



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
EMPREENDIMENTOS LOCAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PLANEJAMENTO SUBNACIONAL: O CASO ESPECÍFICO DE
PEQUENOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SERGIPE

ANTONIO PEREIRA DA SILVA MARINHO

SÃO CRISTÓVÃO
SERGIPE – BRASIL
MARÇO / 2011

PLANEJAMENTO SUBNACIONAL: O CASO ESPECÍFICO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SERGIPE

ANTONIO PEREIRA DA SILVA MARINHO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais.

Orientador: Prof. Dr. MARCO ANTONIO JORGE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
EMPREENDIMENTOS LOCAIS.
SÃO CRISTÓVÃO – SERGIPE
2011

ANTONIO PEREIRA DA SILVA MARINHO

**PLANEJAMENTO SUBNACIONAL: O CASO ESPECÍFICO DE
PEQUENOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SERGIPE**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais, pelo Núcleo de Pós-Graduação em Economia – NUPEC, da Universidade Federal de Sergipe - UFS.

Orientador: Prof.Dr. Marco Antonio Jorge

Dissertação defendida em 22 de março de 2011, perante a Banca Examinadora constituída pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Marco Antonio Jorge (Orientador)
Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Eduardo Pereira Nunes (convidado)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE

Prof. Dr. Edison Rodrigues. Barreto Junior
Universidade Federal de Sergipe

***A estrutura e a organização do território são o substrato que condiciona, e sobre o qual atuam as políticas públicas e os agentes sociais e econômicos que compõem a sociedade.
(IBGE, 2007)***

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 JUSTIFICATIVA	21
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	22
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	22
1.3.1. Geral	22
1.3.2. Específicos	22
2. GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO	24
2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO LOCAL	34
2.2 PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS	48
3. A INFORMAÇÃO COMO INSUMO PARA O PLANEJAMENTO	60
3.1 Exigência de informação para o estabelecimento de políticas públicas (convênios, parcerias, projetos)	67
3.2 Disponibilidade de bases de estatísticas municipais	69
4. METODOLOGIA	71
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	71
4.2 CONCEITO DE TERRITÓRIO	76
4.3 PERFIL DOS TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS	78
4.3.1 Território: Alto Sertão	79
4.3.1.1 Monte Alegre de Sergipe	80
4.3.2 Território Baixo São Francisco	81
4.3.2.1 Amparo do São Francisco	82
4.3.2.2 Neópolis	83
4.3.3 Território Médio Sertão	85
4.3.3.1 Aquidabã	86
4.3.3.2 Cumbe	87

4.3.4 Território Leste Sergipano	88
4.3.4.1 General Maynard	89
4.3.4.2 Japaratuba	90
4.3.5 Território Agreste Central	92
4.3.5.1 Carira	93
4.3.5.2 Pedra Mole	94
4.3.6 Território Sul Sergipano	96
4.3.6.1 Pedrinhas	97
4.3.6.2 Salgado	98
4.3.7 Território Centro Sul	99
3.3.7.1 Riachão do Dantas	100
4.3.8 Território Grande Aracaju	101
4.3.8.1 Maruim	102
4.3.8.2 Riachuelo	104
4.4 QUESTIONÁRIOS APLICADOS	105
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	106
5.1 PREFEITURAS	107
5.2 CÂMARA DE VEREADORES	120
5.3 ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	126
5.4 CONSULTORIAS	130
5.5 TRATAMENTO DOS DADOS	132
5.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS AGRUPAMENTOS	134
5.6.1. Grupamento das variáveis X_1 a X_5 – Planejamento	137
5.6.2. Grupamento das variáveis X_6 a X_{10} – Gestão democrática	140
5.6.3. Grupamento das variáveis X_{11} a X_{15} – Sócio-econômicas	143
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	145

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

147

ANEXOS

- A – Matriz de proximidade – Estrutura de planejamento
- B – Matriz de proximidade – Gestão democrática
- C – Matriz de proximidade – Sócio-econômica
- D – Questionário 1 – Prefeitura
- E – Questionário 2 – Câmara de Vereadores
- F – Questionário 3– Associações Comunitárias
- G – Questionário 4 – Consultorias
- H – Relação de associações entrevistadas
- I – Tabela populacional – Estimativas 2009
- J – Municípios sergipanos obrigados a implantar Plano Diretor
(Pelo Estatuto da Cidade)

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Territórios sergipanos	76
FIGURA 2 – Símbolo do território Alto Sertão	79
FIGURA 3 – Localização do município de Monte Alegre	80
FIGURA 4 – Símbolo do território Baixo São Francisco	81
FIGURA 5 – Localização do município de Amparo do S. Francisco	82
FIGURA 6 – Localização do município de Neópolis	83
FIGURA 7 – Símbolo do território Médio Sertão	85
FIGURA 8 – Localização do município de Aquidabã	86
FIGURA 9 – Localização do Município de Cumbe	87
FIGURA 10 – Símbolo do território Leste Sergipano	88
FIGURA 11 – Localização do município de General Maynard	89
FIGURA 12 – Localização do município de Japaratuba	90
FIGURA 13 – Símbolo do território Agreste Central	92
FIGURA 14 – Localização do município de Carira	93
FIGURA 15 – Localização do município de Pedra Mole	94
FIGURA 16 – Símbolo do território Sul Sergipano	96
FIGURA 17 – Localização do município de Pedrinhas	97
FIGURA 18 – Localização do município de Salgado	98
FIGURA 19 – Símbolo do território Centro Sul	99
FIGURA 20 – Localização do município de Riachão do Dantas	100

FIGURA 21 – Símbolo do território Grande Aracaju	101
FIGURA 22 – Localização do município de Maruim	102
FIGURA 23 – Localização do município de Riachuelo	104
FIGURA 24 – Faixas de FPM dos municípios da amostra	119
FIGURA 25 – Quadro partidário	123
FIGURA 26 – Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico	136
FIGURA 27 – Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico	139
FIGURA 28 – Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico	142

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução do quadro de municípios brasileiros	20
TABELA 2 – Coeficientes utilizados pelo TCU	74
TABELA 3 – Dados cadastrais prefeituras/municípios	107
TABELA 4 – Planejamento do município	109
TABELA 4 – Planejamento do município (continuação)	110
TABELA 5 – Utilização de dados/informações nas ações de planejamento	113
TABELA 6 – Instrumentos legais, balizadores do planejamento	114
TABELA 7 – Outras informações	116
TABELA 8 – Fontes de receita do município	118
TABELA 9 – Câmara de Vereadores	120
TABELA 9 – Câmara de Vereadores (continuação)	121
TABELA 10 – Associações Comunitárias	126
TABELA 10 – Associações Comunitárias (continuação)	127
TABELA 11 – Variáveis de análise de Cluster	133

DEDICO

À minha querida família, porto seguro e fonte de motivação:

À Tamiko, esposa e testemunha da minha jornada;

Aos queridos filhos e respectivos genros e noras: Débora/Edércio, Deise/Robson, Davi/Gisely, Denise/Arley e Dântoni/Stefanie;

Aos meus lindos netos: Giovanna Akemi, Milenna Yukie, Maisa Maiumi, Arthur Haruki e Júlia Sayuri, por representarem o cumprimento do Salmo 128 na minha vida: “e verás os filhos dos teus filhos...”

Não poderia deixar de citar, com imensa saudade, os meus queridos pais, Jose e Enedina (“in memoriam”), que muito se orgulhariam desta conquista.

AGRADEÇO

A Deus, autor da vida, pela sua soberania, reconhecendo nEle a origem de toda boa dádiva. A Ele a minha gratidão primeira, nos termos da doxologia paulina: “Porque dEle, e por Ele, e para Ele são todas as coisas; glória, pois, a Ele, eternamente. Amém! (Paulo aos Romanos, 11:36);

À direção da “minha casa”, o IBGE, na pessoa do Dr. Eduardo Pereira Nunes, por entender pertinente o meu pleito e oferecer-me todas as condições para dedicação plena às atividades acadêmicas;

Ao meu competente orientador, Prof. Dr. Marco Antonio Jorge, credor do meu respeito e admiração pela maneira sempre pronta, atenciosa e paciente com que me recebeu. As suas observações e indicações de rumo, sempre se deram na base de saudável interlocução;

Aos Professores Doutores: Carlos Alberto da Silva, César Ricardo Siqueira Bolaño, Dean Lee Hansen, Edison Rodrigues Barreto Junior, José Ricardo de Santana, José Roberto de Lima Andrade, Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Rivanda Meira Teixeira e Wagner Nóbrega, por me fazerem enxergar novos horizontes;

À equipe da Unidade do IBGE em Sergipe, na pessoa da Adriane Almeida. Ao tornar-me usuário da base de dados que ajudei a construir, fui atendido com distinção nas diversas Supervisões a que me dirigi, na busca de informações para dar sustentação ao presente trabalho. A Supervisão de Disseminação de Informações, por razões óbvias, representou o meu destino mais freqüente;

À equipe da SUPES – SEPLAN/SE, na pessoa da Flávia Dantas, por ajudar-me a compreender melhor a realidade dos municípios sergipanos, através do material disponibilizado.

RESUMO

O presente estudo representa um olhar sobre os pequenos municípios sergipanos, entendido como tal aqueles que pelas estimativas do IBGE para o ano de 2009, tinha população ≤ 20 mil habitantes. Considerando que estes pequenos entes federativos representam 70% do quadro municipal brasileiro, tendência seguida pelo Estado de Sergipe, decidiu-se investigar o perfil do planejamento nesses espaços, face às novas atribuições decorrentes da autonomia ensejada pela Constituição de 1988, cognominada “municipalista”. O recorte de pequenos municípios depende da natureza do estudo. No caso da presente dissertação, usou-se o limite de 20 mil habitantes, considerando a não obrigatoriedade de elaboração de plano diretor – principal peça do planejamento municipal – nessas pequenas unidades político-administrativas. As conclusões resultantes deste estudo fundamentam-se em pesquisa de campo realizada pelo autor. Foram visitados 14 municípios, espalhados por todos os 8 territórios definidos pela Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe. A análise dos resultados da pesquisa confirma a hipótese inicialmente levantada, qual seja a precariedade no planejamento da maioria destes pequenos subespaços. Não existe planejamento estratégico em nenhum deles. A maioria fica restrita à elaboração do receituário básico: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, sempre com o apoio decisivo de consultorias externas. Isto sugere que a elaboração dessas peças segue um padrão pré-definido. Consequentemente, as peculiaridades que poderiam aflorar, deixam de ser contempladas, haja vista que uma significativa base de informações oficiais, acessível a todos, não é suficientemente explorada. Vislumbra-se então, a premente necessidade da implementação de políticas específicas voltadas para o planejamento destes pequenos municípios, elo significativo no processo de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Planejamento. Subnacional. Pequeno município. Plano diretor. Informação.

ABSTRACT

This study presents an outlook on the small municipalities in Sergipe, understood as such those located in the range up to 20 thousand inhabitants. Whereas these smaller federal entities represent 70% of the Brazilian municipal framework, a trend followed by the State of Sergipe, this work decided to investigate the profile of planning these spaces, given the new tasks arising from autonomy vested by the Constitution of 1988, designated by many as "municipalist Constitution". The clipping of small towns depends on the nature of the study. In this thesis, we used the limit of 20 000 inhabitants, not considering the obligation of keeping the master plan - the main part of municipal planning - these little political and administrative units. The findings from this study are based on field research conducted by the author. We visited 14 cities, spread across all eight regions defined by the Planning Department of the State of Sergipe. The results of the research confirms the hypothesis raised initially, which is of poor planning of most of these smaller subspaces. There is no strategic planning in any of them. Most are restricted to the elaboration of the basic recipe: multi-annual plan, budget directive law and annual budget law, always with the decisive support of outside consultants. This suggests that the development of these parts follows a predefined pattern. Consequently, the peculiarities that might arise, cease to be contemplated, since a significant basis of official information, accessible to all, is not sufficiently exploited. We can envision then, the urgent need to implement specific policies aimed at planning of these small towns, significant link in the regional development process.

Keywords: Subnational Planning. Small municipality. Master plan. Information.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem atualmente 5 565 municípios. Destes, 3921 (70%) têm até 20 mil habitantes. Este padrão se reproduz no Estado de Sergipe, na medida em que dos nossos 75 municípios, 54 (72%) estão abaixo desse teto populacional (IBGE, 2009).

A Carta Magna de 1988, também chamada de Constituição “Cidadã” por uns e “Municipalista” por outros, deu um novo status aos municípios brasileiros, elevando-os à categoria de membros da Federação. Dessa forma, concretizou-se o que foi preconizado por Lordello de Mello (1975), ou seja, devolveu-se aos municípios grande número de tarefas que seriam por eles melhor desempenhadas. Meireles (1994, p.36) aduz que “a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como ente de terceiro grau... A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”.

Estes argumentos estão ancorados no do Art. 30/CF, a seguir:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

- I** - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III** - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV** - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V** - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI** - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII** - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII** - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX** - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Barros (2007) aplaude a Carta vigente ao dizer que a mesma, em sintonia com os novos tempos, prestigiou a autonomia municipal, ao dotar os Municípios brasileiros de organização político administrativa e preconizar a política de desenvolvimento urbano.

No entendimento de Ckagnazaroff e Abreu (2009), com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados como entes da federação e as noções de descentralização e participação cidadã em políticas públicas ganharam espaço formal em todos os níveis de governo. Fernandes (2007, p. 9) diz que “pela primeira vez na história política do país, a nova Constituição Federal de 1988 reconhece que a autonomia municipal passa a ser indispensável à organização federativa do Estado Brasileiro (artigos 1º e 18º/CF/1988)”.

Dessa forma, nas palavras de Guimarães Neto e Araújo (1988, p.10) “os espaços locais (subnacionais e, sobretudo, urbanos) têm ganhado crescente relevância”. E complementam, dizendo que “os espaços locais e os espaços urbanos, em particular, tendem a se constituir, cada vez mais, em pólos de articulação de interesses e a abrigar novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento econômico”. Pinho e Santana (2001, p. 8) concordam: “A tendência, já concretizada na prática, é de uma valorização dos níveis sub-nacionais de governo em detrimento do governo central”

A consequência desse novo “*status*” conferido aos municípios foi a incorporação de novas atribuições para este importante ente federativo, situado no plano subnacional (BALEIRAS, 2001; VIEIRA, 2006). Como disse Bava (1996), a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988 os municípios tiveram suas responsabilidades ampliadas, colocando novos desafios à gestão municipal, especialmente no atendimento ao cidadão.

Complementando essa linha de raciocínio, Araújo (2002, p.16), diz que a nova Constituição transferiu a responsabilidade sobre planejamento e execução de obras e serviços nas principais áreas de atenção constituídas na esfera do Estado (saúde,

educação, ordenamento do espaço urbano, trânsito e transporte coletivo, entre outros) para a Administração Pública Municipal. Em consonância com este entendimento, Araújo (2000, p.25) assevera que o equacionamento de problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transporte, infra-estrutura, saúde, educação (até certos níveis), segurança, defesa ambiental, entre outros, tem sido cada vez mais tratado no plano dos governos locais. De fato, o governo local, por ser a instância provedora de serviços básicos, toca diretamente as vidas de todos os cidadãos (THUY and DALRYMPLE 2010; LEENES e SVENSSON, 2005).

De fato, a autonomia do Município brasileiro, assegurada na Constituição da República, inclui todos os assuntos de interesse local (Art.30, CF) e se expressa sob o triplice aspecto a)político (composição eletiva do governo e edição de normas locais), b)administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e c)financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais). (MEIRELLES, 1995, p.667).

É bem verdade que os efeitos desta autonomia ainda não se fizeram sentir na sua plenitude, entre os munícipes. Trata-se de um processo em vias de consolidação. Entretanto, como dizem Santos e Tsukamoto (2006), a história demonstra que a emancipação dos municípios tem sido altamente benéfica para que as comunidades possam se “auto governar”, tomando a atitude que melhor atenda ao seu interesse ou conveniência. Aliás, ao ampliar a autonomia na esfera local, a democracia se fortalece. Conforme entendimento de Giorgis (2005) a descentralização do Estado e o reforço dos governos locais aparecem como a resposta mais adequada às demandas da democracia.

Esta conquista da Carta de 88, também chamada por alguns de “Constituição Municipalista”, parte da premissa básica de que todo cidadão tem suas rotinas vinculadas ao município. É o espaço onde acontecem as ações que afetam seu dia-a-dia. Como bem disse Lordello de Mello (1975), tanto na teoria como na prática, os Municípios são uma das principais bases da organização administrativa, onde a

comunidade se forma. É nesse nível da administração pública que os mais importantes resultados se manifestam para os cidadãos.

Diga-se ainda que é no município onde se pode avaliar de modo mais objetivo a eficiência da administração pública. Isto porque o gestor público mais conhecido e mais próximo do povo é o prefeito. É a esfera política com maior potencial de interação e de estímulo à cidadania. É nesse nível de poder que os impactos das demandas sociais têm mais visibilidade (ARAÚJO, 2000).

Fidelis (2006) mostra sintonia com esta linha de raciocínio ao dizer que o poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima da sociedade, é o que tem competência para discutir os interesses municipais, e essa proximidade permite a articulação entre os seus segmentos na elaboração e implantação dos instrumentos de planejamento.

Neste ponto, emerge de modo natural a palavra chave para a administração municipal eficiente, que resulta em qualidade de vida: Planejamento.

É consenso que qualquer atividade que se pretenda bem sucedida, deve ser bem planejada, especialmente em uma sociedade que se revela crescentemente bem informada e competitiva. Seja em projetos pessoais ou coletivos, públicos ou privados, planejar é um imperativo. Nas palavras de Buarque (1999), o planejamento é fundamental também para sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e atividades diversificadas no tempo, aumentando a eficácia e eficiência das ações e seus impactos positivos na realidade.

Neste cenário, é desejável que o município esteja preparado para responder de modo competente às suas novas atribuições.

A proposta deste trabalho, portanto, é voltada à reflexão sobre esta escala de poder denominada município, espaço onde o tecido social é plasmado; mais especificamente os pequenos municípios, entendidos como aqueles que pelas estimativas feitas pelo IBGE, para o ano de 2009, tinham até 20 mil habitantes.

Tem-se como perspectiva identificar a prática de ações planejadas. O foco principal, portanto, recai sobre a questão do planejamento.

Para tanto, pretende-se observar como se comportam atualmente estes pequenos entes federativos, no que concerne ao tipo de planejamento para a execução das suas políticas e sobre quais fundamentos repousam estas ações. Neste caminho, inevitável se faz saber quais as informações utilizadas com este propósito, bem como quais são as fontes e formatos dessas informações. Esta linha de raciocínio conduz à seguinte indagação: Quão diferentes seriam as ações de planejamento se fossem fundamentadas em mais e melhores informações?

O fio condutor deste trabalho é o desejo de estimular a reflexão sobre a importância crucial do planejamento para todos os municípios, por menores que sejam, fundamentado em dados oficiais, partindo da premissa colocada por Rezende (2006), de que o planejamento municipal é o instrumento que possibilita ao munícipe a construção do seu próprio futuro. Mais ainda: via de regra, quanto menor o município, menor o orçamento. Consequentemente, maior a necessidade de otimizar a alocação dos recursos, com redobrada atenção à relação custo-benefício.

Por fim, pretende-se realçar a importância da informação como pedra de toque do planejamento. Ter informação qualificada e saber utilizá-la é o segredo da gestão bem sucedida. Benites (1990) faz uma coerente reflexão sobre a correlação entre planejamento e informação. Ele aponta a falta de planejamento, de dados e informações entre os principais fatores determinantes do fracasso de um empreendimento. E complementa dizendo que tendo informação exata, na hora certa, sem dualidade e distorção, o executivo otimizará seu raciocínio na tomada de decisões, com a minimização dos custos. Isso porque administrar é converter os dados e as informações em instruções e decisões.

A dedução lógica é que sem informação (exata, na hora certa, sem dualidade...) é impossível elaborar e implementar um planejamento coerente que seja compatível com a matriz constitucional da Administração Pública, que emana do Artigo 37 da

Constituição Federal de 1988. A Lei Maior preconiza a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como elementos essenciais da administração pública.

Conclui-se esta introdução com a apresentação da tabela a seguir, que demonstra a evolução do quadro municipal brasileiro e sergipano, nos últimos 60 anos:

Tabela 1 - Evolução do quadro de municípios brasileiros
1950-2010

Ano	Nº.de municípios	
	Brasil	Sergipe
1950	1.989	42
1960	2.766	62
1970	3.952	74
1980	3.991	74
1991	4.491	74
2000	5.507	75
2010	5.565	75

Fonte: IBGE, 2009

O que chama a atenção na tabela acima é que o quadro municipal sergipano está consolidado desde 1970, haja vista que nos últimos 40 anos apenas um município foi criado no Estado, ao contrário da fragmentação verificada nas demais Unidades da Federação, após a Constituição de 1988.

Prudente, portanto, a atitude das autoridades sergipanas, haja vista a não edição de lei complementar federal regulamentando o Art. 18, § 4º, da Constituição Federal. A ausência dessa lei infraconstitucional reveste de ilegalidade as iniciativas que tenham por objetivo a criação de novos municípios.

1.1. JUSTIFICATIVA

O presente estudo justifica-se mediante a hipótese da ausência ou precariedade no planejamento da maioria dos pequenos municípios brasileiros (70%, de um total de 5 565). A literatura consultada aponta nessa direção. Há indicações de que um dos motivos seria a falta de quadros técnicos qualificados para tal. Pfeiffer (2000), no entanto, diz que isso se deve não apenas à qualificação dos funcionários municipais, mas também porque até agora não existia um método apropriado.

É bem verdade que os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade) isenta os municípios com menos de 20 mil habitantes (à exceção daquelas indicadas no Art. 41, incisos II,III,IV e V da referida Lei), de elaborarem plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no dizer da própria lei. Entende-se, entretanto, como de bom alvitre a elaboração de tal instrumento, independente de obrigatoriedade, por tratar-se de uma peça fundamental para o planejamento municipal.

À primeira vista, esta lacuna no que se refere à elaboração dos principais instrumentos de planejamento nos pequenos municípios, é suprida por escritórios de contabilidade/consultorias. O pressuposto é que este suporte se dê sem uma base adequada de dados e, conseqüentemente, sem maior vinculação com a realidade local. Isto indica a premente necessidade de que sejam disponibilizados instrumentos e/ou orientações que apontem as iniciativas mais recomendáveis neste particular.

Pretende-se, portanto, colocar em evidência esta questão crucial, qual seja o planejamento nos pequenos municípios brasileiros, partindo do pressuposto da disponibilidade de informações básicas para tais ações. Assim, independente do porte do município (por menor que ele seja), é imperioso que a decisão sobre o seu futuro se dê a partir de um planejamento consistente.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Aqueles municípios que estão desobrigados da elaboração de Plano Diretor (população \leq 20mil hab.) preocupam-se com ações efetivas de planejamento? Caso afirmativo, quais são as fontes e formatos das informações utilizadas?

(Necessário se faz destacar que foco do trabalho não é o Plano Diretor; ele, no entanto, funciona como balizador de corte populacional, face à sua obrigatoriedade, como principal instrumento de planejamento, para municípios com mais de 20 mil habitantes. Paralelamente, a existência de PD em pequenos municípios qualifica os prefeitos que o implementaram, haja vista que, nesta hipótese, reflete a visão e o grau de compromisso do Gestor Municipal com o planejamento, face à não obrigatoriedade da sua implementação)

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 – Geral

O objetivo central deste estudo é identificar a existência da prática de planejamento nos municípios de pequeno porte (entendido como tal, aqueles com população \leq 20 mil habitantes em 2009), bem como quais são as informações e/ou elementos norteadores das ações de planejamento.

1.3.2 – Específicos

- Realçar a importância/viabilidade do planejamento em pequenos municípios, tendo a informação qualificada como elemento central;
- Identificar: a) quais informações são relevantes para o planejamento;
b) os principais bancos de dados e sistemas de informação do município;
- Mostrar a existência e viabilidade de utilização de dados estatísticos;
- Criar atitude em relação à informação;
- Verificar se os municípios têm autonomia para fazer o planejamento ou se este acontece a reboque da Secretaria de Planejamento do Estado;

- Sinalizar a importância do Plano Diretor como peça fundamental do planejamento, independente do porte do município.

A presente dissertação está estruturada em 5 capítulos (incluindo a introdução, que contempla a justificativa e os objetivos – geral e específicos).

No capítulo 2 apresenta-se uma discussão sobre a necessidade de uma nova visão gestão pública, vinculada aos princípios esposados no Art. 37 da Constituição Federal. Entende-se que este é o caminho a ser trilhado com vistas ao desenvolvimento local, regional e nacional. A discussão deste capítulo passa pelo planejamento público local e de modo mais específico, o planejamento em pequenos municípios.

O capítulo 3 dedica-se à questão da informação como insumo/instrumento indispensável ao planejamento, onde é enfatizada a importância crucial da informação oportuna e qualificada como condição *sine-qua-non* para o planejamento adequado.

No capítulo 4 a discussão recai sobre a questão metodológica, onde são apresentadas as principais questões da pesquisa, bem como o critério de seleção dos 14 municípios integrantes da amostra.

O capítulo 5 dedica-se aos resultados da pesquisa de campo. São apresentadas tabelas com uma síntese dos dados primários, sobre os quais elaborou-se uma análise com as principais conclusões. Ainda dentro deste capítulo é apresentado o modelo de tratamento dos dados, que se dá mediante análise de *cluster*, técnica entendida como mais adequada ao perfil do presente estudo.

2. GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO

A Constituição de 1988 ensejou uma nova visão de gestão pública, com um olhar especial para os municípios, base primeira para o desenvolvimento nacional (BARROS,2007; HANSEN *et al* 2004). Emerge da Carta Magna uma nova matriz para a gestão e o desenvolvimento subnacional. Os Artigos 37 e 182/CF-88 a seguir, servem de pano de fundo na discussão deste tópico:

Art.37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Município conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição de Sergipe, em harmonia com este comando constitucional, traz a seguinte determinação:

Art. 157. O Estado e os Municípios atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, fundados na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a elevação do nível de vida e o bem-estar da população, prestigiando as atividades produtivas e distributivas da riqueza e observando os seguintes princípios:

I -...

...

§ 1º O desenvolvimento econômico terá por pressuposto a integração social dos habitantes em nível de vida compatível com a dignidade humana.

É bem verdade que muitos vícios ainda precisam ser superados, face ao pesado histórico relacionado com as oligarquias locais, predominantemente colonialistas e centralizadoras. Como observam Barreto e Meneses (2006) desde o Brasil Colônia, as instâncias locais de governo sempre sofreram forte ingerência do poder central. Brasileiro (1973, p.4) diz que as instituições municipais têm uma longa tradição no Brasil. Trazidas pelos colonizadores portugueses no século XVI tornaram-se

politicamente centralizadas e geograficamente descentralizadas. Nesse contexto, as necessidades locais eram preteridas.

Na visão de Paula (2005, p. 105) esse período caracterizou-se como uma unidade política, centralizada na figura do rei e de seus conselheiros. Diz mais a autora que o aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída de determinações particulares e casuístas, que não obedecia a um plano conjunto. Nesse quadro, a confusão de atribuições na administração pública era inevitável.

Neste particular, a contribuição de Oliveira (2003, p. 107) é muito importante, para que possamos compreender o cenário pretérito. No seu entendimento, na gênese da gestão pública, existia confusão entre o bem público do povo e a propriedade privada do coronel, em geral, encarregado da administração local. Na República Velha, seguiu-se a tradição coronelista na implementação da gestão pública.

Após 1945 novos ventos começaram a soprar, sendo abruptamente interrompidos em 1964, quando se instaurou um novo pacto de poder, a partir do regime instaurado naquele ano (AFONSO, 1996). Um hiato se formou até fins dos anos 70/começo dos anos 80, quando surgiram novos ensaios de participação popular na gestão pública municipal. Conforme Rocha (2009), a década de 1980 foi marcada, no Brasil, por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexo do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. O autor ressalta ainda que o contexto brasileiro, até o início dos anos de 1980, caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente.

Dessa forma, os anseios por um modelo de gestão descentralizada foram acolhidos pela Constituição de 1988, surgindo aí os contornos de uma nova administração pública pautada por princípios de participação e transparência, tendo como suporte cinco pilares básicos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Partindo desses fundamentos balizadores, indispensável se faz identificar o substrato da gestão pública para que possamos compreender a sua importância para o bem estar da sociedade. No entendimento de Johannpeter e Unger (2009), as políticas de gestão pública condicionam as possibilidades de sucesso de um vasto conjunto de políticas públicas porque as permeiam e balizam suas potencialidades.

Resende e Castro *apud* Rebello (2007, p.10) conceituam gestão nos seguintes termos:

Conjunto de recursos decisórios e aplicação das atividades destinadas ao ato de gerir. Dessa forma, a governança pública se refere à capacidade dos governantes de gerir as diferentes esferas, federal, estadual, municipal, incluindo a competência para implementação de políticas públicas que visem facilitar ações com a participação do cidadão.

Gestão pública, portanto, guarda relação direta com as funções de gerência pública dos negócios do governo, tendo como objetivo precípua o atendimento dos interesses sociais, objetivo este que é potencializado por uma gestão democrática. Com muita pertinência, Saldanha (2006, p.13) diz que “os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse intuito. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social”.

Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, Fainé e Marchi (2007) dizem que a administração pública visa servir o bem estar da coletividade promovendo o desenvolvimento político, social e econômico pela utilização de estratégias de gestões locais.

Convém frisar, entretanto, que este objetivo somente será atingido por intermédio de uma gestão marcada pela competência. O anseio maior da sociedade é ter uma administração pública ágil, transparente, eficiente e eficaz, sintonizada com as reais necessidades e expectativas do cidadão (ABRUCIO, 2007). Esta é uma condição

essencial para conciliar a responsabilidade fiscal, melhoria da qualidade do gasto público e o atendimento às demandas da sociedade, quanto a produtos e serviços públicos em quantidade e qualidade adequados (CARNEIRO, 2010, p.133). Soares e Gondim (1998, p.68) entendem que uma gestão local é moderna e bem sucedida quando leva em conta os seguintes pontos:

- visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos;
- redefinição das funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;
- reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração, e
- uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais.

Este é o patamar de eficiência que a sociedade deseja. Não é demais afirmar que esta “utopia” social é possível de ser materializada. Para tanto, indispensável se faz que o gestor esteja compenetrado da sua missão e tenha competência para fazer uma leitura da realidade sócio-política do seu município. O prestigiado conferencista internacional M. Barzelay dá o seu parecer sobre o tema:

A importância de se melhorar a gestão pública deve ser compreendida à luz de diversos fatos evidentes a respeito dos sistemas políticos contemporâneos. Primeiro, os cidadãos ambicionam viver sob certas condições sociais, e essas não surgem espontaneamente da ação privada, o que significa que, potencialmente, a ação pública cria valor. Segundo, a ação pública realiza-se sob pressão fiscal e através do exercício de instrumentos do Direito e do poder público, o que significa que a criação de valor público depende tanto dos benefícios da ação como do modo de exercê-la. A gestão pública afeta ambos os aspectos – os benefícios e os custos da ação pública. Portanto, o modo como são desempenhadas as diversas funções da gestão pública tem relevância para o bem-estar dos cidadãos. (BARZELAY, 2005, p.1)

Com esta preleção, o autor sugere que a eficiência no trato da coisa pública é um imperativo. Para tanto, mais do que mudanças estruturais ou de sistemas, há que se mudarem práticas.

Convém ressaltar que é na escala municipal onde objetivamente essa questão pode ser avaliada com mais precisão, haja vista tratar-se da esfera pública mais próxima do povo.

É consenso que a gestão pública no plano subnacional, especialmente nos pequenos municípios tem muitas deficiências, por conta das qualificações gerenciais que são bastante escassas. Este seria um fator impeditivo para que a tão sonhada descentralização apresente os resultados desejados pelos munícipes.

Por oportuno e inevitável, convém destacar que o alcance dos objetivos maiores da gestão pública tem na governança um dos seus principais vetores. Ter capacidade de articular com a pluralidade de agentes sociais é condição “*sine qua non*” para que o gestor municipal saia do lugar comum e realize o sonho mais caro de um prefeito coerente: o desenvolvimento municipal.

Carneiro (2010, p. 18) estabelece uma simbiose entre gestão e governança, ao dizer que

Governança, em uma definição sumária, refere-se à capacidade de gestão, sendo um atributo do estado. Em uma dimensão, refere-se às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização da burocracia estratégica, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho. Em outra perspectiva, aponta para o coração mesmo da democracia, a partir da noção de accountability, ou responsabilização.

O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de accountability existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo

Cassio Taniguchi, ex-prefeito de Curitiba, ao prefaciар obra de Rezende (2005) diz com muita clareza que um dos aspectos fundamentais para o sucesso da administração municipal é a atuação e a participação efetiva dos *stakeholders* ou as forças vivas da comunidade local que desempenham papel preponderante sobre

todo o processo de planejamento, por meio de crítica, da sugestão e da definição de prioridades.

Ressalte-se que uma gestão que tenha *governabilidade* (entendida como condições de legalidade de um determinado governo) e equipe bem treinada, são duas condições básicas e necessárias, porém não suficientes para uma gestão exitosa. Sem um razoável grau de *governança* (regulação social resultante do capital social e da cultura cívica), os resultados serão triviais e modestos. Barreto e Menezes (2006) deixam muito claro este ponto ao associarem o desenvolvimento municipal a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais.

Hansen *et al* (2004, p.10) dão o seu parecer sobre estas “relações inter-organizacionais informais descentralizadas e horizontais”. Para os autores, trata-se da capacidade de promover redes de cooperação e confiança e de formar consensos capazes de superar tanto a crise de legitimidade da política tradicional quanto suas limitações no que tange a sua capacidade de promover o desenvolvimento local.

O constituinte de 88 sabiamente deixou clara esta visão de gestão democrática consubstanciada na governança, na medida em que explicitou na Lei Maior a desejável participação popular nos destinos do município, conforme indica o Art. 204/II/CF.

Rocha (2009, p.1) comenta este comando constitucional nos seguintes termos: “A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo”.

Aliás, a Lei 10.257/01 (que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal), conhecida como Estatuto da Cidade, preconiza os instrumentos a serem utilizados, visando à gestão eficiente das cidades, deixando implícita a importância da governança. Assim diz o referido diploma legal:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Constituição do Estado de Sergipe, em sintonia com os princípios da gestão democrática esposados pela Constituição Federal, estabelece entre outros princípios o seguinte:

Art. 13

...

XVI - cooperação das associações representativas da população no planejamento municipal;

Por fim, o Estatuto da Cidade, lei basilar do planejamento municipal, refere-se textualmente à gestão participativa, nos seguintes termos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – ...

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Da capacidade de trazer à prática estes princípios é que nasce a governança, pois ela é resultante da habilidade do executivo municipal em articular com os diversos atores visando o bem comum. Um grau elevado de governança, resultante da

sinergia inerente ao processo, tem como resultado óbvio o desenvolvimento local e regional.

Representaria, neste sentido, o resultado de uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade (CASTELS E BORJA, 1996 *apud* BUARQUE, 1999).

Realçando um pouco mais os contornos da governança, Ckagnazaroff (2009) diz tratar-se da capacidade de articular-se com os diversos setores da sociedade, buscando a inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados a políticas públicas e sociedade.

Diniz (2003, p.22) consolida este entendimento ao concordar que governança trata-se da “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas”. E prossegue nessa linha referindo-se a governança como a “capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental”. Disto resulta a ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo.

Outra dimensão da governança, ainda segundo Ckagnazaroff (2009, p.8) se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo. A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. O enfoque nessa dimensão pode se dar no modo pelo qual o governo municipal exerce o comando nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto. Segundo o autor, esse projeto coletivo corporifica o que se poderia denominar de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas

e contraditórias demandas sociais. Isto pode ser traduzido como a capacidade de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e do compromisso.

Evidentemente que a implementação das políticas que resultarão no desenvolvimento dos municípios depende crucialmente da competência do gestor público. Apesar de todo arcabouço legal, ainda temos muito caminho pela frente. Como bem dizem Barreto e Menezes (2006), as novidades trazidas pela nova política urbana no Brasil não foram capazes de transformar profundamente as práticas da gestão municipal e mudar definitivamente a dinâmica das cidades, sobretudo naqueles municípios situados fora dos eixos econômicos dinâmicos, onde a segregação social caminha lado a lado com a segregação espacial.

Para que possamos trazer à realidade os princípios de uma gestão eficiente, com o conseqüente desenvolvimento municipal, necessário se faz uma política consistente de qualificação de recursos humanos, que alcance todos os níveis operacionais do executivo, com especial atenção aos que estão situados nos níveis de decisão. Neste sentido, Paula (2005, p.170) assevera que “é necessário um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que criem especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar”. Em sintonia com essa linha de raciocínio, Kliksberg (1998, p.63) se posiciona nos seguintes termos: “Formalmente, delegam-se competências aos municípios; no entanto, paira uma forte desconfiança sobre sua capacidade de gestão. Assim, em vez de tentar fortalecê-la, opta-se por ‘racionar’ a delegação real, criando-se situações de indefinição, que complicam seriamente a prestação dos serviços. As dificuldades, por sua vez, reforçam a desconfiança original”.

É razoável, portanto afirmar que não basta ao gestor ser honesto e ter boas intenções. É fundamental que tenha competência para manusear todo um conjunto de “ferramentas” que está colocado à disposição dos gestores (BOYLE, 2010); conhecê-las e saber aplicá-las é a linha divisória entre a eficiência e a mediocridade.

Entender, pois, as recomendações legais e empenhar-se em transformá-las em realidade é o ponto que distingue os administradores públicos quanto ao compromisso e a competência. Como observam Rezende *et al* (2005) na atual administração pública, este cenário se faz presente ao exigir, do homem público (gestor), maior competência e transparência na aplicação dos recursos governamentais.

A nova gestão pública do século XXI requer integração do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento) com desenvolvimento social (qualidade de vida) e desenvolvimento sustentável. Requer preservação da atuação do Estado como prestador de serviços públicos de qualidade; valorização da cidadania e da participação e valorização do princípio da continuidade administrativa.

Constata-se assim, que a gestão pública brasileira ideal não resultará apenas de modificações legislativas, patrocinadas pelas reformas e contra-reformas. Será necessária uma mudança de cultura, fundamentada no conhecimento, envolvendo os cidadãos e os agentes públicos.

De fato, para que os dispositivos legais não se transformem em letra morta, é indispensável que a gestão pública tenha eficiência, eficácia e efetividade. Para aferição do grau de identidade do gestor público com essas diretrizes, necessário se faz a existência de mecanismos específicos, que identifiquem a responsabilidade social dos municípios. Rezende *et al* (2005) chamam a atenção para este ponto, dizendo tornar-se imprescindível o desenvolvimento de metodologias que possibilitem a mensuração dos investimentos sociais e seus impactos na sociedade, haja vista a importância do papel do poder público no desenvolvimento econômico e social de uma nação.

Mendes (2008) realça a importância de se considerar as peculiaridades locais com vistas à otimização de resultados. Desta forma, nas palavras do autor, uma administração atenta busca identificar a diversidade presente em seu território, valorizar as diferenças, enfatizar as qualidades locais, ressaltar as características e

raízes culturais, aprimorando a qualidade de vida de seus cidadãos, criando valor nos serviços prestados à população.

Assim, reafirma-se que o caminho para o desenvolvimento local e, conseqüentemente, regional e nacional, passa necessariamente por uma nova leitura do significado de uma gestão pública eficiente (SOUZA, 2010). O desenvolvimento nacional é resultante do somatório de gestões municipais bem sucedidas (BREMAEKER, 2006). Esta visão e compreensão são consentâneas com a máxima que diz: *a corrente não é mais forte do que o seu elo mais fraco*. Ou seja: municípios desenvolvidos, nação desenvolvida; municípios atrasados, nação subdesenvolvida.

2.1- PLANEJAMENTO PÚBLICO LOCAL

“Não há, senhores, corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida Municipal.” Rui Barbosa (1919) *apud* Revista Brasileira dos Municípios (1952, p.16)

O planejamento público tem como objetivo precípua indicar a melhor estratégia de alocação racional dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, capital social), com vistas ao desenvolvimento em todos os níveis de governo (nacional ou subnacional), quer seja no plano econômico, social ou político.

Desenvolvimento, portanto, é o eixo gravitacional das ações de planejamento. De modo específico, o olhar deste trabalho é direcionado para o município, célula *mater* da nação. Assiste razão a Hansen *et al* (2004) ao afirmarem que o local está se tornando cada vez mais o foco dos processos de desenvolvimento.

A Constituição de 88 deu relevância ao desenvolvimento local, reconhecendo o papel de destaque do município na caminhada rumo ao progresso em nosso país.

Art. 157. O Estado e os Municípios atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, fundados na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a elevação do nível de vida e o bem-estar da população, prestigiando as atividades produtivas e distributivas da riqueza e observando os seguintes princípios...

O resultado dessa nova visão descentralizadora é que inúmeras tarefas antes desenvolvidas no âmbito federal foram incorporadas ao âmbito governamental subnacional (ABRUCIO, 1996).

Daí porque o planejamento local ganha realce. No entendimento de Bourdin (2001, p. 30) “O local oferece uma resposta que privilegia a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e a força das pequenas unidades”. Soares (1998) enfatiza que “é na instância espacial local que se desenvolvem todas as ações produtivas, culturais e sociais do ser humano, enquanto pessoa autônoma, enquanto cidadão e enquanto parte integrante da sociedade”.

Barros (2007, p.72) destaca que o desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro exige a implementação do planejamento municipal, por meio das políticas públicas a serem definidas no plano diretor das cidades, destinado a propiciar melhor qualidade de vida à população urbana. Neste ponto necessário se faz um esclarecimento adicional: a visão do presente estudo relaciona-se ao município como um todo e não apenas à sede municipal. Portanto, no contexto desta dissertação, município e cidade devem ser tomados como sinônimos.

O autor prossegue na sua ênfase sobre a importância do terceiro ente federativo no desenvolvimento nacional, à luz da nossa Lei Maior: “o planejamento municipal no desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro adquiriu papel significativo, tornando-se relevante a sua análise frente aos instrumentos indicados pela Constituição Federal de 1988, para que, por fim, seja delineada a sua importância na efetivação dos princípios insertos no Art. 170 do Texto Constitucional”. E arremata afirmando que o planejamento municipal é instrumento fundamental para a efetivação do desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro, de forma a contribuir para a concretização dos princípios gerais da atividade econômica, posto

que não se volta apenas a regulamentar os “interesses locais” dos Municípios brasileiros.

Planejar, portanto, é o ponto de partida para o desenvolvimento local. Só através do planejamento é possível alcançar a missão finalística da administração pública, qual seja oferecer as condições básicas para uma vida saudável, “condizente com a dignidade da pessoa humana” (CF/1988, Art. 1º./III).

Destaque-se que planejamento público é um fenômeno relativamente recente em nosso país. No Brasil, os debates começaram de forma embrionária com os positivistas no começo do século XX, os quais tomavam a ordem política como fator de estabilização do ambiente econômico, prezando o planejamento como alternativa gradual às mudanças radicais. As idéias sobre planejamento só começaram a ganhar expressão institucional no Brasil a partir da revolução de 30. Essa discussão passa necessariamente pelo DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público criado em 1938, em pleno Estado Novo, gerando assim o ambiente institucional francamente propício ao planejamento. Nesse contexto, dez anos mais tarde, o Governo Federal lançou o Plano SALTE, tido por muitos como o mais ambicioso até então concebido na América Latina (BENEDITO SILVA, *apud* ALUIZIO LOUREIRO PINTO, 1982). No entendimento de Brasileiro (1973), apesar do reduzido escopo, o Plano SALTE representa um marco no planejamento governamental.

Assim, sem desprezar as reflexões precedentes, podemos dizer que esse plano, (instituído pela Lei n. 1102, de 18/5/1950), independente da sua implementação e resultados, representou o embrião mais visível do ponto de vista metodológico, da ação governamental planejada. No seu leque de abrangência está a origem do seu nome: **saúde, alimentos, transporte e energia.**

Referindo-se ao plano, à época do seu lançamento, Moraes (1950) *apud* Brasileiro (1973, p. VIII) revelou o seu entusiasmo, nos seguintes termos:

O PLANO SALTE, buscando apresentar soluções numa visão do conjunto nacional, ainda que possa ter defeitos, é o compromisso que o Poder Público assume perante o povo, de realizar sistemática e inflexivelmente, fora dos azares das inovações vaidosas e das dispersivas soluções de continuidade determinadas pela rotação dos governantes, uma tarefa de vastas proporções, objetivando o aparelhamento do país, dando ao seu povo mais saúde, melhor alimentação, mais transportes e mais rendimentos do seu trabalho, pela utilização dos potenciais energéticos nacionais.

O plano, entretanto, não integrava os três níveis de governo, não obstante a previsão da Constituição de 1946 que sinalizava o planejamento em escala regional, voltado para o desenvolvimento do vale do rio São Francisco e da região amazônica, assim como para combater a seca do Nordeste. De qualquer forma, conforme salientado por Palazzo *apud* Almeida (2004), “o plano Salte era modesto em suas pretensões, embora tivesse objetivos de grande alcance para a época”.

No que tange ao planejamento municipal, convém salientar que o fenômeno é ainda mais recente. Somente com os ventos da constituição vigente se fizeram sentir ações mais efetivas voltadas para este importante ente da federação. A CF/1988 representa um marco definitivo no planejamento dos três níveis de governo ao determinar a elaboração dos planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um ciclo de governo.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal, instituição dedicada a estudos relacionados à municipalidade, comenta que o planejamento na esfera local ressurge, com vigor, nos anos noventa. O IBAM entende que para além da exigência constitucional, o intenso crescimento das cidades brasileiras reforça o papel do planejamento local como importante instrumento para organização das ações governamentais, visando o bem-estar coletivo e a justiça social.

Com a nova Constituição, o planejamento local deixa de ser centralizado no campo das regiões metropolitanas e passa a ganhar vulto no espaço do município, ensejando novas relações entre as instituições locais e entre estas e as dos governos estaduais e federal (OLIVEIRA, 2008).

Barros (2007) assinala que, apresentando-se o ambiente local como o nascedouro da sociedade organizada, o planejamento municipal no desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro adquiriu papel significativo, tornando-se relevante a sua análise frente aos instrumentos indicados pela Constituição Federal de 1988. Aliás, a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da CF, consubstanciada na Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) foi decisiva na corrida rumo ao planejamento no âmbito municipal.

Considerando o eixo deste tópico, necessário se faz avançar na busca do sentido técnico do vocábulo planejamento, à luz do entendimento dos estudiosos sobre o assunto.

Na visão de Chiavenatto (1999) *apud* Barros (2007) o planejamento deve preceder qualquer ação. Constitui-se assim a primeira das funções administrativas, vindo antes da organização, da direção e do controle.

Buarque (1999, p.43) apresenta uma definição lapidar. Para ele, planejar é

Organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis. Ou, como diz Carlos Matus, planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (Matus, 1989), em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

Ampliando a discussão, Rebello (2007) diz que em sua essência, o planejamento independe de sua natureza doutrinária; deve ser interpretado como um processo, mediante um conjunto de métodos e medidas, de transformação de uma situação existente e de prevenção de situações futuras que se configurem como possibilidades ante o cenário presente e com a finalidade de garantir um determinado objetivo.

Fidelis (2006, p.18) complementa:

Planejamento é o fato de gerir o espaço urbano de forma pensada globalmente e não isolada, além disso, visa organizar o território, as atividades e as populações. E pode ser ainda concebido como uma forma de aprendizado. Portanto, é por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal. Planejar significa preparar-se para tomar decisões.

Matus *apud* Buarque (1999) ao enfatizar a importância do planejamento diz que planejar é sinônimo de conduzir conscientemente; não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo, seja ele qual for.

Para Cabral (1996), planejamento é o processo pelo qual uma pessoa ou instituição procura racionalizar suas decisões, tanto no que tange à fixação de objetivos quanto à forma de atingi-los. O planejamento na esfera governamental não é um método de trabalho de natureza diferente daquele que se pratica nas empresas e instituições em geral, mas se diversifica no que diz respeito aos objetivos por que obriga muito mais o administrador a envolver-se continuamente com complexos problemas de interesse público e dar satisfações a respeito do que está sendo feito com o patrimônio da comunidade.

Planejamento, na concepção de Barros (2007), é o resultado da definição dos objetivos escolhidos dentre uma multiplicidade de hipóteses existentes, que serão efetivados por meio dos mecanismos e recursos destinados à consecução daqueles propósitos, sempre guiados por valores políticos e ideológicos consagrados constitucionalmente.

Ingestam, (1987) *apud* Buarque (2002) de forma visionária aposta no planejamento por significar, no seu lúcido entendimento, uma forma de a sociedade exercer o poder sobre o seu futuro rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Deste ponto de vista, é uma “aposta no futuro”.

No caso específico, sob comento, Buarque (1999) entende planejamento local e municipal como a aplicação para subespaços de pequena escala dos métodos e técnicas consagrados na teoria e na prática do planejamento governamental.

O autor amplia a nossa visão sobre o tema afirmando que

O planejamento local e municipal é o processo de decisão – tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada – sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável em pequenas unidades político-administrativas. (BUARQUE, 1999, p.41)

Com estes arrazoados, consolida-se o nosso entendimento sobre o significado de planejamento bem como da sua relevância para o desenvolvimento, quer seja nacional ou subnacional.

Resta agora voltar a nossa atenção para o responsável por este conjunto de ações, de quem depende o sucesso ou insucesso destas iniciativas: o chefe do executivo municipal.

O prefeito, como de resto qualquer político, conquista o seu mandato a partir da esperança despertada no universo eleitoral. Uma vez eleito e empossado, são quatro anos para resgatar as promessas de campanha, via de regra relacionadas a novos tempos de prosperidade. Por ser o menor nível de governança, a relação com o cotidiano dos cidadãos é direta. Daí, a possibilidade de aferir com precisão o grau de consistência do planejamento público local.

Face a essa proximidade, é possível não apenas o acompanhamento *pari-passu*, como também a verificação imediata dos resultados. Asaduzzaman (2009) define governo municipal como o menor nível de governança, responsável pela gestão dos assuntos locais. É, portanto, neste terceiro ente da federação onde é possível conferir com mais precisão e objetividade os acertos de uma administração.

Assim sendo, é dever do executivo municipal dedicar-se com devoção à questão do planejamento como forma de criar cenários que gerem expectativas positivas para

os munícipes. Sabendo-se que é na escala municipal que o cidadão lança o seu primeiro olhar procurando visualizar a linha do horizonte profissional, é fundamental que o planejamento leve em conta as vocações e potencialidades locais. E mais do que isto, que os gestores definam os principais vetores com suficiente respaldo da sociedade.

Este é o caminho para o desenvolvimento endógeno sustentável, com reais possibilidades de estancar o êxodo populacional das pequenas cidades para os médios e grandes centros em busca de oportunidades.

Em harmonia com essa linha de raciocínio, Barreto Junior e Meneses (2007, p.3) dizem que “na prática, o município seria o lócus concreto de aplicação dos fundamentos da teoria do desenvolvimento endógeno e, assim, um espaço privilegiado de intervenção das diferentes instâncias governamentais que atuam em escala local, se constituindo como uma base sobre a qual se desenvolvem iniciativas para o desenvolvimento sustentável”

O planejamento, pois, é uma ação inevitável na caminhada rumo ao desenvolvimento. Seguindo essa linha de raciocínio, Buarque (1999, p.41) assim se manifesta:

O processo de planejamento local e municipal deve desatar processos endógenos singulares de mobilização das energias sociais, dentro das condições internas – potencialidades e estrangulamentos – e externas – oportunidades e ameaças – que promovam o desenvolvimento sustentável do município ou comunidade.

Na visão de Rebello (2007) as funções sociais da cidade podem ser entendidas, além do direito à terra, como aquelas que garantem a cidade sustentável, com planejamento e distribuição da população, controle do uso do solo, cuidados com o meio ambiente, respeito com o patrimônio cultural, artístico, histórico e paisagístico.

Planejamento é um processo constante e ininterrupto, tecnicamente fundamentado, orientado por políticas públicas, apoiado em dados e informações, visando organizar

o território, as atividades e as populações conforme as teorias urbanas, sociais, econômicas e administrativas vigentes, Moreira *apud* Fidelis (1989).

Os resultados positivos surgem da competência no manejo dos instrumentos básicos de planejamento. Este é um ponto nevrálgico, pois face à inexistência de quadros qualificados na maioria dos pequenos municípios, estas ações acabam sendo confiadas às consultorias, sediadas nos escritórios de contabilidade pública.

Sobre este aspecto, Santos Junior (2010) diz que é possível identificar limites decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios, na maior parte, ainda administrados por coalizões políticas conservadoras, e das estruturas administrativas municipais, que, em grande parte, possuem quadros técnicos em número reduzido e não suficientemente qualificados para desempenhar as novas tarefas requeridas pelo planejamento urbano politizado.

Fainé e Marchi (2007) asseveram que na esfera municipal, precisamente nas prefeituras, existe um déficit de gestão, principalmente no que tange ao estabelecimento de planos de gestão, relacionamento com o cidadão e administração por resultados.

De modo geral, os municípios de pequeno, e mesmo médio porte, têm dificuldades operacionais para levar adiante uma prática de planejamento e gestão urbana, pela absoluta falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho. Sobre essa realidade, Melo, (2008, p.389) diz que a utilização de serviço de contabilidade terceirizado associa-se muitas vezes à insatisfatória capacitação dos servidores públicos para a realização de algumas atividades que exigem maior conhecimento técnico.

No que concerne aos instrumentos básicos de planejamento, os mesmos estão preconizados no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01):

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – **planejamento municipal**, em especial:

a) **Plano Diretor**;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

(grifo do autor)

O destaque fica por conta dos quatro instrumentos básicos de planejamento, na esfera municipal: plano diretor, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

No que se refere ao plano diretor, o Art. 182/CF no seu parágrafo primeiro, diz que

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece no seu Art. 41 que

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Estando, pois, o município situado dentro deste campo de obrigatoriedade, os demais instrumentos de planejamento, quais sejam: plano plurianual, lei de diretrizes

orçamentárias e lei orçamentária anual, deverão estar alinhadas com o plano diretor, tendo a Lei Orgânica como pressuposto básico.

Apresentamos a seguir uma sucinta descrição de cada uma destas peças basilares do planejamento municipal:

1-Plano Diretor

O Plano Diretor é uma lei de iniciativa do poder executivo municipal que estabelece diretrizes para planejamento da totalidade do município. A sua elaboração deve se dar, necessariamente, de modo participativo, condição para sua validade; representa um pacto em relação à cidade que se quer (SANTORO, CYMBALISTA e NAKANO, 2006).

Vilaça (2010, p.2), refletindo sobre o tema, dá a sua contribuição para o entendimento do que seja plano diretor:

Plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Ele deve, pois, identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada parte do município.

Desta forma, a prefeitura, em conjunto com a sociedade, busca direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais.

O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

2- Plano Plurianual – PPA

O PPA visa precipuamente estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA integra com destaque o tripé do planejamento governamental, trazendo em si o desenho das demais peças. Sobre as três peças obrigatórias, que materializam o planejamento das políticas públicas, a Constituição Federal diz que

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos ao longo de um período de quatro anos. Cobre três anos de cada mandato, de modo a interligar o mandato seguinte (REZENDE, 2008). Sua vigência tem início no segundo ano do mandato do prefeito ao término do primeiro ano do mandato subsequente. Trata-se de um instrumento de iniciativa exclusiva do chefe do executivo e é submetido ao poder legislativo para aprovação.

O Manual de elaboração do PPA, preparado por Vainer *et al* (2005), define o PPA como um instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais.

Assim, o Plano Plurianual define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Estas despesas serão planejadas através das ações que integrarão os Programas do PPA, à exceção do serviço da dívida (amortização e encargos) e de outros encargos especiais, bem como da reserva de contingência.

O ciclo do PPA, desde a sua elaboração, encaminhamento e sanção, vai geralmente de abril até 15 de agosto do mesmo ano. Via de regra, nos pequenos municípios o PPA é elaborado por intermédio de consultorias (Escritórios de contabilidade pública).

3- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União.

Sobre a LDO o Art. 165/CF assim se manifesta:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Rezende (2005, p.15) comenta:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é anual. A LDO estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. Deve conter: metas e prioridades da administração municipal; estrutura e organização dos orçamentos; disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; metas e riscos fiscais; critérios e formas de limitação de empenho; transferências para entidades públicas e privadas; limites e normas de utilização de reserva de contingência; margem de expansão das despesas

obrigatórias de caráter continuado; disposições relativas à dívida pública, política de aplicação das agências financeiras de fomento; e vedações diversas.

4-Lei Orçamentária Anual – LOA

A LOA tem por finalidade fazer a previsão das receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e em decorrência, fixar os gastos a serem realizados a partir de tais recursos.

Conforme o Art. 165/CF/1988,

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A exegese sobre o artigo acima fica por conta de Rezende (2005, p.18), que diz:

A Lei Orçamentária Anual é de periodicidade anual. Proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. A LOA é uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida. Por meio de seus planos operacionais, estabelece as receitas previstas e autoriza as despesas municipais. Explicita a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo municipal e define mecanismos de flexibilidade que a prefeitura fica autorizada a utilizar.

Considerando as peculiaridades desses instrumentos basilares, entende-se, como fundamental a harmonia entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A partir daí, temos os

contornos de um planejamento eficiente para o médio prazo, dependendo apenas da eficiência do administrador para o alcance das metas traçadas.

Destaque-se, por oportuno, que todas estas ações têm como sinalizador a Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz no seu bojo as normas gerais de finanças públicas que abrangem os três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

2.2- PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

Práticas, praticantes, pessoas que não apenas possuem saberes da cidade, mas vivem nela, se relacionam nela, e através dela, onde tudo – ruas, vielas, esquinas edificações- tem significados emocionais, afetivos, intelectuais. Esta é a cidade real, a dos praticantes, um percurso sensível, uma obra de arte coletiva produzida por suas memórias e cristalizada no seu imaginário. (VERÍSSIMO, (2001) apud MOREIRA (2007, p.92)

Antes de abordarmos o tema específico deste tópico, entendemos necessário um breve diálogo sobre o conceito deste ente subnacional chamado município. A primeira definição que trazemos à consideração parte da instituição federal que trata com maior profundidade o espaço brasileiro: o IBGE. Assim se expressa aquele conceituado órgão:

Municípios são as unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil, criadas através de leis ordinárias das Assembléias Legislativas de cada Unidade da Federação e sancionadas pelo Governador. No caso dos territórios, a criação dos municípios se dá através de lei da Presidência da República. (IBGE, 1972)

Visando dar contornos mais nítidos à definição, o IBGE acrescenta que

Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura. “as cidades constituem os locais onde se podem instalar mais racionalmente os serviços sociais básicos [...] destinados ao atendimento da população de toda uma região (IBGE, 1972).

Destaque-se que cada município tem sua própria Lei Orgânica que define a sua organização política, mas limitada pela Constituição Federal. Trata-se da menor unidade político-administrativa do Brasil. Possui apenas dois poderes: o executivo e o legislativo.

O jurista Hely Lopes Meirelles conceitua o município sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico. Sob a ótica sociológica o autor diz que

Do ponto de vista sociológico, o Município brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Meirelles complementa afirmando que sob o aspecto político, o município brasileiro é entidade estatal de terceiro grau, na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis. (MEIRELLES, 1994, p.113)

Beaujeu-Garnier (1980) apresenta de modo didático a sua contribuição para o entendimento do que seja cidade. Sob a sua ótica,

O importante é considerar a cidade, concentração de homens, de necessidades, de possibilidades de toda a espécie (trabalho, informação), com uma capacidade de organização e transmissão, é ao mesmo tempo sujeito e objeto. Enquanto objeto, a cidade existe materialmente; atrai e acolhe habitantes aos quais fornece, através da sua produção própria, do seu comércio e dos seus diversos equipamentos, a maior parte de tudo o que eles necessitam; a cidade é o lugar que favorece os contatos de toda natureza e maximiza os resultados; a cidade contribui essencialmente para a dupla ligação entre o espaço periférico que mais ou menos domina e o espaço longínquo com o qual mantém ligações complexas. (BEAUJEU-GARNIER, 1980, pg. 442) (grifo do autor)

Note-se que o autor ao fazer referência ao espaço periférico dominado pela cidade, deixa implícita a sua visão sobre a integração do urbano com o rural, ou seja, a totalidade do município.

O Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/2002), no seu artigo 41, inciso III, inclui o município entre as pessoas jurídicas de direito público interno. Assim, o município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

Um ponto a ser considerado nesta discussão diz respeito à distinção entre cidade e município. O IBGE adiciona o seguinte esclarecimento: cidade é a localidade com o mesmo nome do município a que pertence (sede municipal) e onde está sediada a respectiva prefeitura, excluídos os municípios das capitais.

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2004) apresenta interessante contribuição sobre o assunto:

A cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente, como unidade local de governo, de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores, que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizada, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral. (grifo do autor)

Lúcio Costa, o destacado urbanista brasileiro, *apud* Júlio Moreno (2002, p.136), arremata o assunto ao dizer que cidade é a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca – numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico.

Trata-se, pois, do espaço onde a identidade primeira de todos os cidadãos é plasmada. Herkenhoff (2010, p.3) de modo lapidar, comenta: “Poderíamos dizer que a cidadania, de certa forma, começa nos municípios. Neste sentido: antes de ser um

cidadão brasileiro consciente (ou uma cidadã brasileira consciente), a pessoa tem de ser um munícipe consciente. O município é a base da vida política.

A par da formação da cidadania, é no município que está a base do desenvolvimento nacional, tendo como premissa a interação com os demais níveis de governo. Barreto e Meneses (2007, p.3) concordam:

Na prática, o município seria o lócus concreto de aplicação dos fundamentos da teoria do desenvolvimento endógeno e, assim, um espaço privilegiado de intervenção das diferentes instâncias governamentais que atuam em escala local, se constituindo como uma base sobre a qual se desenvolvem iniciativas para o desenvolvimento sustentável.

No que se refere especificamente do recorte de **pequenos municípios**, objeto deste tópico, convém destacar de início que não existe um padrão pré-definido a ser seguido (PEREIRA e CARVALHO, 2010). Esta classificação depende exclusivamente da natureza do estudo que esteja sendo realizado. Este entendimento é avalizado por Fresca (2010, p.2), que assim se manifesta: “Evidente que dependendo do estudo e objetivos, nada impede que se utilize a variável número de habitantes, mas há que se fazer as ressalvas necessárias, acorde aos objetivos estabelecidos na pesquisa.”

O IBGE faz referência aos Centros locais, para aludir às cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes. Esse grupo chegava ao quantitativo de 4 473 municípios e tinha uma mediana de 8 133 habitantes. (IBGE, REGIC 2007). Santos (1979) *apud* Nunes (2005) complementa a definição de cidade local conceituando-a como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações.

Nesta perspectiva, Santos (1979) *apud* Melo (2008, p. 461) desenvolveu a noção de “cidades locais” com a seguinte explicação:

Quando se fala em cidades pequenas, a noção de volume da população vem logo à mente. Aceitar um número mínimo, como o fizeram diversos países e também as Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa. O fenômeno urbano, abordado de um ponto de vista funcional, é antes um fenômeno qualitativo e apresenta certos aspectos morfológicos próprios a cada civilização e admite expressão quantitativa, sendo isto outro problema. (SANTOS, 1979 *apud*. MELO 2008, p.461).

O Ministério das Cidades (2004), levando em conta as variáveis: localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, classifica as pequenas cidades em dois grupos, a saber:

Grupo 1: Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades. Nesses, o processo de expansão das atividades urbanas, principalmente dos novos loteamentos, dá-se como transbordamento da cidade-pólo.

Grupo 2: Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Nesses até a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural. Os moradores da sede são fazendeiros, bóias-frias, guardas florestais, pescadores, técnicos agrícolas, comerciantes de implementos agrícolas etc. Há, portanto, uma profunda sinergia entre atividades urbanas e rurais.

No caso específico do presente trabalho, o recorte de 20 mil habitantes toma como parâmetro o Art. 182 da Constituição Federal, que trata da política urbana e faz menção específica ao desenvolvimento municipal:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para **cidades com mais de vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
(grifo do autor)

Conforme dito no parágrafo acima, *o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes...*: este é o eixo da questão. A principal novidade do planejamento municipal, gestada a partir da CF/88 é exatamente o plano diretor. Este instrumento ganhou forma por intermédio do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), determinando a sua elaboração para cidades com mais de 20 mil hab., excluindo de tal obrigação os demais municípios. Aliás, a legislação deixou margem a interpretações diversas ao referir-se a cidades com mais de vinte mil habitantes, sem deixar claro se tal limite refere-se apenas à sede (população urbana) ou à totalidade do município (população urbana e rural). Felizmente, o entendimento dominante, particularmente do Ministério das Cidades, diz respeito ao município como um todo.

Pergunta-se: não precisam igualmente de planejamento os entes federativos subnacionais de menor porte? Entendemos que sim, e com mais razão do que os maiores, pois quanto menor o recurso a ser administrado, mais bem planejada deve ser a aplicação de cada centavo, de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, considerando que o foco deste trabalho está centrado nos pequenos municípios, limitou-se o estudo àqueles desobrigados da elaboração do plano diretor (menos de 20 mil habitantes, ressalvadas as exceções). A não obrigatoriedade para 70% dos municípios brasileiros, dá-nos a possibilidade de distinguir quais os prefeitos que efetivamente pensam de modo responsável o futuro do seu município. Aqueles que independente da imposição legal, decidem por investir na elaboração do plano diretor, revelam coerência e uma visão que vai além do seu mandato e alcança as gerações futuras.

O comentário de Buarque (2002, p.11), agrega valor a este entendimento:

Todo município, independentemente do seu porte e de suas condições, pode e, sobretudo, deve planejar, definir prioridades, formular estratégias, pensar o médio e longo prazos, coordenar e articular as decisões e as ações e um programa de trabalho consistente.

Dentro dessa mesma visão, por ocasião da elaboração do Guia de Elaboração do Plano Diretor, em 2004, Olívio Dutra, então Ministro das Cidades deixou claro o desejo de universalização dessa iniciativa, nos seguintes termos: “Não queremos que o Estatuto da Cidade seja uma imposição meramente formal apenas para os municípios com mais de 20 mil habitantes”. (Ministério das Cidades, 2004, p.8)

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1992) *apud* Buarque (2002, p.85) manifesta com muita firmeza o seu entendimento sobre planejamento municipal, independente do tamanho do município:

Qualquer município, não importa seu tamanho e recursos econômicos, pode implantar um processo de planejamento coerente com seu estágio tecnológico, econômico-social e cultural. Vale notar que o planejamento pode se desenvolver mesmo em Municípios muito pequenos, desde que o Governo local formule objetivos ajustados às necessidades de sua população e faça do plano diretor um veículo que expresse esses objetivos, através de metas e medidas coerentes com a realidade.

O planejamento em pequenos municípios, entretanto, esbarra em um ponto nevrálgico: vontade política e qualificação. Alves *et al* (2008, p.2) comentam, acrescentando ainda a questão de falta recursos financeiros:

Mesmo diante da grande importância do planejamento urbano nas pequenas cidades, verifica-se que há uma maior dificuldade em realizar medidas públicas de organização do espaço, isso devido à falta de obrigatoriedade desse mecanismo para municípios com população inferior a 20.000 habitantes. Aliado a isso soma-se ainda a falta de interesse político local e a pouca verba disponível.

Não podemos deixar de trazer à consideração um aspecto de base no que tange a ausência de planejamento nos pequenos municípios: as raízes históricas, via de regra baseadas no coronelismo. Soares (1995) *apud* Melo (2008, p.379) comenta que esse jugo ainda prevalece no interior brasileiro, especialmente nas pequenas cidades:

Essa elite local governa a cidade segundo seus interesses, através do controle político, econômico, institucional, administrativo e cultural, mantendo, muitas vezes, um falso consenso, a partir de uma intensa rede de manipulações, que é formada por algumas famílias, pelos meios de comunicação de massa, por políticos e governantes. Essa rede de controle social, não raro, impõe uma política de marginalização, frente às forças intelectuais, uma vez que sua contribuição às inovações é enorme e dinâmica. [...] Acaba tendo um enorme poder sobre a cidade e sua população, e, sendo assim, repassa às novas gerações sua maneira de agir e pensar, e por isso mesmo, perpetuam seu poderio, sua hegemonia nas decisões político/econômicas.

Em princípio o campo do planejamento municipal está delimitado no art. 30 da Constituição Federal, que atribui ao município a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local". No entendimento de Cabral (1996) essa expressão, quando interpretada no contexto do próprio artigo, confere ao município missões relevantes como: organizar e manter os serviços sociais e econômicos de interesse local, tais como educação, saúde e transporte; criar e administrar tributos; regionalizar o território através da criação de distritos; ordenar o uso do solo urbano; proteger o patrimônio histórico-cultural e o meio ambiente, enfim, tarefas complexas que não serão cumpridas com eficiência e justiça se não forem orientadas com visão ampla da realidade global, regional e social do município.

É consenso que o desenvolvimento das cidades depende crucialmente de um planejamento consistente. Rezende e Castor (2006) concordam, ao dizerem que o planejamento estratégico municipal pode se constituir num instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional.

Para que isto aconteça, necessário se faz a participação daqueles que são os destinatários das ações de planejamento, ou seja, os munícipes. Moreira (2007) destaca que construir um processo de planejamento que atenda as necessidades e anseios dos pequenos municípios é uma tarefa que exige o engajamento de toda a sociedade municipal.

Não se pode perder de vista que o planejamento deve levar em conta as peculiaridades de cada um destes pequenos recortes populacionais. Cada um deles

tem a sua história, as suas tradições, a sua cultura, sua realidade geopolítica e sócio-econômica. Neste particular, Marinho *apud* Moreira (2007) diz que é muito diferente planejar um pequeno município localizado em região metropolitana, na região amazônica, nas novas fronteiras agrícolas da região centro-oeste ou nas antigas colônias do sul do Brasil. É preciso incorporar outras variáveis: localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros.

Assim, o cidadão, conhecedor do seu espaço, é quem tem melhores condições de decidir o seu destino. A partir da promulgação da Carta Magna isto tornou-se potencialmente possível. Conforme Pereira e Carvalho (2008), com a descentralização possibilitada pela Constituição de 1988, é possível à municipalidade tomar muitas decisões que antes estavam atreladas ao poder do estado como, por exemplo, a busca do desenvolvimento econômico local, implementação de políticas sociais e implantação de serviços urbanos.

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima da sociedade, é o que tem competência para discutir os interesses municipais, e essa proximidade permite a articulação entre os seus segmentos na elaboração e implantação dos instrumentos de planejamento (FIDELIS, 2006). Santos e Tsukamoto (2006) complementam dizendo que os municípios brasileiros têm a oportunidade de produzir instrumentos legais valiosíssimos para resolver problemas locais de curto e longo prazo. Borja (1998) *apud* Soares e Gondim (1998, p.92) aduz que no mundo atual as “autoridades locais, duplamente legitimizadas, por sua representatividade política e por sua proximidade com os problemas sociais e culturais e com os cidadãos em particular, são mais capazes e sensíveis para contemplar um conjunto de direitos e deveres que formam um conceito mais amplo de cidadania contemporânea”.

Amorim e Silva *apud* Araújo (1994) chamam a atenção para o alcance do planejamento, haja vista a natureza sistêmica de uma sociedade. Assim, o planejamento deve fixar metas de crescimento em todos os setores: primário,

secundário e terciário, formando a base para o desenvolvimento e organização do município, em termos de ocupação do solo bem como das condições sociais e econômicas.

A questão do planejamento é fundamental para que os municípios possam responder aos seus novos compromissos. Noronha e Marques (2001) realçam a importância do planejamento, asseverando que ele é absolutamente necessário para a definição de ações que possam proporcionar melhorias qualitativas na condição de vida dos cidadãos. Nem todos, no entanto, estão preparados para essa empreitada como observa Araújo (2003). Ele diz que muitos municípios não estão preparados para assumir inteiramente tais responsabilidades. Esse quadro é reforçado no universo dos municípios de pequeno porte, onde, na maioria dos casos, há falta de instrumentos eficientes de planejamento e gestão, baixos níveis de arrecadação de tributos e prestação de serviços à população.

Quando falamos em planejamento municipal, a discussão passa, necessariamente, pelo ordenamento do espaço físico do município. Nesse ponto, o Plano Diretor ganha relevo, pela sua importância, haja vista tratar-se de um instrumento legal de planejamento, com diretrizes gerais específicas (NUNES, 2005). O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (Estatuto da Cidade, art. 40). Rebello (2005) destaca que este instrumento surgiu da necessidade de um processo de planejamento continuado das cidades, priorizando os problemas locais.

Neste ponto, indispensável trazer à consideração o exemplo do Estado do Paraná, destaque no planejamento urbano brasileiro. Com a sua visão vanguardista, essa questão já está assentada como ponto pacífico. Naquele estado, a existência de Plano Diretor Municipal é condição *sine qua non*, para celebração de convênio, para todos os municípios daquela Unidade da Federação. Conforme assinala Moreira (2007), o governo do estado, através do Decreto 2.581/2004 e posteriormente através da Lei 15.229/2006, estende esta obrigatoriedade a todos os municípios paranaenses, independentemente do número da sua população.

É bem verdade que o Plano Diretor Municipal não é solução mágica; é um esforço no sentido de orientar caminhos para o desenvolvimento local. Tanto assim que estudo realizado por Moreira (2007) referente a pequenos municípios do Paraná indica que os planos realizados não alcançaram os objetivos propostos inicialmente, como os “diques de contenção”, os quais pretendiam reter a população dos pequenos e médios centros urbanos através de investimento em melhorias da infraestrutura na tentativa de atrair investimentos locais como resposta à evasão populacional. Não dialogaram com a cidade e com a sua realidade, apresentando características regulatórias com grande peso sobre a legislação urbana, o que não garantiu o seu ordenamento.

Convém destacar a natureza dinâmica do planejamento. Por essa razão o Plano Diretor precisa ser revisado a cada 10 anos, para que continue cumprindo a sua finalidade.

Faissol (1994, p.207) refere-se à condição das pequenas cidades dizendo que estas “se localizam na cauda da distribuição do nível nacional, e a reboque dos centros maiores, mesmo considerando áreas de influência de centros de tamanho médio”. O autor quis dizer que não obstante a quantidade dos pequenos municípios, a sua importância é relativa; não são decisivos. Apesar desta assertiva, necessário se faz pensar o seu desenvolvimento.

Buarque (2002, p.18) desejando reforçar a importância das ações planejadas, especialmente nesses pequenos municípios, manifesta-se enfaticamente: “o paradoxo do planejamento reside, na realidade, no fato de serem tão mais necessárias quanto maiores as dificuldades e restrições, portanto, quanto menor, mais pobre e carente for o município”.

Não é demais lembrar que a maioria absoluta dos pequenos municípios sobrevive de transferências constitucionais, a principal delas o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Alguns poucos municípios, afortunadamente recebem *royalties*.

No caso do Estado de Sergipe, a quase totalidade dos que o recebem em parcela mais significativa está localizada na faixa litorânea.

Pertinente, portanto, a observação de Lubambo (2006): os municípios dependem, quase que exclusivamente, das transferências básicas de tributos, garantidas pela Constituição, dispondo de uma margem muito pequena de recursos a serem alocados livremente.

Melo (2008, p. 380) realça a limitação de recursos nos pequenos municípios:

Um dos aspectos notáveis sobre o assunto em pauta se refere à receita financeira desses lugares. As pequenas cidades e municípios são, geralmente, dependentes dos recursos provenientes de transferências governamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em função de vivenciarem baixa dinamicidade econômica, o que afeta diretamente nos seus potenciais de arrecadação de receitas próprias.

É indiscutível que os recursos orçamentários e financeiros são fundamentais para a implementação de projetos que resultem em desenvolvimento e conseqüente melhoria na vida dos municípios.

A exigüidade de tais recursos, no entanto, não deve ser, sob nenhuma hipótese, argumento para que o planejamento nos pequenos municípios se limite ao inevitável, estritamente obrigatório: PPA, LDO e LOA. E aqui volta-se ao ponto: quanto menor o município, tanto mais diligentemente deve ser pensado o seu planejamento.

3 - A INFORMAÇÃO COMO INSUMO PARA O PLANEJAMENTO

O binômio planejamento e informação representa dois vocábulos indissociáveis. É impossível conceber-se planejamento consistente sem a disponibilidade de informações que lhe dêem sustentação. Ou seja, há uma interdependência. A propósito, Médici (1990) diz que sem informação não há planejamento. Mas, em muitos casos, sem a demanda pelo planejamento não há informação; pelo menos em forma visível e adequada. Podemos dizer então, com respaldo em Cleveland (1983), que a informação constitui sempre a base da organização humana.

Na avaliação de Braga (1996) a informação tornou-se uma necessidade crescente para qualquer setor da atividade humana e é-lhe indispensável mesmo que a sua procura não seja ordenada ou sistemática, mas resultante apenas de decisões casuísticas e/ou intuitivas. O autor acrescenta ainda que as decisões da gestão moderna se dão a partir do maior número possível de informações. Nas palavras de Ruas (1997, p.133), “a informação representa um recurso de poder inestimável”

Importante salientar que não se trata de uma informação qualquer. É fundamental saber a fonte e o grau de confiabilidade. Com muita propriedade, Freitas (2007, p.7) assevera que:

Muitas vezes, é a própria fonte de informação que influencia diretamente na característica de uma informação. Por exemplo, em função da fonte onde ela foi obtida, uma informação pode ou não ser confiável. Diversos parâmetros influenciam a acessibilidade de uma informação: a acessibilidade à informação, a acessibilidade à fonte de informação, a acessibilidade aos canais de informação (SWANSON,1992). Com as novas tecnologias de acesso à informação, em especial a Internet, em função do ambiente potencialmente "atingível", a quantidade de fontes de informação é exponenciada. O acesso à informação, facilitado mas igualmente excessivo, exige um controle ainda mais efetivo. O importante na aquisição de uma informação é obter a boa informação (pertinente e útil) e igualmente poder dispor dela mesmo ANTES do momento adequado.

A informação também é de natureza seletiva, como salienta Sfez (1996 p.1): “muita informação, nenhuma informação. É a própria regra dos limiares da Teoria da Informação. É também a lei da memória que, para ser exercida com eficácia, deve se livrar do supérfluo”.

Freitas (2007, p.8) subscreve este entendimento, quando diz:

Hoje em dia, estar bem informado significa muito mais do que possuir uma quantidade significativa de informações. Significa receber uma informação interessante, útil, de certa forma triada, justamente para não se encontrar atolado num oceano de informações e se "perder" no meio delas.

O autor complementa:

Enfim, mais do que quantidade, é necessário rapidez, seletividade e qualidade na informação, que precisa ser coletada, armazenada, processada e difundida.

Podemos assegurar que só planeja bem quem busca na informação o elemento norteador das suas ações. Cavalcanti (1995, p.1) dimensiona muito bem esta assertiva. No seu entendimento é descartada a chance de sucesso em uma ação sem planejamento fundamentado em informação. No dizer do autor, “a informação é condição essencial não apenas para o controle, mas para outras funções administrativas como a tomada de decisão, o planejamento etc.. A probabilidade do acerto de uma decisão sem uma base em informações é praticamente nula. Como poderemos tomar uma decisão sem o conhecimento através de informações sobre o assunto?”.

A sociedade atual é caracterizada como sociedade da informação. A UNESCO, em relatório de 1998, comenta uma das principais características dessa sociedade, qual seja: usa a informação como um recurso econômico. Uma maior utilização da informação pelas organizações aumenta a sua eficiência, estimula a inovação além de melhorar a qualidade dos bens e serviços que produzem.

O relatório acrescenta ainda que a informação produz semelhante impacto na administração pública. Quer seja no nível nacional ou local, está se dando conta da importância da informação para uma drástica mudança na forma de encaminhamento das ações. Ou seja: o uso da informação possibilita uma melhora geral de eficiência, a exemplo do que acontece na iniciativa privada.

Dentro desta linha de raciocínio, Médici (1990, p.2) se manifesta de maneira bastante elucidativa:

Podemos identificar duas grandes alavancas propulsoras da necessidade de informação estatística, nos primórdios da era moderna:

- . a unificação de bases territoriais e o surgimento dos Estados Nacionais, estabelecendo a necessidade de informações estatísticas relacionadas ao conhecimento do efetivo demográfico e de algumas características sociais e econômicas associadas;
- . a expansão da “esfera do mercado” que possibilitou um desenvolvimento sem precedentes da divisão social e técnica do trabalho, da socialização da produção e da “publicização” do acesso à satisfação de necessidade em contrapartida à redução do espaço “doméstico” ou exterior ao mercado no que diz respeito a produção. Tal expansão criou uma demanda por estatísticas sobre custos de produção, remuneração dos fatores, hábitos e preferências individuais, consumo, etc.

Teracine *et al* (2000) sustentam que as decisões de *onde* e *como* investir os recursos não podem ser ditadas apenas por um sentimento ou pelos interesses de grupos menores dentro da fábrica social. Todos os interessados devem dispor de iguais meios de acesso às mesmas informações.

Importante chamar à atenção para um aspecto singular na nossa cultura: quando falamos de informações, somos remetidos quase que automaticamente às informações estatísticas, com as quais estamos mais familiarizados. Não podemos nos esquecer, entretanto que as informações de natureza geográfica são de fundamental importância para o planejamento municipal. O encontro do dado estatístico com o dado geográfico resulta na informação georeferenciada, que responde a quatro questões básicas em relação aos objetos do mundo real: Onde estão? O que são? Que relação existe entre os objetos? Quando ocorreram?

Conforme definem apropriadamente Teracine *et al* (2000 p.3), “Toda informação que seja *localizável* no espaço, é uma informação georreferenciada. No âmbito da administração pública *municipal*, o uso do espaço físico é ponto de partida para quase todos os aspectos da gestão das atividades municipais”.

Considerando a centralidade deste tópico, bem como a interdependência entre dado, informação e conhecimento, necessário se faz estabelecer a distinção entre estes três vocábulos, haja vista que na linguagem comum, por vezes estes termos são utilizados indistintamente.

Sobre os três vocábulos, o filólogo e lexicógrafo Houaiss (2009), apresenta a seguinte tradução literal:

Dado: aquilo que se conhece e a partir do qual se inicia a solução de um problema, a formulação de um juízo, o desenvolvimento de um raciocínio; informação capaz de ser processada por um computador.
Informação: conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto ou pessoa;
 Mensagem suscetível de ser tratada pelos meios informáticos; conteúdo dessa mensagem;
Conhecimento: somatório do que se conhece; conjunto de informações e princípios armazenados pela humanidade.

Como veremos a seguir, estes termos adquirem acepções próprias, quando tratados em contextos específicos. Necessária se faz, portanto, uma delimitação.

Começemos pelo primeiro vocábulo. Setzer (2008, p.1) diz que dado pode ser entendido como “um elemento da informação; um conjunto de letras, números ou dígitos que tomados isoladamente não transmitem nenhum conhecimento, ou seja, não possui significado. E, além disso, é descontextualizado. Segundo Davenport e Prusak (1998), Drucker (1999) *apud* Salgado (2007, p.23) o dado é simplesmente o fato capturado de uma entidade qualquer, que passa por um processo de organização e interpretação para geração da informação.

Quanto à informação, Setzer (2008, p.1) diz que “é uma abstração informal (isto é, não pode ser formalizada através de uma teoria lógica ou matemática), que está na

mente de alguém, representando algo significativo para essa pessoa. (...) não é possível processar informação diretamente em um computador. Para isso é necessário reduzi-la a dados". Salgado (2007, p.23) resume de forma bastante didática: "informação é o resultado de dados combinados, estruturados ou contextualizados, passíveis de serem interpretados por quem dele faz uso. Consolidando este entendimento, McGee e Prusak (1993) *apud* Salgado (2007, p.24), referem-se a dados coletados, organizados, ordenados aos quais são atribuídos significados e contexto.

No que concerne a conhecimento Setzer (2008, p.1) apresenta a seguinte reflexão:

"como uma abstração interior, pessoal, de algo que foi experimentado, vivenciado por alguém (...). Nesse sentido, o conhecimento não pode ser descrito; o que se descreve é a informação. Também não depende apenas de uma interpretação pessoal, como a informação, pois requer um vivenciado objeto do conhecimento. Assim, o conhecimento está no âmbito puramente subjetivo do homem ou do animal".

Barreto (2002, p.72), segue nessa mesma linha:

O conhecimento, destino da informação, é organizado em estruturas mentais por meio das quais um sujeito *assimila* a "coisa" informação. Conhecer é um ato de interpretação individual, uma apropriação do objeto informação pelas estruturas mentais de cada sujeito.

Nonaka e Takeuchi (1995, p. 43) *apud* Salgado (2007, p.24) trazem uma contribuição lapidar:

Embora os termos informação e conhecimento sejam usados com frequência como termos intercambiáveis, existe uma nítida distinção entre informação e conhecimento. [...] O conhecimento, ao contrário da informação, diz respeito a crenças e compromissos. O conhecimento é uma função de uma atitude, perspectiva ou intenção específica... O conhecimento, ao contrário da informação, está relacionado à ação [...].

Feitas estas necessárias distinções, retornemos ao eixo da questão, qual seja a informação como insumo básico do planejamento. Campos (1988) destaca a sua relevância ao dizer que a informação é o ingrediente essencial da decisão. Não se pode pensar em uma situação decisória que dispense informação. A pessoa que decide precisa de informações para identificar problemas, para perceber oportunidades, apoios e restrições. A geração e a avaliação de alternativas não ocorrem sem uma base de informações. E prossegue nesse foco dizendo que a atividade de planejamento apóia-se na intensa busca e organização de informações voltadas para o diagnóstico e o estabelecimento de metas. Segundo Araújo (2002), para que possa identificar prioridades e destinar verbas de forma coerente, é importante que o administrador público tenha ao seu alcance informações completas e confiáveis sobre o município.

Podemos dizer então que a informação é fundamental não apenas ao planejamento, mas ao próprio processo democrático. Nas palavras de Dowbor (2010) a informação aparece como uma condição chave da construção de processos democráticos de tomadas de decisão. Trata-se, pois, de um recurso precioso, e um poderoso racionalizador das atividades sociais.

Barreto (2002, p.4) concorda:

Como elemento organizador, a informação referencia o homem a seu destino; desde antes de seu nascimento, com sua identidade genética, e durante sua existência pela capacidade em relacionar suas memórias do passado com uma perspectiva de futuro e assim estabelecer diretrizes para realizar sua aventura individual no espaço e no tempo. Quando adequadamente apropriada, produz conhecimento e modifica o estoque mental de saber do indivíduo; traz benefícios para seu desenvolvimento e para o bem-estar da sociedade em que ele vive.

Uma abordagem necessária diz respeito à necessidade de contextualização da informação. Ou seja, situar a informação dentro da realidade de estudo. No caso específico deste trabalho, o município. Buarque (1999, p.50) avaliza este entendimento, ao afirmar que

Para tomar decisões fundamentais e consistentes, é necessário, antes de tudo, compreender a realidade do município ou localidade, tanto definindo com clareza de que estamos tratando (visão espacial e institucional do município e localidade) quanto às condições atuais e as perspectivas futuras da realidade local e municipal. Assim, o conhecimento da realidade, primeira atividade da elaboração do plano, deve passar, de alguma forma e com diferentes níveis de profundidade e rigor técnico, pelos seguintes procedimentos seqüenciais e complementares.

O autor prossegue, agregando relevante contribuição ao entendimento do assunto:

No diagnóstico, deve ser combinado o levantamento de dados secundários com a visão e experiência da sociedade, procurando identificar e organizar informações econômicas e financeiras (incluindo as finanças e orçamentos municipais e os instrumentos financeiros disponíveis, créditos, etc.), sócio-culturais (condições de vida da população, trajetória de vida dos assentamentos, etc.), ambientais (incluindo os recursos naturais, solo, relevo, etc.), tecnológicas (incluindo assistência técnica) e político-institucionais (incluindo análise das instituições e os mecanismos de atuação do setor público com seus programas e projetos, especialmente das instâncias espacialmente superiores, que podem ser aplicados ou atraídos para o município ou localidade).

Por fim, como incentivo à utilização da informação destaque-se a sua natureza essencial, qual seja, a não rivalidade; uma vez gerada, uma informação pode ser infinitamente usada. Esta característica reveste-se da singularidade de que o consumo de uma unidade do serviço não reduz a quantidade disponível para outros consumidores; mais ainda: a exclusão não é desejável, diante da inexistência de custos adicionais, em face do consumo ou utilização extra; o custo marginal de prover o bem para um consumidor adicional é zero para qualquer nível de produção. Lastres (2010) comenta: tais recursos (não materiais e, portanto, intangíveis) não são esgotáveis. Além disso, o consumo dos mesmos não os destrói, e seu descarte geralmente não deixa vestígios físicos. Cedê-los (mediante venda, por exemplo) não faz com que sejam perdidos. Cleveland (1983) arremata ao dizer sobre esta característica da informação: ela não diminui na medida em que é usada ou compartilhada. Pelo contrário, expande-se.

3.1- EXIGÊNCIA DE INFORMAÇÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CONVÊNIOS, PARCERIAS, PROJETOS)

Os municípios brasileiros – especialmente os de pequeno porte – dependem de maneira vital da celebração de convênios e parcerias que são viabilizados através de projetos bem fundamentados.

O legislador federal, compreendendo essa realidade, disciplinou através do Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a celebração de convênio, definindo-o nos seguintes termos:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Quanto às Parcerias Público-Privadas, a Lei 11.079/2004 assim se expressa:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Acrescente-se que a figura das PPPs surgiu em função das limitações de receitas orçamentárias, para investimento nas áreas de infraestrutura, logística, especialmente no âmbito municipal.

O Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs – do Rio de Janeiro (2008) esclarece que trata-se da associação entre os setores público e privado, em que as partes trabalham em conjunto para benefício mútuo, segundo regras previamente estabelecidas.

Sabe-se que no nível subnacional, especialmente nos pequenos municípios a alocação de recursos - além daqueles resultantes das transferências obrigatórias – depende, como possibilidade única de viabilizar algumas ações, da celebração de convênios e parcerias, cuja exequibilidade vincula-se a projetos bem fundamentados. Essa fundamentação, que torna o projeto defensável, passa, necessariamente, por informações qualificadas. Araújo (2003) compreendeu muito bem esta questão, ao considerar que a disponibilidade de informações completas e confiáveis sobre o município é condição fundamental para a identificação de prioridades e destinação de verbas.

Para tal, espera-se das autoridades municipais a necessária competência para lidar com as informações. Pelo menos três passos são fundamentais para a valorização da informação, ou seja: conhecer, selecionar e usar as informações. A seleção mal elaborada pode causar danos incalculáveis no uso destas informações. Uma vez que esses passos sejam elaborados, a informação tende a ser mais efetivamente estratégica (REZENDE, 2005).

Como sabemos, boa parte dos projetos e convênios municipais, especialmente na área de infraestrutura, passa pelo Ministério das Cidades. Vale a pena atentar para as recomendações do ministro daquela pasta, Márcio Fortes: “Entendemos que conhecer a cidade é ponto de partida para a execução de políticas públicas. Por isso, incentivamos a elaboração de bancos de dados com informações sobre as medições cartográficas e as condições socioeconômicas da população”. (Ministério das Cidades, 2008).

Assim, o caminho para o crescimento e desenvolvimento municipal depende crucialmente da valorização da informação. Lastres (2010) concorda, ao afirmar que a informação e o conhecimento passaram a se constituir nos recursos básicos do

crescimento econômico. Informação e conhecimento, ao assumir papel ainda mais importante e estratégico na nova ordem econômica estabelecida, transformam-se em fontes de maior produtividade e de crescimento econômico.

3.2 - DISPONIBILIDADE DE BASES DE ESTATÍSTICAS MUNICIPAIS

As informações básicas para o planejamento municipal, tanto estruturais como conjunturais, existem e o acesso é fácil, especialmente após o advento da internet, hoje disponível nos rincões mais distantes. O que precisa no gestor municipal é ter clareza da informação que necessita e descobrir o caminho para encontrá-la.

Pelo menos duas instituições oficiais disponibilizam dados e informações pontuais para o nível municipal. No caso específico do Estado de Sergipe, temos, no plano federal o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e no plano estadual, a Secretaria de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEPLAN, que dispõe de uma superintendência específica para tratar de informações, quer sejam de natureza estatística ou geográfica: a Superintendência de Estudos e Pesquisas - SUPES. Não poderíamos deixar de mencionar outras importantes fontes com informações de abrangência municipal, tais como: DATASUS - Departamento de Informática do SUS - <www.datasus.gov.br>, com uma imensa gama de informações na área de saúde; RAIS - Relação Anual de Informações Sociais <www.rais.gov.br>; FINBRA –Finanças do Brasil, que apresenta dados das receitas, das despesas, do ativo e do passivo de cada município; MEC/INEP – <www.inep.gov.br> que dispõe, conforme indicado no próprio site, uma valiosa gama de “pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional”, sem deixar de falar do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal <www.ibam.org.br>, que oferece um relevante suporte com uma síntese de dados sobre todos os municípios brasileiros.

Quanto ao IBGE, maior banco de dados sobre o Brasil, no site da instituição (<www.ibge.gov.br>) é possível acessar as informações mais relevantes, tanto de

natureza estatística como geográfica. Bancos de dados específicos foram criados, direcionados para os municípios, quais sejam:

Perfil dos Municípios Brasileiros (www.ibge.gov.br/home/estatistica)

Este banco é formado a partir dos levantamentos do inquérito denominado Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, assim apresentada:

A MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala municipal. Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, em especial à prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. (IBGE, 2009, p.29)

Cidades@. (www.ibge.gov.br/cidadesat)

Aqui, o consulente encontra uma gama relevante de informações, oriunda das diversas pesquisas do IBGE. (histórico do município, área territorial, dados populacionais e outros de natureza sócio-econômica).

Além disso, está disponível ainda um banco de dados agregados, denominado Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (www.sidra.ibge.gov.br). Nesse ambiente é possível recuperar um variado leque de informações, gerar arquivos, mapas, ver cartogramas, sobre os mais diversos temas, como por exemplo: agricultura, comércio, construção civil, contas nacionais, emprego, indústria, pecuária, previsão de safra, etc. Tais informações podem ser recuperadas nos seguintes níveis geográficos: Brasil, unidade da federação, região, meso e microrregião, região metropolitana e município.

Portanto, reafirma-se, informações existem. O que falta é um conhecimento mínimo do caminho a ser percorrido.

4.-METODOLOGIA

Neste capítulo será apresentado todo o arcabouço metodológico do presente trabalho. Passaremos pelos critérios de seleção dos municípios integrantes da amostra, aproveitando-se para traçar um breve perfil de cada um deles. Por fim, serão nominados os questionários aplicados na pesquisa de campo, indicando o destinatário de cada modelo.

4.1-CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A hipótese principal, norteadora deste trabalho diz respeito a ausência ou precariedade no planejamento da maioria dos pequenos municípios brasileiros (em torno de 70% dos 5.565 existentes - IBGE, 2008)

O Art. 182 da Constituição Federal (regulamentado pela Lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade) desobriga tais municípios de elaboração do Plano Diretor (à exceção daqueles elencados nos incisos II,III,IV e V da referida Lei). Por tratar-se de um instrumento intimamente relacionado ao planejamento continuado das cidades (REBELLO, 2007), na ausência desta peça, haveria alguma iniciativa autônoma de planejamento nesses pequenos municípios?

Ao delimitar o objeto da pesquisa a municípios com população igual ou inferior a 20 mil habitantes, o projeto deixa implícito o caráter fundamental do Plano Diretor como principal instrumento de planejamento do município, à luz do que preconiza o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), Art. 40, § 1º: O Plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A relevância do Plano Diretor no planejamento municipal fica muito clara na explanação de Meireles (1983, p.94). Diz ele:

Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto campo-cidade. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade.

Assim, as principais questões de pesquisa são as seguintes:

- Face a não obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor, tais municípios fazem algum tipo de planejamento?
- Se o fazem, utilizam informações?
- Quais as fontes e formatos das informações?
- Quão diferentes seriam as ações de planejamento se fossem fundamentadas em mais e melhores informações?
- O quadro da prefeitura dispõe de pessoal qualificado para as ações de planejamento? (Há investimento em treinamento/formação com esta finalidade?)

Na hipótese da existência de planejamento, pretende-se identificar quais informações dão respaldo na elaboração deste processo de fundamental importância para o desenvolvimento municipal.

A metodologia utilizada no estudo contempla pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com aplicação de questionário semi-estruturado. Em cada município foram aplicados três questionários: Prefeitura (Questionário 1 – preferencialmente com o prefeito), refletindo a visão do executivo; Câmara de Vereadores (Questionário 2 - preferencialmente com o presidente da Câmara), refletindo a visão do legislativo e Associações Comunitárias (Questionário 3- preferencialmente com o presidente), refletindo a visão da sociedade civil organizada (as sociedades civis constroem o capital social. Têm ainda o condão de viabilizar as interconectividades da sociedade e dos seus interesses dentro dela).

O desenvolvimento dos trabalhos de campo indicou a necessidade da elaboração e aplicação de mais um modelo de questionário. A totalidade das prefeituras visitadas utiliza-se dos serviços de consultorias. Logo, ficou evidente a importância de se conhecer alguns detalhes dos serviços prestados por esses escritórios aos pequenos municípios. Assim, foi elaborado o Questionário 4, aplicado aos dois principais escritórios de contabilidade pública do Estado de Sergipe.

A pesquisa de campo se deu em uma amostra de 14 pequenos municípios, o que corresponde a 20% do total de municípios do Estado de Sergipe. No presente estudo entende-se como pequeno município aquele com menos de 20 mil habitantes (estimativas do IBGE para o ano de 2009). Dentro desse intervalo estão contempladas quatro faixas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, principal fonte de renda da maioria absoluta dos pequenos municípios.

O FPM está distribuído em 18 faixas populacionais, conforme indicado na tabela 2, a seguir:

Tabela 2. Coeficientes utilizados pelo TCU

Intervalo populacional			Coeficiente
1	a	10.188	0,6
10.189	a	13.584	0,8
13.585	a	16.980	1,0
16.981	a	23.772	1,2
23.773	a	30.564	1,4
30.565	a	37.356	1,6
37.357	a	44.148	1,8
44.149	a	50.940	2,0
50.941	a	61.128	2,2
61.129	a	71.316	2,4
71.317	a	81.504	2,6
81.505	a	91.692	2,8
91.693	a	101.880	3,0
101.881	a	115.464	3,2
115.465	a	129.048	3,4
129.049	a	142.632	3,6
142.633	a	156.216	3,8
156.217	e	mais	4,0

Fonte: IBGE

(Obs. Cada Faixa é um múltiplo de 3.396 – Decreto Lei 1881/81)

Visando dar representatividade à amostra, optou-se por utilizar a territorialização elaborada pela SEPLAN/SE em 2007, haja vista tratar-se do documento/estudo que dá suporte a todas as ações de planejamento do atual governo. Segundo a classificação feita pela referida Secretaria, são oito os territórios sergipanos (constituídos em “unidades de planejamento”), oficializados pelo Decreto Nº. 24.338/07: Alto Sertão Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Sul Sergipano, Centro Sul Sergipano, Leste Sergipano, Agreste Central Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano e Grande Aracaju (FALCÓN, 2008). (O IBGE agrupa os 75 municípios do Estado de Sergipe em 13 Microrregiões).

Foi utilizada a abordagem qualitativa, na qual se estabelece o contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo.

Os questionários contemplam questões abertas, abrangendo todas as variáveis relacionadas ao tema em estudo. As entrevistas foram realizadas presencialmente, pelo próprio autor, com os prefeitos, secretários de planejamento ou equivalente, membros do legislativo e associações comunitárias. Na medida do possível, optou-se pelo agendamento prévio.

Os dados secundários foram levantados nas principais fontes oficiais, quais sejam o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e a Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe.

Por fim o tratamento dos dados se dará mediante análise de cluster. Trata-se de uma técnica multivariada que engloba diferentes algoritmos de classificação para organizar informações sobre variáveis e formar grupos homogêneos.

A seguir, uma visão geral dos territórios sergipanos bem como dos municípios integrantes da amostra (Figura 1).

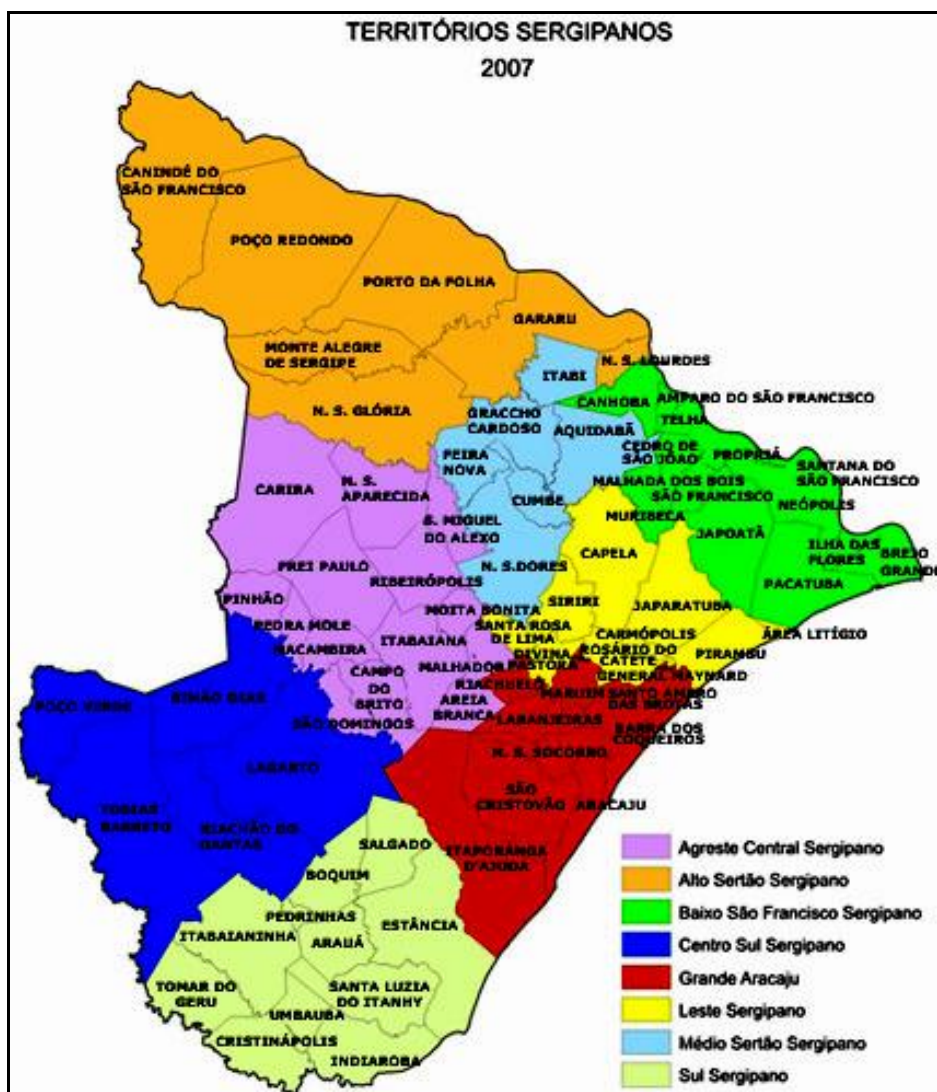


Figura 1 – Territórios sergipanos
Base Cartográfica: Atlas Digital Sobre Recursos Hídricos do Estado de Sergipe, 2004
Elaboração e Execução: Gerência de Informações Geográficas e
Cartográficas - GIGEC/SUPES/SEPLAN, 2007

4.2 - CONCEITO DE TERRITÓRIO

Falcón (2010, p.2), leciona sobre o assunto:

“A questão da identidade cultural é fundamental no processo de construção dos territórios. Como são socialmente construídos, eles se consolidam num processo em que o sentimento de pertencimento coletivo das pessoas se manifesta cada vez mais numa adequação às condições de vida do território.

Assim, utilizando-se da forte polissemia intelectual que envolve o termo “território”, os argumentos selecionados para as precisões teórico-metodológicas neste trabalho foram:

- **os jurídico-políticos:** circunscrições e controles pelos quais o território é delimitado e controlado por determinado poder;
- **os culturais:** dimensão simbólica e subjetiva que forma e molda o território;
- **os econômicos:** o território como o produto de uma disputa econômica;
- **os semiológicos:** fluxos informacionais e redes redefinem uma territorialidade além do espaço concreto;
- **os psicossociológicos:** o território é percebido como um processo subjetivo, onde fenômenos imateriais e ou simbólicos são produzidos pelo imaginário social; e
- **da prática histórica:** o território como espaço construído historicamente e socialmente, onde a eficiência das atividades econômicas é fortemente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a este espaço.

A autora complementa, citando o MDA (2004) *apud* Fálcon (2010, p.3):

“é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.”

A amostragem dos municípios que serão objeto do estudo é não probabilística. Foram selecionados dois municípios em cada território, usando-se como critério de seleção, no intervalo até 20 mil habitantes, o mais populoso e o menos populoso dentro do território a que pertence. Nos territórios do Alto Sertão e do Centro Sul Sergipano apenas um foi selecionado, pois no caso do último somente o município de Salgado tem menos de 20 mil habitantes nesse território. Já no caso do Alto Sertão, apesar da existência de outros municípios com menos de 20 mil habitantes, apenas Monte Alegre enquadra-se nos requisitos do presente estudo, pois os

demais estão obrigados a elaborar plano diretor por estarem classificados como de interesse turístico (Lei 10.257/2001, Art. 41/IV); (ver anexo J)

Esta seleção possibilitou uma amostra que permeia todas as faixas de FPM (consequentemente, todos os padrões de municípios), dentro do intervalo populacional objeto do presente estudo.

4.3-PERFIL DOS TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS

Neste tópico será traçado um breve perfil dos territórios e municípios em estudo, utilizando como principais fontes de consulta o IBGE (www.ibge.gov.br/cidadesat), a SEPLAN/SE - Plano de Desenvolvimento do Território (2008) e a publicação CIFORM Municípios (2002) . Será dado ênfase às informações de natureza histórico e geográfica, como forma de melhor compreender a realidade desses recortes territoriais.

4.3.1-TERRITÓRIO ALTO SERTÃO

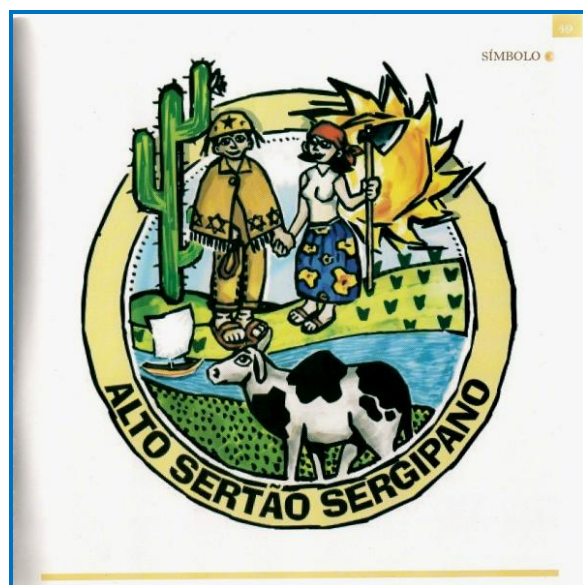


Figura 2 – Símbolo do território Alto Sertão
Fonte: SEPLAN/SE

Localizado a noroeste do Estado de Sergipe, este território é composto por 7 municípios, quais sejam: Canindé do S. Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha. Em termos de área, corresponde a 22,37% do estado e em termos populacionais, 7,11%. À exceção de dois municípios do território (Monte Alegre e N.S. da Glória), os demais são banhados pelo Rio S. Francisco. A hidrelétrica de Xingó e os *canions* situados no município de Canindé representam o grande atrativo do território e região. A economia do alto sertão está fortemente identificada com o setor primário, com destaque para a pecuária (além da importância da própria hidrelétrica).

Este território foi palco de várias incursões do temido cangaceiro Lampião, onde acabou tombando no ano de 1938, na gruta de Angicos, município de Poço Redondo.

Seguindo a metodologia adotada neste trabalho, que tem como um dos seus parâmetros a não obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, apenas um município foi selecionado neste território: Monte Alegre. A razão é que os demais

municípios com menos de 20 mil habitantes (Gararu e N.S. de Lourdes), estão obrigados a elaborar este instrumento de planejamento urbano, por razões de interesse turístico (conforme anexo J).

4.3.1.1- Monte Alegre de Sergipe

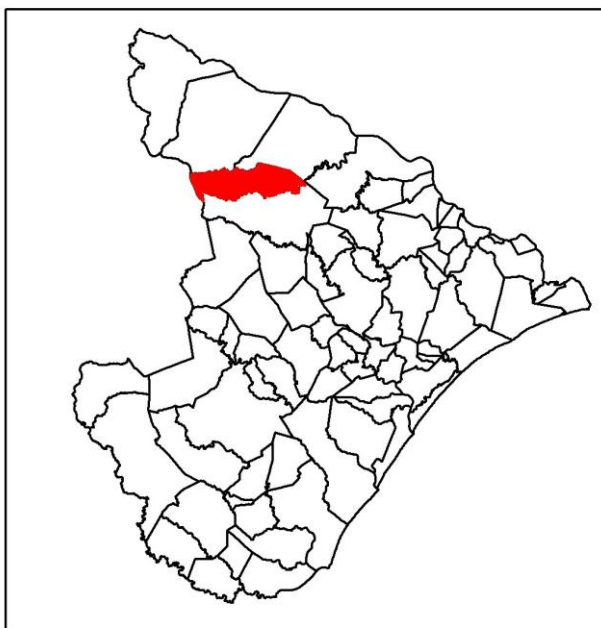


Figura 3. Localização do município de Monte Alegre
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Situado numa planície campestre, a 156 km de Aracaju, o município de Monte Alegre tem uma população de 13.817 habitantes (IBGE, Estimativas 2009), distribuídos por 407 km². Encravado no alto sertão, as longas estiagens fazem parte do seu histórico e representam uma das causas do seu lento crescimento. A agricultura e a pecuária respondem como o principal suporte econômico. Com um PIB de R\$ 52.850.000 no ano de 2007, o município é o 45º. no *ranking* estadual.

O primeiro núcleo populacional surgiu provavelmente, no final do século XIX, à margem de uma estrada carroçável, num local onde os viajantes pousavam, procedentes de Município de Porto da Folha com destino ao Estado da Bahia.

Até 1940, Monte Alegre ainda era um pequeno povoado com cerca de oitenta moradias e pertencia ao Município de Nossa Senhora da Glória.

A Lei Estadual nº 525-A de 25 de novembro de 1953, elevou-o à cidade e sede do Município de Monte Alegre de Sergipe.

Gentílico: *monte-alegrense*

4.3.2 - TERRITÓRIO BAIXO SÃO FRANCISCO

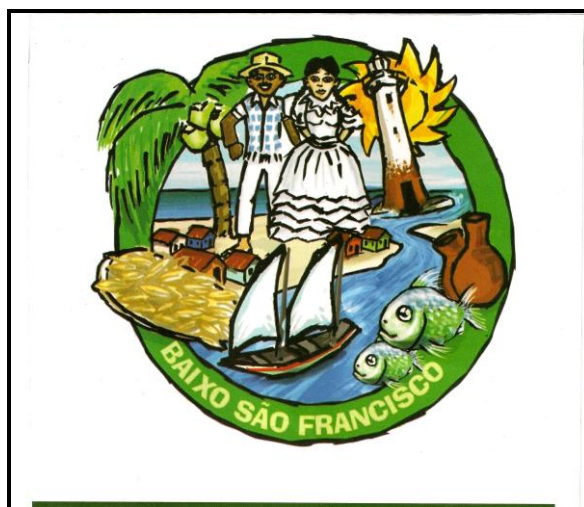


Figura 4. Símbolo do território Baixo São Francisco
Fonte: SEPLAN/SE

Este território é composto por 14 municípios, a saber: Amparo do S. Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de S. João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do S. Francisco, São Francisco e Telha. Em termos de área, corresponde a 8,88% do estado e em termos populacionais, a 6,37%. O rio S. Francisco representa a identidade maior deste território. Quer seja no plano econômico ou nos valores socio-culturais, tudo tem no “velho chico” a sua razão de ser. Sintetizando esta realidade, os delegados do território, por ocasião da elaboração do plano de territorialização, assim se expressaram: “Quem tem uma riqueza como os S. Francisco, não pode ter pobreza no território” (SEPLAN, 2008, p.5).

Seguindo a metodologia adotada, dois municípios deste território integram a amostra, quais sejam: Amparo do S. Francisco (2.268 habitantes) e Neópolis (19.538 habitantes).

4.3.2.1 Amparo do São Francisco

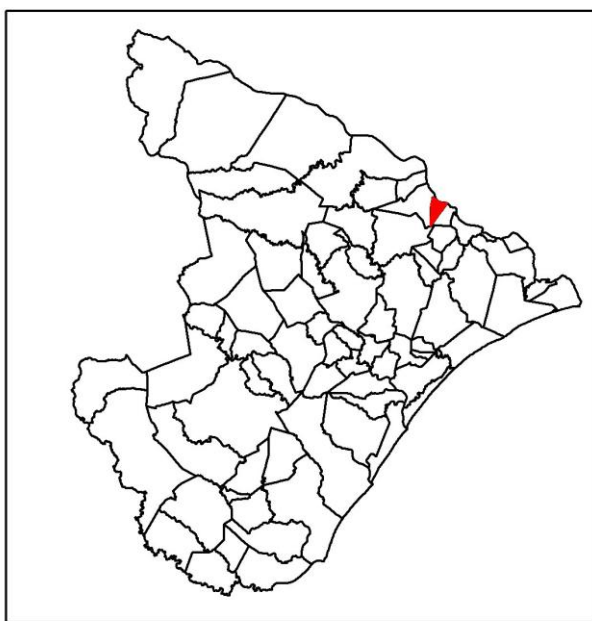


Figura 5 – Localização do município de Amparo do S. Francisco
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

O município de Amparo do São Francisco está situado no baixo São Francisco, a 116 km de Aracaju. O centro mais próximo é Propriá. Com uma população de 2.268 hab. (IBGE, Estimativas 2009), distribuída por 35 km², é o município com a menor população no estado. A sua principal vocação econômica relaciona-se ao setor primário, com destaque para agricultura e pesca. Segundo dados da SEPLAN/SE (2010), o PIB do município é o menor do estado: R\$ 9.891.000 (2007), o que corresponde a um PIB *per capita* de R\$ 4.502.

A História de Amparo de São Francisco tornou-se conhecida através da tradição oral, razão porque não são muitos os registros. O município, inicialmente integrante da área de Propriá, passou a pertencer à jurisdição de Canhoba em 1937, retornando, após 10 anos, a pertencer a Propriá.

Em 1953 Amparo atinge as condições mínimas exigidas pela Lei Orgânica dos Municípios e reivindica a sua transformação em sede municipal. A 25 de novembro de 1953, é aprovada a emenda do projeto de Lei da Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe, pela qual o povoado eleva-se a categoria de cidade e sede do município com o nome oficial de Amparo de São Francisco. Nas lutas pela sua emancipação política, destacam-se os nomes de Martinho Guimarães e Epaminondas Freire. A primeira eleição realizada em Amparo de São Francisco, ocorreu em 06 de outubro de 1954. (IBGE, Cidades@, 2010)

Gentílico: amparense

4.3.2.2- **Neópolis**

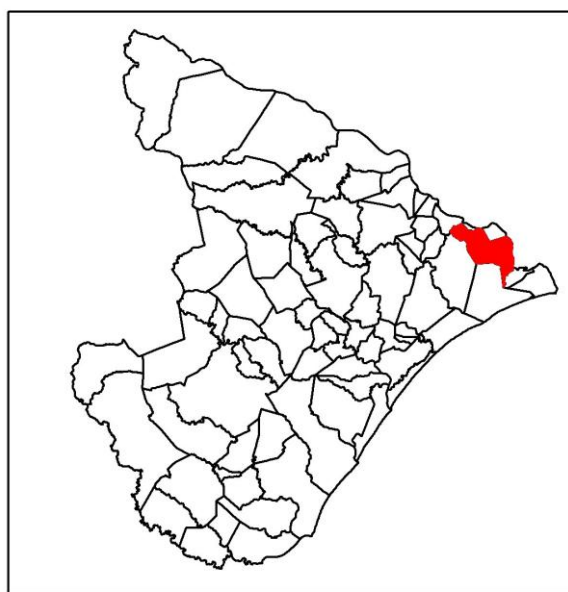


Figura 6 – Localização do município de Neópolis
Fonte: IBGE/EU/SE/SBT

A sede do município está situado a 121 km de Aracaju, às margens do São Francisco. Com uma população de 19.538 habitantes (IBGE, Estimativas 2009) distribuídos por 259 km², é o segundo município mais populoso do território (o primeiro é Propriá, com 28.520 habitantes). Além de ser conhecida como capital sergipana do frevo, Neópolis tem no platô que leva o seu nome uma das identidades do território. A rizicultura e a pesca são destaques na economia do município que tem um de PIB de R\$ 107.425.000 (2007), figurando em 27º. lugar no *ranking* estadual.

O município de Neópolis foi fundado com o nome de Santo Antônio de Vila Nova, elevado à categoria de freguesia em 18 de outubro de 1679, sendo um dos mais antigos da região. As terras foram doadas a Antônio de Britto Castro, pelo rei de Portugal, com o compromisso de serem construídas no local 30 casas, cadeia, pelourinho e casa de câmara.

Em 1733, a povoação foi elevada oficialmente à categoria de vila com a denominação de Vila Nova Del Rei. Em 1817, ela perde quatro quintos do seu território para a criação da freguesia de Santo Antônio do Urubu de Baixo, hoje Propriá. Em 6 de março de 1835, recebe pela Lei provincial a categoria de comarca com a designação de Vila Nova do Rio São Francisco, compreendendo seu termo, Propriá e Porto da Folha.

Foi elevado à condição de cidade com a denominação de Vila Nova, pela lei estadual nº 583, de 23-11-1910. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o município é constituído do distrito sede. Assim permanecendo em divisões territoriais datadas de 31-12-1936 e 31-12-1937. Pelo decreto-lei federal nº 2104, de 02-04-1940, o município de Vila Nova passou a denominar-se Neópolis.

Gentílico: *neopolitano*

4.3.3- TERRITÓRIO MÉDIO SERTÃO



Figura 7 – Símbolo do Território Médio Sertão
Fonte: SEPLAN/SE

Este território é composto por 6 municípios: Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores. Com um total de 64.941 habitantes (IBGE, estimativas 2009) é o menos populoso dentre todos os territórios sergipanos, correspondendo a pouco mais de 3% do contingente populacional do estado. O Médio Sertão é divisor de águas de três bacias hidrográficas: São Francisco, Japaratuba e Sergipe. O território tem um significativo rebanho bovino, ao ponto de representar a 2^a. bacia leiteira do estado. No que concerne à agricultura, o milho, o feijão e a mandioca representam os principais produtos.

Seguindo a metodologia adotada neste estudo, dois municípios foram selecionados: Aquidabã (19.890 habitantes) e Cumbe (3.870 habitantes).

4.3.3.1- Aquidabã

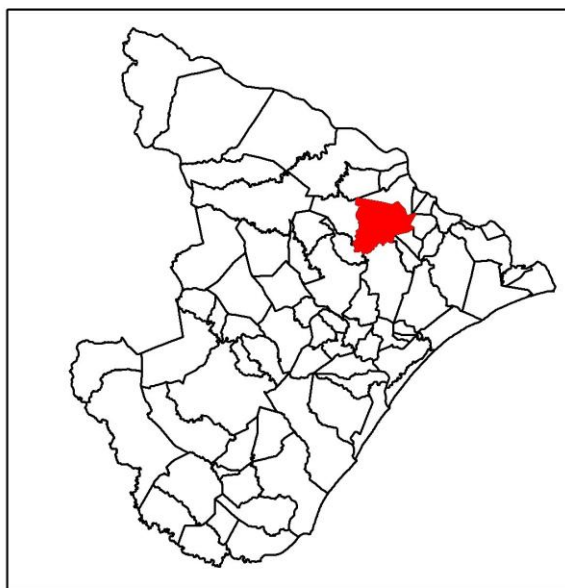


Figura 8 – Localização do município de Aquidabã
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Situada no médio sertão sergipano, Aquidabã está a 116 KM de Aracaju. Com uma população de 19.890 habitantes (IBGE, Estimativas 2009) distribuídos por 357 km², é o segundo município mais populoso do território (o primeiro é N.S.Dores). A sua principal vocação está vinculada ao setor primário, com destaque para a pecuária. O PIB do município é o 2º. do território e 32º. do estado: R\$ 87.269.000, o que representa um PIB *per capita* de R\$ 4.549.

O município de Aquidabã fora criado pela lei nº 1.215 de 4 de abril de 1882, sendo desmembrado dos territórios de Propriá e Capela.

A povoação surgiu no 2º quartel do século XIX, à beira da estrada, ao redor de um cemitério, próximo a uma santa cruz, daí o porque do primitivo nome do lugar: Cemitério, vindo a chamar-se posteriormente Cemitério de Sant'Ana.

Segundo relatos históricos, o nome Aquidabã é uma homenagem à vitória do Brasil, no dia 11 de junho de 1870, na Batalha do Riachuelo, da Guerra do Paraguai, que se realizou no Rio Aquidabã, entre o Paraguai e o Mato Grosso.

Elevado à categoria de vila com a denominação de Aquidabã, pela lei provincial nº 1215, de 04-04-1882, no ano de 1935 Aquidabã deixa de ser vila e transforma-se em cidade.

Gentílico: aquidabãense

4.3.3.2- Cumbe

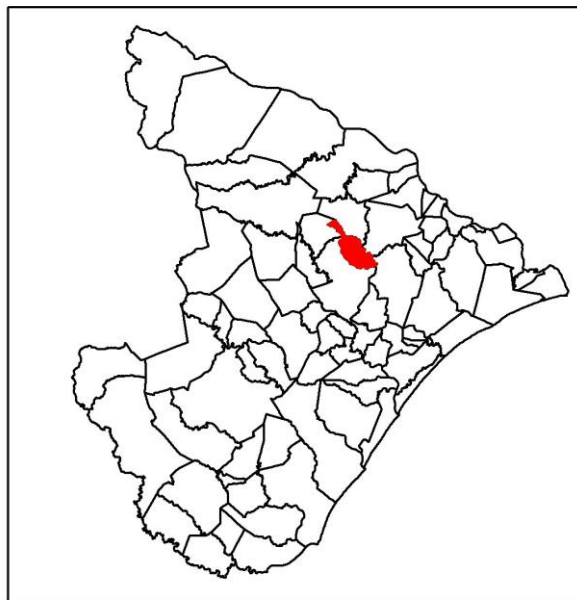


Figura 9 – Localização do município de Cumbe
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

A cidade de Cumbe está situada a 90 km de Aracaju, tendo como referência o rio Japaratuba. A sua população, segundo estimativas do IBGE para 2009, é de 3.870 habitantes, distribuídos por 129 km². É o menor município do médio sertão, tanto em população como em extensão. Cumbe destacou-se no passado como expressivo produtor de algodão, chegando, no seu auge, a possuir três fábricas descaroçadoras. Progressivamente, a partir da década de 50, o algodão foi cedendo lugar à pecuária e à agricultura de subsistência.

Data de 1858 a Resolução Provincial de nº. 491 que deu a Cumbe a condição de Freguesia.

Ainda povoado, em 1920, Cumbe possuía uma capela, aproximadamente 160 casas, duas escolas de ensino primário e uma pequena feira.

Em 1953, o então povoado de Cumbe, pertencente a Nossa Senhora das Dores, foi elevado à condição de município. pela lei estadual nº 525-A, de 25-11-1953.

Gentílico: *cumbense*

4.3.4 – TERRITÓRIO LESTE SERGIPANO



Figura 10 – Símbolo do Território Leste Sergipano
Fonte: SEPLAN/SE

Este território é formado por nove municípios, quais sejam: Capela, Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard, Japaratuba, Pirambu, Rosário do Catete, Santa Rosa de Lima e Siriri. Geograficamente, este é o menor dos territórios sergipanos, com 1.518 km². O Leste Sergipano tem a sua economia fortemente baseada na indústria, na extração de petróleo, gás natural, além dos derivados da cana-de-açúcar (açúcar e álcool). Por conta disso, o PIB do território é um dos maiores do estado: R\$ 1.252.081.000. Nas palavras de um dos delegados do Leste Sergipano

“a riqueza vinda da produção mineral do território tem que ser revertida para o seu povo” (SEPLAN, 2008).

4.3.4.1 - **General Maynard**

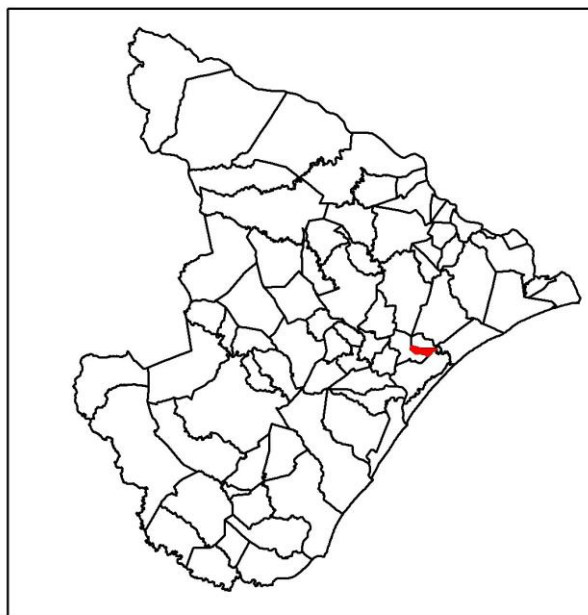


Figura 11- Localização do município de G. Maynard
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Com apenas 20 km², General Maynard é o município menos extenso do Estado de Sergipe. Encravado entre os municípios de Carmópolis e Rosário do Catete, General Maynard, que nos seus primeiros anos teve relativo progresso, nos últimos anos praticamente estagnou-se. Ocorre que anteriormente as suas terras eram cortadas pela BR-11. Após a construção da BR-101, com novo traçado, o município ficou praticamente isolado. A agricultura familiar representa a sua principal atividade. O PIB de R\$ 12.998.000 coloca o município em 71º lugar no ranking estadual.

O início da povoação de General, inicialmente chamada de Marcação, remonta ao final do século XVIII. O povoado originou-se de um marco de divisão das terras de Japarutuba com o Catete, nos primeiros anos do século XIX. A divisão foi feita às margens do Rio Papatu, hoje denominado Japarutuba. Os antigos moradores afirmam que por esse local passavam tropeiros, que viajavam de Santo Amaro,

Laranjeiras, Maruim e até mesmo Aracaju para Propriá, e convencionaram o marco como ponto de encontro, por isso o nome Marcação.

O local não era totalmente despovoado, já existiam vários engenhos de açúcar, mas o aglomerado urbano só foi realmente formado com as pessoas que chegavam de outros municípios através da estrada que cortava o terreno que mais tarde se tornaria um povoado.

No ano de 1963, General Maynard foi elevado à categoria de município, pela lei estadual nº. 1229, desmembrado de Rosário do Catete.

Gentílico: *mainardense*

4.3.4.2 - Japaratuba

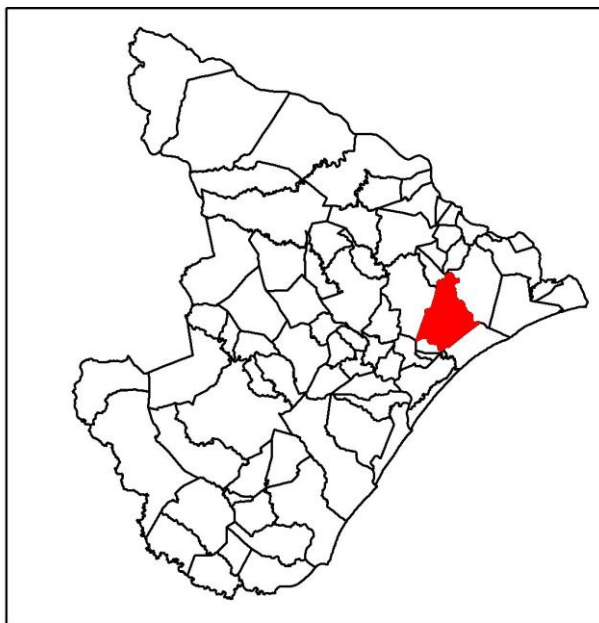


Figura 12 – Localização do município de Japaratuba
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Esta cidade está situada a 54 km da capital sergipana. O acesso se dá tanto pela BR-101, como pela ponte Aracaju/Barra, via Pirambu. Com uma população estimada de 16.046 habitantes (IBGE, 2009) distribuídos por 359 km², o município é o

segundo do território, tanto em população como em extensão. Por força dos *royalties*, o seu PIB alcança R\$ 313.327.000, sendo o primeiro do Leste Sergipano e o 10º. no *ranking* estadual. A cidade de Japaratuba ganhou destaque nacional por conta de Arthur Bispo do Rosário, que acabou ganhando o *status* de filho ilustre pelo reconhecimento da sua obra artística. Portador de esquizofrenia, ficou internado por várias décadas na Colônia Juliano Moreira no Rio de Janeiro. Ali, com a sua visão de mundo, dedicou-se a uma produção plástica que ganhou notoriedade internacional, com exposição em vários países, chegando inclusive a representar o Brasil na Bienal de Veneza, em 1995.

A história desse município encerra algumas contradições, a partir da definição do seu próprio nome. Para alguns, Japaratuba vem de yapara+tyba, que quer dizer "sítio onde existe abundância de arcos". Para outros, "rio de muitas voltas". Há ainda outra corrente, que afirma que a palavra Japaratuba é de origem indígena e quer dizer "muito terreno arenoso à beira-mar", ou ainda "terras de areias brancas". O que há de concreto, entretanto, é que Japaratuba vem do tupi-guarani e é nome de um rio.

Na origem deste município, como de tantos outros, está a ação catequizadora da igreja. Assim, vem da segunda metade do século XVII as primeiras notícias da presença de alguns religiosos naquelas paragens, onde chegou a ser constituído um convento. O crescimento da localidade foi impulsionada pela instalação de alguns engenhos de cana-de-açúcar.

No ano de 1811 foi criado o distrito com a denominação de Japaratuba, que foi elevado à categoria de vila em 1859. Porém, só em 1934 transforma-se em cidade, desmembrando-se do município de Capela.

Gentílico: *japaratubense*

4.3.5 – TERRITÓRIO AGRESTE CENTRAL



Figura 13 – Símbolo do território Agreste Central
Fonte: SEPLAN/SE

Localizado no centro-noroeste do Estado de Sergipe, este território é composto por 14 municípios. São eles: Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Domingos e São Miguel Aleixo. O Agreste Central abrange uma área de 3.123 km²., com uma população estimada de 230.819 (IBGE, 2009). Os rios Sergipe e Vaza-Barris respondem pela bacia hidrográfica. O território é cortado ao meio pela BR-235, que integra os municípios do território. Itabaiana é a cidade mais expressiva neste contexto geográfico, exercendo o papel de centralidade.

4.3.5.1 - Carira

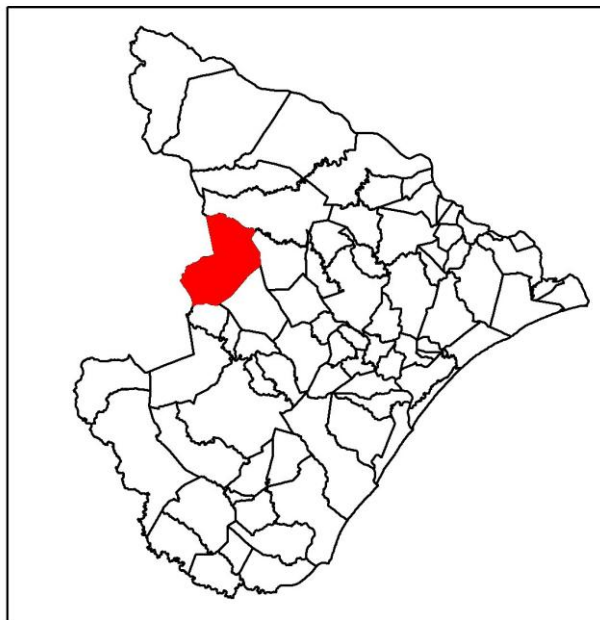


Figura 14 – Localização do município de Carira
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Localizada no Agreste Central Sergipano, fica a 112 km de Aracaju, pela BR 235. Com uma população de 19.708 habitantes (IBGE, Estimativas 2009) distribuídos por 636 km², Carira é o mais extenso município do território. A sua principal fonte econômica relaciona-se ao setor primário, especialmente na agricultura. No passado o algodão era destaque na economia local, chegando a contar com quatro fábricas beneficiadoras. Atualmente, o destaque é o cultivo de milho. Segundo dados da SEPLAN/SE (2010), o município tem um PIB de R\$ 81.495.000 (34^o. do estado), o que representa um PIB *per capita* de R\$ 4.297.

O território do Município de Carira passou a ser conhecido na segunda metade do século XIX. Data de 1865 a construção da primeira casa, edificada por João Martins de Souza. Posteriormente, ao lado dessa construção, passou a funcionar uma feira, atraindo moradores para o novo núcleo e expandindo o comércio.

Os primeiros desbravadores denominaram a localidade de Mãe Carira. Na época, agricultores baianos, procedentes de Jeremoabo entraram na região fazendo desmatamento para plantação de milho. Segundo a tradição, os índios residentes

naqueles limites, entre eles Carira, já de avançada idade, invadiam as plantações para colherem milho. Os “donos” das roças armaram tocaias e surpreenderam os índios. Os mais novos conseguiram fugir. Os mais velhos foram perseguidos por cães. Mãe Carira, mesmo ferida, ainda tentou escapar, mas caiu agonizante ao lado da casa de um vaqueiro chamado João Martins. Mesmo socorrida, a velha índia não resistiu aos ferimentos, vindo a morrer dias depois.

Carira, originalmente pertencente a Frei Paulo, foi elevada à categoria de município, pela lei estadual nº 525-A, de 25-11-1953, sendo oficialmente instalada em 1955.

Gentílico: carirense

4.3.5.2 - Pedra Mole

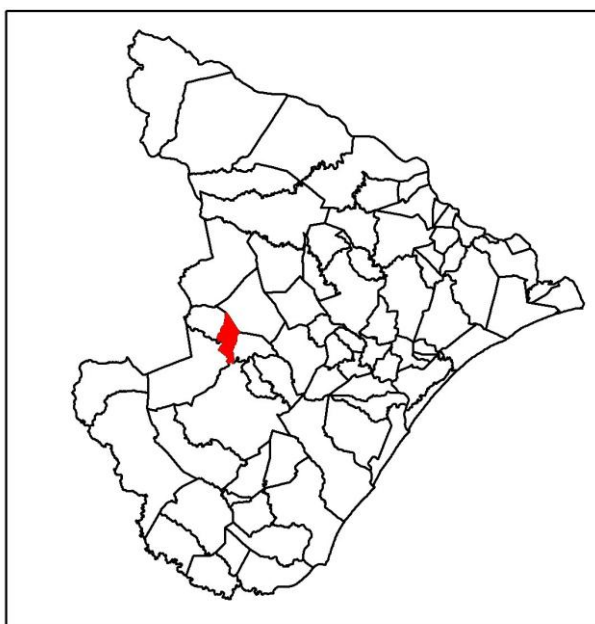


Figura 15 – Localização do município de Pedra Mole
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

Localizada no Agreste Central Sergipano, Pedra Mole fica a 95 km de Aracaju. Com uma área territorial de 81 km² e uma população estimada em 2.878 (IBGE, 2009), é o menor município, tanto em extensão como em população dentro do território. A economia de Pedra Mole limita-se ao setor primário. A exemplo da maioria dos

pequenos municípios, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM representa a sua principal fonte de receita. Por esta razão, o seu PIB é o menor do Agreste: R\$ 12.149.000.

A partir de 1700, a colonização e povoamento da Capitania de Sergipe expande-se pela zona sertaneja. Segundo consta, a primeira incursão na área territorial de Pedra Mole foi feita por Manoel Alves da Silva, que obteve por alvará, de 25 de outubro de 1713, a sesmaria de uma légua de comprimento por três de largura, começando no Rio Salgado, que deságua no Rio Vaza-Barris.

Em 1890, a família francesa Ettingers fundou na região uma fábrica de beneficiamento de algodão. O exemplo e o entusiasmo dos dois pioneiros, Gootchaux Ettinger e seu sobrinho Gabriel Lazar Ettinger, foram atraindo pessoas da circunvizinhança que desejavam prosperar.

Em 1957 foi criado um distrito com a denominação de Pedra Mole, subordinado ao município de Pinhão.

No ano de 1963, pela lei estadual nº 123, o distrito foi elevado à categoria de município com a denominação de Pedra Mole.

Gentílico: *pedra-molense*

4.3.6 – TERRITÓRIO SUL SERGIPANO



Figura 16 – Símbolo do território Sul Sergipano
Fonte: SEPLAN/SE

Este território é formado por 11 municípios, a saber: Arauá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhi, Tomar do Geru e Umbaúba. Perfazendo um total de 3.130 km², é o terceiro maior território do Estado de Sergipe. O município de Estância, maior em extensão e população, exerce o papel de centralidade do Sul Sergipano.

As atividades econômicas estão relacionadas à construção civil, produtos cerâmicos, têxteis, alimentícios e de bebidas. Merece destaque neste território, por representar a sua própria identidade, a cultura da laranja, a mais importante atividade agroindustrial do estado. Inclui-se ainda como marcas deste território os arranjos produtivos de confecção e de cerâmica vermelha

4.3.6.1-Pedrinhas



Figura 17 – Localização do município de Pedrinhas
Disponível em: www.wikipedia.org/wiki/

A cidade de Pedrinhas está localizada a 89 km de Aracaju. Com uma população de 8.709 habitantes (IBGE,2009) distribuídos por 33 km², é o menor município do Sul Sergipano, tanto em população como em extensão territorial.

A sua economia está baseada essencialmente na agricultura, com destaque para a citricultura. Isto lhe confere um PIB de R\$ 32.396.000, o menor dentre os municípios do território.

As primeiras incursões no território datam do ano de 1620, pelos proprietários das sesmarias que vinham ter aos rios Taquari e Carnaíba.

Consta que os fundamentos da cidade foram lançados por Francisco Manoel de Gois, também conhecido por Chico Perpétua, proprietário do Engenho Pedrinhas, que, mais ou menos em 1876, construiu uma casa em lugar apropriado para reunião de uma feira livre. A feira progrediu atraindo moradores que ali foram construindo suas casas, assim formando o arraial com o nome de Pedrinhas, denominação originada de antigo engenho Pedrinhas, em terras do Município de Itabaianinha.

Pela Lei Estadual nº 525-A, de 25 de novembro de 1953, a povoação Pedrinhas foi elevada à categoria de cidade, com a mesma denominação, cujo município somente foi instalado a 6 de fevereiro de 1955, desmembrado do de Arauá.

Gentílico: *pedrinhense*

4.3.6.2 - **Salgado**

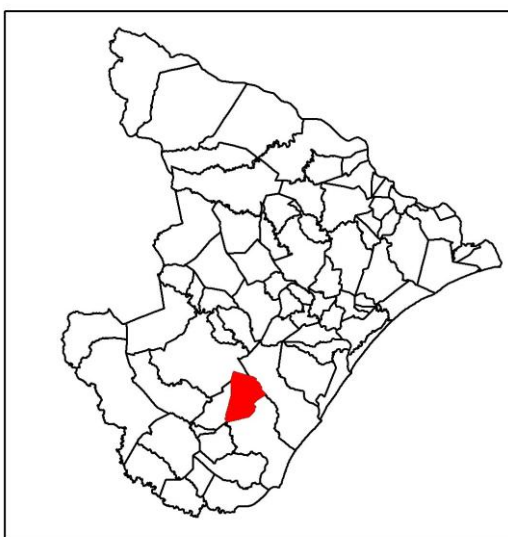


Figura 18 – Localização do município de Salgado
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

A cidade de Salgado está a 67 km de Aracaju. O município tem uma área territorial de 248 km², onde vivem 19.101 moradores (IBGE, 2009). A principal vocação do município é a agricultura. O mais recente dado sobre o PIB municipal indica para Salgado a cifra de R\$ 71.320.000 (SEPLAN/IBGE, 2007)

As terras do atual município começaram a ser povoadas na metade do século XIX. No local onde hoje se encontra edificada a cidade de Salgado existiu uma povoação denominada "Salgadinho", nome pelo qual foi o local batizado pelos viajantes que por ali transitavam, dado ao sabor característico da água de uma fonte termal ali existente. Entretanto, os primeiros registros da sua localização datam de 1911, a partir da construção da linha férrea.

Pela Lei Estadual nº 986, o povoado foi elevado à categoria de Vila, com a denominação de Salgado.

Em 1938 a Vila é elevada à categoria de cidade, sede de município, com território desmembrado de Boquim.

Gentílico: *salgadense*

4.3.7 – TERRITÓRIO CENTRO SUL



Figura 19 – Símbolo do território Centro Sul
Fonte:SEPLAN/SE

Apesar de ser composto por apenas cinco municípios - Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas, Simão Dias e Tobias Barreto – este é o segundo maior território sergipano, com 3.520 km². Suas características econômicas são as seguintes: indústrias de alimentos e confecções, expressivo rebanho bovino além de ser o maior produtor de feijão do estado.

Municípios selecionados:

Neste território apenas o município de Riachão do Dantas foi selecionado, haja vista os demais municípios possuírem população superior a 20 mil habitantes.

4.3.7.1 - Riachão do Dantas

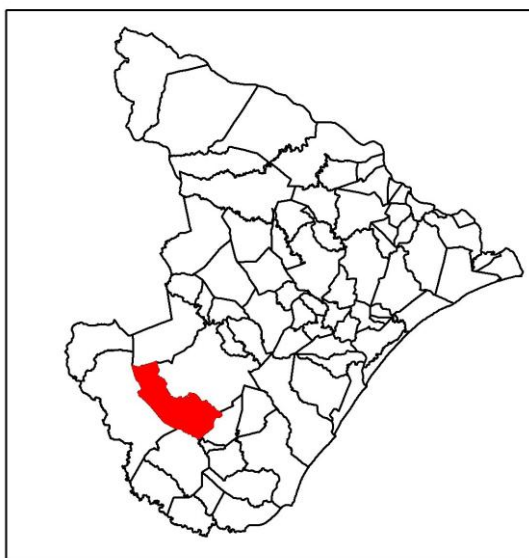


Figura 20 – Localização do município de Riachão do Dantas
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

A sede municipal de Riachão do Dantas fica a 99 km da capital. Ocupando uma área de 528 km², onde vivem 19.588 habitantes, o que chama a atenção é a distribuição espacial da população: mais de 80% vivem na zona rural, o maior percentual em todo estado. Seguindo a vocação do território, a economia do município está baseada na agropecuária. O rebanho bovino é bastante expressivo (o terceiro do Centro Sul) e no segmento agrícola, laranja, abacaxi e o fumo merecem destaque. Dados da SEPLAN/IBGE (2007) indicam para Riachão um PIB de R\$ 72.421.000.

No local onde está situado o atual Município de Riachão do Dantas existiam, no início do século XIX, diversos engenhos de açúcar, destacando-se o de nome "Fortaleza", pertencente ao Coronel João Dantas Martins dos Reis, pessoa de grande prestígio político na Província e no Sertão da Bahia.

Em 1855 o arraial tornou-se sede da Freguesia de Nossa Senhora do Amparo do Riachão, então criada por desmembramento da Freguesia de Nossa Senhora da Piedade do Lagarto, passando à categoria de vila em 1864.

Em 1865, a vila de Riachão é extinta, sendo seu território anexado ao município de Lagarto.

Finalmente, no ano de 1870, a vila é restaurada com a mesma denominação anterior, ganhando o *status* de município

Gentílico: *riachãoense*

4.3.8 – TERRITÓRIO GRANDE ARACAJU

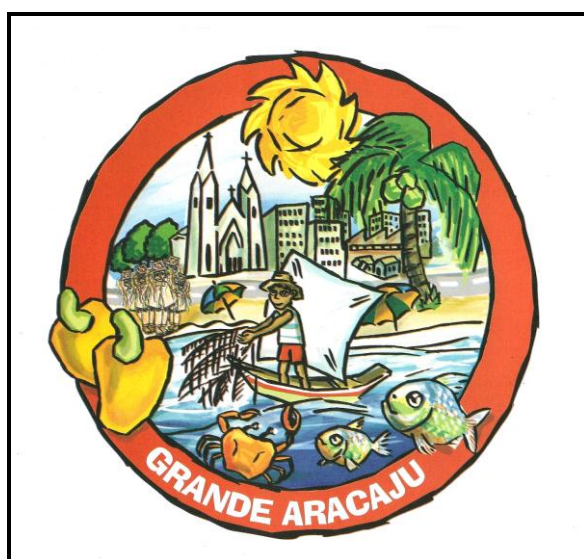


Figura 21 – Símbolo do território Grande Aracaju
Fonte: SEPLAN/SE

Este território se localiza no centro-leste do estado, sendo formado pelos seguintes municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d'Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, Santo Amaro das Brotas, São Cristóvão. Ocupando uma área de 2.187 km², por razões óbvias, este é o território mais populoso, com 885.724, o que representa 44% da população do Estado de Sergipe.

Na grande Aracaju está concentrada a produção industrial, comercial e de prestação de serviço, o que significa praticamente a metade de toda a riqueza do estado.

“Queremos desenvolvimento com respeito às nossas tradições culturais” . Este foi o mote colocado por um dos delegados do território, por ocasião das conferências sobre a territorialização do estado (SEPLAN, 2008).

Este território tem 4 municípios com menos de 20 mil habitantes. Os dois que atendem aos critérios metodológicos são: Maruim e Riachuelo (Anexo J).

4.3.8.1 - Maruim



Figura 22 -Localização do município de Maruim
Fonte: IBGE/UE/SE/ST

Chega-se à cidade de Maruim pela BR-101, no sentido norte, percorrendo-se 30 km a partir de Aracaju. O município, banhado pelo Rio Sergipe, ocupa uma área de 94 km², onde vivem 15.582 habitantes (IBGE, 2009).

Destaque na região do Cotinguiba, este município está de tal modo ligado à história do estado que existe uma frase bem popular que diz: “Sergipe nasceu em Maruim”.

Nos tempos áureos Maruim exerceu tal influência na economia sergipana que chegou a hospedar 8 consulados, especialmente por força da cana-de-açúcar e do algodão.

Hoje a sua economia baseia-se na agricultura, especialmente a cana-de-açúcar. A exemplo dos demais municípios da Grande Aracaju, a capital do estado acaba sendo a principal fonte de emprego dos seus moradores.

O nome da cidade vem do inseto maruim (os antigos chamavam Maroim), que em Tupi significa mosca pequena ou mosquito. O primeiro povoamento nasceu no encontro dos rios Sergipe e Ganhamoroba.

O português Manoel Rodrigues de Figueiredo permite que as pessoas fugidas da localidade denominada Mombaça construam suas casas dentro de suas terras, no Engenho Maruim de Baixo. Outro português, José Pinto de Carvalho, construiu um grande armazém (trapiche) para negociar com o ouro da terra, que era o açúcar nas terras de Manoel Rodrigues.

Por causa de desavenças políticas, Maruim passa a ser dependente de Santo Amaro e depois de Rosário do Catete.

Em 1835, por Resolução do Conselho de Governo é elevado a vila, com a denominação de Maroim.

Somente em 1854, por força da lei provincial 374, é elevado à condição de cidade.

Gentílico: *maruinense*

4.3.8.2 - Riachuelo



Figura 23 – Localização do município de Riachuelo
Fonte: IBGE/UE/SE/SBT

O município de Riachuelo está a 29 km de Aracaju, no sentido norte, pela BR-101. Ocupa uma área de 78 km² e a sua população estimada para 2009 foi de 9.466 habitantes (IBGE,2009). Com estes dados, classifica-se como o menor município do território, tanto em extensão como em população.

Terra de políticos influentes, Riachuelo já foi bastante próspero, chegando a ser referência em toda região, devido à indústria açucareira. Hoje o município vive em função das atividades do setor primário bem como das fábricas ali instaladas.

Segundo dados da SEPLAN/IBGE (2007) o PIB do município alcançou a cifra de R\$ 107.309.000, o 28º. do estado.

O núcleo primitivo do atual Município de Riachuelo foi inicialmente pouso de tropeiros, no roteiro entre os centros açucareiros mais antigos, de Laranjeiras e Divina Pastora. Com a vinda da família Pintos - cujos descendentes se estabeleceram por toda região, tornando-se, de fato, seus senhores - teve início a aglomeração conhecida como "Povoado dos Pintos".

Em 1874, por força da lei 964, foi elevado à categoria de Vila com a denominação de Riachuelo.

Em 1890, um ano após a proclamação da república, foi finalmente elevado à condição de cidade com a denominação de Riachuelo, pelo decreto estadual nº 10, de 25-01-1890.

Gentílico: *riachuelense*

4.4 - QUESTIONÁRIOS APLICADOS

Visando identificar *in loco* as ações de planejamento dos municípios acima indicados, foi realizado trabalho de campo para a aplicação de três modelos distintos de questionários. São eles:

Questionário (1) Prefeitura (50 questões) >> visão do executivo;

Questionário (2) Câmara de vereadores (15 questões) >> visão do legislativo;

Questionário (3) Associações (15 questões) >>visão da sociedade civil organizada (definidos como aquelas pessoas, grupos ou instituições cujo relacionamento com a Prefeitura ultrapasse a condição de meros consumidores dos serviços públicos, segundo Martins (1998) *apud* Soares e Gondim (1998).

Durante os trabalhos de campo, foi percebida a necessidade de aplicação de mais um questionário, denominado

Questionário (4) Consultorias, destinado a fazer um contraponto com as informações coletadas em campo, especialmente nas Prefeituras e nas Câmaras de Vereadores, seus principais clientes.

Os questionários encontram-se no apêndice deste trabalho.

Os trabalhos de campo estenderam-se de junho/10 a setembro/10.

5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme indicado na metodologia, na execução da pesquisa de campo foram aplicados quatro diferentes modelos de questionário (1- Prefeitura; 2-Câmara de Vereadores; 3-Associações e, 4- Consultorias), de modo a captar a realidade do planejamento municipal. Os resultados e respectivas análises são apresentados a seguir, começando pelo Questionário 1- Prefeitura. Considerando a extensão deste questionário, os resultados e análises serão apresentados por bloco (fazendo algumas agregações), de modo a tornar mais didático.

5.1 - PREFEITURAS

Tabela 3 - Dados cadastrais prefeituras/municípios

Temas/Variáveis	Frequência	(%)
Escolaridade do prefeito		
Primeiro grau	1	7
Segundo grau	6	43
Superior	7	50
Total	14	100
Mandato		
Primeiro	11	78
Segundo		
Consecutivo	3	22
não consecutivo	11	78
Total	14	100
Nº. de Secretarias, em relação à gestão anterior		
Inalterado	10	71
Aumentou	4	29
Diminuiu	-	-
Total	14	100
Administração indireta		
Existe	-	-
Não existe	14	100
Total	14	100
Identidade do município com o seu território		
Perfeitamente identificado	12	86
Parcialmente identificado	2	14
Total	100	100
Principal vocação do município		
Agricultura	13	68
Pecuária	3	16
Agroindústria	1	5
Pesca	2	11
Total	19	100

Fonte: Pesquisa de campo (realizada pelo autor)

Quando abordamos a temática do planejamento, uma das questões que afloram naturalmente refere-se à formação dos planejadores. Entende-se, portanto, que a escolaridade dos prefeitos é variável relevante nesta análise.

No caso específico da presente amostra os dados acima indicam que 50% dos entrevistados têm nível superior. Este percentual segue a tendência do Estado de Sergipe.

Com referência ao mandato do prefeito (primeiro, segundo, consecutivo/não consecutivo), apenas 3 prefeitos (22%) estavam exercendo o segundo mandato. Em relação aos demais (78%) em primeiro mandato, observou-se uma tendência previsível de alteração no número de secretarias.

No que tange à natureza dos órgãos integrantes da administração municipal, constatou-se que a totalidade pertence à administração direta. Não foi identificada em nenhum dos municípios pesquisados a presença de órgãos caracterizados como administração indireta (autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação pública).

Considerando o trabalho de territorialização feito no Estado de Sergipe pela Secretaria de Planejamento, foi indagado na pesquisa de campo sobre a identidade do município em relação à classificação do seu território. Sabe-se que as políticas são direcionadas de acordo com o perfil/vocação do território, de modo a otimizar as suas potencialidades. Dos 14 municípios pesquisados, em apenas dois (de um mesmo território) foi identificado conflito de territorialidade. Os demais (86%) declararam-se perfeitamente identificados com o território a que pertencem.

Quanto à vocação econômica do município, a pesquisa revelou o previsível: a maioria absoluta dos pequenos municípios tem no campo a principal base da sua economia. Isto se reflete na baixa taxa de urbanização desses pequenos entes federativos, o que justifica as palavras de Veiga (2004) *apud* Moreira (2007, p.43) “o Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula” e complementa dizendo que “80% dos municípios brasileiros são eminentemente rurais”.

Tabela 4 – Planejamento do município

Tema/variáveis	Frequência	%
Conhecimento do Estatuto da Cidade		
Total	1	7
Parcial	1	7
Desconhece	12	86
Total	14	100
Áreas prioritárias no planejamento local		
Educação	9	39
Saúde	8	36
Saneamento	2	9
Habitação	1	4
Infraestrutura	1	4
Emprego/renda	1	4
Esporte/lazer	1	4
Total	23	100
Ações de integração urbano/rural		
Estradas vicinais	11	44
Reuniões/visitas	7	28
Construção de escolas/posto de saúde	2	8
Transporte	2	8
Construção de casas	2	8
Calçamento	1	4
Total	25	100
Participação de associações no planejamento local		
Sim	10	71
Não	4	29
Total	14	100
Realização de consulta pública		
Sim	4	29
Não	10	71
Total	14	100
Secretaria Municipal de Planejamento		
Existe	7	50
Não existe	7	50
Total	14	100
Influência da SEPLAN/SE no planejamento local		
Significativa	4	29
Relativa	6	42
Nenhuma	4	29
Total	14	100

Tabela 4 – Planejamento do município (continuação...)

Tema/variáveis	Frequência	%
Utilização de serviço de consultoria		
Sim	14	100
Não	-	-
Total	14	100
Grau de satisfação com a consultoria		
Totalmente satisfeito	5	36
Parcialmente satisfeito	8	57
Insatisfeito	1	7
Total	14	100
Orçamento participativo		
Sim	4	29
Não	10	81
Total	14	100

Fonte: Pesquisa de campo

Um dado surpreendente nesta pesquisa diz respeito ao quase total desconhecimento por parte dos prefeitos quanto à principal lei relacionada ao planejamento local: Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Conforme indicam os dados da tabela acima, nada menos que 86% dos entrevistados desconhecem tal lei. Em alguns casos, o entrevistado chegou a confundir Estatuto da Cidade com Lei Orgânica. É constrangedor que esta lei basilar, tão rica em orientações fundamentais para o planejamento municipal, não mereça a atenção que lhe é devida. Aliás, dirigir um município brasileiro à revelia desta lei é um dado altamente preocupante. É a quase certeza da prática de ações ao arrepio dos princípios fundamentais da administração pública (Art. 37/CF).

Quanto às áreas que merecem tratamento prioritário no planejamento local, as maiores indicações se relacionaram a educação e saúde, com 39% e 35% respectivamente. O que se observa no dia-a-dia, entretanto, é que não obstante esta aparente prioridade, os resultados nessas duas áreas não representam respostas satisfatórias à sociedade.

Considerando que o planejamento local deve contemplar o município como um todo (SOARES e GONDIM, 1998), foi indagado sobre as iniciativas para integrar o urbano com o rural. Dentre as várias respostas, destacaram-se a construção de estradas vicinais (44%) e reuniões/visitas (28%), destinadas a discussão de ações integradoras do município.

O envolvimento da sociedade organizada nos destinos do município, além de desejável, é fundamental para dar consistência ao planejamento subnacional (WOLLMANN, 2004). A participação das associações representativas no planejamento local está prevista tanto na Constituição Federal (Art.29/XII) como na Lei 10.257/2001 (Art. 2º/II) e ainda na Constituição do Estado de Sergipe (Art. 13/XVI). Neste quesito, 71% confirmaram que as associações são convidadas a participar, contra 29% que disseram ao contrário.

A par do envolvimento das associações representativas nos programas e projetos de desenvolvimento urbano, outro item relevante, previsto no Estatuto da Cidade (Art 2º./XIII), diz respeito à consulta ou audiência sobre empreendimentos/atividades de impacto na qualidade de vida da população. Aqui, apenas 29% dos prefeitos sentiram necessidade de tomar esta iniciativa, contra 71% que em momento algum praticaram consulta pública.

Quanto à existência de secretaria específica para cuidar do planejamento local – no caso, Secretaria de Planejamento – o resultado revelou que metade dos municípios pesquisados (50%) dispõem desta pasta, enquanto nos outros 50% as ações de planejamento são absorvidas por outras secretarias.

No que se refere à influência da Secretaria de Planejamento do Estado, nas ações de planejamento dos municípios pesquisados, constatou-se os seguintes percentuais: 29% influência significativa; 42% influência relativa, enquanto 29% declararam que é pequena a importância da SEPLAN/SE no planejamento dos seus municípios.

Considerando as previsíveis limitações de recursos humanos qualificados para responder a todas as demandas nos pequenos municípios, foi indagado sobre a forma de elaboração das principais peças de planejamento do município, quais sejam, PPA, LDO e LOA. Neste quesito, as respostas foram unânicas: 100% dos municípios valem-se das consultorias para o preparo destas relevantes peças.

Questionou-se então sobre o grau de satisfação com estas consultorias, de modo a se ter uma idéia até que ponto a terceirização do planejamento alcança a expectativa dos municípios. O resultado da pesquisa revela fragilidades nesse processo: a maioria – 57% – declararam-se parcialmente satisfeitos, o que indica que as suas expectativas não foram plenamente atingidas. Os que se declararam totalmente satisfeitos alcançaram um percentual de 36%. No outro extremo, os totalmente insatisfeitos, representaram apenas 7%.

Finalmente, no quesito “orçamento participativo”, os números indicam que ainda existe um longo caminho a percorrer até consolidar este procedimento democrático. Apenas 29% dos municípios colocaram em prática esta recomendação constitucional.

Tabela 5 – Utilização de dados/informações nas ações de planejamento

Temas/variáveis	Frequência	%
Existência de banco de dados		
Sim	8	57
Não	6	43
Total	14	100
Realização de pesquisas próprias		
Sim	7	50
Não	7	50
Total	14	100
Utilização de dados oficiais		
Sim	13	93
Não	1	7
Total	14	100
Disponibilidade de dados		
Suficientes	9	64
Insuficientes	5	36
Total	14	100

Fonte: pesquisa de campo

Visando identificar a utilização de informações nas ações cotidianas e de modo particular no planejamento do município, foram feitas quatro perguntas correlacionadas: existência de banco de dados, realização de pesquisas próprias (dados primários), utilização de dados oficiais e ainda sobre suficiência dos dados disponíveis.

As respostas indicam um grau razoável de utilização de informações: 57% dispõem de banco de dados; 50% realizaram pesquisas próprias, para atender demandas específicas (grau de satisfação da população com os serviços prestados, identificação de prioridades, etc.); a quase totalidade (93%) valem-se de dados oficiais para tomarem as suas decisões e 64% declararam serem suficientes os dados disponíveis, contra 36% que gostariam de ter mais informações sobre os seus municípios.

Tabela 6 – Instrumentos legais, balizadores do planejamento.

Temas/variáveis	Frequência	%
Atualidade da lei orgânica		
Atualizada	1	7
Desatualizada	13	93
Total	14	100
Plano Diretor Municipal		
Existe	2	14
Não existe/pretende implantar	8	57
Não existe/sem previsão	4	29
Total	14	100
Avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal		
Importante/necessária	7	50
Precisa ser adequada	7	50
Total	14	100
Lei de parcelamento do solo		
Existe	-	-
Não existe	14	100
Total	14	100
Código de obras		
Existe	3	21
Não existe	11	79
Total	14	100
Aprovação do PPA/LDO/LOA		
Sem emenda	12	86
Com emenda	2	14
Total	14	100

Fonte: pesquisa de campo

No quesito atualidade da lei orgânica, verificou-se uma indesejada realidade: a quase totalidade das Leis Orgânicas Municipais (93%) está desatualizada. Esta é uma constatação grave, haja vista que todas as ações no âmbito municipal têm como parâmetro a Lei Orgânica. Face à resposta recorrente quanto à desatualização das LOs, o autor teve a preocupação de fazer uma detida leitura em algumas delas.

Constatou-se então que elas representam, na sua maioria, cópias de outras LOs, sem a devida adaptação à realidade local. Tamanho o descuido, que várias delas

chegam a vincular determinadas ações ao Plano Diretor, lei que sequer existe na maioria absoluta destes pequenos entes federados.

Quanto ao Plano Diretor, apenas dois (14%) dentre os municípios pesquisados têm este instrumento elaborado e transformado em lei. Os prefeitos que declaram ter interesse na implantação do Plano Diretor representam a maioria: 57%. Os demais – 29% - demonstraram-se indiferentes quanto à importância do PD e não manifestaram interesse na sua implantação. Ressalte-se que os municípios integrantes da amostra não são obrigados a elaborar Plano Diretor.

Na abordagem sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, houve unanimidade quanto à sua importância. A única observação fica por conta daqueles (50%) que a consideram importante, porém observam que há necessidade de correções, ou seja, precisa ser flexibilizada.

Nos quesitos referentes ao disciplinamento da estrutura urbana verificou-se uma grande negligência: em nenhum dos municípios integrantes da amostra existe lei de parcelamento do solo. A existência desta lei possibilita que se cuide de forma disciplinada do loteamento, desmembramento, remembramento dentro do perímetro urbano, de tal maneira que o interesse da comunidade seja preservado.

No que se refere ao código de obras, outro item correlato, constatou-se que apenas três municípios (21%) dispõem deste instituto.

Com estes dados fica evidente a falta de planejamento no crescimento físico dos pequenos municípios, sendo previsíveis transtornos futuros.

Com referência as principais peças do planejamento local, quais sejam o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, faz parte do rito o seu encaminhamento pelo chefe do executivo local à Câmara de Vereadores com vistas a análise e votação, condição indispensável para serem transformadas em lei. O que se observou neste particular foi que a

aprovação, com emenda ou sem emenda, depende crucialmente da composição partidária do legislativo local. Se o prefeito tem maioria na Câmara, a aprovação se dá de modo tranqüilo. Ao contrário, caso o prefeito não tenha maioria, muitas negociações se fazem necessárias. No caso dos municípios visitados, constatou-se que em 86% dos casos estas peças foram aprovadas sem emendas.

Tabela 7- Outras informações

Temas/variáveis	Frequência	%
Aglomerado subnormal no município		
Existe	4	29
Não existe	10	71
Total	14	100
Conselho municipal de meio ambiente		
Existe	5	36
Não existe	9	64
Total	14	100
Definição do perímetro urbano do município		
Adequado	7	50
Necessitando de alteração	7	50
Total	14	100
Consórcio/ ação conjunto com outros municípios		
Sim	-	-
Não	14	100
Total	14	100

Fonte: pesquisa de campo

Por se tratar de um fenômeno comum nas áreas urbanas, indagou-se sobre a existência de aglomerados subnormais, entendidos como tais a ocupação ilegal e desordenada dos terrenos. A ocorrência desses aglomerados é mais comum nas periferias dos grandes centros urbanos. Entretanto, como indicou a pesquisa, é possível identificar a sua ocorrência também nos pequenos municípios. Tanto assim, que 29% confirmaram a presença de favelas, invasões ou assemelhados nas áreas dos seus municípios.

Entendeu-se pertinente indagar sobre a existência de conselho municipal de meio ambiente. Atualmente, qualquer debate sobre o futuro das cidades passa, necessariamente, pela questão da sustentabilidade, onde a temática ambiental é questão central. Este quesito, então, visa avaliar o grau de percepção dos prefeitos, enquanto planejadores, em relação ao assunto.

O resultado não é desprezível: 36% confirmaram a existência de conselho de meio ambiente em seus municípios.

No planejamento do município, a delimitação dos perímetros urbano e rural precisa estar suficientemente clara. A cobrança de impostos tais como IPTU ou ITR, passa pela definição desses limites, sem perder de vista as linhas de financiamento que diferem, a depender da localização do projeto.

O limite entre o urbano e o rural é definido por lei municipal, limite este que precisa ser conferido, corrigido ou redefinido periodicamente, de acordo com a dinâmica de crescimento do município.

À pergunta sobre a clareza e atualidade desses limites, metade dos prefeitos disse que o perímetro urbano dos seus municípios está adequado, enquanto os outros 50% disseram que há necessidade de correções e/ou atualizações.

Finalizando este bloco de variáveis, foi perguntado aos respondentes sobre a existência de consórcios ou ações conjuntas com outros municípios. Sabe-se que alguns projetos têm a sua viabilidade facilitada através da formação de consórcios municipais (VEIGA, 2002). O exemplo mais claro disso é o tratamento de resíduos sólidos.

O resultado da pesquisa sugere que esta cultura ainda não existe no Estado do Sergipe, pelo menos entre os pequenos municípios. A totalidade dos respondentes disse que não realizaram qualquer ação mediante consórcio.

Tabela 8 – Fontes de receita do município

Variáveis/temas	Frequência	%
FPM (por faixa)		
1ª faixa - 0,6	6	43
2ª faixa - 0,8	-	-
3ª faixa - 1,0	3	21
4ª faixa - 1,2	5	36
Total	14	100
Recebimento de royalties		
Sim	14	100
Não	-	-
Total	14	100
Emendas parlamentares		
Veículos e máquinas	7	(*)
Esporte	6	
Pavimentação	4	
Infra-estrutura	3	
Saneamento	3	
Praças	3	
Urbanização	2	
Parque de exposição	1	
Turismo	1	
Pontes	1	
Dragagem	1	
Educação	1	
Saneamento	1	
Total (*)		

Fonte: pesquisa de campo

(*) neste caso, como a variável Emendas parlamentares comporta mais de uma resposta, optou-se pela não totalização bem como pela não indicação de percentuais, de modo a evitar distorções.

A maioria absoluta dos pequenos municípios brasileiros depende crucialmente das transferências constitucionais para a sua sobrevivência. O Fundo de Participação dos Municípios (CF, Art. 159, I, b), de modo particular, representa a principal fonte de recursos dessas unidades político administrativas. Este Fundo foi criado como um mecanismo destinado a atenuar as desigualdades regionais. Cada município brasileiro recebe um percentual, de acordo com faixa populacional em que ele se encontre. Esses recursos são transferidos por decêndios, ou seja, em três parcelas, nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, conforme orientação da Lei Complementar 62/1989.

Os municípios integrantes da presente amostra estão concentrados na primeira faixa (população até 10.188 habitantes) e na quarta faixa (de 16.981 a 23.772 habitantes), com 43 e 36%, respectivamente dos municípios (as faixas de FPM são formadas por múltiplos de 3.396, conforme demonstrado no Capítulo 3 - Metodologia).

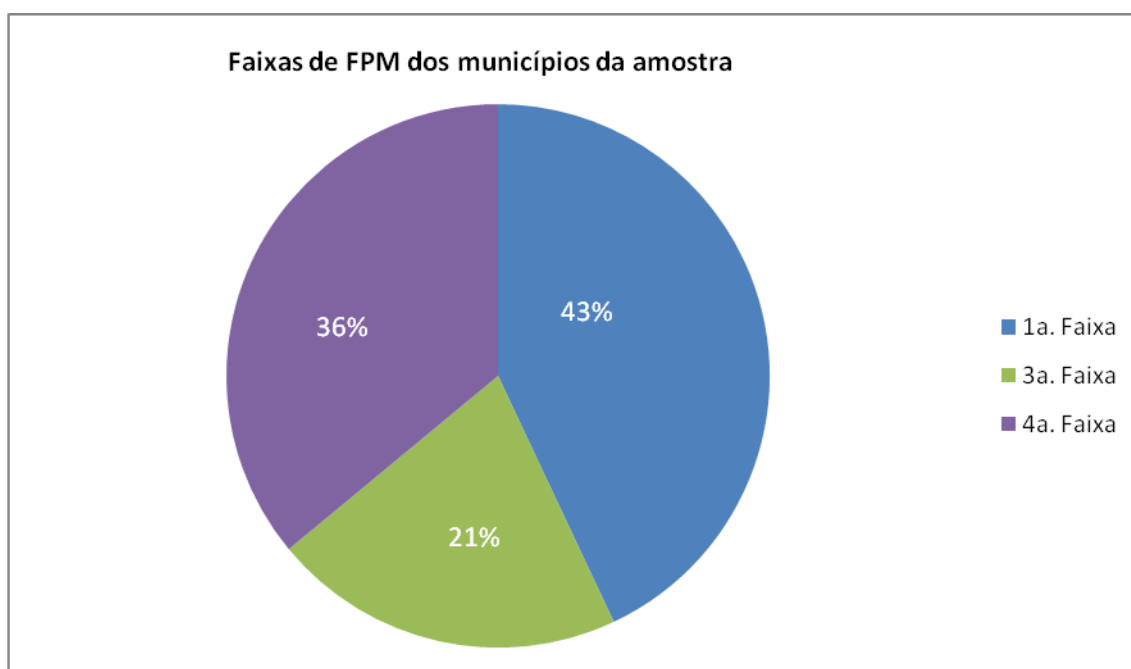


Figura..24- Faixas de FPM dos municípios da amostra.
Elaboração do autor.

As receitas provenientes dos impostos municipais são proporcionais à atividade econômica de cada município. De um modo geral, essas receitas são bastante exíguas. No que se refere à distribuição dos *royalties*, todos os municípios são contemplados ainda que de maneira residual, de acordo com a sua localização, central ou periférica, em relação ao empreendimento gerador do *royalty*. A exceção fica por conta de Japaratuba, beneficiada pela sua localização estratégica.

Dessa forma, resta aos prefeitos correrem atrás das emendas parlamentares, como de fato o fazem, de modo a viabilizarem algum investimento para o seu município. De acordo com a tabela 8, as cinco principais áreas destinatárias das emendas, são, pela ordem, veículos/máquinas, esporte, pavimentação, infraestrutura e saneamento.

5.2 – CÂMARA DE VEREADORES

Os resultados da pesquisa junto aos presidentes das Câmaras Legislativas são apresentados na tabela 9, a seguir:

Tabela 9 – Câmara de Vereadores

Temas/Variáveis	Frequência	%
Composição da Câmara		
PMDB	17	13,7
PSB	12	9,6
PSC	11	8,8
PT	11	8,8
PSDB	10	8,1
PTdoB	10	8,1
DEM	9	7,2
PR	9	7,2
PDT	6	4,8
PP	4	3,2
PPS	4	3,2
PTB	4	3,2
PCdoB	4	3,2
PRP	3	2,4
PV	3	2,4
PHS	2	1,5
PTN	2	1,5
PSL	2	1,5
PSDC	1	0,8
Total	124	100
Maioria do prefeito na Câmara		
Sim	11	79
Não	3	21
Total	14	100

Fonte: Pesquisa de campo.

Tabela 9 – Câmara de Vereadores (continuação)

Temas/Variáveis	Frequência	%
Avaliação do planejamento municipal		
Bom	3	21
Regular	9	64
Deficiente	2	14
Total	14	100
Avaliação da Lei Orgânica		
Atualizada	0	0
Desatualizada	14	100
Total	14	100
Quanto ao Plano Diretor		
Conhece	5	36
Conhece parcialmente	6	43
Desconhece	3	21
Total	14	100
Aprovação do PPA/LDO/LOA		
Com emenda	5	36
Sem emenda	9	64
Total	14	100
Participação da população nos debates legislativos		
Estimulada a participar		
Participa	7	50
Não participa	4	29
Não estimulada a participar	3	21
Total	14	100
Realização de audiências públicas		
Sim	5	36
Não	9	64
Total	14	100
Conhece a delimitação urbano/rural do município		
Sim	11	79
Não	3	21
Total	14	100
Cumprimento do Art 9º p.4º. da LC 101		
Sim	12	86
Não	2	14
Total	14	100

Fonte: pesquisa de campo

“Para que não haja abusos é preciso que o poder detenha o poder”; assim se expressou Montesquieu, *apud* Manual Básico de Orientação às Câmaras Municipais (2007, p.12) para referir-se à necessidade de poderes harmônicos e independentes como condição de um governo democrático. Dessa forma, no estado democrático de direito o poder legislativo exerce papel fundamental. Dependem dele, em parte, os freios e contrapesos preconizados pelo referido pensador francês.

Partindo desta premissa, segue-se que a Câmara de Vereadores é indispensável ao equilíbrio do Governo Municipal, dentro da perspectiva da equipotência de poderes, qual seja, o controle mútuo entre o executivo e o legislativo. Daí surge o equilíbrio do governo local.

Assim sendo, este estudo, pela sua natureza, não poderia deixar de auscultar a Câmara Municipal, “berço da lei”, haja vista tratar-se do órgão que tem por atribuição a função legislativa, segundo o princípio da separação dos poderes.

Meireles (1995, p.668) refere-se às Câmaras de Vereadores como “órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito, de assessoramento governamental e de administração de seus serviços auxiliares”.

O primeiro quesito abordado foi concernente à composição das câmaras, quanto aos partidos ali representados. Importante frisar que dentro do recorte populacional em estudo, o número de vereadores está fixado em 9 (nove). Na próxima legislatura, por força da EC 58/2009, a redação do Art 29/VI CF cria novos parâmetros.

Os dados da tabela 9, visualizados na figura 25, a seguir, revelam um saudável pluralismo partidário.



Figura 25 – Quadro partidário
Elaboração do autor.

Como se vê, das 27 siglas partidárias existentes, nada menos que 19 estão representadas nas câmaras de vereadores dos municípios da amostra. Isto nos permite concluir que os mais diversos segmentos e pensamentos têm voz ativa nesta casa do povo.

Outra questão abordada, pela sua relevância, diz respeito à maioria do prefeito na Câmara de Vereadores. Como sabemos, a votação das matérias de interesse do executivo depende crucialmente deste fator. Os dados coletados indicam que 79% dos prefeitos têm pelo menos cinco vereadores que apóiam a sua administração. Para estes, o encaminhamento de matérias que dependem de parecer do legislativo local, representa a certeza de aprovação. Quanto aos demais (21%), a aprovação das matérias de interesse do executivo passa por amplas negociações e condicionamentos.

O quesito seguinte - Avaliação do planejamento municipal - reflete claramente a questão anterior. Ou seja: naqueles municípios em que o prefeito tem maioria na Câmara, a avaliação feita quanto ao planejamento municipal ficou entre boa (21%) e

regular (64%), o que indica aprovação. Ao contrário, quando o presidente da Câmara não vota com o prefeito, a avaliação é sempre negativa.

Considerando que a Lei Orgânica expressa a vontade do povo e representa um “contrato social” entre todos os munícipes, perguntou-se então sobre a sua atualidade. Por paradoxal que pareça, a totalidade das Leis Orgânicas dos municípios pesquisados está desatualizada. A constatação inevitável é o descaso dos edis com este aspecto formal de indiscutível relevância. Como entender que a casa das leis municipais ignore a importância de manter a lei maior do município atualizada?

Em se tratando de um estudo que tem no planejamento o seu eixo central, seria indispensável a abordagem sobre a peça central do Estatuto da Cidade, qual seja o Plano Diretor. Não obstante os municípios pesquisados não estarem obrigados à sua elaboração, resolveu-se abordar a questão visando identificar a sintonia do legislativo com este tema.

A pesquisa revelou que apenas 36% dos presidentes dos legislativos locais conhecem efetivamente o significado e a importância de um plano diretor. A maioria dos respondentes (43%) conhece parcialmente, sem entender a sua essência. Consequentemente, estes não são capazes de fazerem uma defesa consistente da natureza fundamental deste importante instrumento de planejamento.

A preocupação maior recai sobre aqueles municípios cujos presidentes das Câmaras (21%) sequer têm noção do que seja plano diretor.

No que tange à apreciação e aprovação das peças obrigatórias do planejamento local – PPA, LDO e LOA – na maioria dos municípios (64%) as mesmas foram aprovadas sem emendas. Este percentual remete claramente à relação do prefeito com o legislativo local. Ou seja, tendo uma boa interlocução com a bancada de vereadores, as matérias de interesse do executivo são apreciadas e votadas sem surpresas.

A abordagem seguinte na pesquisa referiu-se à iniciativa do legislativo em estimular a população a participar do debate legislativo, especialmente nos temas relacionados ao planejamento do município. Esta é uma forma direta e didática de democratização do poder (PINHO, 2004). Constatou-se que 79% das Câmaras estimularam, pelos mais diversos meios (inclusive com Câmaras itinerantes), a participação da sociedade nos debates. O resultado foi significativo, na medida em que 50% dos respondentes afirmaram que os moradores se interessaram em participar das sessões realizadas.

No pólo oposto, verificou-se que 21% não tomaram qualquer iniciativa no sentido de estimular a coletividade a tomar parte no dia-a-dia da edilidade.

Visando aprofundar um pouco mais na temática relacionada à participação da sociedade nos grandes temas relacionados aos destinos dos municípios, foi indagado sobre a realização de consultas públicas. Em apenas 36% dos municípios esta iniciativa foi tomada, contra 64% que não identificaram qualquer situação ou tema que justificasse audiência pública.

Sabendo-se que a integração do urbano com o rural é fundamental para o desenvolvimento equilibrado do município, foi incluído no questionário um quesito destinado a identificar se os legisladores conhecem ou não esta delimitação física. Considerando que a implementação de muitas políticas depende deste fator, este nível de conhecimento revela-se imprescindível. Neste quesito, o resultado foi bastante satisfatório, haja vista que 79% dos respondentes afirmaram estarem suficientemente inteirados deste importante detalhe.

Finalizando o questionário aplicado nas Câmaras de Vereadores, questionou-se sobre o cumprimento do que determina a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu Art 9º p.4º, onde está estabelecido que

Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Depreende-se do texto acima que é desejável o olhar da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos.

Os resultados da pesquisa indicam que 86% das prefeituras atenderam à determinação do texto legal, colocando à disposição das Câmaras os demonstrativos das suas despesas, a cada quadrimestre.

5.3- ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS

Quanto a pesquisa junto aos presidentes das Associações Comunitárias, os dados são apresentados na tabela 10, a seguir:

Tabela 10- Associações Comunitárias

Temas/variáveis	Frequência	%
Número de associados		
Até 50	4	29
De 51 a 100	3	21
Mais de 100	7	50
Total	14	100
Periodicidade das reuniões		
Quinzenal	1	7
Mensal	10	71
Trimestral	2	14
Sem regularidade	1	7
Total	14	100
Interação com os poderes locais		
Executivo		
Muito bom	4	29
Bom	3	21
Regular	7	50
Total	14	100

Fonte: Pesquisa de campo

Tabela 10- Associações Comunitárias (continuação)

Temas/variáveis	Frequência	%
Legislativo		
Muito bom	5	36
Bom	3	21
Regular	6	43
Total	14	100
Avaliação do planejamento municipal		
Eficiente	2	14
Deficiente	12	86
Total	14	100
Participação de audiência pública		
Sim	6	43
Não	8	57
Total	14	100
Conhecimento da Lei Orgânica		
Conhece bem	6	43
Conhece parcialmente	3	21
Não conhece	5	36
Total	14	100
Conhecimento do Estatuto da Cidade		
Conhece	1	7
Não conhece	13	93
Total	14	100
Sabe o que é Plano Diretor?		
Sim	8	57
Não	6	43
Total	14	100
Participação no Planejamento Municipal		
Sim	4	29
Não	10	71
Total	14	100
Encaminhamento de sugestões		
Sim	5	36
Não	9	64
Total	14	100

Fonte: Pesquisa de campo

A Constituição do Estado de Sergipe (artigo 13/XVI), em sintonia com a Constituição Federal (Art.29/XII), prevê a cooperação das associações representativas da população no planejamento municipal. Barreto (2003, p. 148), no seu comentário de natureza jurídica sobre o Estatuto da Cidade diz que “ao incluir a garantia da participação da população na gestão da cidade, o Estatuto deu conteúdo a preceitos constitucionais”.

A aplicação deste questionário teve por objetivo identificar até que ponto esta visão constitucional está tendo consequência no plano local.

A primeira variável do questionário preocupou-se em verificar o porte da associação. Constatou-se que 50% das associações entrevistadas têm mais de 100 associados. No outro extremo aparecem aquelas entidades com menos de 50 associados, que respondiam por 29% da amostra, enquanto as associações de porte intermediário – entre 51 e 100 associados – representavam 21%.

Constatou-se ainda que a maioria das associações se reúne ordinariamente uma vez por mês (71%). Duas instituições (14%) informaram reunirem-se trimestralmente, enquanto uma declarou a falta de regularidade nas suas reuniões ordinárias.

O tema seguinte diz respeito à interação das associações com os poderes locais, de modo específico, o executivo e o legislativo. As respostas oferecidas pelos presidentes das associações revelam que o relacionamento – muito bom, bom ou regular - praticamente se reproduz com essas duas esferas do poder local. Conforme revelam os dados da tabela acima, 29% afirmaram que o relacionamento com a prefeitura é muito bom, enquanto com a Câmara dos Vereadores o percentual chegou a 36%. No outro extremo, 50% classificaram como regular o relacionamento com o executivo, contra 43% com o legislativo local. Como bem ponderou um dos entrevistados, ao refletir sobre esta questão, “tudo depende do alinhamento político”.

No tocante à avaliação do planejamento local, a maioria absoluta (86%), classificou como deficiente, contra 14% que avaliaram como eficiente.

Com relação à participação em audiências públicas, 43% disseram já ter participado, contra 57% que nunca participaram.

No quesito relacionado ao conhecimento da lei orgânica, mais uma vez fica evidenciado o desinteresse da comunidade local por esta lei fundamental para a municipalidade. Apenas 43% dos presidentes de associação disseram conhecer a lei orgânica, enquanto 21% conhecem parcialmente e 36% desconhecem totalmente.

Não é de surpreender que, se boa parte mal conhece a lei orgânica do seu município, conheça menos ainda a Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade. Apenas um dos entrevistados respondeu afirmativamente a este quesito. Os demais, 93%, desconhecem integralmente o texto desta importante lei federal, de absoluta relevância para o planejamento dos municípios brasileiros.

Quanto ao Plano Diretor, trata-se de um tema que tem sido muito comentado, quando o assunto é planejamento urbano. Daí, o percentual daqueles que o conhecem, ainda que superficialmente, seja expressivo: 57% sabem do que se trata, contra 43% que ignoram a sua essência.

A previsão de participação comunitária no planejamento municipal decorre tanto da constituição estadual (artigo 13/XVI), como da Carta Magna (Art. 29/XII). Neste quesito, portanto, reside a essência deste questionário.

Este mandamento legal, entretanto, tem soado quase como letra morta entre os pequenos municípios sergipanos: apenas 29% dos respondentes declararam participar do planejamento dos seus municípios, enquanto a maioria absoluta (71%) disse não ser convidada a participar dos destinos da sua cidade.

Por fim, visando identificar o grau de altruísmo dos líderes comunitários, foi indagado sobre a iniciativa de encaminhar espontaneamente sugestões sobre o planejamento

do município. Apenas 36% tomaram essa iniciativa; os demais, 64%, não encaminharam qualquer sugestão com vistas ao planejamento local. Este resultado mostra-se coerente com o item anterior.

5.4 – CONSULTORIAS

Durante o desenvolvimento dos trabalhos de campo identificou-se a necessidade de aplicação de mais um questionário, face à recorrência da citação às consultorias contábeis.

Percebeu-se que a totalidade dos municípios integrantes da amostra depende dos escritórios especializados em contabilidade pública para a elaboração das suas peças de planejamento.

Dessa forma, resolveu-se aplicar um questionário denominado Consultoria, visando compreender melhor o papel desses escritórios no planejamento dos pequenos municípios.

Foram pesquisados os dois maiores escritórios do estado, que em conjunto atendem a maioria (em torno de 70%) dos municípios sergipanos. Os dados destes questionários não serão tabulados, visando preservar o sigilo das informações, haja vista serem apenas dois informantes.

Proceder-se-á, então, um comentário geral sobre os temas abordados no questionário, sem fazer referência a quantitativos ou percentuais.

Estes escritórios especializados em contabilidade pública têm o seu quadro funcional composto por contadores, economistas, advogados, tecnólogos em gestão pública, entre outros.

A carteira de clientes é integrada essencialmente por prefeituras do interior, sendo a maioria composta por pequenos municípios. As principais demandas estão relacionadas à elaboração de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, elaboração de pequenos projetos, além de consultoria sobre legislação.

As atividades mais intensas das consultorias concentram-se no primeiro semestre, a partir do mês de abril, estendendo-se o mês de setembro, em função da elaboração das peças obrigatórias do planejamento municipal, quais sejam: PPA, LDO e LOA.

Na elaboração de tais peças, as consultorias levam em conta as informações prestadas pelas prefeituras mediante entrevista. As metas físicas identificadas nessas entrevistas representam o norte para a busca de outras informações, em fontes tais como: IBGE, INEP, TCU, entre outras. A Lei 4.320/64 foi lembrada como referência indispensável na elaboração do planejamento municipal.

Os respondentes declararam que os municípios são visitados frequentemente pela consultoria, com o objetivo de manterem-se focados nas demandas. Afirmaram ainda acompanhar as votações das leis referentes à aprovação do PPA, LDO e LOA, junto às Câmaras Municipais. Esta informação revela-se conflitante como o que declarou a maioria dos prefeitos (64% parcialmente satisfeitos/insatisfeitos), que reclamou da falta de interação das consultorias com as prefeituras.

Indagou-se, finalmente, junto a esses escritórios de consultoria sobre o conhecimento do Estatuto da Cidade e ainda sobre a elaboração de planos diretores municipais. As respostas revelaram que a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) não é de conhecimento pleno desses prestadores de serviço como também nenhum deles chegou a assessorar qualquer município na elaboração de plano diretor, principal peça de planejamento urbano.

5.5. TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento dos dados se dará mediante análise de *cluster*. Trata-se de uma técnica multivariada que engloba diferentes algoritmos de classificação para organizar informações sobre variáveis e formar grupos homogêneos. Pode ser também denominado de aglomerativo, porque os agrupamentos são formados pela combinação de outros já existentes. (HAIR *et al* 2005)

Quanto ao procedimento hierárquico, conforme preleção de Hair *et al* (2005, p.385) este procedimento “identifica as observações mais semelhantes (mais próximas e opera no estilo *stepwise* para formar um intervalo inteiro de soluções de agrupamentos...”

Os dados selecionados para o tratamento foram distribuídos em três grupos de variáveis: X_1 a X_5 - Estrutura de planejamento; (X_6 a X_{10}) - Gestão democrática e (X_{11} a X_{15}) - Variáveis sócio-econômicas, conforme indicado na tabela 11.

Para a escolha das variáveis observou-se quais as questões mais pertinentes à análise e dentre estas, aquelas que estabeleciam diferenciais. Deixou-se de contemplar, por exemplo, o tema consultoria, pois esta era a realidade de todos os municípios.

Tabela 11 – Variáveis de análise de *Cluster*

Município	Estrutura de planejamento					Gestão democrática					Variáveis sócio-econômicas									
	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X12n	X13	X13n	X14	X15	X16	X17	X17n
Amparo S. Fco	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	12.362	-0,885	2.268	-1,419	0,07	0,12	0,77	60.380	-0,31469
Aquidabã	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0,5	96.087	0,024	19.890	1,053	0,19	0,07	0,7	75.475	-0,31022
Carira	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	124.313	0,331	19.708	1,027	0,31	0,05	0,59	75.743	-0,31014
Cumbe	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0,5	19.796	-0,805	3.870	-1,194	0,22	0,06	0,68	60.380	-0,31469
G. Maynard	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	15.035	-0,856	2.907	-1,329	0,03	0,17	0,77	251.973	-0,25794
Japarutuba	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	363.050	2,924	16.046	0,514	0,04	0,78	0,18	12.789.047	3,4557
Maruim	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	175.944	0,892	15.582	0,449	0,04	0,43	0,44	1.274.650	0,044991
Monte Alegre	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0,5	61.269	-0,354	13.817	0,201	0,23	0,07	0,67	66.416	-0,3129
Neópolis	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	120.004	0,284	19.538	1,003	0,14	0,17	0,61	75.475	-0,31022
Pedra Mole	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0,5	16.917	-0,836	2.878	-1,333	0,23	0,06	0,68	60.380	-0,31469
Pedrinhas	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0,5	35.205	-0,637	8.709	-0,515	0,06	0,07	0,82	60.380	-0,31469
Riachão do Dantas	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	85.004	-0,096	19.588	1,010	0,17	0,07	0,73	75.475	-0,31022
Riachuelo	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	110.495	0,181	9.466	-0,409	0,04	0,51	0,36	717.436	-0,12006
Salgado	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	78.574	-0,166	19.101	0,942	0,12	0,09	0,75	75.475	-0,31022
Media												93.861	0	12.383					1.122.763	
Desvio												92.057		7130					3375954	
LEGENDA																				
X1 - Existência de SEPLAN municipal																				
X2 - Existência de banco de dados																				
X3 - Realização de pesquisas próprias																				
X4 - Existência de plano diretor																				
X5 - Existência de código de obras																				
X6 - Realização de consulta pública-Prefeitura																				
X7 - Orçamento participativo																				
X8 - Participação da população nos debates legislativos																				
X9 - Realização de consulta pública pela Câmara																				
X10- Participação das associações no planejamento municipal																				
X11- Escolaridade do prefeito																				
X12-PIB 2008																				
X13-POP 2008																				
X14-VA- Agro (%)																				
X15-VA- Ind (%)																				
X16-VA-Serv. (%)																				
X-17-Royalties																				

Considerando a natureza multidimensional do fenômeno em estudo, haverá necessidade de tratamento específico para as variáveis qualitativas, transformando-as em variáveis *dummy* (binárias).

Conforme ensina Jorge (2000), o fato de lidarmos com um fenômeno multidimensional, há necessidade de expressar todas as dimensões em uma unidade comum. Além disso, a análise de cluster é muito sensível a variáveis de ordem de grandeza bastante diferenciada. Para evitar distorções, optou-se pela padronização de algumas variáveis, quais sejam PIB (X_{12}), população (X_{13}) e *royalties* (X_{17}). A forma adotada para tal procedimento foi a seguinte:

$$X_{pad} = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

onde: X_{pad} = variável padronizada

X_i = variável original

μ = média amostral

σ = desvio padrão amostral

5.6 - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS AGRUPAMENTOS

Neste estudo, a opção foi por três dimensões de cinco variáveis, distribuídos em três temas: planejamento, gestão democrática e sócio-econômico, conforme dendrogramas que se seguem.

O método hierárquico pressupõe uma diversidade de agrupamentos, que varia de um a seis. A homogeneidade guarda relação direta com o número de agrupamentos. Em cada uma das dimensões decidiu-se pela formação de quatro grupos.

Quanto à representação gráfica, dois métodos são sugeridos: agregados aninhados e dendrograma. Optou-se pelo dendrograma, gráfico em que o eixo horizontal indica o coeficiente de aglomeração.

Para medir a similaridade (ou proximidade), usaremos a distância euclideana quadrática, seguindo orientação de Hair *et al* (2005). Segundo ele, esta é a medida mais recomendada, quando o propósito é medir o comprimento de um segmento de reta desenhado entre dois objetos, tendo como base a seguinte fórmula:

$$D = (X_2 - X_1)^2 + (Y_2 - Y_1)^2$$

Esta fórmula é válida para se calcular a matriz de proximidade, base para a construção dos dendrogramas apresentados a seguir¹

1. As matrizes de similaridade, por sua vez, são apresentadas no Apêndice

Dendrograma - Variáveis X_1 a X_5 - Estrutura de Planejamento

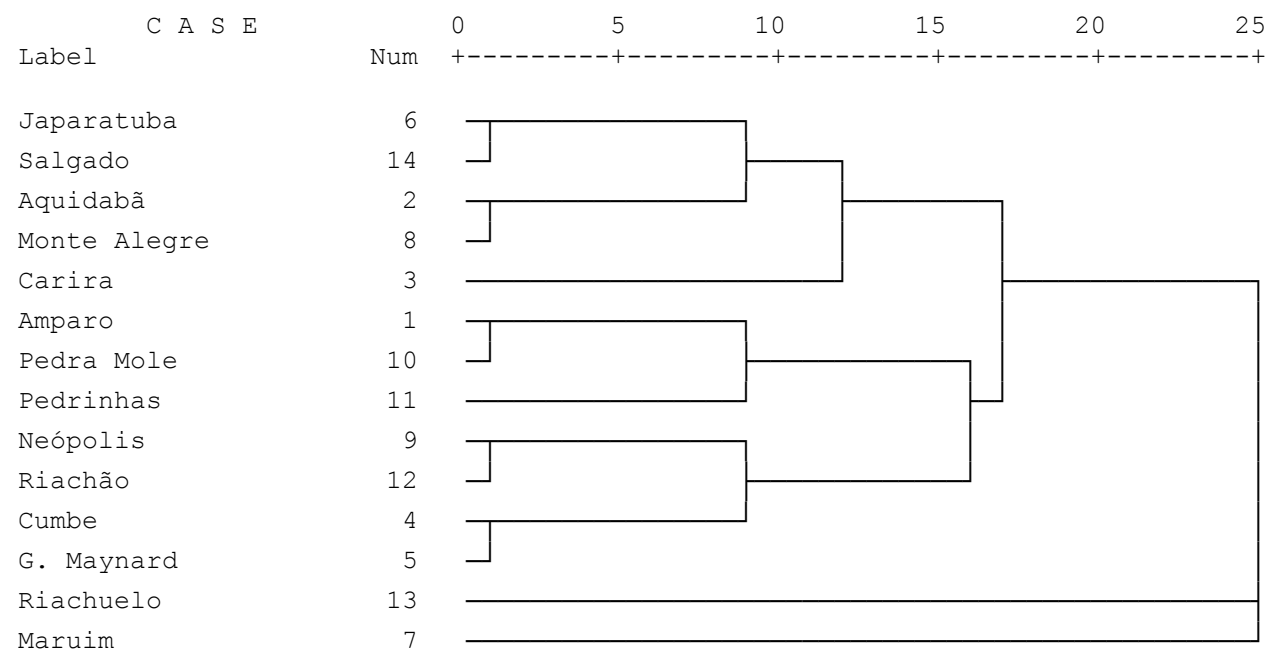


Figura 26 – Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico.

5.6.1 – Grupamento das variáveis X_1 a X_5 – Planejamento

Grupo 1 – Japaratuba, Salgado, Aquidabã, Monte Alegre e Carira

Este grupo pode ser denominado “estatístico”, haja vista que o elo entre estes municípios é a existência em todos eles de banco de dados bem como a realização de pesquisas próprias. Destacam-se dentro do grupo Carira e Riachuelo. Dispõe, portanto, este grupo, de requisitos importantes para uma adequada ação de planejamento.

Grupo 2 – Amparo do S. Fco., Pedra Mole e Pedrinhas

Este grupo caracteriza-se pela precariedade na estrutura de planejamento. Das cinco variáveis abordadas dentro deste tema, todos responderam negativamente, à exceção de Pedrinhas que informou que a prefeitura realizou pesquisas próprias. Assim, este grupo poderia ser denominado “fragilidade”.

Neste caso, há necessidade da busca premente de elementos que dêem sustentação às ações de planejamento.

Grupo 3 – Neópolis, Riachão do Dantas Cumbe e General Maynard.

O Grupo 3 pode receber a denominação de “SEPLAN”. Todos estes municípios têm na sua estrutura administrativa uma secretaria específica para cuidar do planejamento municipal. Este é um dado importante, pois reflete a preocupação do gestor com o tema.

Grupo 4 – Riachuelo e Maruim

Finalmente, dentro do tema planejamento, temos este grupo formado apenas pelos dois municípios acima indicados. Podemos facilmente denominá-los de “Plano Diretor”, por serem os únicos dentre todos integrantes da amostra a terem este importante instrumento de planejamento municipal.

Neste grupamento destaca-se o grupo 4 – Riachuelo e Maruim como os que apresentam as melhores condições de planejamento, por serem os únicos que dispõem de Plano Diretor, principal instrumento de planejamento municipal. No outro extremo, temos o grupo 2 – Amparo do São Francisco, Pedra Mole e Pedrinhas com evidentes carências na área de planejamento. Em posição intermediária encontram-se, pela ordem, Grupo 1- Japaratuba, Salgado, Aquidabã Monte Alegre e Carira e Grupo 3 – Neópolis, Riachão do Dantas e General Maynard.

Considerações adicionais ao grupamento: o fato de mais da metade dos municípios pesquisados terem Secretaria de Planejamento e dois deles terem Plano Diretor não se traduz em ações efetivas de planejamento autônomo desses municípios. Todos eles têm uma forte dependência das consultorias externas para a elaboração das peças básicas de planejamento. Ou seja, não basta a existência de estrutura física e administrativa. É indispensável investir de forma continuada na qualificação dos quadros técnicos das prefeituras como único caminho para melhorar a qualidade do planejamento nesses pequenos municípios.

Dendrograma - Variáveis X_6 a X_{10} - de Gestão Democrática

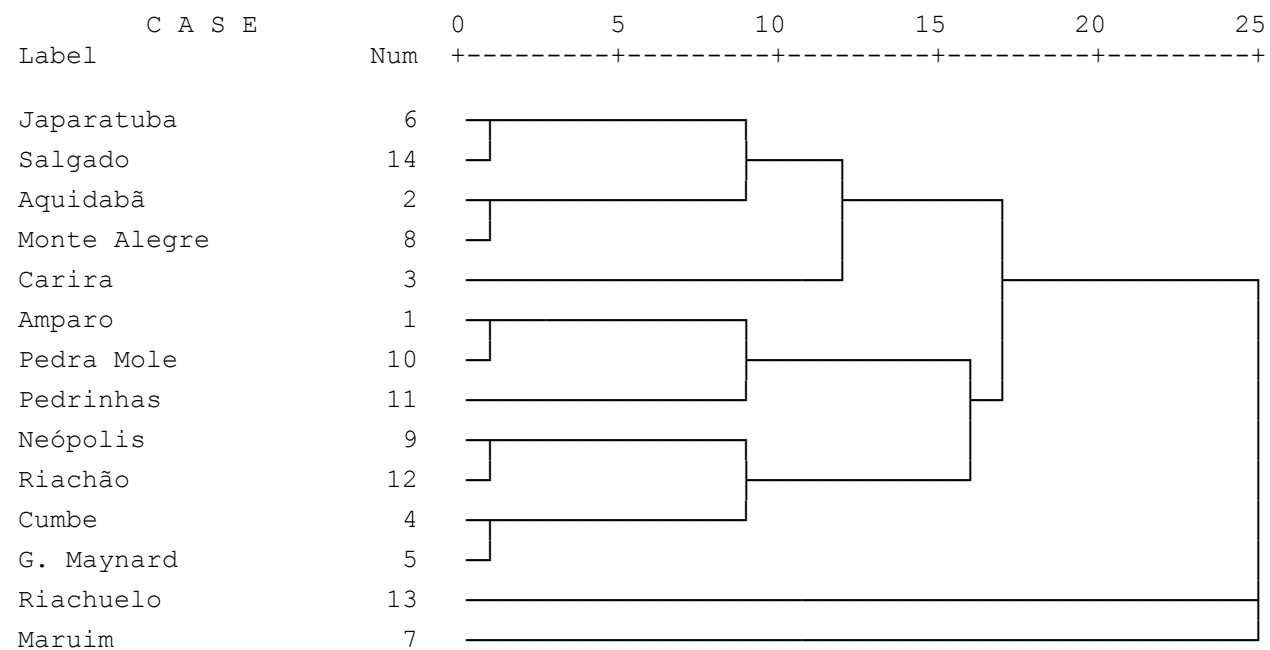


Figura 27– Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico.

5.6.2 – Grupamento das variáveis X_6 a X_{10} – Gestão Democrática

Grupo 1 - Japaratuba, Salgado, Aquidabã, Monte Alegre e Carira

Podemos dar a este grupo o título de “população presente”. Nestes municípios a população é estimulada a participar dos debates legislativos. Este é um interessante traço do exercício da cidadania. A participação popular nos debates de interesse da coletividade ajuda a definir o futuro do município.

Grupo 2 - Amparo do S. Fco., Pedra Mole e Pedrinhas

Mais uma vez, estes municípios se encontram no mesmo grupo, tendo como elo de identidade a ausência de variáveis indicativas de uma gestão democrática. O pressuposto é que a população fica à margem das decisões relacionadas aos destinos do município. Portanto, o seu nome pode ser “população ausente”.

Grupo 3 - Neópolis, Riachão do Dantas, Cumbe e General Maynard

Este grupo guarda semelhança com o grupo 2, distinguindo-se dele por conta da participação das Associações no planejamento municipal. Aliás, este é um aspecto relevante, previsto tanto na Constituição Federal como na Estadual.

Grupo 4 - Riachuelo e Maruim

Estes dois municípios se encontram com os demais integrantes do grupo na variável predominante para todos eles neste tópico, qual seja a participação nos debates legislativos. O diferencial do grupo 4 relaciona-se às variáveis referentes a consulta pública (tanto no executivo como no legislativo) e ainda a participação das Associações.

Mais uma vez Riachuelo e Maruim (Grupo 4) se encontram no topo de um grupamento, especialmente por conta das variáveis consulta pública e

participação das associações. Estas mesmas variáveis se encarregam de colocar mais uma vez o Grupo 2 – Amparo do S. Francisco, Pedra Mole e Pedrinhas no degrau mais inferior do grupamento. Em posição intermediária encontram-se o Grupo 1 – Japaratuba, Salgado, Aquidabã Monte Alegre e Carira e o Grupo 3 – Neópolis, Riachão do Dantas, Cumbe e General Maynard, com vantagem para o Grupo 1.

Considerações adicionais ao grupamento: o novo status conferido aos municípios pela Constituição de 1988 é um dos mais saudáveis frutos da redemocratização do nosso país. É, portanto, no município onde se pode auscultar com mais precisão o pulsar da democracia.

É de notar-se, entretanto, que se trata de um processo em construção. As variáveis X_6 a X_{10} destinadas a avaliar o grau de participação popular na gestão municipal, devem ser analisadas com a devida cautela, haja vista a fragilidade das instituições, especialmente nos municípios. O envolvimento/participação da sociedade civil nos processos de planejamento é visivelmente norteados pelo alinhamento político ou simpatia pessoal com o gestor público. No dizer de DaMatta (1990) *apud* Costa (1996) se a sociedade brasileira é permeada por dois domínios distintos de relações, um impessoal, racional e das leis e outro de lealdades pessoais, de amizades, de favores e relações familiares, nos pequenos e médios municípios as segundas relações parecem predominar.

Dendrograma - Variáveis X_{11} a X_{15} - Sócio-Econômicas sem Japaratuba (*outlier*)

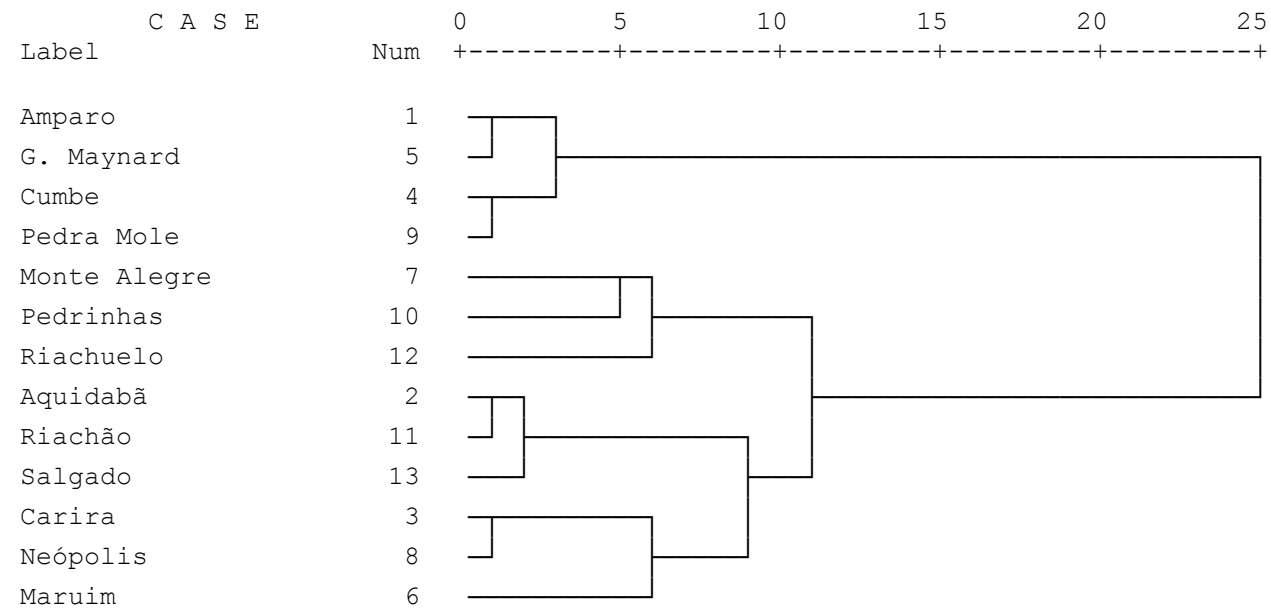


Figura 28– Representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico.

5.6.3 – Grupamento das variáveis X_{11} a X_{15} – Sócio-econômicas (sem Japaratuba – *outlier*)

Preliminarmente, dois comentários: a) O volume de royalties recebidos por Japaratuba coloca-a na condição de outlier. Por isso, entendeu-se prudente deixar de considerá-la neste agrupamento; b) As variáveis X_{12} e X_{17} revelam-se multicolineares. Conforme Pindick e Rubinfeld (2004,p.109), multicolinearidade surge quando duas ou mais variáveis (ou combinações de variáveis são altamente, mas não perfeitamente) correlacionadas entre si. Este é exatamente o caso das variáveis PIB e *royalties*.

Grupo 1 – Amparo do S.Fco., General Maynard, Cumbe e Pedra Mole

Essencialmente, o PIB é a variável de aproximação entre estes municípios, no que tange ao perfil econômico. São os únicos municípios do conjunto amostral com PIB inferior a 20 milhões. Merece realce também o contingente populacional: todos os municípios têm menos de 4 mil habitantes. Estes detalhes os fazem muito parecidos. Assim, seria apropriado chamar este grupo de “FPM, meu oxigênio”.

Grupo 2 - Monte Alegre, Pedrinhas e Riachuelo

A identidade mais forte entre estes três municípios diz respeito ao tamanho populacional. Todos situam-se próximo à mediana do contingente de cidades com menos de 20 mil habitantes. Portanto, “mediana” pode ser o nome deste grupo.

Grupo 3 – Aquidabã, Riachão e Salgado

Este grupo é o mais fortemente identificado dentro deste tema. As variáveis população, PIB, VA-agro e *Royalties*, se encarregam de garantir a homogeneidade destes três municípios, constituindo-os em grupo. Por isso mesmo, muito apropriadamente pode ser denominado “grupo identidade”.

Grupo 4 – Carira, Neópolis e Maruim

Três variáveis foram determinantes para a formação deste grupo: escolaridade do prefeito, PIB e população. A mais forte, entretanto, é a variável social: os três prefeitos têm nível superior. Daremos então a este grupo o nome de “*intelectus*”.

A conjugação das variáveis acima descritas confere a este grupo posição de destaque, colocando-o no topo deste grupamento. O grupo 1, puxado por Amparo do São Francisco, fica no outro extremo. Neste grupamento, o Grupo 3 fica em segundo lugar e o Grupo 2 em terceiro.

Considerações adicionais ao grupamento: neste tópico, o que temos a destacar é o baixo valor do Produto Interno Bruto-PIB. Dos 14 municípios pesquisados, apenas 5 ultrapassam a casa dos 100 milhões de reais. Disto resulta uma dependência vital do FPM para a sobrevivência desses pequenos municípios. Eventuais investimentos passam, necessariamente, pelas já conhecidas emendas parlamentares. A exceção, como já dito inicialmente, fica por conta de Japaratuba, que se constitui em *outlier*.

Finalizando estes comentários sobre o tratamento dos dados, destaque-se que a escolha dos grupos fundamenta-se na observação de Hair *et al* (2005, p.391) sobre o assunto. Os autores sugerem que

“ao formar grupos homogêneos, o pesquisador pode conseguir três objetivos: 1) Descrição taxonômica – classificação dos objetos com base na experiência; 2) Simplificação de dados – no curso da derivação de uma taxonomia, as observações podem ser vistas como membros de um agrupamento e definidas por suas características gerais e 3) Identificação de relação. Com os grupamentos definidos e a estrutura subjacente dos dados representados nos grupamentos, o pesquisador tem um meio de revelar relações entre as observações...”

Este foi o caminho seguido, levando-se em conta fortemente as observações de campo. Neste sentido, entendeu-se que a construção de quatro grupamentos para cada dimensão tenha sido a mais adequada na busca dos objetivos colimados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo permitiu-nos perceber que o planejamento na maioria nos pequenos municípios (de modo específico no Estado de Sergipe) é bastante incipiente, limitando-se à elaboração do PPA, LDO e LOA, de forma padronizada pelas consultorias ou escritórios dedicados à contabilidade pública. A ausência de quadros qualificados na quase totalidade desses pequenos entes federativos limita bastante a capacidade de planejamento. O resultado da pesquisa de campo confirma a hipótese colocada inicialmente.

Outro aspecto confirmado pela pesquisa é que Fundo de Participação dos Municípios representa a possibilidade de sobrevivência desses pequenos entes federativos. Os eventuais investimentos dependem crucialmente das emendas parlamentares, já que a arrecadação municipal é inexpressiva.

Constatou-se também a falta de conhecimento, tanto por parte dos prefeitos como dos presidentes das Câmaras de Vereadores, dos principais instrumentos de planejamento municipal. A quase totalidade ignora o que seja o Estatuto da Cidade, lei federal que determina as linhas básicas para o planejamento municipal. Em casos pontuais, a qualidade da entrevista ficou comprometida, pelas limitações do chefe do poder executivo e também do legislativo, que não conseguiam interpretar corretamente algumas colocações, quando a abordagem passava por questões mais técnicas.

A baixa governança é um traço dominante, sem exceção. As relações são frágeis e carentes de institucionalidade. Evidentemente, isto compromete seriamente o desenvolvimento de qualquer ente federativo.

Causou perplexidade constatar que as leis orgânicas, lei maior do município, além de desatualizadas, contêm erros grosseiros, como por exemplo, invocarem institutos inexistentes no município. Sabe-se que a lei orgânica representa a visão e os valores que os munícipes desejam ver reconhecidos, respeitados e promovidos. Ao

perceber-se que esta lei não recebe a atenção que lhe é devida, são bastante previsíveis os desdobramentos daí decorrentes, especialmente distorções no planejamento e atos eivados de ilegalidade.

Finalizamos estas considerações com olhar fixo na premente necessidade de uma política específica para os pequenos municípios, maioria no quadro da municipalidade brasileira. Como não existe o todo sem a parte, urge uma atenção especial para o planejamento subnacional, de modo específico para os pequenos entes federativos, atenção que vá além das verbas eventualmente destinadas. É imperioso que se ofereçam ferramentas através da capacitação, do treinamento permanente, que alcancem todos os níveis daqueles que operam no âmbito municipal. Necessário se faz também a formatação de um plano diretor específico para os municípios com população até 20 mil habitantes.

Reafirmamos, pois, que o planejamento é condição imperiosa, tanto para o grande como para o menor de todos os municípios brasileiros, para que o desenvolvimento harmônico e sustentado seja uma realidade.

Como sugestão para pesquisa futura, propõe-se estudar os municípios com população até 20 mil habitantes que têm plano diretor e que não estão contemplados na presente amostra.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz & COUTO, Cláudio G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva** - Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p 40-47, jul.set/1996.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.41 n.spe, 2007.

AFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10/ nº.3/ Jul-Set 1996.

ALMEIDA, Paulo R. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Disponível em < www.pralmeida.org >. Acesso em 25 mar. 2011.

ALVES, Priscila; BESSA, Gessilaine A; SOARES Beatriz R. MELO Nágela A., O planejamento urbano e sua aplicabilidade em pequenas cidades: o estudo de caso do município de Santa Vitória – MG. In: **4ª Semana do Servidor e 5ª Semana Acadêmica 2008**. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2008.

ARAÚJO, Adolfo. L. **A tecnologia da geoinformação como ferramenta para modernização da gestão municipal em cidades de pequeno porte**. Dissertação (Mestrado). Centro de Tecnologia e Geociências. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel E. **Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia**. Disponível em: <www.uel.br/revistas/direitopub>. Acesso em 18 dez. 2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências** – Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ASADUZZAMAN, Mohammed. Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh. **Nepalese Journal of Public Policy and Governance**, Vol. xxiv, No.1, July, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS. Vultos do Municipalismo Brasileiro. **Revista Brasileira dos Municípios**, Ano 5, Nº 17, 1952

BALEIRAS, Rui N. **Governança subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública**. Lisboa, 2001. Disponível em: <<http://fesrvsd.fe.unl.pt/WPFEUNL/WP2001/wp403.pdf>> .Acesso em: 20 set. 2010.

BARRETO Aldo A. A Condição da informação. **São Paulo em Perspectiva**. - Revista da Fundação Seade, São Paulo, Vol.16 no. 3, 2002.

BARRETO JUNIOR. Edison R.; MENESES Neilson S. **Ordenamento espacial e desenvolvimento local: a experiência do Plano Diretor Participativo no município de Nossa Senhora da Glória –SE**. Disponível em: <[HTTP://ogpp.gid-ufs.org/wp-content/uploads/2010/11/artigo_aber.pdf](http://ogpp.gid-ufs.org/wp-content/uploads/2010/11/artigo_aber.pdf)> acesso em: 05 abr. 2010.

BARRETO, Vanderlei P. O Estatuto Jurídico da Cidade. **Revista Jurídica Cesumar** – v.3, n. 1 – Maringá – PR, 2003.

BARROS, Evandro S. **A contribuição do planejamento municipal na efetivação dos princípios gerais da atividade econômica** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Marília-SP, 2007.

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**-Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, jul.set/1996.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

BENITES,Wanderley F. Boa informação, melhor decisão. **Rumos do desenvolvimento**. Ano 14, n. 83, mai-jun/90.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

BOYLE, Richard. **Performance measurement in local government**. Disponível em: <<http://www.cpmr.gov.ie/Documents/Performance/Measurement/Government.pdf>> acesso em: 25 out. 2010.

BRAGA, Ascensão. **A gestão da Informação**. Trabalho realizado a partir de Tese de Mestrado em Gestão - Universidade da Beira Interior (1996), com supervisão da Professora-Doutora Maria Joaquina Barrulas (Investigadora do INETI e Professora convidada da UBI). Beira, Portugal.

BRASILEIRO, Ana M. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10/07/2001. **Legislação Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. **Legislação Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BREMAEKER François E. J. **pacto federativo: um futuro para os municípios**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 2006.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável**. Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, junho de 1999.

_____. **Construindo o desenvolvimento local e sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002

CABRAL, J.B. **O município e a cidadania: seleção de textos para o administrador público e o cidadão**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CAMPOS, Ana M. **Decisão e informação gerencial**. EBAP/FGV, 1988, mimeo

CARNEIRO, Alexandre F. **Ensaio de Gestão Pública**. São Paulo: Academia Editorial, 2010.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito.

Julho 2004. Disponível em:

<http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2010.

CAVALCANTI, Elmano P. Revolução da Informação: algumas reflexões. **Caderno de pesquisas em administração**, SÃO PAULO, V.1, Nº 1, 2º SEM./1995.

CKAGNAZAROFF, Ivan B.; ABREU, Bruno V. **Governança local e participação como estratégias na avaliação e promoção de desenvolvimento econômico local**. 5ème colloque de l'IFBAE – Grenoble, 18 et 19 mai 2009.

CLEVELAND, Harlan. **A informação como um recurso**. Diálogo. Tradução por Elcio de Cerqueira. Rio de Janeiro: USIS, 1983.

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

COSTA, João B. A. A RESSIGNIFICAÇÃO DO LOCAL o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**-Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p.113-118, jul.set/1996

DINIZ, E. Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democraciasustentada? Trabalho apresentado na **Conferência Internacional sobre “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”** (Instituto Internacional de Gobernabilidad), realizada em Barcelona, entre 27 e 29 de novembro de 2003.

DOWBOR, Ladislau **Sistema local de informação e cidadania. (Sub-projeto das propostas de rede da RTS)**. Brasília – DF, setembro de 2004. Disponível em:

< www.rts.org.br/biblioteca/sistema-local-de-informacao-e-cidadania> Acesso em: 12 dez. 2010.

_____. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.** Disponível em: < www.dowbor.org.br > Acesso em: 29 out. 2010.

FAINÉ, Amanda; MARCHI, Jamur J. Gestão municipal: estudo de caso em uma prefeitura da região fronteira-oeste do estado do rio grande do sul. **XVI Congresso de Iniciação Científica.** UNIPAMPA - Campus Santana do Livramento-RS, 2007.

FAISSOL, Speridião. **O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro.** Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

FALCÓN, Maria L. **Planejamento Territorializado e Participativo de Sergipe.** Disponível em: < www.google.com/territorios.sergipanos >. Acessado em 05/11/2010.

FERNANDES, Rosângela M. C. Do municipalismo urbano ao municipalismo democrático-popular: debates e discussões sobre as tendências do municipalismo no Brasil e no Ceará nas décadas de 1940 e 1980. In: **XXIII Congresso Brasileiro de Sociologia**- Recife-PE. Universidade Federal de Pernambuco, 29 de maio a 01 de junho de 2007.

FIDELIS, Jussara. **Instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal : estudo de caso em três municípios.** Dissertação (mestrado em gestão urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

FiSCHER, Tânia. Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão – Introdução a uma agenda. In: **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação.** Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002

FREITAS, Henrique. **Informação para a Tomada de Decisão Executivo-Gerencial** Informação para a Tomada de Decisão Executivo-Gerencial – FREITAS e FREITAS, 2007.

FRESCA Tânia M. Centros locais e pequenas cidades: distinções necessárias. **XVI Encontro Nacional de Geógrafos.** Realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre - RS, 2010.

GIORGIS Darío O.P. Los Entes Locales y la lucha contra la pobreza. In **Trabajos de estudio e investigación relacionados com la administración y el gobierno local.** Federación de Municipios de Cantabria – Espanha -2005.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

HAIR, Jr., J.F.; ANDERSON, R. R.; TATHAM, R. L.; BLACK, W.C. **Análise Multivariada de Dados**. São Paulo-S: Artmed Editora S.A., 2005.

HANSEN, Dean L.; OLIVEIRA, Michele S.; MENDONÇA, Érica F.S.; BATISTA, Jussara C. **Capital Humano e Desenvolvimento Local: Aprendizagem como Elemento Fundamental no Desenvolvimento das Cadeias Produtivas de Sergipe**. Aracaju: SEPLANTEC/2004.

HEPWORTH, N. P.; **Performance Measurement in Local Government in the United Kingdom; Perspectives on Performance Measurement and**. E. Buschor and K. Schedler (eds.), Berne, Stuttgart. Public Sector Accounting Vienna: Paul Haupt Publishers; pp. 137–162. 1994

HERKENHOFF, João B. **A cidadania no Estado, no município, no bairro, nas diversas instituições sociais**. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff> Acesso em 03 nov. 2010.

História dos Municípios – um jeito fascinante de conhecer Sergipe .. Aracaju-SE: CINFOM – Central de Informações Comerciais Ltda, 2002.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Housaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Desenvolvimento urbano e gestão municipal–plano diretor em municípios de pequeno porte**. Disponível em: <www.ibam.org.br> . Acesso em: 15 ago. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE - **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

_____. **Região de Influência das Cidades 2007** – Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Estimativas Populacionais 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009** – Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JOHANNPETER, Jorge G.; UNGER, Roberto M., **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília – DF: Imprensa Nacional, 2009.

JORGE, Marco A. **Capacidade de Absorção e Qualidade do Emprego no Setor de Serviços**. 2000. Tese (Doutorado em Economia). Fundação Getúlio Vargas – São Paulo.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: Superando dogmas e convencionalismos**. Tradução de Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

LASTRES Helena M. M. **Informação e conhecimento na nova ordem mundial**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n1/28n1a09.pdf> > Acesso em: 02 out. 2010.

LEENES, R. E. & Svensson, J. S., Local eGovernment in the Netherlands. Verschenen in Drüke, H. (Ed.) **Local Electronic Government. An International Comparison**. New York,London, Routledge, 2005, pp. 119-155.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e relações intergovernamentais. **Revista de Administração municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, set.-out. 1975.

LUBAMBO Cátia W. **Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

MÉDICI, André C  zar. Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil (notas para discussão). **Revista Brasileira de Estudos de Popula  o**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 191-206, jul-dez 1990.

MEIRELLES, Hely.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994.

_____. **Direito de construir**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

MELO, Nágela Aparecida de. **Pequenas cidades da microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considera  es teórico-metodológicas**. 2008. Tese (doutorado em geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

MENDES, Idaci S. Estratégia da dinâmica de sistemas e a gestão pública: considera  es sobre nova metodologia de planejamento estratégico aplicada em órgãos executivos da administra  o pública. **Revista de Gestão Pública**. Brasília, DF - v. 2 n. 1 jan./jun. 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo - Guia para a Elabora  o pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2008.

MOREIRA, Vera L. B. **“Planejamento Urbano em Municípios de Pequeno Porte: O Caso do Paraná”** 2007. Disserta  o (mestrado em urbanismo). Pont  f  cia Universidade Católica de Campinas, Campinas - SP.

MORENO, Júlio. **O Futuro das Cidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

NORONHA, Hermando F., MARQUES, Nivaldo E. **Desenvolvimento Municipal – definindo a trajetória**. Centro de Assistência Técnica Integral-CATI. Campinas-SP, 2001.

NUNES Viviane G. A. **PLANO DIRETOR: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte**. 2005. Dissertação (Mestrado em geografia) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2005.

OLIVEIRA, Francisco M. **Cidadania e Cultura Política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Juliano V. **Planejamento e Gestão Pública: a integração interinstitucional como ponto de pauta**. Natal-RN, fevereiro de 2008 disponível em: <<http://mineiro13666.com.br/arquivosestudo/arq47c6c9b17b917.pdf>> Acesso em: 19 set. 2010.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PENZ, Cristina. **Gestão pública na prática**. FUNDAP, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Secretaria de Estado do Governo, São Paulo: SP.GOV, no. 06, 2005.

PEREIRA, Anete M.; CARVALHO, Ana I. **Gestão Pública nas pequenas cidades norte-mineiras: desafios e perspectivas**. Disponível em: <www.coloquiointernacional.unimontes.br/2008/arquivos/127anetemariliapereira> Acesso em: 19 nov. 2010.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Textos para Discussão, n. 37, Brasília: ENAP, 2000.

PINDICK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Econometria – Modelos e Previsões**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004

PINHO José A. G. Inovação na Gestão Municipal no Brasil: a voz dos gestores municipais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Fevereiro 2004 – Vol 9. Número 35.

PINHO José A. G.; SANTANA, Wanderley S. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Abril 2001 – Vol 20.

PINTO, Aluizio L.O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas **CADERNOS FUNDAP** – São Paulo, Ano 2, nº. 4, jun/1982.

REBELLO, Adriano M. **Direito à Cidade: Legislação Brasileira e Instrumentos de Gestão**. 2007 Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

REZENDE, Amaury J.; SLOMSKI, Valmor; CORRAR Luiz J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (idh) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, ISSN 1809-3337, Blumenau, v. 1, n. 1, p 24 – 40, jan./abr. 2005.

REZENDE, Denis A. **Planejamento estratégico, plano diretor e o plano plurianual municipal: experiência de projeto formalmente inacabado em um município brasileiro**. XIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma dês Estado y de La Administracion Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov. 2008.

_____. **Planejamento de Informações Públicas Municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras das cidades**. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista da FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006.

_____.; CASTOR Belmiro V. J. **Planejamento Estratégico Municipal – Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2ª. Ed. – Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) **Manual de Parcerias Público-Privadas – PPPs**. Rio de Janeiro. Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, 2008.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009.

RUAS, Maria G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, n. 3, set/dez 1997.

SALDANHA, Clésio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva 2006.

SALGADO, Carla M. M. **Uso da informação no desenvolvimento do território turístico de bonito-ms**. 2007. Dissertação (mestrado em desenvolvimento local). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande – MS.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Plano Diretor. **Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal**, n. 221. São Paulo: , Instituto Pólis, 2006.

SANTOS, José R.; TSUKAMOTO, Kimi A. **Benefícios da Municipalização e desafios pra implantar o Plano Diretor: A experiência de Paraty**. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP/ 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. **A participação na elaboração dos Planos Diretores**. ▪ e-metropolis nº 01 ▪ ano 1, maio de 2010.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

_____. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SÃO PAULO. Tribunal de contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico de Orientação às Câmaras Municipais**. São Paulo, 2007.

SERGIPE. Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN. **Plano de Desenvolvimento do território**. Aracaju-SE, 2008.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe: 1989 / Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe**. 6 ed. Aracaju, SE: Assembléia Legislativa, 2009.

SETZER, Valdemar W. **Dado, Informação, Conhecimento e Competência**

Disponível em: < <http://www.ime.usp.br/~vwsetzer/dado-info.html> > Acesso em: 29 out. 10.

SFEZ, Lucien. **Informação, saber e comunicação**. INFORMARE - Cad. Prog. Pós-Grado Cio Inf., Rio de Janeiro, v.2, n.!, p. 5-!3, jan./jun. 1996.

SOARES, José A.; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Irineu M. **A Gestão Pública no contexto da gestão do conhecimento**.

Disponível em: < www.escoladegoverno.rn.gov.br > Acesso em: 14 set. 2010.

TERRACINE Edson B.; SILVA, José L. A.; FERNANDES T. A.; FONSECA, Cristian R.; SARLI, Paulo F. **A Excelência da Informação no Planejamento Participativo**. Disponível em: < www.cpqd.com.br >. Acesso em: 12 dez. 2010.

THUY Vu X. and DALRYMPLE John F. **Performance Measurement In Local Government In Victoria** Centre for Management Quality Research at RMIT ; R&D Division Bundoora Campus, PO Box 71, Bundoora, Victoria- Austrália – disponível em: < <http://www.cmqr.rmit.edu.au/publications/vudal.pdf> > Acesso em: 16 set. 2010.

VAINER, Ari; JOSÉLIA ALBUQUERQUE, JOSÉLIA; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração - O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios** Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2005.

VEIGA, José. E. – Do Crescimento agrícola ao desenvolvimento rural – In **“Desenvolvimento em debate”** (vol. II), org. Ana Célia Castro, Rio de Janeiro: Ed. Mauad/BNDES, 2002, pp. 383-409.

_____. **Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula.** São Paulo: Editora Autores Associados, 2003.

VIEIRA, Vanessa S. Governo municipal e desenvolvimento econômico local: análise a partir do município de Luís Eduardo Magalhães-BA/ 2001-2004. Trabalho apresentado no **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, EBEP**, realizado em Caxambú-MG – de 18 a 22 de setembro de 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor.** O município no século XXI: *cenários e perspectivas*. Disponível em: <[www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas](http://www ONGCidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas)> Acesso em: 14 jan.2011.

WOLLMANN H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. **Local Government Studies**, Vol.30, No. 4, Winter 2004, pp.639 – 665.

ANEXOS:

- A – Matriz de proximidade – Estrutura de planejamento
- B – Matriz de proximidade – Gestão democrática
- C – Matriz de proximidade – Sócio-econômica
- D – Questionário 1 – Prefeitura
- E – Questionário 2 – Câmara de Vereadores
- F – Questionário 3 – Associações Comunitárias
- G – Questionário 4 – Consultorias
- H – Relação de associações entrevistadas
- I – Tabela populacional – Estimativas 2009
- J – Municípios sergipanos obrigados a implantar Plano Diretor
(Pelo Estatuto da Cidade)

Anexo A - Matriz de Proximidade - Estrutura de Planejamento

Case	Squared Euclidean Distance													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	,000	2,000	4,000	1,000	1,000	3,000	3,000	2,000	2,000	,000	1,000	2,000	4,000	3,000
2	2,000	,000	2,000	3,000	3,000	1,000	5,000	,000	2,000	2,000	1,000	2,000	2,000	1,000
3	4,000	2,000	,000	3,000	3,000	1,000	3,000	2,000	2,000	4,000	3,000	2,000	2,000	1,000
4	1,000	3,000	3,000	,000	,000	2,000	2,000	3,000	1,000	1,000	2,000	1,000	5,000	2,000
5	1,000	3,000	3,000	,000	,000	2,000	2,000	3,000	1,000	1,000	2,000	1,000	5,000	2,000
6	3,000	1,000	1,000	2,000	2,000	,000	4,000	1,000	1,000	3,000	2,000	1,000	3,000	,000
7	3,000	5,000	3,000	2,000	2,000	4,000	,000	5,000	3,000	3,000	4,000	3,000	3,000	4,000
8	2,000	,000	2,000	3,000	3,000	1,000	5,000	,000	2,000	2,000	1,000	2,000	2,000	1,000
9	2,000	2,000	2,000	1,000	1,000	1,000	3,000	2,000	,000	2,000	3,000	,000	4,000	1,000
10	,000	2,000	4,000	1,000	1,000	3,000	3,000	2,000	2,000	,000	1,000	2,000	4,000	3,000
11	1,000	1,000	3,000	2,000	2,000	2,000	4,000	1,000	3,000	1,000	,000	3,000	3,000	2,000
12	2,000	2,000	2,000	1,000	1,000	1,000	3,000	2,000	,000	2,000	3,000	,000	4,000	1,000
13	4,000	2,000	2,000	5,000	5,000	3,000	3,000	2,000	4,000	4,000	3,000	4,000	,000	3,000
14	3,000	1,000	1,000	2,000	2,000	,000	4,000	1,000	1,000	3,000	2,000	1,000	3,000	,000

Anexo B - Matriz de Proximidade – Gestão democrática

Case	Squared Euclidean Distance													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	,000	3,000	1,000	3,000	,000	2,000	2,000	2,000	3,000	3,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2	3,000	,000	2,000	2,000	3,000	1,000	3,000	3,000	2,000	4,000	2,000	2,000	2,000	4,000
3	1,000	2,000	,000	4,000	1,000	1,000	1,000	3,000	2,000	4,000	2,000	2,000	2,000	2,000
4	3,000	2,000	4,000	,000	3,000	3,000	5,000	3,000	4,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
5	,000	3,000	1,000	3,000	,000	2,000	2,000	2,000	3,000	3,000	1,000	1,000	1,000	1,000
6	2,000	1,000	1,000	3,000	2,000	,000	2,000	2,000	1,000	5,000	3,000	3,000	1,000	3,000
7	2,000	3,000	1,000	5,000	2,000	2,000	,000	2,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
8	2,000	3,000	3,000	3,000	2,000	2,000	2,000	,000	1,000	3,000	3,000	3,000	1,000	3,000
9	3,000	2,000	2,000	4,000	3,000	1,000	1,000	1,000	,000	4,000	4,000	4,000	2,000	4,000
10	3,000	4,000	4,000	2,000	3,000	5,000	3,000	3,000	4,000	,000	2,000	2,000	4,000	2,000
11	1,000	2,000	2,000	2,000	1,000	3,000	3,000	3,000	4,000	2,000	,000	,000	2,000	2,000
12	1,000	2,000	2,000	2,000	1,000	3,000	3,000	3,000	4,000	2,000	,000	,000	2,000	2,000
13	1,000	2,000	2,000	2,000	1,000	1,000	3,000	1,000	2,000	4,000	2,000	2,000	,000	2,000
14	1,000	4,000	2,000	2,000	1,000	3,000	3,000	3,000	4,000	2,000	2,000	2,000	2,000	,000

Anexo C - Matriz de Similaridade - Econômicas sem Outlier

Case	Squared Euclidean Distance												
	1:Ampar	2:Aquidab	3:Carira	4:Cumbe	5:G.	6:Maruim	7:Monte Alegre	8:Neópolis	9:P Mole	10:Pedrinh	11:Riachã	12:Riachuelo	13:Salgado
1:Amparo	,000	7,201	7,519	,330	,014	6,778	3,182	7,238	,285	1,129	6,783	2,195	7,094
2:Aquidabã	7,201	,000	,359	5,737	6,727	1,517	,870	,323	6,434	2,912	,017	2,471	,303
3:Carira	7,519	,359	,000	6,481	7,041	,848	1,408	,032	7,188	3,627	,452	2,194	1,290
4:Cumbe	,330	5,737	6,481	,000	,310	5,991	2,150	6,269	,020	,515	5,363	1,909	5,231
5:G. Maynard	,014	6,727	7,041	,310	,000	6,309	2,886	6,753	,294	,965	6,321	1,941	6,644
6:Maruim	6,778	1,517	,848	5,991	6,309	,000	2,028	,813	6,577	3,647	1,684	1,269	2,495
7:M. Alegre	3,182	,870	1,408	2,150	2,886	2,028	,000	1,308	2,585	,622	,725	,982	,847
8:Neópolis	7,238	,323	,032	6,269	6,753	,813	1,308	,000	6,969	3,409	,395	2,050	1,207
9:P. Mole	,285	6,434	7,188	,020	,294	6,577	2,585	6,969	,000	,738	6,041	2,212	5,887
10:Pedrinhas	1,129	2,912	3,627	,515	,965	3,647	,622	3,409	,738	,000	2,630	,969	2,598
11:Riachão	6,783	,017	,452	5,363	6,321	1,684	,725	,395	6,041	2,630	,000	2,393	,262
12:Riachuelo	2,195	2,471	2,194	1,909	1,941	1,269	,982	2,050	2,212	,969	2,393	,000	2,988
13:Salgado	7,094	,303	1,290	5,231	6,644	2,495	,847	1,207	5,887	2,598	,262	2,988	,000

Anexo D



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE-UFS NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA-NUPEC

Mestrado Profissional em Economia

PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

>> PESQUISA DE CAMPO <<

Questionário **1** Prefeitura

Prefeitura Municipal de _____

1. DADOS CADASTRAIS/PREFEITURA

1.1-Endereço	Telefone
1.2-Nome do prefeito	1.3-Escolaridade(*)____
1.4-Primeiro mandato? Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Mandatos consecutivos? Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>	
1.5-Número de Secretarias, em relação à administração anterior:	
-Inalterado <input type="checkbox"/> Aumentou <input type="checkbox"/> Diminuiu <input type="checkbox"/>	
1.6-Nesta prefeitura existe administração indireta (autarquia, soc.econ. mista, empresa pública, fundação pública)?	
Sim <input type="checkbox"/>	
Não <input type="checkbox"/>	

(*)Escolaridade: P=primário; M=médio; S=superior

2.DADOS CADASTRAIS/MUNICÍPIO

2.1-Data de emancipação:	2.3-Extensão territorial
2.2-Localização:	
2.4- Identidade do município com este território:	
2.5-População (____%urbana)	2.6-Dens. pop. ____hab/km2
2.7-Principais povoados:	
2.8-Os limites municipais são pacíficos?	
2.9-Qual a principal vocação do município?	

3.PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO

3.1. Conhecimento do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01:

Total ☐ parcial ☐ desconhece ☐

3.2-Em quais áreas estão concentradas as principais ações de planejamento?

3.3-Áreas de eficiência (E) e deficiência (D) no planejamento do município:

E =>

D =>

3.4-Ações com vistas à integração urbano/rural:

3.5-As Associações representativas da população são chamadas a opinar sobre o planejamento municipal (Art.13/XVI/CE)?

Sim ☐ Não ☐

3.6-Já fez alguma consulta pública? Sim ☐ qual a natureza/finalidade?

Não ☐

3.7-Qual o órgão/secretaria encarregado do planejamento municipal?

3.8-Qual a influência/participação da SEPLAN/SE no planejamento do município?

3.9-Utiliza serviços de consultorias e/ou escritórios de contabilidade nas ações de planejamento?

Sim ☐ → Atende: plenamente ☐ razoavelmente ☐

Não ☐

3.10-Elaboração do orçamento anual:

Participativo? Sim ☐ Não ☐

4.UTILIZAÇÃO DE DADOS/INFORMAÇÕES NA AÇÕES DE PLANEJAMENTO

4.1-Dispões de Banco de dados? Sim ☐ Não ☐

4.2-Pesquisas próprias (dados primários) Sim ☐ Não ☐

4.3-Utiliza dados oficiais? Sim ☐ IBGE ☐ SEPLAN ☐ Outros ☐
Não ☐

4.4-Considera suficiente as informações de que dispõe para as ações de planejamento?

Sim ☐ Não ☐ Que outras informações gostaria de ter?

5. INSTRUMENTOS LEGAIS, BALIZADORES DO PLANEJAMENTO

5.1- Lei Orgânica do município – atualidade e adequação → comentar

5.2- Plano Diretor Municipal

➤ Já existe ☐

➤ Não existe :

prevista a implantação ☐

sem previsão de implantação ☐

5.3-Que avaliação faz da Lei de Responsabilidade Fiscal?

5.4-O município possui Lei de Parcelamento do Solo? Sim ☐ Não ☐

5.5-O município possui Código de Obras? Sim ☐ Não ☐

5.6- PPA/LDO/LOA

Aprovação pela Câmara de Vereadores:

Sem emenda ☐

Com emenda ☐

6. OUTRAS INFORMAÇÕES

6.1-Existem no município aglomerados subnormais (favelas, invasões, etc.)?

Sim ☐ Não ☐

6.3-Existe Conselho Municipal de Meio Ambiente? Sim ☐ Não ☐

6.4-Considera adequada a definição do perímetro urbano? ____ caso negativo, comentar

6.5-Consórcio ou ações conjuntas de planejamento com outros municípios do território

7- FONTES DE RECEITA DO MUNICÍPIO

7.1-FPM – Faixa ____

7.2-Royalties: Sim ☐ Quanto? R\$

Não ☐

7.4-Emendas parlamentares:

OBSERVAÇÕES

Data ____/____/____

Art. 165. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Município conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Constituição do Estado do Sergipe)

Anexo E



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE-UFS
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA-NUPEC

Mestrado Profissional em Economia

PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

>> PESQUISA DE CAMPO <<

Questionário

2

Câmara de Vereadores

Município: _____

Endereço da Câmara

Tel.

1-Nome do presidente

legenda

2-Composição da Câmara (número de vereadores por legenda)

3-O prefeito tem maioria na Câmara?

4-O que acha do planejamento do município?

5-A lei orgânica do município contempla todas as questões relacionadas ao planejamento/desenvolvimento do município?

6-O que acha do Plano Diretor Municipal?

7- PPA/LDO/LOA

Aprovação:

Sem emendas ☐

Com emendas ☐

8-A população é estimulada a participar dos debates legislativos nas questões relacionadas ao futuro do município?

9-Audiência pública: temas

10-Considera adequada a definição do perímetro urbano do município?_____ caso negativo, comentar

11-Comentar o Art. 9º., parágrafo 4º., da LC 101: Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

13.Sugestões

Data_____ / _____ / _____

Anexo F



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE-UFS
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA-NUPEC

Mestrado Profissional em Economia

PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

>> PESQUISA DE CAMPO <<

Questionário **3** Associações Comunitárias

Município:

1-Nome e endereço da associação:

2-Ano de fundação:

3-Nome do presidente:

4- Número de associados:

5-Periodicidade das reuniões:

6-Como avalia a interação com os poderes Executivo e Legislativo?

7-Como avalia as ações de planejamento no município?

9-Já participou de alguma audiência pública?_____caso afirmativo, qual o tema?

9-Conhece a lei orgânica do município?

10-Conhece o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)?

11-Sabe o que é plano diretor municipal?_____caso afirmativo, como avalia a sua importância?

12-A Associação já foi chamada a opinar sobre Planejamento municipal? (Art. 13/XVI/CE)?

13-A Associação já teve a iniciativa de encaminhar sugestão sobre o planejamento do município?_____caso afirmativo, sobre qual tema?

15-Sugestões:

Data / /

Anexo G



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE-UFS
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA-NUPEC

Mestrado Profissional em Economia

PLANEJAMENTO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

>> PESQUISA DE CAMPO <<

Questionário

4

Consultorias

Nome do Escritório

Endereço

Tel

1 – Número de municípios aos quais presta consultoria:

2 – São todos de pequeno porte (pop≤20 mil hab.)?

3 – Quais são as principais demandas?

4 – Perfil da equipe de consultores:

5 – Tempo para elaboração das principais peças de planejamento:

PPA

LDO

LOA

6 – Quais são as informações balizadores na elaboração de tais peças?

7 – Qual a frequência de visita aos municípios?

8 – Acompanha a votação destas leis na Câmara de Vereadores?

9 – Já participou da elaboração de algum plano diretor?

10 – Conhece o Estatuto da Cidade (Lei 10 257/2001)?

Informante _____

Cargo _____

Data / /

Anexo H

Relação das Associações entrevistadas

- 1-Associação dos Moradores de Vilas e Municípios
(Amparo do São Francisco)
- 2-Sindicato dos Trabalhadores Rurais
(Aquidabã)
- 3-Associação Comunitária de Moradores da Rua de Baixo
(Carira)
- 4-Associação Comunitária da Comunidade Remanescente do
Quilombo João Almeida da Silva
(Cumbe)
- 5-Associação Beneficente General Maynard
(General Maynard)
- 6-Ação Social Professora Elizabete
(Japarutuba)
- 7-Associação Comunitária Pró-melhoramento do Alto da Boa Vista e
Mangue Seco
(Maruim)
- 8-Associação dos Produtores Rurais da Comunidade Santo Antonio
(Monte Alegre)
- 9-Associação de Beneficência S. Francisco
(Neópolis)
- 10-Associação dos Produtores Rurais do Povoado Gravatá
(Pedra Mole)
- 11-Associação Beneficente da Juventude de Pedrinhas
(Pedrinhas)
- 12-Associação Comunitária Povoado Laje Grande
(Riachão do Dantas)
- 13-Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Riachuelo
(Riachuelo)
- 14-Associação dos Moradores da Macedina de Salgado
(Salgado)

Anexo I

ESTIMATIVAS DAS POPULAÇÕES RESIDENTES, EM 1º DE JULHO DE 2009,
SEGUNDO OS MUNICÍPIOS

ESTADO SE SERGIPE

COD.DA UF: 28

COD.MUN.	NOME DO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
100	Amparo de São Francisco	2.268
209	Aquidabã	19.890
308	Aracaju	544.039
407	Araúá	12.042
506	Areia Branca	16.733
605	Barra dos Coqueiros	19.998
670	Boquim	25.270
704	Brejo Grande	8.086
1009	Campo do Brito	16.745
1108	Canhoba	4.025
1207	Canindé de São Francisco	23.005
1306	Capela	28.960
1405	Carira	19.708
1504	Carmópolis	12.610
1603	Cedro de São João	5.522
1702	Cristinápolis	16.131
1900	Cumbe	3.870
2007	Divina Pastora	4.448
2106	Estância	63.582
2205	Feira Nova	5.875
2304	Frei Paulo	13.060
2403	Gararu	11.999
2502	General Maynard	2.907
2601	Gracho Cardoso	5.732
2700	Ilha das Flores	8.906
2809	Indiaroba	18.126
2908	Itabaiana	86.564
3005	Itabaianinha	38.850
3104	Itabi	4.827
3203	Itaporanga d'Ajuda	29.347
3302	Japaratuba	16.046
3401	Japoatã	14.027
3500	Lagarto	92.474
3609	Laranjeiras	24.714
3708	Macambira	6.554
3807	Malhada dos Bois	3.830

3906	Malhador	12.124
4003	Maruim	15.582
4102	Moita Bonita	11.269
4201	Monte Alegre de Sergipe	13.817
4300	Muribeca	7.466
4409	Neópolis	19.538
4508	Nossa Senhora da Glória	30.804
4607	Nossa Senhora das Dores	24.747
4706	Nossa Senhora de Lourdes	6.509
4805	Nossa Senhora do Socorro	155.334
4458	Nossa Senhora Aparecida	8.813
4904	Pacatuba	12.870
5000	Pedra Mole	2.878
5109	Pedrinhas	8.709
5208	Pinhão	5.809
5307	Pirambu	8.608
5406	Poço Redondo	30.249
5505	Poço Verde	21.882
5604	Porto da Folha	27.456
5703	Propriá	28.520
5802	Riachão do Dantas	19.588
5901	Riachuelo	9.466
6008	Ribeirópolis	16.194
6107	Rosário do Catete	8.965
6206	Salgado	19.101
6305	Santa Luzia do Itanhy	13.502
6503	Santa Rosa de Lima	3.996
6404	Santana do São Francisco	6.861
6602	Santo Amaro das Brotas	12.140
6701	São Cristóvão	75.104
6800	São Domingos	10.555
6909	São Francisco	3.007
7006	São Miguel do Aleixo	3.813
7105	Simão Dias	38.343
7204	Siriri	7.946
7303	Telha	2.969
7402	Tobias Barreto	49.261
7501	Tomar do Geru	13.717
7600	Umbaúba	21.397

Obs: Municípios selecionados

Anexo J

Municípios sergipanos obrigados a implantar Plano Diretor, pelo Estatuto da Cidade

OBRIGADOS PELO ESTATUTO DA CIDADE

Municípios/Territórios	Número de Habitantes	Plano Diretor	Regiões Metropolitanas	Interesse Turístico	Mais de 20 mil hab
Alto Sertão Sergipano					
Canindé do São Francisco	21 806	X			
Gararu	11 606			X	
Monte Alegre de Sergipe	13 199				
Nossa Senhora da Glória	29 546	X			
Nossa Senhora de Lourdes	6 280			X	
Poço Redondo	28 969	X			
Porto da Folha	26 520	X			
Médio Sertão Segipano					
Aquidabã	19 185				
Cumbe	3 741				
Feira Nova	5 628				
Gracho Cardoso	5 554				
Itabi	4 736				
Nossa Senhora das Dores	23 800	X			
Baixo São Francisco Sergipano					
Amparo do São Francisco	2 197				
Brejo Grande	7 760			X	
Canhoba	3 910				
Cedro de São João	5 358				
Ilha das Flores	8 598				
Japoatã	13 539				
Malhada dos Bois	3 658				
Muribeca	7 225				
Neópolis	18 909	X			
Pacatuba	12 377	X		X	
Propriá	27 629				X
Santana do São Francisco	6 596	X			
São Francisco	2 874				
Telha	2 852				
Leste Sergipano					
Capela	27 913	X			
Carmópolis	11 911	X			
Divina Pastora	4 198	X			
General Maynard	2 773				
Japaratuba	15 450	X			

Pirambu	8 227			X	
Rosário do Catete	8 518				
Santa Rosa de Lima	3 844				
Siriri	7 618				
Agreste Central Sergipano					
Areia Branca	16 072	X			
Campo do Brito	16 122				
Carira	18 965				
Frei Paulo	12 589				
Itabaiana	83 161	X			
Macambira	6 295				
Malhador	11 728				
Moita Bonita	10 910				
Nossa Senhora Aparecida	8 517				
Pedra Mole	2 774				
Pinhão	5 590				
Ribeirópolis	15 676				
São Domingos	10 128				
São Miguel do Aleixo	3 670				
Grande Aracaju					
Aracaju	520 303	X	X		
Barra dos Coqueiros	19 218	X	X		
Itaporanga d'Ajuda	28 131	X		X	
Laranjeiras	23 923	X		X	
Maruim	15 150				
Nossa Senhora do Socorro	148 546	X	X		
Riachuelo	9 087				
Santo Amaro das Brotas	11 652			X	
São Cristóvão	71 931	X	X		
Sul Sergipano					
Araúá	11 633				
Boquim	24 472	X			
Cristinápolis	15 867				
Estância	61 368	X		X	
Indiaroba	17 089			X	
Itabaianinha	37 431	X			
Pedrinhas	8 389				
Salgado	18 563				
Santa Luzia do Itanhy	13 041	X		X	
Tomar do Geru	12 877				

Umbaúba	20 562				X
Centro Sul Sergipano					
Lagarto	88 980	X			
Poço Verde	21 083				X
Riachão do Dantas	19 019				
Simão Dias	37 145				X
Tobias Barreto	47 265	X			

Fonte: SUPES/SEPLAN/SE/2008