 2004, foram consequência de replicagens. Ademais, a partir de 2006, a mudança feita pelo IBGE na composição dos dados utilizados na categoria gm_el foi significativa. A questão passou a ser, como uniformizá-los. A solução foi então padronizá-los com base nas informações de 2001 e de 2010, mais completas em relação aos anos intermediários. O que resultou disso foi a repetição de alguns dos dados de 2001 para 2010 e anos intermediários e, o surgimento de lacunas em 2001. Isso teve mais impacto para as apurações de 2004, pois o próprio IBGE utilizou dados mais antigos para esse ano nas apurações qualitativas.

Os dados de id, por sua vez, tiveram como fonte, além do IBGE, o IPEA e o CONDEPE/FIDEM, porém, o maior desafio foi a obtenção de séries temporais desagregadas por municípios, situação suprida pela utilização dos dados mais recentes possíveis para cada ano do estudo, o que de alguma forma tornou o processamento válido como comprovam os gráficos de Box plot dos anos de 2001 e 2010, além dos resultados das correlações calculadas para a amostra de 33 municípios. Apesar disso, a metodologia adaptada a partir do modelo de Kaufmann (2005) se mostrou eficaz para esse tipo de mensuração.

Também vale chamar a atenção para o fato de que as duas categorias apresentam pontuações cujo máximo pode chegar até 127 pontos para gm_el e 115 pontos para id, totalizando 242 pontos. Entretanto, para simplificar o entendimento, convencionou-se matematicamente ajustar cada categoria a 50 pontos como máximo, totalizando assim, os 100 pontos na soma. Isso porém, pode trazer como consequência, a idéia de que as duas categorias estariam com o mesmo peso. Entende-se, contudo, que a conversão, mesmo assim, preserva a

real condição de cada município analisado perante as questões de governança do desenvolvimento local.

Para acessar as tabelas 22 a 27 basta clicar em qualquer um dos links abaixo:

Tabela 22⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2001.

Tabela 23⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2001.

Tabela 24⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2004.

Tabela 25⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2004.

Tabela 26⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2010.

Tabela 27⁷ - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, segundo variáveis selecionadas – 2010.

Um outro desdobramento da análise das tabelas 22 a 27 é a correlação dos seus resultados com os princípios de governança aos quais se refere o Canadá Corps. Tratam-se de seis princípios, citados na figura 1, que foram desdobrados para abrigarem as variáveis trabalhadas nas referidas tabelas segundo os conceitos que os sustentam, os quais foram tratados ao longo dos capítulos 1, 2, 4 e 5, e deram surgimento à figura 2.

⁷ Para leitura e impressão, as seis tabelas estão em arquivos pdf no tamanho A₀ e medem 118 x 84 cm. Para acesso eletrônico basta clicar na palavra sublinhada ou buscar, na Biblioteca Central da UFPE, o CD que acompanha esta Dissertação, ou ainda, articular o autor pelo e-mail: manobelbarreiros2@gmail.com.

Como se sabe, a figura 2 relaciona os itens de cada princípio e nela é possível se identificar a localização do item e do dado respectivo nas tabelas 22 a 27. Essa estrutura de organização, e os respectivos resultados, foram extraídos para compor duas tabelas: 28 e 29.

Esses resultados foram agregados de acordo com os seguintes princípios do Canada Corps (2005): Estado de Direito; Transparência e Accountability; Participação e Equidade; Responsividade; e mais, Tamanho da Cidade; Situação Social; Situação Econômica; e, Situação de Accountability, como forma de incorporar também, o modelo de Kaufmann (2005). A tabela 28⁸ refere-se ao estrato de 12 municípios, e a tabela 29⁸, ao estrato com os outros 21.

As tabelas 28 e 29 foram organizadas de forma a possibilitar uma análise horizontal das variações ocorridas no município, nos anos do estudo, 2001, 2004 e 2010, ou para uma comparação entre municípios, contudo, não servem a uma análise vertical, em razão do processo de agregação, como também, das quantidades de variáveis e pesos diferenciados para cada item, e das diferentes características de cada princípio considerado.

Assim, aplicando-se a leitura horizontal e escolhendo os três municípios com melhores resultados de cada princípio, e seus respectivos anos, obteve-se de cada tabela o seguinte resultado:

Para o estrato de 12 municípios, os maiores destaques da tabela 28 foram:

- **Estado de Direito:** Araripina (2004); Petrolina (2010); Santa Cruz do Capibaribe (2005);
- **Transparência e Accountability:** Santa Cruz do Capibaribe (2010); Belo Jardim (2010); Garanhuns (2010);
- **Participação e Equidade:** Petrolina (2004); Belo Jardim (2004); Arcoverde (2004) e Pesqueira (2004) empatados;
- **Responsividade:** Caruaru (2001); Serra Talhada (2001); Garanhuns (2001), Gravata (2001) e Petrolândia (2001) empatados;

⁸ Para impressão, a tabela 28 está em arquivo pdf no tamanho A₁ e mede 84 x 59 cm, e a tabela 29, também em arquivo pdf, no tamanho A₀ e mede 118 x 84 cm.

- **Tamanho da Cidade:** Santa Cruz do Capibaribe (2010); Arcoverde (2010) e Garanhuns (2010);
- **Situação de Accountability:** todos os municípios em 2010, porém faz-se necessário um levantamento, em vias de realização pela Controladoria Geral do Estado de Pernambuco.

Para o estrato de 21 municípios, os maiores destaques da tabela 29 foram:

- **Estado de Direito:** Quixaba (2010); Angelim (2010), Brejão (2010), Brejinho (2010), Ibirajuba (2010), Jucati (2010) Santa Filomena (2010) e Verdejante (2010) empatados; Betânia (2010), Carnaubeira da Penha (2010); Cedro (2010), Granito (2010), Lagoa do Ouro (2010), Manari (2010), Salgadinho (2010), Santa Maria do Cambucá (2010), Solidão (2010) e Terezinha (2010) empatados;
- **Transparência e Accountability:** Jucati (2010); Manari (2010) e Verdejante (2004);
- **Participação e Equidade:** Angelim (2001); Betânia (2010) e Brejão (2001);
- **Responsividade:** Brejão (2001); Angelim (2001), Cedro (2001) e Lagoa do Ouro (2001) empatados; e Quixaba (2001);
- **Tamanho da Cidade:** Angelim (2010); Cedro (2010) e Lagoa do Ouro (2010);
- **Situação Social:** Angelim (2010); Cedro (2010) e Ibirajuba (2010).
- **Situação Econômica:** Granito (2010); Solidão (2010); Santa Cruz da Baixa Verde (2010);
- **Situação de Accountability:** todos os municípios em 2010, porém faz-se necessário um levantamento, em vias de realização pela Controladoria Geral do Estado de Pernambuco.

Esses resultados demonstram a heterogeneidade de condições locais para o exercício das boas práticas de governança do desenvolvimento local, apontando para uma nova preocupação a ser considerada pelos stakeholders na construção de políticas: a tendência a uma customização das estratégias. Os resultados de cada princípio também revelam quais os fatores mais determinantes dessa qualidade no município estudado.

Tabela 28 - Resultados dos princípios de governança e variáveis agregadas do estrato de 12 municípios do semiárido pernambucano, por anos do estudo

| Princípios de Governança e Variáveis Agregadas | Municípios, Anos do Estudo e Escores de Governança | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----|-----|-----|
| | Araripina | | | Arcoverde | | | Belo Jardim | | | Caruaru | | | Garanhuns | | | Gravatá | | | Pesqueira | | | Petrolândia | | | Petrolina | | | Salgueiro | | | Santa Cruz do Capibaribe | | | Serra Talhada | | | | | |
| | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | 2001 | 2004 | 2010 | | | |
| E s c o r e s (máx. 242 pontos) | 97.30 | 103.90 | 101.00 | 108.10 | 115.70 | 113.40 | 108.70 | 102.60 | 112.50 | 117.60 | 120.80 | 121.40 | 108.40 | 107.60 | 123.80 | 92.10 | 97.10 | 109.70 | 96.90 | 104.20 | 108.30 | 93.80 | 99.70 | 104.50 | 126.30 | 127.90 | 135.30 | 95.70 | 91.70 | 115.40 | 106.40 | 103.50 | 122.90 | 108.40 | 106.00 | 113.60 | | | |
| Estado de Direito ¹ | 1.0 | 11.0 | 3.0 | 2.0 | 2.0 | 3.0 | 2.0 | 2.0 | 3.0 | 2.0 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 2.0 | 4.0 | 1.0 | 1.0 | 4.0 | 4.0 | 2.0 | 3.0 | 3.0 | 2.0 | 2.0 | 5.0 | 4.0 | 5.0 | 3.0 | 1.0 | 2.0 | 1.0 | 2.0 | 5.0 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | | | |
| Transparência e Accountability ² | 2.0 | 1.0 | 7.0 | 2.0 | 2.0 | 6.0 | 2.0 | 1.0 | 10.0 | 3.0 | 6.0 | 4.0 | 2.0 | 5.0 | 10.0 | 2.0 | 4.0 | 3.0 | 2.0 | 6.0 | 7.0 | 0.0 | 1.0 | 5.0 | 3.0 | 5.0 | 7.0 | 2.0 | 2.0 | 6.0 | 2.0 | 2.0 | 12.0 | 2.0 | 4.0 | 4.0 | | | |
| Participação e Equidade ³ | 39.0 | 35.0 | 32.0 | 37.0 | 40.0 | 26.0 | 45.0 | 41.0 | 31.0 | 37.0 | 38.0 | 35.0 | 37.0 | 33.0 | 35.0 | 26.0 | 29.0 | 33.0 | 34.0 | 40.0 | 34.0 | 24.0 | 28.0 | 27.0 | 53.0 | 48.0 | 37.0 | 30.0 | 27.0 | 34.0 | 36.0 | 33.0 | 31.0 | 37.0 | 33.0 | 36.0 | | | |
| Responsividade ⁴ | 17.0 | 16.0 | 8.0 | 15.0 | 16.0 | 12.0 | 17.0 | 12.0 | 8.0 | 22.0 | 17.0 | 10.0 | 18.0 | 16.0 | 11.0 | 18.0 | 15.0 | 8.0 | 16.0 | 13.0 | 10.0 | 18.0 | 17.0 | 7.0 | 14.0 | 11.0 | 12.0 | 15.0 | 13.0 | 12.0 | 17.0 | 14.0 | 11.0 | 20.0 | 17.0 | 8.0 | | | |
| Tamanho da Cidade ⁵ | 2.4 | 2.4 | 3.0 | 4.5 | 4.5 | 4.6 | 3.7 | 3.7 | 4.0 | 4.3 | 4.3 | 4.4 | 4.4 | 4.4 | 4.5 | 4.1 | 4.1 | 4.5 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 3.9 | 3.9 | 4.0 | 4.8 | 4.8 | 4.9 | 3.5 | 3.5 | 3.9 | | | |
| Situação Social ⁶ | 35.1 | 35.7 | 40.1 | 46.8 | 48.5 | 52.6 | 37.8 | 38.7 | 45.8 | 44.3 | 45.1 | 50.9 | 41.9 | 43.5 | 49.8 | 40.2 | 41.2 | 48.0 | 36.6 | 37.0 | 42.3 | 43.4 | 44.3 | 51.3 | 42.9 | 44.0 | 51.8 | 41.1 | 42.2 | 48.8 | 44.8 | 44.9 | 50.6 | 41.9 | 42.6 | 48.8 | | | |
| Situação Econômica ⁷ | 0.8 | 0.7 | 0.9 | 0.8 | 0.6 | 2.2 | 1.2 | 2.1 | 3.7 | 5.0 | 5.3 | 6.1 | 2.1 | 1.6 | 2.5 | 0.8 | 0.7 | 2.2 | 0.7 | 0.5 | 1.4 | 1.8 | 1.7 | 1.6 | 4.6 | 10.0 | 11.8 | 0.7 | 0.5 | 1.6 | 0.8 | 0.7 | 1.4 | 1.0 | 0.8 | 1.9 | | | |
| Situação de Accountability ⁸ | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 | 0.0 | 2.1 | 7.0 |

Fonte: Tabelas 22, 24 e 26 do presente estudo.

Cada um dos "Princípios de Governança" definidos pelo Canada Corps, seguiu a orientação da Figura 2 deste estudo, abaixo detalhada:

¹ Máximo de 5 pontos. Inclui os itens: Acesso a justiça (1.5.1) e Acesso a segurança pública (1.5.2).

² Máximo de 17 pontos. Inclui os itens: Condições dos serviços públicos essenciais oferecidos (1.7); Tecnologia da Informação (1.8.1); Comunicação com o público (1.8.2); e, Inclusão digital (1.9).

³ Máximo de 77 pontos. Inclui os itens: Descentralização e Desconcentração Administrativa (1.3); Políticas e Programas Habitacionais (1.4.1); Programas para Geração de Trabalho e Renda (1.4.2); Equipamentos Culturais e de Lazer (1.6.1); e, Comércio (1.6.2).

⁴ Máximo de 28 pontos. Inclui os itens: Instrumentos de planejamento municipal (1.1.1); Instrumentos de gestão urbana (1.1.2); Consórcios intermunicipais (1.2.1); e, Informatização dos dados do serviço público municipal (1.2.2).

⁵ Máximo e 5 pontos. Inclui o item: Taxa de urbanização (2.1.1).

⁶ Máximo de 85 pontos. Inclui os itens: Incidência de pobreza (2.1.2); Renda familiar per capita (2.1.3); Mortalidade infantil (2.1.4); Alfabetizados (2.1.5); Taxa de analfabetismo (2.1.6); Criminalidade (2.1.7); Desenvolvimento da educação (2.1.8); Médicos residentes (2.1.9); Domicílios particulares permanentes atendidos por linha telefônica (2.1.10); Domicílios particulares permanentes com microcomputador (2.1.11); Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água (2.1.12);

Domicílios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial (2.1.13); Domicílios atendidos por coleta de lixo (2.1.14); Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica (2.1.15); PIB per capita (2.1.16);

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (2.1.17); e, Índice de Gini (2.1.18).

⁷ Máximo de 15 pontos. Inclui os itens: Exportações (2.1.19); Índice de Independência das transferências da União (2.1.20); e, Importância Econômica do município no semiárido pernambucano (2.1.21).

⁸ Máximo de 10 pontos. Inclui os itens: Índice de transparência do Estado (2.1.22); e, Índice de percepção da corrupção do País (2.1.23).

Tabela 29 - Resultados dos princípios de governança e variáveis agregadas do estrato de 21 municípios do semiárido pernambucano, por anos do estado

| Princípios de Governança e Variáveis Agregadas | Municípios, Anos do Estado e Escalas de Governança | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|------|------|---------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|--------|------|------|---------------------|------|------|-------|------|------|---------|------|------|---------|------|------|--------|------|------|---------------|------|------|--------|------|------|------------|------|------|---------|------|------|------------|------|------|---------------------------|------|------|----------------|------|------|-----------------------|------|------|---------|------|------|-----------|------|------|------------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | Angelim | | | Betânia | | | Brejão | | | Brejinho | | | Cabubé | | | Carnabeira da Penha | | | Cedra | | | Granito | | | Ibiraçu | | | Jacaré | | | Lagoa do Ouro | | | Manari | | | Paranatama | | | Quixaba | | | Salgadinho | | | Santa Cruz da Baixa Verde | | | Santa Filomena | | | Santa Maria do Cambuá | | | Solidão | | | Terezinha | | | Verdejante | | | | | | | | | |
| Escores (máx. 242 pontos) | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | 2011 | 2014 | 2018 | | | | | | | | | | | | | |
| Estado: Dicitic ¹ | 1,0 | 0,0 | 3,0 | 3,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 | 0,0 | 3,0 | 3,0 | 1,0 | 1,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 1,0 | 0,0 | 2,0 | 2,0 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 0,0 | 3,0 | 1,0 | 0,0 | 2,0 | 2,0 | 1,0 | 4,0 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 1,0 | 0,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 3,0 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transparência e Accountability ² | 1,0 | 2,0 | 4,0 | 1,0 | 2,0 | 5,0 | 0,0 | 3,0 | 5,0 | 1,0 | 1,0 | 3,0 | 5,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 4,0 | 0,0 | 5,0 | 3,0 | 0,0 | 4,0 | 2,0 | 8,0 | 1,0 | 3,0 | 4,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 7,0 | 0,0 | 1,0 | 3,0 | 1,0 | 1,0 | 5,0 | 0,0 | 2,0 | 3,0 | 0,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 3,0 | 0,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 6,0 | 4,0 | 0,0 | 3,0 | 4,0 | 0,0 | 7,0 | 4,0 |
| Participação e Equidade ³ | 31,0 | 22,0 | 22,0 | 25,0 | 23,0 | 27,0 | 25,0 | 11,0 | 17,0 | 18,0 | 16,0 | 20,0 | 11,0 | 14,0 | 12,0 | 24,0 | 13,0 | 20,0 | 22,0 | 18,0 | 24,0 | 12,0 | 17,0 | 22,0 | 10,0 | 18,0 | 20,0 | 24,0 | 15,0 | 17,0 | 22,0 | 18,0 | 17,0 | 22,0 | 24,0 | 22,0 | 11,0 | 12,0 | 20,0 | 15,0 | 14,0 | 12,0 | 19,0 | 17,0 | 19,0 | 7,0 | 14,0 | 20,0 | 18,0 | 13,0 | 16,0 | 17,0 | 9,0 | 17,0 | 20,0 | 16,0 | 17,0 | 16,0 | 15,0 | 20,0 | 23,0 | 21,0 | | | | | | | | |
| Responsividade ⁴ | 14,0 | 3,0 | 7,0 | 10,0 | 4,0 | 4,0 | 15,0 | 5,0 | 7,0 | 9,0 | 7,0 | 7,0 | 10,0 | 4,0 | 4,0 | 8,0 | 5,0 | 5,0 | 14,0 | 5,0 | 7,0 | 7,0 | 5,0 | 6,0 | 11,0 | 5,0 | 7,0 | 14,0 | 5,0 | 7,0 | 14,0 | 5,0 | 7,0 | 10,0 | 4,0 | 6,0 | 12,0 | 5,0 | 6,0 | 13,0 | 6,0 | 12,0 | 11,0 | 2,0 | 4,0 | 8,0 | 3,0 | 7,0 | 7,0 | 3,0 | 5,0 | 7,0 | 5,0 | 6,0 | 12,0 | 5,0 | 7,0 | 7,0 | 10,0 | 5,0 | 8,0 | 9,0 | 4,0 | 10,0 | | | | | | |
| Tamanho da Cidade ⁵ | 2,5 | 2,5 | 3,0 | 1,5 | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 2,3 | 1,4 | 1,4 | 1,9 | 0,5 | 0,5 | 0,8 | 2,6 | 2,6 | 2,9 | 1,3 | 1,3 | 2,3 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,5 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 2,2 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 2,1 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | | | | | | |
| Situação Social ⁶ | 33,9 | 35,1 | 43,0 | 28,8 | 29,4 | 37,0 | 30,6 | 26,4 | 40,2 | 25,5 | 26,0 | 34,6 | 24,8 | 30,6 | 39,7 | 22,5 | 23,7 | 31,7 | 30,1 | 36,2 | 42,8 | 25,2 | 31,2 | 37,9 | 29,7 | 26,1 | 42,7 | 28,7 | 29,6 | 37,8 | 31,5 | 32,9 | 42,8 | 19,4 | 21,1 | 30,5 | 22,2 | 22,7 | 35,7 | 27,1 | 23,7 | 32,2 | 30,7 | 26,4 | 34,3 | 30,8 | 31,4 | 37,2 | 25,2 | 26,5 | 32,0 | 26,9 | 28,0 | 36,5 | 27,8 | 24,1 | 32,5 | 28,5 | 24,9 | 39,2 | 32,5 | 33,2 | 40,8 | | | | | | | |
| Situação Econômica ⁷ | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 1,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | | | |
| Situação de Accountability ⁸ | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | 0,0 | 2,1 | 7,0 | | | | |

Fonte: Tabelas 23, 25 e 27 do presente estudo.

Cada um dos "Princípios de Governança" definidos pelo Canada Corps, seguiu a orientação da Figura 2 deste estudo, abaixo detalhada:

¹ Máximo de 5 pontos. Inclui os itens: Acesso a justiça (1.5.1) e Acesso a segurança pública (1.5.2).

² Máximo de 17 pontos. Inclui os itens: Condições dos serviços públicos essenciais oferecidos (1.7); Tecnologia da Informação (1.8.1); Comunicação com o público (1.8.2); e Inclusão digital (1.9).

³ Máximo de 77 pontos. Inclui os itens: Descentralização e Desconexão Administrativa (1.3); Políticas e Programas Habitacionais (1.4.1); Programas para Geração de Trabalho e Renda (1.4.2); Equipamentos Culturais e de Lazer (1.6.1); e Conselho (1.6.2).

⁴ Máximo de 28 pontos. Inclui os itens: Instrumentos de planejamento municipal (1.1.1); Instrumentos de gestão urbana (1.1.2); Consórcios intermunicipais (1.2.1); e Informatização dos dados do serviço público municipal (1.2.2).

⁵ Máximo de 5 pontos. Inclui o item: Taxa de urbanização (2.1.1).

⁶ Máximo de 85 pontos. Inclui os itens: Incidência de pobreza (2.1.2); Renda familiar per capita (2.1.3); Mortalidade infantil (2.1.4); Alfabetizados (2.1.5); Taxa de analfabetismo (2.1.6); Criminalidade (2.1.7); Desenvolvimento da educação (2.1.8);

Médicos residentes (2.1.9); Domícilios particulares permanentes atendidos por linha telefônica (2.1.10); Domícilios particulares permanentes com microempresas (2.1.11); Domícilios atendidos por rede geral de abastecimento água (2.1.12);

Domícilios atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial (2.1.13); Domícilios particulares permanentes com iluminação elétrica (2.1.14); Domícilios particulares permanentes atendidos por serviço de iluminação elétrica (2.1.15); PIB per capita (2.1.16);

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (2.1.17); e Índice de Gini (2.1.18).

⁷ Máximo de 15 pontos. Inclui os itens: Exportações (2.1.19); Índice de Independência das transferências da União (2.1.20); e Importância Econômica do município no semiárido pernambucano (2.1.21).

⁸ Máximo de 10 pontos. Inclui os itens: Índice de transparência do Estado (2.1.22); e Índice de percepção da corrupção do País (2.1.23).

5.8 RESULTADOS DA ANÁLISE DE PERCEPÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

5.8.1 A metodologia

O capítulo 1 nos mostrou a importância da participação social local como um dos fatores influentes na qualidade da governança, porém, também foi chamada a atenção sobre a influência do meio na percepção que as pessoas possam ter sobre essa qualidade, e como essa percepção é afetada por diferentes variáveis, fato que, segundo Maurseth (2008), exige cuidados especiais, e acrescentamos, metodologias adequadas que possam extrair resultados de um forma sistematizada.

Por sua vez, o item 5.5 deste estudo trabalhou a correlação entre as variáveis utilizadas na mensuração da qualidade da governança do desenvolvimento local e os princípios de governança preconizados pelo Canadá Corps. A Figura 3, adiante, representa a correlação entre os princípios de governança e as categorias de variáveis adotadas nas entrevistas estruturadas.

Com o objetivo de se aquilatar a percepção, e ao mesmo tempo, tentar verificar possíveis fatores determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local, foram realizadas onze entrevistas estruturadas e três semi-estruturadas em vários municípios, envolvendo pessoas do povo, de diferentes classes sociais e ocupações, órgãos públicos e empresas comerciais.

Para a apuração foram elaborados trinta e um aspectos (eventos) caracterizadores da governança. Esses aspectos foram agrupados em sete categorias descritas na teoria sobre o assunto, e apurados pelo método Delphi, descrito no Apêndice A, adiante reproduzidos. No mesmo apêndice também serão encontrados os resultados de cada entrevista estruturada.

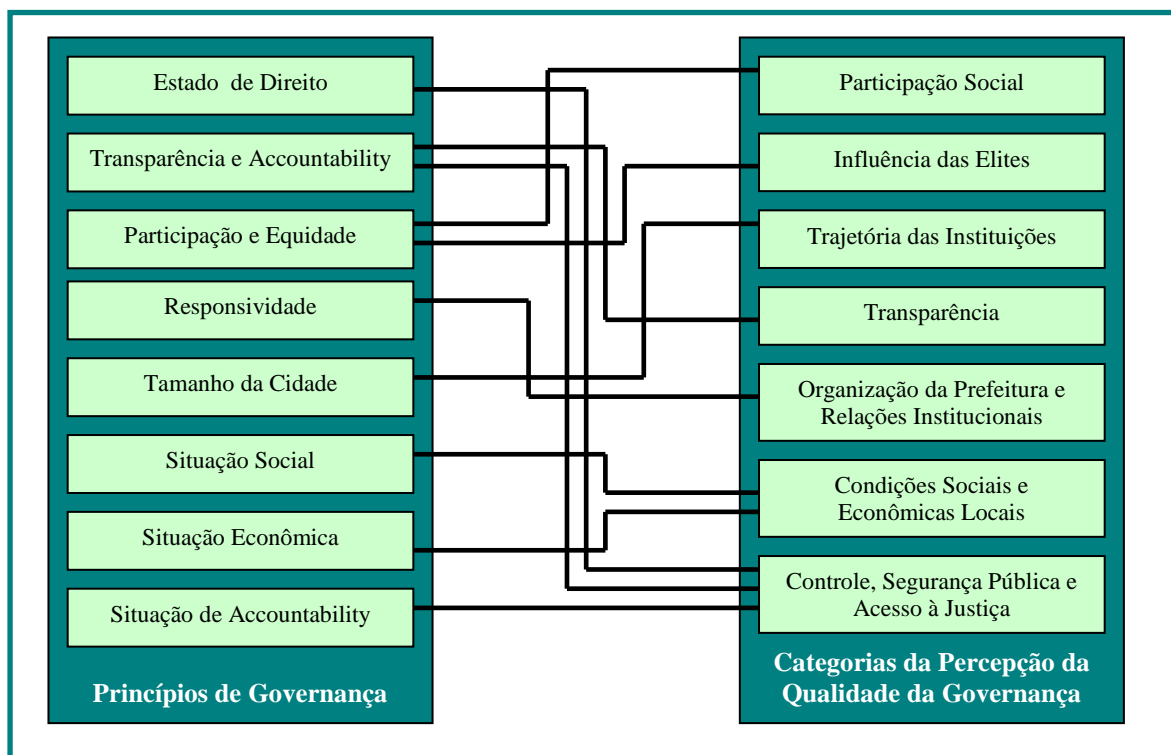


Figura 3 – Relação entre os princípios de governança e as categorias utilizadas para mensurar a percepção da qualidade da governança

a) Participação Social:

- Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais.
- Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida.
- Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões.
- Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las.

b) Influência das elites:

- Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais;
- Influência da classe empresarial nas decisões municipais;
- A renovação partidária tem melhorado as condições do município;
- Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais;

- Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município.

c) Trajetória das instituições:

- Herança histórica do município e de seus líderes influenciam o desenvolvimento local;
- Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais.

d) Transparência:

- Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência);
- Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário);
- Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet.

e) Organização da Prefeitura e relações institucionais:

- A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução;
- Confiança da população no governo local (cultura cívica);
- Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário);
- Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal);
- Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento);
- A Dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais;
- Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura à sociedade local.

f) Condições sociais e econômicas locais:

- O meio social em que se vive influencia na compreensão do desenvolvimento local;
- Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família);
- Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município;

- Uma boa qualidade da educação escolar do município;
- Uma satisfatória qualidade da segurança à população;
- Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação;
- Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas;
- O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal.

g) Controle, segurança pública e acesso à justiça:

- Uma satisfatória condição de segurança local;
- Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais.

Após realizadas as tabulações foi gerada uma tabela consolidada, a tabela 30. Essa tabela indicou na opinião dos entrevistados, que aspecto e que categoria tem precedência sobre os demais, possibilitando, assim, uma melhor interpretação sobre quais fatores, sob a ótica popular, poderiam ser determinantes da qualidade da governança do desenvolvimento local, propiciando assim, condições a uma análise qualitativa dos resultados das tabelas 22 a 29, muito embora essas apenas representem uma fotografia, um referencial numérico, da situação da governança do desenvolvimento local no momento da pesquisa.

Dessa forma, uma pertinência alta significa que para os segmentos sociais aquele determinado aspecto é o mais importante para a qualidade da governança do desenvolvimento, e uma probabilidade alta, que aquela foi a situação encontrada no momento da apuração.

A teoria já havia mostrado que a participação social, representada pelos conselhos municipais; a influência das elites, representada pela influência da classe empresarial; a herança histórica do município, representada pela história das instituições; a transparência, representada pelo facilidade do acesso público, por meio eletrônico, às transações da gestão municipal; a organização administrativa, representada pela eficiência organizacional; o nível de desenvolvimento social, representado pelos resultados das ações de combate à pobreza; e a accountability, representada pelo controle exercido pelos órgãos de fiscalização das contas públicas, parecem ser alguns dos principais fatores determinantes da qualidade da governança,

porém, em termos gerais, como essas percepções poderiam ser estratificadas. O trabalho de campo destinou-se, então, a isso.

Quanto à dinâmica adotada na entrevista, após passada algumas explicações e orientações, era o aspecto lido e em seguida perguntado: qual a probabilidade desse evento ocorrer ou estar ocorrendo em sua cidade. Na seqüência, era perguntado o grau de pertinência do evento lido para a governança do desenvolvimento, e finalmente, qual a nota que ele se atribuía como conhecedor do assunto narrado. Ao final, toda a entrevista era relida antes de ser finalmente assinada.

5.8.2 Os resultados

Para fins de demonstração escolheu-se dois aspectos de cada categoria. Esses resultados, agregando todas as onze entrevistas estruturadas, levaram em consideração o constatado pelos entrevistados (maiores probabilidades de ocorrência) e o por eles entendido como o mais importante para uma governança com qualidade. Nesse sentido, as apurações, segundo cada categoria, revelaram que:

a) Participação Social:

Maiores probabilidades (situação verificada):

- Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida (96,09 %).
- Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais (82,95 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

- Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las (Nota 2,35).
- Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais (Nota 2,34).

b) Influência das elites:**Maiores probabilidades (situação verificada):**

- Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais (90,59 %).
- Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais (85,09 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

- Influência da classe empresarial nas decisões municipais (Nota 2,60).
- Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais (Nota 2,56).

c) Trajetória das instituições:**Maiores probabilidades (situação verificada):**

- Herança histórica do município e de seus líderes influenciam o desenvolvimento local (91,47 %).
- Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais (67,42 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

Houve convergência.

d) Transparência:**Maiores probabilidades (situação verificada):**

- Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet (82,11 %).
- Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) (78,30 %);

Maiores pertinências (situação desejada)

- Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) (Nota 2,63).

- Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência) (Nota 2,61).

e) Organização da Prefeitura e relações institucionais:

Maiores probabilidades (situação verificada):

- Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) (85,36%).
- Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) (78,72 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

- Confiança da população no governo local (cultura cívica) (Nota 2,72).
- Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura à sociedade local (Nota 2,70).

f) Condições sociais e econômicas locais:

Maiores probabilidades (situação verificada):

- O meio social em que se vive influência na compreensão do desenvolvimento local (87,43 %).
- O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal (75,48 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

- Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas (Nota 2,80).
- Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município (Nota 2,79).

g) Controle, segurança pública e acesso à justiça:

Maiores probabilidades (situação verificada):

- Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais (70,94 %)
- Uma satisfatória condição de segurança local (64,85 %).

Maiores pertinências (situação desejada)

- Uma satisfatória condição de segurança local (Nota 2,68).
- Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais (Nota 2,56).

Quanto aos resultados dos 31 itens que compuseram o levantamento, a situação verificada está estampada na tabela 30.

Essa tabela revela como os Conselhos Municipais adquiriram um papel relevante na vida comunitária das cidades, não apenas por tratar-se de um fórum democrático de discussões e busca de consensos, mas pela relevância de seus temas, o que, de certa forma mostra como a sua consideração entre as variáveis de gestão municipal foi uma decisão acertada.

A história das instituições, ponto importante do cotidiano das cidades, também foi outra constatação relevante, o que reforça as idéias de Putnam (2000) sobre o papel das instituições na trajetória de uma comunidade.

Ademais, a legitimação das decisões dos Conselhos Municipais pelas autoridades do legislativo e do Executivo, as condições sociais em que vivem as pessoas, a boa relação entre o município, o estado e a União, a influência dos representantes sindicais e donos de terras, a influência da classe empresarial nas decisões municipais, a organização social local e a participação da população no planejamento, além da disponibilização eletrônica de informações sobre o município de forma que o acesso seja fácil, e por fim, a renovação partidária local, tanto do Executivo como do Legislativo, estão entre os dez mais importantes aspectos lembrados pela população local.

Por sua vez, o desejo da população, materializado pelos resultados da pertinência, revelam como os dez aspectos mais significativos para a qualidade da governança do desenvolvimento local: uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas, pois a ampliação da estrutura econômica é sinônimo de emprego; uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município; confiança da população no governo local (cultura cívica); Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação; Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura à sociedade

local.; Uma satisfatória condição de segurança local.; Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal); existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário); uma boa qualidade da educação escolar do município, e por fim, uma satisfatória qualidade da segurança para a população.

Ouvido sobre os principais problemas que afetam a governança local, o representante da administração do município de Gravatá destacou que é **quando a população não consegue participar das decisões**, por sua vez, entre as causas de uma fraca governança, a autoridade local destacou **a falta de sintonia entre as secretarias municipais, particularmente as que cuidam das questões sociais básicas como educação, saúde, habitação e saneamento, porque se apresentam desempenho ruim, afetam a articulação com a sociedade e, por consequência, a confiança do povo na administração.**

Perguntada sobre as maiores dificuldades político-institucionais dos municípios pernambucanos, a representante da Secretaria das Cidades destacou **a falta de quadros qualificados e desta forma, a inexistência de planos de gestão, de projetos estratégicos, particularmente em municípios com pequena estrutura, mais pobres.** Também destacou **a importância dos Conselhos Municipais, particularmente o de desenvolvimento urbano, pela responsabilidade com a política de desenvolvimento urbano, como também o peso que a obrigatoriedade na instituição desses conselhos, exerce sobre a administração local.** Nesse contexto merecem destaque **municípios como Petrolina, Caruaru, Garanhuns e Pesqueira.** Questionada sobre iniciativas que poderiam melhorar a qualidade de vida nos municípios, a Secretaria das Cidades ressaltou que **quando a gente começa a falar de desenvolvimento, [...] a gente tem que olhar para trás e ver o que foi que a gente construiu até agora, o que é que nos somos, qual é o País que nos temos e herdamos. [...]Você ter alguma coisa sustentável significa você apoiar em bases firmes. Como é que você vai fazer uma política sustentável se ela vier apoiada, por exemplo, [...] em cima de política partidária. Ela não se sustenta, por que política partidária muda. O que não muda são os consensos para aquilo que você não abre mão como sendo princípio de desenvolvimento sustentável.** Entre os problemas que poderiam afetar a qualidade da governança do desenvolvimento foram destaque da entrevista, **a educação formal, a saúde, a infraestrutura econômica e a gestão municipal.** A questão da gestão também foi um ponto tocado pelo Secretário de Planejamento de Caruaru, como fator determinante da qualidade da governança.

A representante também ressaltou **a importância que deve ser dada aos Conselhos Municipais, pois esses são instâncias de debates altamente estratégicos para a legitimação das ações locais.** Outro ponto de destaque foi **a relação direta entre pobreza social e fraca governança.** Quanto a uma possível influência das elites nos Conselhos, a representante da Secretaria de Estado das cidades definiu como incipiente pois a influência maior das elites aparece nos grandes programas, embora ache que **as elites, referindo-se às que detém o poder econômico, ainda são muito atrasadas do ponto de vista das boas práticas de responsabilidade da governança.**

Um ponto comum entre os representantes da Secretaria das Cidades e da Secretaria de Planejamento de Caruaru foi a tendência verificada de **os municípios cada vez mais se aproximaram para resolverem problemas comuns, principalmente nas áreas de educação e saúde. Também foi opinião comum, o fortalecimento dos conselhos municipais e a adesão aos conselhos estaduais como o da criança e adolescente, o da mulher, o da merenda escolar.**

Entre as iniciativas para melhoria da qualidade de vida da população em Caruaru, o representante da Secretaria de Planejamento destacou **as conferências realizadas para ouvir a demanda da população, o orçamento participativo e a política em saúde e em educação.** Entende também que **qualquer governo deve priorizar, além da saúde, questões como educação, habitação, merenda escolar, pois aproximará a população da edibilidade. Hoje os conselhos clamam muito pelo orçamento participativo, pela melhoria das condições de saúde, pela melhoria da estruturação do sistema viário. Outra questão considerada importante para a governança é a estrutura de lazer e comunicação, particularmente a internet. Hoje, estamos levando internet gratuita às escolas e à população como forma de atrair negócios e possibilitar melhoria de condições de acesso à informação para o público em geral. E isso só é possível com parcerias. Hoje o caminho é o da parceria com o poder econômico, de forma que a sociedade possa sentir que o poder econômico existe para todos, e isso fortalece a administração, porém o que atrapalha são as divergências políticas.**

Quanto à influências das elites, destaca o representante da Secretaria de Planejamento de Caruaru que esse ainda é muito grande, mas positivamente. Seja na

forma de engajamento em promoções de interesse coletivo ou de campanhas pedidas pela Prefeitura.

Sobre a influência dos municípios vizinhos, em Caruaru isso é muito presente e influi tremendamente na qualidade da governança em razão da presença de pessoas de 62 municípios que orbitam na vida econômica e dependem da estrutura de atendimento social (saúde em particular) do município. Entende também, que a boa governança depende de boas práticas que se iniciam no fator gestão, na modernização da máquina pública, na melhoria do investimento.

Tabela 30 – Percepção dos fatores influentes na qualidade da governança

| Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste PERCEÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano Assunto Estudado: Percepção das Pessoas sobre os fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. Municípios pesquisados: Gravatá, Arcoverde e Caruaru. | | |
|---|--------------------------|--------------------|
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS - Quadro Consolidado | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA |
| Participação Social | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 82,95 | 2,34 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 96,09 | 2,30 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 70,61 | 2,18 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 69,31 | 2,35 |
| Influência das elites | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 85,09 | 2,44 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 84,75 | 2,60 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 70,14 | 2,10 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 90,59 | 2,56 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 82,07 | 2,45 |
| Trajetória das instituições | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 91,47 | 2,59 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 67,42 | 1,86 |
| Transparência | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 76,51 | 2,61 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 78,30 | 2,63 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 82,11 | 2,48 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 62,90 | 2,55 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 72,06 | 2,72 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 78,72 | 2,33 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 85,36 | 2,68 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 52,54 | 2,56 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 76,25 | 2,57 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 61,69 | 2,70 |

Continua

| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS - Quadro Consolidado | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA |
|---|-------------------|-------------|
| Condições sociais e econômicas locais | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 87,43 | 2,62 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 67,93 | 2,43 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 58,82 | 2,79 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 63,69 | 2,61 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 58,81 | 2,61 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 53,77 | 2,71 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 69,68 | 2,80 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 75,48 | 2,26 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 64,85 | 2,68 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 70,94 | 2,56 |

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui desenvolvido teve como objetivo investigar a possibilidade de se medir, quantitativamente, a qualidade da governança do desenvolvimento local, bem como, se identificar possíveis fatores determinantes dessa qualidade e, oferecer elementos que ajudassem a entender as causas de uma forte e uma fraca estrutura de governança.

De posse desse referencial obteve-se como achados deste estudo, primeiro, que a qualidade da governança pode ser quantificável. E mais, que a metodologia pode ser estendida a outros estados com subregiões semiáridas pois as variáveis utilizadas estão disponíveis para todos os municípios do Brasil. Outrossim, os resultados quantitativos da qualidade da governança, diferenciados por estratos da amostra de municípios do semiárido pernambucano, tratados no Capítulo 5, provam que é possível medir essa qualidade e identificar, dentro dos seis princípios do Canadá Corps, quais aspectos fazem a diferença.

Segundo, que a dinâmica social e econômica, o poder polarizador e sua trajetória política, impõem características locais únicas que tornam cada município um exemplar único quanto à qualidade da governança do desenvolvimento local, qualidade essa com velocidades de degradação ou de crescimento variáveis em função, particularmente, da continuidade da ação política e dos aspectos político-partidários locais/estaduais.

Terceiro, mesmo em municípios considerados com poucos recursos sociais ou econômicos, a capacidade e velocidade de resposta aos estímulos para uma boa prática de governança, será diferenciada entre os itens que compõem essa mensuração.

Quarto, fatores como a disposição da comunidade local para se organizar e de seu líder, de estar disposto a enfrentar conflitos, e intelectualmente preparado para um acirrado processo de negociação, aproximam a comunidade da administração municipal, independente do prefeito no poder, fato revelado pela análise das percepções da população local.

Quinto, a influência das elites ainda persiste de uma forma arcaica, porém, tende a ser cada vez mais, apropriada pelas administrações municipais na promoção de iniciativas

voltadas para a solução de problemas sociais e econômicos. Isto contudo, é mais presente nos municípios sócio-economicamente menos frágeis.

É bem verdade que essa forma de atuação proativa das elites, particularmente a política, ainda é uma exceção, e a trajetória da gestão pública brasileira parece explicar, em parte, a sobrevivência de elites políticas que até hoje, em alguns municípios, particularmente naqueles social e economicamente mais frágeis, ainda pressionam pelo patrimonialismo e pela conveniente manutenção da arcaica burocracia. Contudo, isso vem sendo paulatinamente enfraquecido pela pressão decorrente da organização e do aumento da participação social nas decisões via Conselhos Municipais.

Sexto, o engajamento da administração municipal local na implantação e manutenção das condições para uma boa governança do desenvolvimento local via descentralização decisória, materializado pela instalação de Conselhos Municipais, parece decisivo para essa qualidade, pois entre os municípios pesquisados e pesquisa de percepção, essa questão foi a que recebeu o maior realce. Também foi percebido que a questão governança, embora compreendida como importante, ainda não faz parte da agenda de prioridades municipais.

Nesse contexto merece registro o depoimento de alguns secretários municipais e pessoas do povo, para quem, a conquista da confiança da população na administração é uma das questões essenciais para uma boa governança, e os administradores públicos exemplificam isso com ações que vão ao encontro desse desejo popular, embora reconheçam que isso vai depender também, da disposição do próprio administrador, de buscar não apenas processos estratégicos de gestão, mas pessoal qualificado, valorizado e preservado mesmo nas mudanças do prefeito. Mas também, que a administração trabalhe integrada com a comunidade e busque parcerias com a classe empresarial, para subsidiariamente promover melhorias sociais e a expansão das atividades econômicas.

Outrossim, a fraca estrutura social e econômica local e os conflitos partidários são, segundo alguns secretários, questões ressaltadas entre os fatores determinantes da fraca qualidade da governança, porém se bem compreendidos poderão ser superados à medida que a população confie na gestão municipal. Também foi verificada a fragilidade fiscal, traduzida pela grau de dependência das transferências da União, que em alguns municípios mais pobres

chega a alcançar mais de 90 %, conseqüência ainda hoje, da dificuldade de cobrar os impostos constitucionalmente previstos como de sua competência.

São esses alguns dos fatores estampados na “fotografia” tirada deste estudo para comprovar as hipóteses inicialmente estabelecidas, de que as razões do insucesso das estruturas de governança aparentemente residem na ausência de mecanismos de incentivo à organização de sistemas de governança por parte do poder público, na fragilidade institucional das relações do município com o Estado e a União, na fragilidade dos processos de organização social. Mas também, que, mecanismos de incentivo propiciados pela administração municipal para a organização da participação social no processo de governança não interferem na sua qualidade, que o baixo preparo dos líderes comunitários com assento nos Conselhos Municipais, contribui para a baixa efetividade das decisões deliberadas por esses colegiados, e que fatores como educação com qualidade, serviços de saúde com qualidade, acesso à internet, transparência das ações municipais via uso das tecnologias de informação e comunicação e boa estrutura de comunicação e lazer são influentes na qualidade da governança.

Muito apropriadamente lembra Camargo (2003) que a vulnerabilidade do desenvolvimento sustentável, está na “carência de mecanismos de governança, ou seja, de um conjunto de instrumentos que fortaleçam a capacidade de governar e de expandir os instrumentos de gestão, ampliando a eficácia dos resultados e a mobilização dos atores mais estratégicos”.

Nesse sentido cabe ao poder público, particularmente o federal e o estadual, um grande papel que vai na contramão dos que pensam o Estado mais como regulador do que provedor. O papel de contribuir para que as administrações municipais possam dispor da infraestrutura e da capacidade técnica e operacional de oferecer ao cidadão uma administração eficiente, e mais, os meios necessários para que possa ele se sentir parte do processo democrático e assim criar confiança na máquina administrativa. Isso poderia ser materializado, particularmente, pela investimento em infraestrutura de saúde pública, de educação, de saneamento, de telecomunicações e informática, de transportes, e logica e principalmente, na própria estrutura de gestão municipal. Tratam-se de condições básicas para poder se pensar na melhoria dos elementos constituintes da qualidade da governança e da própria gestão pública.

Também assume importância decisiva o papel dos partidos políticos e das organizações sociais locais, duas grandes instituições com complexas responsabilidades, mas que, em alguns municípios, ainda não estão cientes de suas responsabilidades na formação do cidadão político, aparente reflexo das contradições e conflitos político-partidários que ainda permeiam as relações com o poder vigente, decorrente, em parte, da formação das elites políticas locais.

Alcançar essa harmonia é um processo gradativo, estafante para o administrador municipal local, muitas das vezes politicamente desgastante, mas necessário ao desenvolvimento, pois seus efeitos não se farão sentir de imediato, mas certamente contribuirão, no médio e longo prazos, para a construção de uma nova consciência política coletiva, e principalmente, para a formação de uma geração mais preparada para, por meio do exercício de sua cidadania, contribuir na melhoria não apenas dos processos de gestão pública, mas nas condições de um desenvolvimento local sustentável no semiárido, com transparência e imparcialidade.

Significa dizer também, que cada vez mais, se está caminhando para o desenho de políticas e planos customizados, mais próximos da realidade local, onde a questão da governança adquire papel fundamental. Basta ver, por exemplo, que uma das linhas estratégicas do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, trata da questão da governança como uma das condições para a sua exequibilidade.

Fica evidente, também, a viabilidade da extensão da metodologia a outros municípios do semiárido nordestino, pois ela emprega variáveis disponibilizáveis pelo IBGE e pelo IPEA para todos os municípios do País.

Também é constatável a necessidade de se acompanhar a expansão da base de dados das principais fontes desta investigação, de forma que novas variáveis decorrentes da evolução dos aspectos sociais e econômicos possam ser incorporadas ao estudo. Prova disso reside tanto na experiência passada pelo próprio Kaufmann et al. (2005), como na ampliação do banco de dados do IBGE após 2004, sobre dados municipais.

Por fim, ficam evidentes as hipóteses consideradas neste estudo, quanto ao fato de que as estruturas de governança do desenvolvimento local aparentemente são influenciadas: a)

pela ausência de mecanismos, explícitos, a essa organização; b) pela fragilidade institucional das relações do município com o Estado e a União; c) pela fragilidade dos processos de organização social; d) pelo nível de preparo dos representantes das comunidades locais nos Conselhos Municipais, sendo este, fator decisivo para a comunidade ser ouvida e o Conselho efetivamente reconhecido; f) por fatores como educação, saúde, acesso à internet, transparência das ações municipais e boa estrutura de comunicação são influentes na qualidade da governança do desenvolvimento local. Mas não são influenciadas g) pelo fato de que mecanismos de incentivo fiscal ou material propiciados à população, pela administração municipal, possam servir de motivação a uma participação social efetiva, o que leva a concluir que a metodologia deste estudo se constitui instrumento útil para o poder público direcionar suas escolhas estratégicas.

Quanto a outras questões que poderão servir para desdobramentos posteriores do trabalho, entendemos que:

- por sugestão da Controladoria Geral da União em Pernambuco, muitas das informações relacionadas com o funcionamento dos Conselhos Municipais devem ser aferidas localmente, pois foi constatado que dados como paridade e regularidade das reuniões, registrados na base de dados do IBGE, não conferem com a real situação verificada;
- devem ser acrescentados depoimentos de pessoas dos municípios com menores recursos sociais e econômicos, situação que neste trabalho não foi possível por dificuldades de acesso e de tempo;
- merece ser investigada, com o uso da regressão linear como reforço, a relação entre as variáveis que compõem o índice de gestão gm_el deste estudo, com as variáveis sócio-econômicas e outras variáveis políticas acrescentadas, como as mudanças partidárias locais e tempo no poder, de forma a se entender em que medida isso afeta a governança local e, naturalmente, como o resultado de uma variável pode estar influenciando o resultado de outras variáveis, além de se comparar o valor do resultado encontrado no estudo com o obtido da regressão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI Francisco. **Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão.** In Anais do Consad – Conselho Nacional de Secretários de Gestão. São Paulo, Fundap, 2006. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>. Acesso em: 14.fev. 2009.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro. FGV, 2003.

ARATO, Andrew. **Representation, Popular Sovereignty and Accountability.** Lua Nova, nº 55-56, 2002. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=ezqOp5pDdZwC&pg=PA311&lpg=PA311&dq=Representation,+Popular+Sovereignty+and+Accountability&source=bl&ots=-No_7Wc7k&sig=c4F7bMWcc-rktiBmY-8M_kfcMoI&hl=pt-BR&ei=-sd_TY_DCYy_gQffqf3-Bw&as=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCAQ6AewAA#v=onepage&q=Representation%2C%20Popular%20Sovereignty%20and%20Accountability&f=false. Acesso em: 15 mar. 2011.

ARNDT, Christiane et al.. Organization For Economic Co-Operation and Development – OECD / Development Centre. **Uses and Abuses of Governance Indicators.** Paris, France, 2006. OECD Publishing. Disponível em: http://www.governance.unimaas.nl/training_activities/aa/download/Papers/Usesofabusesofgovernanceindicators%5B1%5D.pdf. Acesso em: 04 mar. 2011.

ARRETCHE, Marta T. S.. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n.40, 1999.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras Lições sobre a Sociologia de P. Bourdieu;** tradução de Lucy Magalhães. – Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003, pp. 35, 125.

BRAGA, L. et al.. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público.** Revista do Serviço Público, Ano 59, nº 1, jan/mar 2008. Brasília.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado – caderno nº 01, Brasília, DF/1997. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Brasília, ed. 34, 1998.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, ano 50, nº 4, out-dez 1999 – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

_____. **O modelo estrutural de gerência pública**. Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, v.42, nº 2, p.402, Mar./Abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2009.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21. In TRIGUEIRO, André (Coord.). **meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. P. 307-321.

Canada Corps Knowledge Sharing Kit. **Guide to Key concepts in governance and development**. 2005. Disponível em http://www.international.uwaterloo.ca/student_opportunities/Governance2.pdf ou em <http://www.canadacorps.gc.ca/>. Acesso em: 24 jan. 2010.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Artigo. Revista Política Hoje, Vol. 18 nº 1, 2009. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?q=desvendando%20os%20mist%C3%A9rios%20do%20coeficiente%20de%20correla%C3%A7%C3%A3o%20de%20pearson&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a&source=hp&channel=np>. Acesso em: 01 jul. 2011

GOHN, Maria da Glória . **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica**. São Paulo, Cortez Editora, 2001. (Questões da Nossa Época).

HAMMES, Roque. **Igreja Católica, sindicatos e movimentos sociais**. Universidade de Santa Cruz do Sul/Rio Grande do Sul. EDUNISC, 2003.

HUTHER, Jeffrey; SHAH, Anwar. **Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization**. Social Science Research Network – SSRN. Nov. 1999. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620584 ou em http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128808/huther_and_shah_1998.pdf. Acesso em: 20 jun. 2008.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. **Growth without Governance**. *Economia*, v.3, n.1, p. 169-229, 2002.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002**. The World Bank.(p. 2). (2004 – Revised Version). Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govmatters3_wber.pdf. Acesso em: 04 mar. 2011.

KAUFMANN, Daniel; LEAUTIER, Frannie; MASTRUZZI, Massimo. **Governance and the city: an empirical exploration into global determinants of urban performance**. World Bank Policy Research Working Paper 3712, 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=545723. Acesso em: 15 jun. 2008.

LUBAMBO, Catia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios?** Fundação Joaquim Nabuco, Recife, Ed. do Autor, 2006.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott. WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, p. 3-33, 2003.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança**. Revista do Serviço Público, ano 50, nº 1, jan-mar 1999. – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

MAURSETH, Per Botolf. **Governance Indicators: A guide**. Norwegian Institute of International Affairs. 2008. Disponível em: <http://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Maurseth.pdf>. Acesso em: 04/03/2011.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros** – São Paulo, 2009, 179 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – Versão para discussão**. 2005. Documento de Base 1. Disponível em <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2009

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Tradução do original “Horizontal Accountability and New Poliarquies” de setembro de 1997. Lua Nova, São Paulo, nº 44, p. 27-54.’—‘8/25, (1998-1)

_____. **Horizontal Accountability in New Democracies**. Journal of Democracy. (1998-2).

Organization For Economic Co-Operation and Development – OECD. **Modernising government: the way forward.** Paris: OECD Publishing, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes.** 3ª edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. Reimpressão 1987.

_____. **As Contradições do Ao: Globalização, Nação, Região, Metroçoização.** Pp. 34-35, 2004. Artigo produzido para o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR / Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICAN_OV04FranciscoOliveira.pdf, Acesso em: 18 set. 2009.

PAIVA, Paulo. **Sobre Ética, Economia e Boa Governança.** Terceiro Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública - Seminário Internacional sobre Ética como Instrumento de Gestão Pública, Brasília, 2002. Disponível em: www.iadb.org/etica. Acesso em: 17 nov. 2010.

PARETO, Vilfredo. **The Rise and Fall of the Elites. An Application of Theoretical Sociology.** Totowa / New Jersey, 1968. The Bedminster Press Incorporated.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** 2ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos,** 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais.** Centro João XXIII, 4ª edição. Edições Loyola, São Paulo, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** 2ª edição, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SHAH, Anwar, HUTHER, Jeffrey. **Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization.** Social Science Research Network – SSRN, 1999. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620584 ou em <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128808/hutherandshah1998.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2008.

SHAH, A. SHAH, S.. **The new vision of local governance and the evolving roles of local governments.** Washington, DC: World Bank, 2006.

TENÓRIO, F.. Cidadania in TENÓRIO, F. (Org) Cidadania e Desenvolvimento Local pp. 25-70 Rio de Janeiro; FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP/Division Bureau for Policy and Programme Support. **Governance for sustainable human development.** New York/USA, 1997. Disponível em <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>. Acesso em: 09 mar. 2011.

_____. **Human Development Report: Deepening democracy in a fragmented world.** New York: Oxford University Press, 2002. Disponível em http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_complete.pdf . Acesso em: 16 jun. 2008.

_____/ Bureau for Development Policy/Oslo Governance Centre. **Sources for Democratic Governance Indicators.** Oslo/Norway, 2003. Disponível em: <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Indicator%20Sources.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2011.

APÊNDICE A

- **Método Delphi aplicado nas entrevistas estruturadas, protocolo de entrevista estruturada (instruções para preenchimento da tabela)**

- **Resultados**

Relação de entrevistados:

Caruaru

- Adriane Izabele Pereira do Nascimento
 - Italo Jonatha Rodrigues
 - José Gilberto Monteiro Filho
 - Maria Luiza de Queiroz
- Maurício José Gomes de Azevedo
- Ricardo Márcio Porto de Barros Góes

Gravatá

- Alcione Maria de Medeiros
- Gerlâny Ciely Bezerra dos Santos
 - José Eufrázio Silva
- Lúcia Maria Pereira (Kika)

Arcoverde

- Luciano de Faria Henriques

1. Método Delphi aplicado nas entrevistas estruturadas

1.1. Explicações gerais

A Técnica DELPHI constitui-se de uma metodologia apropriada para auxiliar na identificação dos fatores que contribuem para o sucesso ou insucesso de um determinado fenômeno, fato ou área estudada, a partir de uma lista preliminar de aproximadamente dez eventos consolidados e selecionados, identificados em campo ou na literatura especializada, que exercem maior influência sobre o funcionamento destes.

Essa técnica oferece um consenso confiável a partir de um grupo de especialistas/stakeholders, mediante uma série de questionários intensivos, entremeados por opiniões controladas e realimentadas. E seu emprego resgata, por meio das opiniões emitidas, os efeitos das diferentes dimensões ambientais que afetam no momento da pesquisa, o especialista pesquisado.

1.2. A escolha dos entrevistados

A sua construção começa pela escolha dos eventos a partir de observação literária sobre os elementos que surgem com maior frequência nas discussões sobre práticas de governança. Com isso, foi preenchido o campo “Descrição de Eventos” do Apêndice C, com os eventos que interessam ao assunto estudado. A etapa seguinte é o preenchimento das demais informações pelos entrevistados escolhidos.

A quantidade de stakeholders deve ser de no mínimo 6, escolhidos a partir de sondagem local.

Da relação de Especialistas deve constar além do nome, a instituição, especialidade, cargo ou função que ocupa, onde trabalha, fone para contato, fax, e-mail e endereço.

Essa providência ensejará ao orientador do TCC e à Coordenação do mesmo, uma avaliação do que foi feito e a formalização, se necessária, dos contatos para a visita aos especialistas. Os contatos e as visitas serão de responsabilidade do mestrando.

Na oportunidade da entrevista o mestrando entregará a Lista de Eventos e dará as explicações necessárias (Anexo e Apêndice) ao correto preenchimento dos campos: Probabilidade de ocorrência do evento; Pertinência do Evento para o desenvolvimento do assunto estudado; e, auto-avaliação, que consiste em uma classificação, por notas, que o próprio entrevistado auto concede em função do grau de conhecimento sobre o assunto tratado. O preenchimento tem por base registrar a opinião do especialista. A ele será pedida uma data para o recolhimento do formulário preenchido, mas o ideal é que o preenchimento se dê no mesmo dia da visita.

1.3. Seleção de eventos de maiores probabilidades e pertinências

Recebidas as Listas de Eventos preenchidas, serão elas estudadas e as tendências avaliadas segundo médias aritméticas ponderadas para as probabilidades e pertinências.

1.4. Revisão pelos entrevistados

Se necessário, o formulário preenchido poderá ser novamente enviado ao entrevistado a fim de que possa reavaliar a sua opinião procurando ajustá-la a sua auto-avaliação. Essa providência destina-se apenas, a uma busca de convergência de opiniões.

2. Protocolo da entrevista estruturada (instruções para preenchimento da tabela)

2.1. A Participação dos Especialistas

A avaliação da posição dos especialistas (avaliação sobre o momento) visa, com a aplicação da Técnica DELPHI, identificar tendências, através da emissão de uma avaliação de probabilidade de ocorrência e pertinência de uma série de Eventos.

2.2. O Preenchimento

O especialista é solicitado a opinar sobre os seguintes aspectos: Probabilidade, Pertinência e Auto-Avaliação.

- a) **Probabilidade:** para cada Evento o especialista deve atribuir um percentual de probabilidade de sua ocorrência na gestão atual. Essa probabilidade varia de 0% a 100%.

Para fins de orientação deve ser adotada a seguinte tabela:

| CONDIÇÃO DE OCORRÊNCIA DO EVENTO | PROBABILIDADE |
|----------------------------------|---------------|
| CERTA OU QUASE CERTA | 100 % |
| MUITO PROVÁVEL | 80 % |
| PROVÁVEL | 60 % |
| POUCO PROVÁVEL | 40 % |
| IMPROVÁVEL | 20 % |
| IMPOSSÍVEL DE OCORRER | 0 % |

- b) **Pertinência:** para cada Evento o especialista atribui o grau de pertinência que o mesmo possui com o assunto estudado.

| PERTINÊNCIA | GRAU |
|-------------|------|
| ALTA | 3 |
| MÉDIA | 2 |
| BAIXA | 1 |

- c) **Auto-Avaliação:** o especialista também faz uma auto-avaliação do seu grau de conhecimento sobre cada evento considerado isoladamente, atribuindo valores de acordo com a tabela que se segue:

| GRAU DE CONHECIMENTO | PESO |
|--|------|
| CONHECEDOR DO ASSUNTO | 9 |
| INTERESSA-SE PELO ASSUNTO E O SEU CONHECIMENTO DECORRE DA ATIVIDADE QUE ATUALMENTE EXERCE | 8 |
| INTERESSA-SE PELO ASSUNTO E O SEU CONHECIMENTO DECORRE DA ATIVIDADE QUE EXERCEU E SE MANTÉM ATUALIZADO. | 7 |
| INTERESSA-SE PELO ASSUNTO E O SEU CONHECIMENTO DECORRE DE LEITURAS, POR LIVRE INICIATIVA. | 5 |
| INTERESSA-SE PELO ASSUNTO E O SEU CONHECIMENTO DECORRE DA ATIVIDADE QUE EXERCEU, MAS NÃO ESTÁ ATUALIZADO. | 3 |
| INTERESSA-SE PELO ASSUNTO E O SEU CONHECIMENTO DECORRE DE LEITURAS, POR LIVRE INICIATIVA, MAS NÃO ESTÁ ATUALIZADO. | 2 |
| TEM CONHECIMENTO APENAS SUPERFICIAL | 0 |

2.3. O Resultado Final

De posse de todas as tabelas preenchidas pelos especialistas, será preparada a tabela final. Os resultados finais apontarão a convergência de opiniões pois revelará a probabilidade de ocorrência de cada Evento.

Na tabela final, parcialmente semelhante à tabela aplicada aos especialistas, não constará a coluna “Auto-Avaliação”. Ela apontará os eventos de maior impacto sobre o assunto estudado.

Os resultados finais, calculados pela média aritmética ponderada, serão lançados nas colunas correspondentes e decorrerão da aplicação das seguintes fórmulas:

Probabilidade:

$$\text{Prob. Final } i = \frac{\sum (\text{Prob. Evento } i \times \text{Auto-Aval. Evento } i)}{\sum (\text{Auto-Aval. Evento } i)}$$

Onde i = Evento que varia de 1 a n .

Pertinência:

$$\text{Pert. Final } i = \frac{\sum (\text{Pert. Evento } i \times \text{Auto-aval. Evento } i)}{\sum (\text{Auto-Aval. Evento } i)}$$

Onde i = Evento que varia de 1 a n .

PERCEÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano
Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local.
Município pesquisado:

Nome do Entrevistado:
Cargo:
Instituição/órgão/empresa:
Endereço:
Telefone:
e-mail:

| Entrevistado: | Data: | Rúbrica: | |
|--|----------------------|--------------------|-----------------------|
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| A organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | | | |
| Os conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | | | |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | | | |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | | | |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | | | |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | | | |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | | | |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | | | |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | | | |
| Trajetória das instituições | | | |
| A herança histórica de seu município e de seus líderes têm alguma influência no desenvolvimento local; | | | |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | | | |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | | | |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário); | | | |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet; | | | |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução; | | | |
| Há confiança da população no governo local (cultura cívica); | | | |
| É percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário); | | | |
| É boa a relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal); | | | |

Continua

| PERCEÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|--|----------------------|--------------------|-----------------------|
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| O povo participa da execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento); | | | |
| O grau de dependência orçamentária e financeira em relação ao estado e à União interfere nas decisões municipais; | | | |
| Á sociedade local considera boa a qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura; | | | |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | | | |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família); | | | |
| A qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município é satisfatória; | | | |
| A qualidade da educação escolar do município é considerada boa | | | |
| É satisfatória a qualidade da segurança à população; | | | |
| É satisfatória a qualidade dos programas municipais de habitação; | | | |
| É satisfatória a legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | | | |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal; | | | |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| É satisfatória a condição de segurança local. | | | |
| Existem constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | | | |

RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|---|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Adriane I. P.do Nascimento | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Gerente | | |
| Município pesquisado: Caruaru | Instituição / órgão: Ótica Fácil | | |
| Hora: | Endereço: Av. Rio Branco, 2010, Centro | | |
| | Telefone: 0xx.81.3719.0732 | | |
| | e-mail: - | | |
| Entrevistado: Adriane Izabele Pereira do Nascimento | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 40,00 | 2 | 5 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 60,00 | 2 | 2 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 60,00 | 2 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 80,00 | 3 | 8 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 60,00 | 2 | 2 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 60,00 | 2 | 3 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 40,00 | 2 | 5 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 60,00 | 2 | 5 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 80,00 | 3 | 7 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 80,00 | 3 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 80,00 | 3 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 40,00 | 3 | 9 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 40,00 | 3 | 8 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 80,00 | 3 | 7 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 40,00 | 3 | 7 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 60,00 | 3 | 7 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 3 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 60,00 | 3 | 3 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 40,00 | 3 | 8 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 60,00 | 2 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 60,00 | 3 | 7 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influencia na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 20,00 | 2 | 8 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 20,00 | 3 | 8 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 60,00 | 3 | 9 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 60,00 | 3 | 9 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 40,00 | 3 | 8 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 60,00 | 3 | 5 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 80,00 | 1 | 8 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 40,00 | 3 | 9 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 80,00 | 3 | 9 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|---|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Ítalo Jonatha Rodrigues | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Subgerente de loja | | |
| Município pesquisado: Caruaru | Instituição / órgão: Droga Rápida Farmácia & Manipulação | | |
| Hora: | Endereço: Av. Rio Branco, 282, Centro | | |
| | Telefone: 0xx.81. 3722.2600 | | |
| | e-mail: italorapida@hotmail.com | | |
| Entrevistado: Ítalo Jonatha Rodrigues | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 7 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 40,00 | 2 | 2 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 20,00 | 1 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 60,00 | 2 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 7 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 60,00 | 2 | 3 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 40,00 | 1 | 7 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 80,00 | 3 | 5 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 80,00 | 3 | 5 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 60,00 | 2 | 5 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 80,00 | 3 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 20,00 | 2 | 7 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 2 | 2 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 60,00 | 2 | 0 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 40,00 | 3 | 7 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 60,00 | 2 | 5 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 40,00 | 2 | 3 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 3 | 7 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 20,00 | 3 | 8 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 40,00 | 2 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 40,00 | 2 | 7 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 20,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 80,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 20,00 | 3 | 5 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 60,00 | 2 | 5 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 60,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 60,00 | 2 | 3 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 80,00 | 3 | 7 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 20,00 | 2 | 5 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 80,00 | 3 | 7 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 40,00 | 3 | 3 |

| PERCEÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|---|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: José Gilberto M. Filho | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Técnico em Maq. Costura. | | |
| Município pesquisado: Caruaru | Instituição / órgão: - | | |
| Hora: | Endereço: Rua 23, nº 75, Bairro Rendeiras. | | |
| | Telefone: 0xx.81.9109.8255 | | |
| | e-mail: otreblig.232@hotmail.com | | |
| Entrevistado: José Gilberto Monteiro Filho | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 80,00 | 2 | 7 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 100,00 | 3 | 8 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 100,00 | 3 | 8 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 80,00 | 2 | 8 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 100,00 | 3 | 9 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 60,00 | 3 | 8 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 80,00 | 3 | 8 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 80,00 | 3 | 8 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 80,00 | 3 | 8 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 60,00 | 2 | 7 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 60,00 | 2 | 8 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 60,00 | 3 | 8 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 3 | 7 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 80,00 | 3 | 9 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 60,00 | 3 | 7 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 60,00 | 3 | 8 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 3 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 3 | 7 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 60,00 | 3 | 5 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 60,00 | 3 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 40,00 | 3 | 8 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influencia na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 80,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 60,00 | 3 | 8 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 80,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 80,00 | 3 | 7 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 60,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 60,00 | 3 | 7 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 60,00 | 3 | 7 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 80,00 | 3 | 7 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 60,00 | 3 | 7 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|--|-------------------|--|-----------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. Município pesquisado: Caruaru Hora: | | Nome do Entrevistado: Maria Luiza de Queiroz Cargo/Ocupação: Empresária do ramo de refeições. Instituição / órgão: Restaurante Frutos do Trigo Endereço: av. rio Branco 244, Centro. Telefone: 0xx.81.3722.7472 e-mail: myrnaqueirozme@hotmail.com. | |
| Entrevistado: Maria Luiza de Queiroz | | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 5 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 80,00 | 3 | 3 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 60,00 | 3 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 60,00 | 2 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 3 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 100,00 | 3 | 7 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 100,00 | 3 | 7 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 100,00 | 3 | 5 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 100,00 | 3 | 5 |
| Trajatória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 80,00 | 3 | 5 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 40,00 | 1 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 80,00 | 3 | 5 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 3 | 5 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 80,00 | 3 | 5 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 80,00 | 3 | 5 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 100,00 | 3 | 7 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 3 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 3 | 5 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 80,00 | 3 | 5 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 100,00 | 3 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 80,00 | 3 | 5 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 60,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 40,00 | 3 | 7 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 60,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 60,00 | 3 | 5 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 80,00 | 3 | 7 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 40,00 | 3 | 7 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 60,00 | 3 | 5 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|--|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Maurício J. G. de Azevedo | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Gerente de Vendas | | |
| Município pesquisado: Caruaru | Instituição / órgão: Milena Móveis e Eletro. | | |
| Hora: | Endereço: Rua Duque de Caxias, 89, Centro. | | |
| | Telefone: 0xx.81.3723.5671 | | |
| | e-mail: - | | |
| Entrevistado: Maurício José Gomes de Azevedo | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 80,00 | 1 | 8 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 60,00 | 1 | 8 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 20,00 | 1 | 7 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 20,00 | 1 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 60,00 | 2 | 9 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 80,00 | 2 | 9 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 40,00 | 1 | 8 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 60,00 | 2 | 7 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 40,00 | 1 | 5 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 100,00 | 1 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 80,00 | 1 | 8 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 40,00 | 1 | 7 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 2 | 7 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 20,00 | 1 | 7 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 20,00 | 1 | 8 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 40,00 | 1 | 8 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 1 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 60,00 | 2 | 7 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 20,00 | 1 | 8 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 60,00 | 2 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 20,00 | 2 | 3 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influencia na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 1 | 8 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 40,00 | 1 | 8 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 60,00 | 2 | 9 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 20,00 | 1 | 8 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 20,00 | 2 | 8 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 40,00 | 2 | 9 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 20,00 | 2 | 9 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 60,00 | 1 | 9 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 20,00 | 2 | 8 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 40,00 | 2 | 5 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|--|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Ricardo Márcio Porto de Barros Góes | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Secretário de Planejamento | | |
| Município pesquisado: Caruaru | Instituição / órgão: Secretaria Exec. de Planejamento | | |
| Hora: | Endereço: Av. rio Branco, 315, 2º andar. | | |
| | Telefone: 0xx.81. 3725.1044, 81.8648.3503 | | |
| | e-mail: ricogoes@ibest.com.br | | |
| Entrevistado: Ricardo Márcio Porto de Barros Góes | Data: 19/07/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 100,00 | 3 | 8 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 100,00 | 3 | 8 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 100,00 | 3 | 9 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 60,00 | 3 | 8 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 40,00 | 2 | 5 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 40,00 | 2 | 7 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 60,00 | 2 | 8 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 100,00 | 3 | 5 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 100,00 | 3 | 7 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 100,00 | 3 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 80,00 | 3 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 100,00 | 3 | 9 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 100,00 | 3 | 9 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 100,00 | 3 | 9 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 80,00 | 3 | 7 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 80,00 | 3 | 9 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 2 | 7 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 100,00 | 3 | 9 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 80,00 | 3 | 8 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 80,00 | 3 | 9 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 60,00 | 3 | 7 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influencia na compreensão sobre desenvolvimento local | 100,00 | 3 | 9 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 100,00 | 3 | 9 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 60,00 | 3 | 7 |

| | | | |
|---|--------|---|---|
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 60,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 60,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 60,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 100,00 | 3 | 9 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 80,00 | 3 | 8 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 80,00 | 3 | 8 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 60,00 | 2 | 7 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|--------------------------|--|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | | Nome do Entrevistado: Alcione Maria de Medeiros | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | | Cargo/Ocupação: Gerente | |
| Município pesquisado: Gravatá | | Instituição / órgão: Farmácia Mais Saúde | |
| Hora: 11h 05 | | Endereço: Rua Cleto Campelo, 72, Gravatá, Centro. | |
| | | Telefone: 0xx.81.3533.0487 | |
| | | e-mail: - | |
| Entrevistado: Alcione Maria de Medeiros | | Data: 15/06/2011 | Rúbrica: |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 100,00 | 2 | 7 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 100,00 | 2 | 7 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 60,00 | 1 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 40,00 | 2 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 60,00 | 1 | 5 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 100,00 | 3 | 8 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 100,00 | 3 | 8 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 100,00 | 2 | 7 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 100,00 | 2 | 7 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 100,00 | 3 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 60,00 | 2 | 5 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 100,00 | 3 | 8 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 1 | 2 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 100,00 | 3 | 7 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 100,00 | 3 | 8 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 100,00 | 3 | 8 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 2 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 2 | 3 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 60,00 | 2 | 3 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 80,00 | 1 | 3 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 100,00 | 3 | 8 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influencia na compreensão sobre desenvolvimento local | 100,00 | 2 | 8 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 20,00 | 2 | 3 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 100,00 | 3 | 8 |

| | | | |
|---|--------|---|---|
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 80,00 | 2 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 40,00 | 1 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 80,00 | 2 | 7 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 100,00 | 3 | 7 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 100,00 | 2 | 7 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 40,00 | 2 | 7 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 60,00 | 2 | 5 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|---|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Gerlány Ciely Bezerra dos Santos | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Crediarista de loja de móveis | | |
| Município pesquisado: Gravatá | Instituição / órgão: - | | |
| Hora: 14h 05 | Endereço: Rua Santa Inês, 152, Prado, Gravatá. | | |
| | Telefone: 0xx.81.9963.8371 | | |
| | e-mail: gerlany-ciely@hotmail.com | | |
| Entrevistado: Gerlány Ciely Bezerra dos Santos | Data: 15/06/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 40,00 | 3 | 7 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 60,00 | 2 | 2 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 40,00 | 2 | 3 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 60,00 | 3 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 7 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 100,00 | 3 | 7 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 40,00 | 2 | 7 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 60,00 | 2 | 5 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 20,00 | 3 | 3 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 20,00 | 2 | 3 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 40,00 | 1 | 2 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 60,00 | 3 | 2 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 3 | 2 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 20,00 | 1 | 3 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 40,00 | 3 | 5 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 0,00 | 3 | 7 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 40,00 | 3 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 60,00 | 3 | 7 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 20,00 | 3 | 5 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 60,00 | 3 | 5 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 20,00 | 3 | 7 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 60,00 | 2 | 5 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 60,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 0,00 | 3 | 7 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 20,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 20,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 0,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 40,00 | 3 | 7 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 60,00 | 3 | 5 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 60,00 | 3 | 5 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 80,00 | 3 | 9 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|--|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: José Eufrazio Silva | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação:. Secretário Mun. de Governo, acumulando a Sec. de Infraestrutura. | | |
| Município pesquisado: Gravatá | Instituição / órgão: Prefeitura do Mun. De Gravatá | | |
| Hora: 9h 27 | Endereço: Rua Cleto Campelo, 268, Gravatá , Centro. | | |
| | Telefone: 0xx.81.3563.9020 | | |
| | e-mail: eufrazio.silva2011@hotmail.com | | |
| Entrevistado: José Eufrazio Silva | Data: 15/06/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 100,00 | 3 | 7 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 100,00 | 3 | 5 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 60,00 | 3 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 80,00 | 3 | 7 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 80,00 | 2 | 5 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 60,00 | 2 | 5 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 60,00 | 2 | 5 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 80,00 | 3 | 7 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 80,00 | 3 | 7 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 80,00 | 3 | 7 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 40,00 | 1 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 80,00 | 2 | 7 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 2 | 5 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 80,00 | 2 | 7 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 80,00 | 2 | 5 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 80,00 | 3 | 7 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 80,00 | 2 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 3 | 5 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 60,00 | 2 | 7 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 80,00 | 3 | 7 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 60,00 | 2 | 5 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 3 | 5 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 80,00 | 2 | 5 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 80,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 80,00 | 3 | 5 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 80,00 | 3 | 5 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 80,00 | 2 | 5 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 60,00 | 3 | 5 |

| PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA | | | |
|---|--|--------------------|-----------------------|
| Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano | Nome do Entrevistado: Lúcia Maria Pereira (Kika) | | |
| Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local. | Cargo/Ocupação: Gerente/Proprietária | | |
| Município pesquisado: Gravatá | Instituição / órgão: Livraria e papelaria Casa Kika | | |
| Hora: 12h 47 | Endereço: Rua Cleto Campelo, 27/31, Gravatá , Centro. | | |
| | Telefone: 0xx.81.3533.0772, 8601.0303 | | |
| | e-mail: casakika@gtanet.com.br | | |
| Entrevistado: Lúcia Maria Pereira (Kika) | Data: 15/06/2011 | Rúbrica: | |
| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 20,00 | 1 | 5 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 60,00 | 2 | 7 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 40,00 | 2 | 5 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 20,00 | 2 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 60,00 | 2 | 5 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 60,00 | 3 | 7 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 20,00 | 1 | 7 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 60,00 | 2 | 2 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 60,00 | 2 | 5 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 80,00 | 3 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 60,00 | 2 | 5 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 40,00 | 3 | 2 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 2 | 2 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 20,00 | 2 | 7 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 20,00 | 1 | 5 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 60,00 | 3 | 5 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 100,00 | 2 | 5 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 60,00 | 2 | 5 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 60,00 | 2 | 2 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 40,00 | 2 | 2 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 40,00 | 2 | 5 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 80,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 20,00 | 2 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 60,00 | 2 | 7 |

| | | | |
|---|--------|---|---|
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 80,00 | 3 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 80,00 | 2 | 7 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 40,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 20,00 | 2 | 5 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 40,00 | 2 | 5 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 80,00 | 3 | 7 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 100,00 | 3 | 9 |

PERCEPÇÃO DOS FATORES INFLUENTES NA QUALIDADE DA GOVERNANÇA

Tema : Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local: Uma Análise do Semiárido Pernambucano

Assunto Estudado: Percepção dos fatores que podem influir na qualidade da governança do desenvolvimento local.

Município pesquisado: Arcoverde

Hora: 18h 07

Entrevistado: Luciano de Faria Henriques

Nome do Entrevistado: Luciano de Faria Henriques

Cargo/Ocupação: Médico

Instituição / órgão: Hospital Regional de Arcoverde

Endereço: Rua Joaquim Belamino Duarte, 270, Bairro Cardeal

Telefone: 0xx.87.3822.5180

e-mail: bela-pe@uol.com.br

Data: 09/07/2011

Rúbrica:

| DESCRIÇÃO DOS EVENTOS | PROBABILIDADE (%) | PERTINÊNCIA | AUTO-AVALIAÇÃO |
|---|-------------------|-------------|----------------|
| Participação Social | | | |
| Organização social local e a participação da população no planejamento como fatores de influencia nas decisões municipais. | 60,00 | 3 | 2 |
| Conselhos municipais como instrumentos de melhoria na condição de vida. | 80,00 | 2 | 2 |
| Incentivos sociais criados pelo município podem estimular a participação do povo nas decisões. | 40,00 | 3 | 0 |
| Representantes da comunidade nos conselhos municipais preparados para representá-las. | 80,00 | 2 | 5 |
| Influência das elites | | | |
| Influência dos representantes sindicais e donos de terras locais nas decisões municipais. | 80,00 | 3 | 7 |
| Influência da classe empresarial nas decisões municipais | 80,00 | 3 | 3 |
| A renovação partidária tem melhorado as condições do município | 100,00 | 3 | 7 |
| Apoio da Prefeitura e da Câmara de Vereadores às decisões dos Conselhos Municipais | 60,00 | 3 | 3 |
| Renovação do partido político no poder ou do Prefeito e dos vereadores influenciam positivamente o funcionamento do município. | 20,00 | 1 | 7 |
| Trajetória das instituições | | | |
| Herança histórica do município e de seus líderes têm alguma influência o desenvolvimento local; | 100,00 | 3 | 8 |
| Existência de histórico de autoritarismo nas instituições do município e nas elites locais; | 20,00 | 1 | 7 |
| Transparência | | | |
| Publicização anual da Prestação de Contas do município (transparência); | 100,00 | 3 | 7 |
| Existência de transparência entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 3 | 5 |
| Existência de acesso fácil às informações do município por meio da internet | 100,00 | 3 | 5 |
| Organização da Prefeitura e relações institucionais | | | |
| A estrutura organizacional da prefeitura municipal propicia eficiência, com atendimento rápido e solução | 60,00 | 3 | 5 |
| Confiança da população no governo local (cultura cívica) | 60,00 | 3 | 5 |
| Percebida relação de confiança entre os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) | 60,00 | 3 | 2 |
| Boa relação política entre os diferentes níveis do governo (municipal, estadual e federal) | 80,00 | 2 | 5 |
| Participação do povo na execução do Planejamento Municipal (Plano Diretor do município, PPA, LDO, LOA ou outro instrumento de planejamento) | 60,00 | 3 | 5 |
| A dependência orçamentária e financeira do município, em relação ao estado e à União, interfere nas decisões municipais | 80,00 | 3 | 2 |
| Boa qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura á sociedade local. | 60,00 | 3 | 5 |
| Condições sociais e econômicas locais | | | |
| O meio social em que vive influência na compreensão sobre desenvolvimento local | 100,00 | 3 | 7 |
| Programas sociais de combate à pobreza são uma solução (tipo Bolsa Família) | 60,00 | 3 | 3 |
| Uma satisfatória qualidade dos serviços de saúde disponibilizados pelo município | 40,00 | 3 | 7 |

| | | | |
|---|-------|---|---|
| Uma boa qualidade da educação escolar do município | 40,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade da segurança à população | 60,00 | 3 | 5 |
| Uma satisfatória qualidade dos programas municipais de habitação | 40,00 | 3 | 3 |
| Uma satisfatória legislação de incentivos fiscais e financeiros à instalação de empresas | 60,00 | 3 | 3 |
| O grau de pobreza e indigência local chega a influenciar na vida pessoal | 60,00 | 3 | 3 |
| Controle, segurança pública e acesso à justiça | | | |
| Uma satisfatória condição de segurança local. | 60,00 | 2 | 3 |
| Constrangimentos provocados pelos órgãos de controle (TCE; CGU; TCU) junto às autoridades municipais; | 20,00 | 1 | 7 |

APÊNDICE B**• Fichas com o “Perfil Municipal” da amostra do estudo**

- Araripina
- Arcoverde
- **Belo Jardim**
 - Caruaru
 - Garanhuns
 - Gravatá
 - Pesqueira
 - Petrolândia
 - Petrolina
 - Salgueiro
- **Santa Cruz do Capibaribe**
 - Serra Talhada
 - Angelim
 - Betânia
 - Brejão
 - Brejinho
 - Calumbi
 - **Carnaubeira da Penha**
 - Cedro
 - Granito
 - Ibirajuba
 - Jucati
 - **Lagoa do Ouro**
 - Manari
 - **Paranatama**
 - Quixaba
 - Salgadinho
- **Santa Cruz da Baixa Verde**
 - Santa Filomena
- **Santa Maria do Cambucá**
 - Solidão
 - Terezinha
 - Verdejante

Informações em fichas dos municípios, obtido do portal da transparência, no endereço:
http://www2.portaltransparencia.pe.gov.br/web/portaldatransparencia/acompanhamento_municipios

ANEXOS

- **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**
- **Portaria nº 89, de 16 de março de 2005**
- **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006**
 - **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**

Atenção:

As tabelas que se seguem foram excepcionalmente anexadas neste ponto da dissertação por questões de acomodação ao texto concorrente ao Prêmio Celso Furtado, de forma que todo o estudo pudesse estar contido em um único arquivo. Essas tabelas são as mencionadas na página 167 da Dissertação e possuem tamanho especial. Por isso, recomenda-se ler a nota de rodapé nº 7 da p. 167.

Tab 2.5 - Resultados da Qualidade da Governança do Desenvolvimento Local para o estado de 21 municípios do semiárido pernambuco, segundo variáveis selecionadas - 2001

| Determinação | Amparo | | Borlinda | | Cachoeira | | Caruaru | | Cátão | | Gravatá | | Itambé | | Jandara | | Mourão | | Pajeú | | Salgueiros | | Lagoa do Ouro | | Santa Cruz da Baía Verde | | Santa Thomaz | | Santa Maria da Camburi | | Pararamirim | | Saldanha | | Terreiros | | Verdelândia | | | |
|--|--------|-------------|----------|-------------|-----------|-------------|---------|-------------|--------|-------------|---------|-------------|--------|-------------|---------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|------------|-------------|---------------|-------------|--------------------------|-------------|--------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|----------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|--|--|
| | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | | |
| A. Área de Instalação do Projeto | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.1 - Estrutura Pública | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.2 - Estrutura Administrativa - Recursos para Gestão (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.3 - Estrutura Organizacional (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.4 - Estrutura de Planejamento Municipal (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.5 - Estrutura de Gestão Urbana (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.6 - Estrutura de Gestão Ambiental (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.7 - Estrutura de Gestão Social (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.8 - Estrutura de Gestão Econômica (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.9 - Estrutura de Gestão Cultural (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.10 - Estrutura de Gestão de Recursos Humanos (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.11 - Estrutura de Gestão de Infraestrutura (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.12 - Estrutura de Gestão de Serviços Públicos (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.13 - Estrutura de Gestão de Obras (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.14 - Estrutura de Gestão de Meio Ambiente (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.15 - Estrutura de Gestão de Segurança Pública (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.16 - Estrutura de Gestão de Saúde (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.17 - Estrutura de Gestão de Educação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.18 - Estrutura de Gestão de Esportes (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.19 - Estrutura de Gestão de Turismo (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.20 - Estrutura de Gestão de Comércio (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.21 - Estrutura de Gestão de Indústria (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.22 - Estrutura de Gestão de Serviços (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.23 - Estrutura de Gestão de Transportes (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.24 - Estrutura de Gestão de Energia (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.25 - Estrutura de Gestão de Saneamento (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.26 - Estrutura de Gestão de Habitação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.27 - Estrutura de Gestão de Urbanização (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.28 - Estrutura de Gestão de Planejamento Urbano (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.29 - Estrutura de Gestão de Políticas Públicas (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.30 - Estrutura de Gestão de Programas (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.31 - Estrutura de Gestão de Projetos (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.32 - Estrutura de Gestão de Serviços (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.33 - Estrutura de Gestão de Atividades (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.34 - Estrutura de Gestão de Recursos (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.35 - Estrutura de Gestão de Informações (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.36 - Estrutura de Gestão de Comunicação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.37 - Estrutura de Gestão de Relações (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.38 - Estrutura de Gestão de Avaliação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.39 - Estrutura de Gestão de Controle (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.40 - Estrutura de Gestão de Transparência (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.41 - Estrutura de Gestão de Acesso (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.42 - Estrutura de Gestão de Qualidade (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.43 - Estrutura de Gestão de Satisfação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.44 - Estrutura de Gestão de Eficácia (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.45 - Estrutura de Gestão de Eficiência (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.46 - Estrutura de Gestão de Sustentabilidade (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.47 - Estrutura de Gestão de Inovação (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.48 - Estrutura de Gestão de Responsabilidade (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.49 - Estrutura de Gestão de Ética (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.50 - Estrutura de Gestão de Governança (15 Pontos) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| 2.1 - Variáveis Sociais, Econômicas e de Accountability (115 Pontos - 2 pontos para cada variável) | Amparo | | Borlinda | | Cachoeira | | Caruaru | | Cátão | | Gravatá | | Itambé | | Jandara | | Mourão | | Pajeú | | Salgueiros | | Lagoa do Ouro | | Santa Cruz da Baía Verde | | Santa Thomaz | | Santa Maria da Camburi | | Pararamirim | | Saldanha | | Terreiros | | Verdelândia | | | | | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------------------|-------------|---------------|-------------|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-------------|------|----------|------|----------|-----|
| | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | Pontos | Porcentagem | | | | | | |
| 2.1.1 - Taxa de Urbanização (2001) (5 X 5XN/100) (%) | 50,02 | 2,8 | 25,84 | 1,3 | 32,82 | 2,7 | 27,94 | 1,4 | 10,78 | 0,5 | 53,53 | 2,8 | 26,1 | 1,3 | 32,64 | 1,6 | 23,69 | 1,2 | 17,55 | 0,9 | 36,08 | 1,8 | 29,13 | 1,5 | 31,53 | 1,6 | 31,07 | 1,5 | 33,97 | 1,8 | 15,92 | 0,8 | 23,55 | 1,2 | 29,84 | 1,5 | 26 | 1,3 | | | | |
| 2.1.2 - Incidência de Pobreza (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 53,83 | 2,3 | 64,2 | 1,8 | 66,63 | 2,7 | 29,59 | 2,0 | 80,75 | 1,0 | 66,62 | 1,6 | 74,99 | 1,3 | 62,78 | 1,9 | 59,67 | 2,0 | 70,66 | 1,5 | 46,63 | 2,7 | 71,62 | 1,4 | 57,44 | 2,1 | 56,19 | 2,2 | 61,16 | 1,9 | 74,83 | 1,3 | 58,29 | 2,3 | 62,63 | 1,9 | 66,07 | 1,6 | 61,48 | 1,9 | | |
| 2.1.3 - Mortalidade Infantil até um ano de vida (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 69,55 | 1,5 | 58,96 | 2,1 | 73,83 | 1,3 | 79,79 | 1,3 | 39,84 | 3,0 | 66,62 | 2,0 | 97,32 | 0,6 | 36,77 | 0,1 | 20,22 | 4,5 | 77,67 | 1,1 | 73,83 | 1,3 | 58,53 | 2,1 | 69,55 | 1,5 | 42,56 | 2,9 | 55,16 | 2,2 | 72,74 | 1,4 | 84,28 | 0,8 | 73,83 | 1,3 | 67,88 | 1,6 | 38,07 | 3,1 | | |
| 2.1.4 - Alfabetização em relação ao total da população (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 41,07 | 2,1 | 40,75 | 2,1 | 42,63 | 2,1 | 38,96 | 1,9 | 33,69 | 1,7 | 40,83 | 2,0 | 38,79 | 1,9 | 36,73 | 1,8 | 36,47 | 1,8 | 24,22 | 1,2 | 36,89 | 1,8 | 40,19 | 2,0 | 41,14 | 2,1 | 58,53 | 1,8 | 47,17 | 2,4 | 37,96 | 1,8 | 36,38 | 1,8 | 40,12 | 2,0 | 34,75 | 1,7 | 42,86 | 2,1 | | |
| 2.1.5 - Taxa de analfabetismo pop. de 15 e mais anos (2000) (5 X 5XN/100) (%) (Ficha CONDEPE) | 39,03 | 2,0 | 38,45 | 1,9 | 38,55 | 1,8 | 40,46 | 2,0 | 42,8 | 2,1 | 33,65 | 1,7 | 38,79 | 1,9 | 45,14 | 2,3 | 43,72 | 2,2 | 57,01 | 2,9 | 42,63 | 2,1 | 35,96 | 1,8 | 40,76 | 2,0 | 44,89 | 2,2 | 29,78 | 1,5 | 41,28 | 2,1 | 45,89 | 2,3 | 36,11 | 1,8 | 45,79 | 2,3 | 33,06 | 1,7 | | |
| 2.1.6 - Criatividade (teste de homocídio) (2000) (5 X 5XN/100) (V.má=143) | 3 | 4,9 | 2 | 4,9 | -0,0 | -0,0 | 2 | 4,9 | -0,0 | -0,0 | 2 | 4,9 | -0,0 | -0,0 | 2 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | 5,0 | 3 | 4,9 | 1 | |
| 2.1.7 - Índice de Desenvolvimento de Educação (Índice de Qualidade) (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| 2.1.8 - Médias residenciais (por mil habitantes) (2000) (5 X 5XN/100) (V.má=SA-1348) | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | |
| 2.1.9 - Domicílios particulares permanentes atendidos por linha telefônica (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 8,51 | 0,4 | 2,04 | 0,1 | 8,72 | 0,4 | 3,04 | 0,2 | 2,7 | 0,1 | 7,14 | 0,4 | 5,88 | 0,3 | 2,35 | 0,1 | 1,23 | 0,1 | 2,2 | 0,1 | 2,21 | 0,1 | 0,43 | 0,3 | 2,3 | 0,1 | 9,95 | 0,5 | 3,26 | 0,2 | 3,06 | 0,2 | 2,09 | 0,1 | 2,65 | 0,1 | 5,66 | 0,3 | 7,93 | 0,4 | | |
| 2.1.10 - Domicílios particulares permanentes com microcomputador (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 0,66 | 0,0 | 0,72 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,17 | 0,0 | 0,44 | 0,0 | 2,09 | 0,1 | 1,22 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,17 | 0,0 | 0,29 | 0,0 | 0,14 | 0,0 | 0,96 | 0,0 | 0,37 | 0,0 | 0,79 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,46 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 1,38 | 0,1 | 0,48 | 0,0 | 0,47 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.1.11 - Domicílios atendidos por rede geral de abastecimento d'água (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 54,65 | 2,7 | 26,98 | 1,3 | 34,62 | 1,7 | 46,23 | 2,3 | 12,9 | 0,6 | 61,5 | 3,1 | 42,75 | 2,1 | 40,89 | 2,0 | 15,07 | 0,8 | 0,43 | 0,0 | 44,85 | 2,2 | 32,89 | 1,6 | 28,9 | 1,4 | 61,89 | 3,1 | 5,88 | 0,3 | 29,07 | 1,5 | 9,75 | 0,5 | 21,64 | 1,1 | 28,76 | 1,4 | 27,01 | 1,4 | 61,85 | 3,1 |
| 2.1.12 - Domicílios atendidos por rede geral de esgoto (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 36,84 | 1,8 | 12,49 | 0,6 | 31,1 | 1,6 | 26,32 | 1,3 | 0,05 | 0,0 | 44,22 | 2,2 | 13,21 | 0,7 | 30,87 | 1,5 | 31,38 | 1,6 | 0 | 0,0 | 6,02 | 0,3 | 5,36 | 0,3 | 1,68 | 0,1 | 19,75 | 1,0 | 32,94 | 1,6 | 3,08 | 0,2 | 7,03 | 0,4 | 0,12 | 0,0 | 13,73 | 0,7 | 17,87 | 1,0 | 19,9 | 1,0 |
| 2.1.13 - Domicílios atendidos por rede geral de energia elétrica (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 53,42 | 2,7 | 21,65 | 1,1 | 34,28 | 1,7 | 12,99 | 0,6 | 38,2 | 1,9 | 26,95 | 1,3 | 36,38 | 1,8 | 42,15 | 2,1 | 27,9 | 1,4 | 33,5 | 1,8 | 22,54 | 1,1 | 22,54 | 1,1 | 35,15 | 1,8 | 32,65 | 1,6 | 34,78 | 1,8 | 17,69 | 0,9 | 18,17 | 0,9 | 18,88 | 0,9 | 33,2 | 1,6 | 17,11 | 0,9 | | |
| 2.1.14 - Domicílios particulares permanentes atendidos por serviço telefônico (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 92,11 | 4,9 | 93,85 | 4,4 | 92,36 | 4,4 | 97,36 | 4,9 | 59,91 | 3,0 | 88,98 | 4,4 | 91,76 | 4,1 | 96,38 | 4,8 | 97,57 | 4,9 | 67,9 | 3,4 | 96,57 | 4,8 | 95,79 | 4,8 | 98,92 | 4,9 | 94,17 | 4,7 | 94,49 | 4,7 | 96,73 | 2,8 | 99,44 | 4,5 | 92,75 | 4,6 | 96,47 | 4,9 | 93,61 | 4,7 | 96,63 | 4,9 |
| 2.1.16 - PIB per capita (1 X 5XV.SA PE) (V.má=101310) | 1,496,00 | 0,7 | 1,322,00 | 0,6 | 1,220,00 | 0,6 | 1,487,00 | 0,7 | 1,107,00 | 0,6 | 1,266,00 | 0,6 | 1,483,00 | 0,7 | 1,490,00 | 0,7 | 1,246,00 | 0,6 | 961,00 | 0,5 | 1,548,00 | 0,7 | 1,408,00 | 0,7 | 1,320,00 | 0,6 | 1,315,00 | 0,6 | 1,172,00 | 0,6 | 1,189,00 | 0,6 | 1,286,00 | 0,6 | 1,474,00 | 0,7 | 1,396,00 | 0,6 | 1,339,00 | 0,6 | 1,333,00 | 0,6 |
| 2.1.17 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDHM (2000) (5 X 5XV.SA PE) (V.má=0,747) | 0,602 | 0,40 | 0,593 | 0,40 | 0,586 | 0,39 | 0,580 | 0,39 | 0,537 | 0,36 | 0,672 | 0,45 | 0,597 | 0,40 | 0,558 | 0,37 | 0,553 | 0,37 | 0,467 | 0,31 | 0,569 | 0,38 | 0,581 | 0,39 | 0,602 | 0,40 | 0,569 | 0,38 | 0,655 | 0,44 | 0,582 | 0,39 | 0,566 | 0,38 | 0,581 | 0,39 | 0,665 | 0,48 | 0,588 | 0,39 | | |
| 2.1.18 - Índice de Gini (2000) (5 X 5XN/100) (%) | 0,62 | 1,9 | 0,52 | 1,6 | 0,61 | 2,0 | 0,6 | 2,0 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 | 0,62 | 1,9 |
| 2.1.19 - Índice de Desenvolvimento de Educação (Índice de Qualidade) (2000) (5 X 5XV.SA PE) (V.má=1,43) | -0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 |
| 2.1.20 - Índice de Desenvolvimento de Educação (Índice de Qualidade) (2000) (5 X 5XV.SA PE) (V.má=1,43) | -0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 | -0,0 | 0,0 |
| 2.1.21 - Índice de Desenvolvimento de Educação (Índice de Qualidade) (2000) (5 X 5XV.SA PE) (V.má=1,43) | 12,789,560,00 | 0,1 | 14,941,630,00 | 0,1 | 8,952,000,00 | 0,1 | 10,520,940,00 | 0,1 | 12,143,800,00 | 0,1 | 12,471,820,00 | 0,1 | 9,964,070,00 | 0,1 | 10,108,000,00 | 0,1 | 12,077,740,00 | 0,1 | 12,514,270,00 | 0,1 | 11,801,290,00 | 0,1 | 9,622,570,00 | 0,1 | 9,468,940,00 | 0,1 | 14,439,440,00 | 0,1 | 12,769,700,00 | 0,1 | 14,439,200,00 | 0,1 | 15,097,430,00 | 0,1 | 15,254,900,00 | 0,1 | | | | | | |

