

POPULAÇÃO

Clóvis Alberto Vieira de Melo
Nadège da Silva Dantas

Compreensão da Dinâmica de Transformações Populacionais como Instrumentos de Políticas Públicas

ECONOMIA

Ítalo Fittipaldi

Desigualdades Regionais e Políticas de Renda: Uma Abordagem Exploratória do Federalismo Cooperativo Brasileiro

GESTÃO

Patrícia Trindade Caldas

Estrutura das Administrações Municipais do Cariri Paraibano

FINANÇAS

Luiz Antonio Coelho da Silva

Análise do Perfil Financeiro dos Municípios do Cariri Paraibano em 2009

POLÍTICA

Clóvis Alberto Vieira de Melo

José Wilas Pereira

Kelly Cristina Costa Soares

Padrões de Participação Política, Competição Eleitoral e Irregularidades em Gestões Municipais

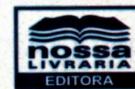
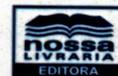
CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO

KELLY CRISTINA COSTA SOARES

(Organizadores)

INSTITUIÇÕES, GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano



Como um produto acadêmico, este livro traz importantes contribuições para o debate multidisciplinar sobre a caracterização e dinâmica atual dos pequenos municípios brasileiros, especialmente aqueles situados em nossa extensa região semiárida. Como um marco estatístico, é um parâmetro inestimável para se avaliar as transformações e mudanças que estão ocorrendo e que estão por ocorrer no Cariri Paraibano, em virtude dos ventos do desenvolvimento e do progresso que o bafejam nos últimos anos. Como um diagnóstico preciso e circunstanciado, é um instrumento indispensável para os gestores públicos refletirem e aperfeiçoarem suas práticas político-administrativas e para a sociedade civil exercer um controle social qualificado sobre elas.

Márcio de Matos Caniello
Diretor do CDSA/UFCG

EDUCAÇÃO

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Kelly Cristina Costa Soares

Maria da Conceição Miranda Campêlo

Insumos Educacionais Insatisfatórios, Oferta Atendida Deficientemente e Baixo Rendimento Escolar

SAÚDE

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Saulo Santos de Souza

Distribuição Espacial de Recursos Públicos de Saúde

MEIO AMBIENTE

José Irivaldo A. O. Silva

A Dimensão Ambiental Como Política Pública e Condicionante Para o Desenvolvimento

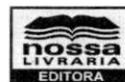


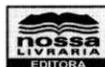
CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO
KELLY CRISTINA COSTA SOARES
(Organizadores)

INSTITUIÇÕES, GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano

Anais





Editora e Comércio de Livros Jurídicos Ltda.
Rua Antônio Rangel, 45 - Encruzilhada - Recife - PE / Fone: 81 3302 6085

Direção Editorial: Gidai Barbosa

Diretor Executivo: Anna Cristina Barbosa

Conselho Editorial: Prof. Francisco de Queiroz Cavalcanti - PE
Prof. Cláudio Soares - PE
Prof. Fernando Araújo - PE
Prof. Paulo Luiz Neto Lôbo - AL
Prof. Rodolfo Pamplona - BA
Prof. Marcelo Toledo Silva - AL
Prof. João Luiz da Silva Júnior

Revisão: Nadege da Silva Dantas

Diagramação e Capa: Carlos Lopes

Printed in Brazil - Impresso no Brasil

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. SOARES, Kelly Cristina Costa.

INSTITUIÇÕES, GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL - Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano
/ Clóvis Alberto Vieira de Melo e Kelly Cristina Costa Soares -
Editora Nossa Livraria - Recife, 2011.
290 pág.

ISBN: 9788577921867

1. GESTÃO PÚBLICA 2. Administração I. Autor II. Título

NOTA TÉCNICA

Unidade de Análise: todos os dados utilizados neste trabalho têm como unidade de análise o município. Referências feitas a Brasil, Nordeste, Paraíba, municípios de porte semelhante, Cariri, Cariri Ocidental e Oriental se referem a médias dos indicadores por municípios localizados em cada uma destas unidades geográficas.

Municípios de Porte Semelhante: do universo dos municípios brasileiros foram destacado um total 937. Estes possuem características semelhantes aos municípios localizados no Cariri paraibano, tais como tamanho e densidade populacional (2010), taxa de urbanização (2010) e renda per capita (2008). Esse grupo foi denominado de Municípios de Porte Semelhante e foi utilizado para fins comparativos com os municípios foco da pesquisa. Nas tabelas consta apenas a denominação Porte, a qual se refere aos municípios de porte semelhantes aos citados acima.

Responsabilidade Autoral: O conteúdo textual dessa obra é de exclusiva responsabilidade de seus autores.



SOBRE OS AUTORES

CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, professor e pesquisador da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda instituições políticas e corrupção pública.

E-mail: clovis.melo@ufcg.edu.br

ÍTALO FITTIPALDI

Doutorando em Ciência Política Federal de Pernambuco, professor e pesquisador da Universidade Federal da Paraíba. Estuda análise e avaliação de políticas públicas; economia política e planejamento (gestão pública).

E-mail: italo.fittipaldi@uol.com.br

JOSÉ IRIVALDO A. O. SILVA

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professor e pesquisador da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda Políticas Públicas e Ambientais.

E-mail: prof.irivaldo@ufcg.edu.br

JOSÉ WILLAS PEREIRA

Graduando de Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande e Bolsista PIBIC.

E-mail: wilasfidelidade@hotmail.com

KELLY CRISTINA COSTA SOARES

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, professora e pesquisadora da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda relações Executivo-Legislativo, Instituições e Comportamento Político.

E-mail: kelsoares@ufcg.edu.br.

LUIZ ANTONIO COELHO DA SILVA

Mestre em economia do trabalho com graduação em economia e ciências contábeis. Professor e pesquisador da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda políticas públicas, economia solidária e mercado de trabalho.

E-mail: luizcoelho@ufcg.edu.br

MARIA DA CONCEIÇÃO MIRANDA CAMPÊLO

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal da Paraíba, professora e pesquisadora da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda política educacional, formação de professores, educação a distância e educação contextualizada para a convivência com o semiárido.

E-mail: ceicapb@ufcg.edu.br

NADEGE DA SILVA DANTAS

Mestre em Língua Portuguesa e Linguística pela Universidade Federal da Paraíba. Professora da Universidade Federal de Campina Grande e atua na Extensão Universitária.

E-mail: nadege.dantas@gmail.com

PATRÍCIA TRINDADE CALDAS

Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba, graduada em Administração de Empresas pela Universidade Estadual da Paraíba, professora e pesquisadora da Universidade Federal de Campina Grande. Estuda instituições públicas e privadas sob a ótica administrativa.

E-mail: ptcaldas@ufcg.edu.br

SAULO SANTOS DE SOUZA

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e em Economia Regional pela Universidade de Cambridge/Inglaterra. Pesquisador assistente do NEPPU/UFPE e professor da ASCES. Estuda políticas públicas, economia política e planejamento regional.

E-mail: saulo.souza@cantab.net



APRESENTAÇÃO

A pesquisa Perfil Socioeconômico e Político dos Municípios do Cariri é resultado de um intenso esforço dos integrantes do grupo de pesquisa Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável, que atua no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande, congregando professores e alunos do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido e do Centro de Humanidades. Este grupo de pesquisa caracteriza-se por sua multidisciplinaridade e objetiva produzir conhecimento científico na área de gestão pública, em especial na esfera municipal.

Este trabalho expõe um quadro descritivo dos principais indicadores da sub-região do Cariri paraibano, o qual é composto por vinte e nove municípios distribuídos em Cariri Oriental e Ocidental. Objetivando produzir uma visão abrangente da realidade em foco optou-se por pesquisar oito dimensões distintas as quais cobrem a maior parte da realidade pesquisada: demografia, economia, gestão, finanças, política, educação, saúde e meio ambiente.

Foram quinze meses de trabalho intenso da equipe de pesquisadores, as quais envolveram inúmeras reuniões de

planejamento e discussões teóricas, curso de métodos e análise de dados, bem com discussões dos resultados preliminares *workshop*. Todo esse esforço deu-se paralelamente as atividades de pesquisa que todos já desenvolvem comumente, o que significou um redobramento da carga de trabalho, o que só foi possível dado o espírito de comprometimento com a produção de conhecimento alinhado a superação de mazelas sociais.

Todo esse empenho tiveram dois objetivos principais: 1) Disponibilizar para os gestores públicos da região um vasto conjunto de informações produzidas com todo o rigor científico, visando, sobretudo, auxiliar as gestões municipais na identificação de problemas bem como na busca de caminhos para superação, alterando assim a realidade social; 2) Aproximar os alunos e professores da UFCG, em especial os localizados na região do Cariri, da realidade que estão inseridos. A partir dos dados descritivos apontados nesse trabalho será possível levantar uma ilimitada gama de questões de pesquisa, que impulsionará novos saberes, que beneficiará a região, além de contribuir significativamente na qualidade da formação dos nossos alunos.

As fontes de dados utilizada neste trabalho são em sua maioria eminentemente secundária, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Ministério da Saúde (DATASUS), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) e Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB).

Somos gratos à direção e aos funcionários do CDSA os quais deram suporte ao desenvolvimento da pesquisa. Agra-

decemos também ao CNPq que viabilizou a apresentação dos resultados da pesquisa à sociedade e à comunidade acadêmica através do 1º Simpósio Instituições e Gestão Pública da UFCG.

PREFÁCIO

O último censo demográfico do IBGE apontou que 89% dos municípios brasileiros têm até 50 mil habitantes, nos quais vivem 64 milhões de pessoas, mais de um terço da população recenseada. É um universo demográfico significativo, mas ainda pouco estudado como um ente sociológico com características próprias em função da histórica negligência com que as pequenas cidades são tratadas pelos governos e pela academia no Brasil.

De fato, desde o período colonial, observa-se uma dupla tendência no povoamento do país: por um lado, a disseminação de pequenas comunas relativamente "isoladas" em sua ampla hinterlândia e, por outro lado, o surgimento de núcleos urbanos "dinâmicos" no litoral e adjacências, os quais dariam origem à maioria das grandes cidades e metrópoles brasileiras, onde a população pode contar com a melhor infra-estrutura disponível, maior acesso a produtos e serviços e onde o PIB e a inteligência nacional se concentram. Essa condição explica porque hoje 54% da população brasileira vive em cidades com mais de 100.000 habitantes e 29% em cidades com mais de 500 mil.

Também as universidades brasileiras - que, diga-se de passagem, são novíssimas em comparação com as universidades da América do Norte e da América hispânica - se concentraram historicamente nesses grandes centros. Até 2002, quando havia 148 campi das universidades federais instalados em 114 municípios das 27 unidades da Federação, apenas 25 deles (17%) estavam localizados em cidades com até 50.000 habitantes. Em 14 Estados não havia sequer um campus implantado em cidades dessa dimensão, havendo casos interessantes, como os Estados do Rio de Janeiro e de Pernambuco, onde até as universidades federais rurais se localizam nas regiões metropolitanas das capitais.

Entre 2003 e 2010 foram instalados 126 novos campi de universidades federais no Brasil, distribuídos entre as 45 universidades preexistentes e as 14 novas criadas no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Dos 116 municípios beneficiados pelo Programa de Expansão das IFES, 46 têm até 50.000 habitantes (39,6%). Assim, atualmente, em 71 cidades desse porte, localizadas em 22 Estados da Federação há um campus de uma universidade federal instalado. No Rio Grande do Sul são treze, no Paraná, oito e na Paraíba, sete. As exceções são o Distrito Federal - composto por apenas um município, Brasília -, Acre, Roraima, São Paulo e Pernambuco.

Este livro é fruto desse processo. O Grupo de Pesquisa Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável foi criado por professores do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), campus da Universidade Federal de Campina Grande fundado em 2009 na cidade de Sumé, município com pouco mais de 16 mil habitantes situado no Cariri Paraibano, região constituída por 29 municípios, o maior deles com 30 mil habitantes.

A universidade pública chegou ao "Brasil mais profundo" trazendo novas oportunidades para a juventude interiorana, especialmente a mais pobre, um maior dinamismo e até certo cosmopolitismo à vida local, com a chegada de servidores concursados, estudantes e professores de alta qualificação, muitos deles vindos de outras partes, inclusive do estrangeiro. São eles, como os autores deste livro, jovens doutores e mestres em início de carreira que passam a trabalhar numa pequena cidade de uma região às vezes distante, com todas as "dores e delícias" que isso representa. Se podem se sentir impactados por um estilo de vida inusitado para quem cresceu e se formou em cidades maiores, eles têm a rara oportunidade, como pioneiros, de construir rapidamente sua trajetória acadêmica, livres dos naturais constrangimentos que os neófitos enfrentam nos centros de ensino e pesquisa consolidados, com suas "vacas sagradas" a ocupar todos os espaços de liderança.

Essa saudável liberdade de pensamento e de movimento intelectual disponibilizada a jovens bem preparados e cheios de energia propicia a construção de um bem inestimável: um novo conhecimento sobre essas regiões apartadas da reflexão produzida pela intelligentsia concentrada nos grandes centros urbanos do país.

Este livro é uma prova disso. Esforço de um grupo de pesquisa formado por jovens professores da UFCG, a maioria do campus de Sumé, envolvendo estudantes e contando com a colaboração de professores e pesquisadores de outros centros e universidades, oferece ao público este excelente "Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano", com dados atualíssimos sobre população, economia, gestão municipal, finanças públicas, política, educação, saúde e meio ambiente, enriquecidos por reflexões de alto nível, oriundas

de um cuidadoso trabalho de pesquisa, tabulação de dados, atualização teórico-metodológica e discussão de resultados, realizados nas frequentes reuniões do grupo de pesquisa e num workshop promovido em junho de 2011.

Como um produto acadêmico, este livro traz importantes contribuições para o debate multidisciplinar sobre a caracterização e dinâmica atual dos pequenos municípios brasileiros, especialmente aqueles situados em nossa extensa região semiárida. Como um marco estatístico, é um parâmetro inestimável para se avaliar as transformações e mudanças que estão ocorrendo e que estão por ocorrer no Cariri Paraibano, em virtude dos ventos do desenvolvimento e do progresso que o bafejam nos últimos anos. Como um diagnóstico preciso e circunstanciado, é um instrumento indispensável para os gestores públicos refletirem e aperfeiçoarem suas práticas político-administrativas e para a sociedade civil exercer um controle social qualificado sobre elas.

Pela sua qualidade e por ser resultado da mobilização de um grupo de pesquisa formado num campus recém implantado numa região interiorana do Nordeste, "Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável: Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano" é um alento para quem acredita que a universidade pública brasileira tem a missão, a competência e a capacidade de se fazer protagonista no irreversível processo de desenvolvimento que ora experimentamos e que fará de nossa grande Nação, incluindo os seus amplos sertões outrora esquecidos, um país desenvolvido e socialmente justo.

Boa leitura.

Márcio de Matos Caniello

Diretor do CDSA/UFCG

SUMÁRIO

POPULAÇÃO

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Nadege da Silva Dantas

Compreensão da Dinâmica de Transformações Populacionais como Instrumentos de Políticas Públicas 21

ECONOMIA

Ítalo Fittipaldi

Desigualdades Regionais e Políticas de Renda: Uma Abordagem Exploratória do Federalismo Cooperativo Brasileiro 41

GESTÃO

Patrícia Trindade Caldas

Estrutura das Administrações Municipais do Cariri Paraibano ... 67

FINANÇAS

Luiz Antonio Coêlho da Silva

Análise do Perfil Financeiro dos Municípios do Cariri Paraibano em 2009 109

POLÍTICA

Clóvis Alberto Vieira de Melo

José Wilas Pereira

Kelly Cristina Costa Soares

Padrões de Participação Política, Competição Eleitoral e Irregularidades em Gestões Municipais 137

EDUCAÇÃO

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Kelly Cristina Costa Soares

Maria da Conceição Miranda Campêlo

Insumos Educacionais Insatisfatórios, Oferta Atendida Deficientemente e Baixo Rendimento Escolar 181

SAÚDE

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Saulo Santos de Souza

Distribuição Espacial de Recursos Públicos de Saúde 223

MEIO AMBIENTE

José Irivaldo A. O. Silva

A Dimensão Ambiental Como Política Pública e Condicionante Para o Desenvolvimento 247

Compreensão da Dinâmica de Transformações Populacionais como Instrumentos de Políticas Públicas

Clóvis Alberto Vieira de Melo
Nadege da Silva Dantas

1 INTRODUÇÃO

A execução eficiente de políticas públicas com o objetivo de atender adequadamente às demandas sociais está intrinsecamente correlacionada com o nível de informações que se tem sobre a população alvo, destacando-se suas principais características, bem como acompanhando sua evolução ao longo do tempo, para identificar demandas e tendências. Para Waldvogel et al (2003) informações sobre a população são “[...] decisivas no cálculo de indicadores, que auxiliam nas estratégias de tomadas de decisão [...]”, daí a sua centralidade em gestões responsáveis que almejam resultados.

No Brasil, informações produzidas pelo Censo demográfico orientam a maior parte das políticas públicas, sobretudo a elaboração de programas sociais, prestação de serviços e obras de infraestrutura. A contagem populacional é utilizada inclusive no cálculo de transferências constitucionais entre os membros federados: União, Estados e Municípios. Ressalte-se que, no Brasil, há municípios onde a

maior parte de suas receitas advém de tais transferências, o que só justifica a produção de informações sobre as populações e suas condições de vidas na totalidade dos 5.565 municípios distribuídos nos 27 estados brasileiros.

A base de dados utilizada neste trabalho refere-se a informações produzidas nos censos de 1991, 2000 e 2010, concentrando-se principalmente neste último. A utilização de três censos distintos permitiu o acompanhamento da evolução de características da população, condicionando a existência de variáveis comuns nas três versões da pesquisa.

Os dados permitiram traçar um quadro geral do Cariri paraibano, enfatizando o crescimento populacional, o envelhecimento da população, inclusive, apontando diferenças entre os gêneros, o aumento da população urbana, seguindo uma tendência nacional, bem como número de domicílios existentes e respectivos moradores.

Para efeitos de comparação, optou-se por utilizar outras dimensões geográficas. Os dados do Cariri são comparados com dados de todos os municípios do país, Nordeste, Paraíba, e com municípios do mesmo porte, os quais possuam semelhanças em número de população, renda per capita, densidade demográfica e taxa de urbanização. Desta forma, foi possível verificar em que o Cariri se diferencia das demais unidades geográficas, possibilitando assim identificar características positivas, mas ressaltar pontos negativos. São apresentados também dados para cada município da região, possibilitando aos gestores locais uma visão mais precisa de sua realidade, o que pode auxiliar na elaboração e execução de políticas públicas.

2 EVOLUÇÃO POPULACIONAL

O crescimento populacional brasileiro, a despeito de se possuir uma taxa de crescimento em declínio, nos últimos 20 anos cresceu aproximadamente 30%, o que significa um acréscimo de 44 milhões de habitantes. No mesmo período, o Cariri paraibano teve um incremento de quase 15 mil habitantes, o que significa um crescimento inferior a 9%, bem mais modesto que a evolução nacional, da Região Nordeste, do Estado da Paraíba, e levemente superior aos municípios de mesmo porte (Tabela 1).

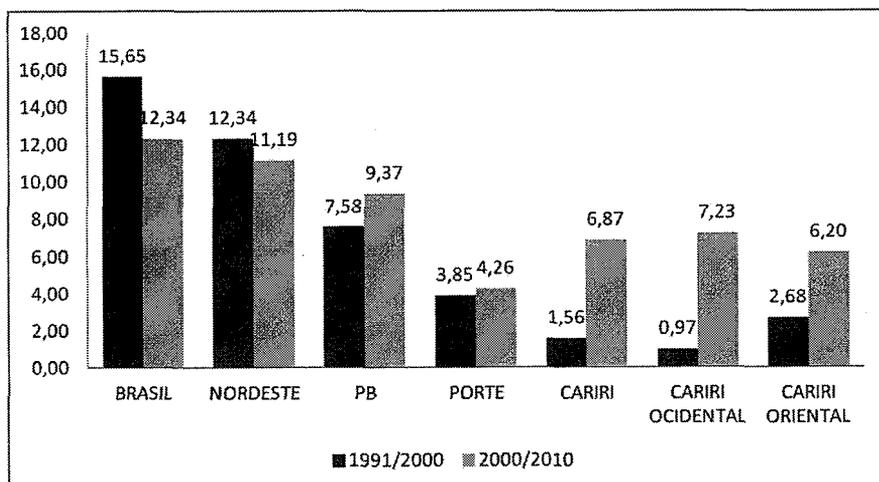
Tabela 1 - Evolução Populacional

| UNIDADE GEOGRÁFICA | PERÍODOS | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | 1991/2000 | | 2000/2010 | | 1991/2010 | |
| | N | N | N | N | % | N | % | N | % |
| BRASIL | 146.825.807 | 169.799.170 | 191.755.799 | 27.973.363 | 18,85 | 20.956.629 | 12,34 | 48.929.992 | 29,92 |
| NORDESTE | 42.497.643 | 47.741.711 | 53.081.950 | 5.244.068 | 12,34 | 5.340.239 | 11,19 | 10.584.307 | 24,91 |
| PB | 3.201.133 | 3.443.825 | 3.766.528 | 242.692 | 7,58 | 322.703 | 9,37 | 565.395 | 17,66 |
| PORTE | 8.427.465 | 8.752.019 | 9.124.526 | 324.554 | 3,85 | 372.507 | 4,26 | 697.061 | 8,27 |
| CARIRI | 170.667 | 173.323 | 185.235 | 2.656 | 1,56 | 11.912 | 6,87 | 14.568 | 8,54 |
| CARIRI OCIDENTAL | 112.243 | 113.336 | 121.531 | 1.093 | 0,97 | 8.195 | 7,23 | 9.288 | 8,27 |
| CARIRI ORIENTAL | 58.424 | 59.987 | 63.704 | 1.569 | 2,68 | 3.717 | 6,20 | 5.280 | 9,04 |

Fonte: IBGE

No entanto, observa-se que, quando se analisa os dados referentes às duas décadas separadamente, verifica-se um padrão diferente. A taxa de crescimento populacional do Cariri aumentou vertiginosamente, chegando a 6,87%, praticamente quadruplicando a partir dos anos 2000, quando comparada à década de 1990, em que se atingiu 1,56%. Verifica-se que o padrão do aumento da taxa populacional das duas décadas é positivo para o estado da Paraíba e para municípios de porte semelhante, no entanto, com intensidade bastante reduzida em comparação a do Cariri (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Crescimento Populacional entre 1991/2000 e 2000/2010 - (%)



Fonte: IBGE

O aumento populacional possui causas demográficas, como sexo e idade da população, bem como fatores econômicos, que podem produzir fenômenos migratórios, sobretudo, relacionado à busca de melhores condições de trabalho. Deve-se levar em consideração que o PIB Per Capita desta região sofreu incremento significativo ao longo da última década.

Este crescimento populacional regional também se deve a um movimento de recuperação, visto que, na década de 1990, dos 29 municípios, 13 perderam população. Gurjão (-29,23) e Parari (-28,61) tiveram diminuições próximas dos 30%. O primeiro, na década posterior, conseguiu uma recuperação de 13,27%, enquanto o segundo continua tendo diminuição populacional (Tabela 2). Treze municípios tiveram crescimento em ambos os períodos.

Nos anos 2000, 22 municípios tiveram aumento populacional, dos quais 13 com aumento superior a 10%, chegando até 29,09%, no caso de Riacho de Santo Antô-

nio, o que significa dizer que os gestores públicos, ao planejar as políticas de longo prazo, deverão levar em consideração a crescente expansão de suas populações nessa região.

Tabela 2 - Crescimento Populacional - 1991, 2000 e 2010

| MUNICÍPIO | CENSOS | | | CRESCIMENTO | | | |
|----------------------------|--------|-------|-------|-------------|--------|-----------|--------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | 1991/2000 | | 2000/2010 | |
| | N | N | N | N | % | N | % |
| Alcanfil | 4050 | 4958 | 5239 | 908 | 22,42 | 281 | 5,67 |
| Amparo | 1848 | 1886 | 2088 | 38 | 2,06 | 202 | 10,71 |
| Assunção | 2470 | 2960 | 3522 | 490 | 19,84 | 562 | 18,99 |
| Barra de Santana | 8944 | 8311 | 8206 | -633 | -7,08 | -105 | -1,26 |
| Barra de São Miguel | 5045 | 5162 | 5611 | 117 | 2,32 | 449 | 8,70 |
| Boqueirão | 14779 | 15867 | 16888 | 1088 | 7,36 | 1021 | 6,43 |
| Cabaceiras | 4313 | 4290 | 5035 | -23 | -0,53 | 745 | 17,37 |
| Camalaú | 4377 | 5516 | 5749 | 1139 | 26,02 | 233 | 4,22 |
| Caraúbas | 2806 | 3401 | 3899 | 595 | 21,20 | 498 | 14,64 |
| Caturité | 4253 | 4183 | 4543 | -70 | -1,65 | 360 | 8,61 |
| Congo | 5108 | 4602 | 4687 | -506 | -9,91 | 85 | 1,85 |
| Coxixola | 1223 | 1422 | 1771 | 199 | 16,27 | 349 | 24,54 |
| Gurjão | 3941 | 2789 | 3159 | -1152 | -29,23 | 370 | 13,27 |
| Livramento | 7029 | 7605 | 7164 | 576 | 8,19 | -441 | -5,80 |
| Monteiro | 27052 | 27687 | 30852 | 635 | 2,35 | 3165 | 11,43 |
| Ouro Velho | 2826 | 2823 | 2928 | -3 | -0,11 | 105 | 3,72 |
| Parari | 2013 | 1437 | 1256 | -576 | -28,61 | -181 | -12,60 |
| Prata | 3311 | 3425 | 3854 | 114 | 3,44 | 429 | 12,53 |
| Riacho de Santo Antônio | 1229 | 1334 | 1722 | 105 | 8,54 | 388 | 29,09 |
| Santo André | 3060 | 2800 | 2638 | -260 | -8,50 | -162 | -5,79 |
| São Domingos do Cariri | 1867 | 2189 | 2420 | 322 | 17,25 | 231 | 10,55 |
| São João do Cariri | 4137 | 4703 | 4344 | 566 | 13,68 | -359 | -7,63 |
| São João do Tigre | 4578 | 4481 | 4396 | -97 | -2,12 | -85 | -1,90 |
| São José dos Cordeiros | 4168 | 4136 | 3985 | -32 | -0,77 | -151 | -3,65 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 2720 | 2894 | 3235 | 174 | 6,40 | 341 | 11,78 |
| Serra Branca | 12372 | 12275 | 12973 | -97 | -0,78 | 698 | 5,69 |
| Sumé | 15382 | 15035 | 16060 | -347 | -2,26 | 1025 | 6,82 |
| Taperoá | 14038 | 13299 | 14936 | -739 | -5,26 | 1637 | 12,31 |
| Zabelê | 1728 | 1853 | 2075 | 125 | 7,23 | 222 | 11,98 |

Fonte: IBGE

3 PADRÕES DE URBANIZAÇÃO

Quanto à localização, a população brasileira no século XX apresentou uma expressiva tendência à urbanização



(MONTE-MÓR, 2006). Em média, os municípios, entre 2000 e 2010, obtiveram uma taxa de crescimento de 24,31%, perfazendo um total de 63,83% da população residindo em aglomerados urbanos. Os municípios do Nordeste e da Paraíba possuem uma proporção menor de residentes urbanos, quando comparados com o universo dos municípios do país. Em 2010 os municípios do Cariri apresentavam uma taxa de população urbana inferior às outras unidades geográficas, inclusive aos municípios de porte semelhante, o que pode ser verificado na tabela 3. No entanto, deve-se observar que as sub-regiões possuem diferenças entre si, que afetam a média da região como um todo. O Cariri Ocidental possui média de 59,33%, inferior apenas quando comparado ao universo dos municípios brasileiros, sendo superior ao do Nordeste, Paraíba e municípios semelhantes. Já o Cariri Oriental possui uma média distante do Cariri Oriental, em que, menos de 45% de sua população, reside em aglomerados urbanos. No entanto, o crescimento entre os anos de 2000 e 2010 foi superior à maior parte das outras unidades geográficas, perdendo apenas para o Nordeste. Pode-se dizer que nas duas últimas décadas o Cariri urbanizou-se mais do que a média dos municípios do estado da Paraíba.

Tabela 3 - % da População Urbana - 1991, 2000 e 2010

| UNIDADE GEOGRÁFICA | % POPULAÇÃO URBANA | | | TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA | | |
|--------------------|--------------------|-------|-------|---|-----------|-----------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | 1991/2000 | 2000/2010 | 1991/2010 |
| BRASIL | 49,62 | 58,83 | 63,83 | 40,79 | 24,31 | 76,49 |
| NORDESTE | 39,46 | 50,01 | 55,22 | 37,62 | 28,12 | 69,54 |
| PB | 41,31 | 50,53 | 56,45 | 27,70 | 23,18 | 57,19 |
| PORTE | 37,24 | 48,20 | 53,90 | 40,77 | 19,74 | 67,44 |
| CARIRI | 37,53 | 46,32 | 53,15 | 32,30 | 27,62 | 71,34 |
| CARIRI OCIDENTAL | 41,73 | 51,65 | 59,33 | 34,52 | 27,98 | 76,19 |
| CARIRI ORIENTAL | 31,58 | 38,76 | 44,40 | 29,15 | 27,11 | 64,46 |

Fonte: IBGE

Ressalte-se que, internamente, os municípios da região do Cariri apresentam muita variabilidade quanto à taxa de urbanização. Em 2010, Barra de Santana possuía apenas 8,91% de sua população residindo na sede do município, enquanto a cidade de Assunção ultrapassou a média de 80%. A urbanização dessa cidade deu-se fortemente nos anos 1990, quando atingiu uma taxa de crescimento populacional em torno 150%. Note-se que aproximadamente 3/4 dos municípios brasileiros possui taxa inferior a esta.

Nesta mesma década, Barra de Santana obteve taxa de crescimento negativa, ocupando o último lugar no Ranking, seguida do Município de Sumé. Já entre os anos 2000 e 2010, no topo do ranking entre os que mais se urbanizaram figuram Parari e Amparo. Constata-se que no Cariri onze cidades, até o momento, não ultrapassaram o limite de 50% de urbanização (Tabela 4).

Tabela 4 - Crescimento Populacional da Zona Urbana - 1991, 2000 e 2010

| MUNICÍPIO | RESIDENTES - 2000 | | RESIDENTES - 2000 | | RESIDENTES - 2010 | | CRESCIMENTO - % | | | | | |
|----------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-----------------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| | Pop | Zona Urbana | Pop | Zona Urbana | Pop | Zona Urbana | 1991/2000 | 2000/2010 | 1991/2010 | | | |
| Alcântara | 4050 | 887 | 21,9 | 4958 | 1671 | 33,7 | 5239 | 2094 | 39,4 | 83,39 | 23,52 | 132,69 |
| Amparo | 1848 | 407 | 22,02 | 1886 | 619 | 32,82 | 2088 | 1062 | 50,86 | 52,09 | 71,57 | 160,93 |
| Assunção | 2470 | 859 | 34,78 | 2960 | 2442 | 32,36 | 3522 | 2846 | 80,81 | 149,56 | 32,87 | 231,32 |
| Barra de Santana | 8944 | 821 | 9,18 | 8311 | 602 | 7,24 | 8206 | 731 | 8,91 | -26,67 | 21,43 | -10,96 |
| Barra do São Miguel | 5045 | 1438 | 28,5 | 5162 | 2080 | 40,29 | 5611 | 2364 | 42,13 | 44,65 | 15,65 | 64,39 |
| Boqueirão | 14779 | 10049 | 68 | 15867 | 11141 | 70,21 | 16888 | 12006 | 71,09 | 10,87 | 7,76 | 19,47 |
| Cabacenas | 4313 | 1455 | 33,69 | 4290 | 1760 | 41,03 | 5035 | 2217 | 44,03 | 21,13 | 25,97 | 52,58 |
| Camalaú | 4377 | 1990 | 45,46 | 5516 | 2357 | 42,73 | 5749 | 2887 | 50,22 | 18,44 | 22,49 | 45,08 |
| Carimbas | 2806 | 730 | 26,02 | 3401 | 1074 | 31,58 | 3899 | 1817 | 38,91 | 47,12 | 47,25 | 107,61 |
| Caturité | 4253 | 619 | 14,55 | 4183 | 798 | 19,08 | 4543 | 1024 | 22,54 | 28,92 | 28,32 | 65,43 |
| Congo | 5108 | 1418 | 27,76 | 4602 | 2176 | 47,28 | 4687 | 3942 | 62,77 | 59,46 | 35,20 | 107,48 |
| Coxixola | 1223 | 495 | 40,47 | 1422 | 589 | 41,42 | 1771 | 782 | 44,16 | 18,99 | 32,77 | 57,98 |
| Crutão | 3241 | 1315 | 38,34 | 2789 | 1684 | 60,38 | 3159 | 2128 | 67,36 | 112,16 | 26,37 | 111,16 |
| Livramento | 7029 | 2375 | 33,79 | 7605 | 3261 | 42,88 | 7164 | 3752 | 52,37 | 37,31 | 15,06 | 37,31 |
| Monteiro | 27052 | 14655 | 54,17 | 27697 | 16684 | 60,26 | 30852 | 20261 | 65,67 | 13,85 | 24,44 | 13,85 |
| Ouro Velho | 2826 | 1595 | 56,44 | 2823 | 1905 | 67,48 | 2928 | 2047 | 69,91 | 19,44 | 7,45 | 19,44 |
| Parari | 2013 | 194 | 9,64 | 1437 | 339 | 23,59 | 1256 | 699 | 55,65 | 74,74 | 106,19 | 74,74 |
| Praia | 3511 | 1934 | 58,41 | 3425 | 2218 | 64,76 | 3854 | 2444 | 63,41 | 14,68 | 10,19 | 14,68 |
| Riacho de Santo Antônio | 1229 | 722 | 58,75 | 1334 | 828 | 62,07 | 1722 | 1185 | 68,87 | 14,68 | 43,24 | 14,68 |
| Santo André | 3060 | 460 | 15,03 | 2800 | 602 | 21,5 | 2638 | 865 | 32,79 | 30,87 | 43,69 | 30,87 |
| São Domingos do Cariri | 1867 | 540 | 28,92 | 2189 | 780 | 35,63 | 2420 | 1034 | 42,73 | 44,44 | 32,56 | 44,44 |
| São João do Cariri | 4137 | 1487 | 35,94 | 4703 | 1996 | 42,44 | 4344 | 2347 | 54,03 | 34,23 | 17,59 | 34,23 |
| São João do Tigre | 4578 | 935 | 20,42 | 4481 | 1236 | 27,58 | 4596 | 1529 | 34,78 | 32,19 | 23,71 | 32,19 |
| São José dos Cordeiros | 4168 | 1158 | 27,78 | 4136 | 1307 | 31,6 | 3985 | 1643 | 41,23 | 12,87 | 25,71 | 12,87 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 2720 | 1504 | 55,29 | 2894 | 1809 | 62,51 | 3235 | 2097 | 64,82 | 20,28 | 15,92 | 20,28 |
| Serra Branca | 12372 | 7153 | 57,82 | 12275 | 7949 | 64,76 | 12973 | 8418 | 64,89 | 11,13 | 5,90 | 11,13 |
| Sumé | 13382 | 2915 | 21,86 | 15035 | 10872 | 72,34 | 16060 | 12236 | 76,19 | 9,78 | 12,49 | 9,78 |
| Taperoá | 14038 | 7046 | 50,19 | 13299 | 7934 | 59,66 | 14936 | 8939 | 59,85 | 12,60 | 12,67 | 12,60 |
| Zabelê | 1728 | 874 | 50,58 | 1853 | 1186 | 64 | 2075 | 1472 | 70,94 | 35,70 | 23,11 | 35,70 |
| Total | 70667 | 75228 | 44,08 | 173323 | 89604 | 51,7 | 185235 | 105539 | 56,98 | 19,11 | 17,78 | 19,11 |

Fonte: IBGE

4 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

Segundo Wong e Carvalho (2006) o Brasil está experimentando um rápido processo de transição da estrutura etária, o qual ocorre num contexto de extremas desigualdades regionais e geográficas. Para estes autores, a maior parte das políticas públicas tem uma estreita relação com a idade da população, e precisa levar em consideração este processo de transição.

Seguindo a mesma tendência nacional, o Cariri está vivenciando o mesmo processo de envelhecimento de sua população, impulsionado, sobretudo, pelo declínio da taxa de fecundidade e mortalidade, o que, em geral, já é apontado pela literatura, a exemplo de Camarano (2002). Em 1991 a população de 0 a 4 anos era de 20.803, o que representava 12,19% do total, passando, 20 anos depois, a ter apenas 14.147, perfazendo 7,64% do total da população residente na região. Movimento inverso ocorreu entre os habitantes com mais de 60 anos. No ano de 2000 havia 22.316 residentes com essa faixa etária (12,88%). Em 2010, esse número aumentou para 27.126, o que demonstra a simetria com o movimento de envelhecimento nacional (tabela 5).

Tabela 5 - Envelhecimento Populacional

| FAIXA ETÁRIA | BRASIL | | | | | | CARIRI | | | | | |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 1991 | | 2000 | | 2010 | | 1991 | | 2000 | | 2010 | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| 1 a 4 anos | 16.522.116 | 11,25 | 16.373.728 | 9,64 | 13.796.159 | 7,23 | 20.803 | 12,19 | 16.451 | 9,49 | 14.147 | 7,64 |
| 5 a 9 anos | 17.421.149 | 11,86 | 16.542.327 | 9,74 | 14.969.375 | 7,85 | 22.071 | 12,93 | 17.951 | 10,36 | 15.587 | 8,41 |
| Acima de 60 anos | | | 14.536.029 | 8,56 | 20.590.599 | 10,79 | | | 22.316 | 12,88 | 27.126 | 14,64 |
| População total | 146.829.138 | | 169.799.170 | | 190.755.799 | | 170.709 | | 173.323 | | 185.235 | |

Fonte: IBGE

Na tabela abaixo é possível verificar os grupos de faixa etária que perderam população e os que aumentaram, entre 2000 e 2010. A população de jovens de até 19 anos tem diminuído consideravelmente. Nacionalmente, o grupo que mais cresceu foi o de 50 e 59 anos. No Cariri, por outro lado, o grupo que mais cresceu foi o de 40 a 49 anos, havendo assim discrepância com à média dos municípios brasileiros, quando se visualiza as diferentes faixas etárias.

Tabela 6 - Evolução Populacional por Faixa Etária - Censo 2000/2010

| FAIXA ETÁRIA (EM ANOS) | BRASIL | | | | CARIRI | | | |
|---------------------------|-------------|-------------|------------|--------|---------|---------|----------|--------|
| | CENSO | | EVOLUÇÃO | | CENSO | | EVOLUÇÃO | |
| | 2000 | 2010 | N | % | 2000 | 2010 | N | % |
| 0 a 4 | 16.375.728 | 13.796.159 | -2.579.569 | -15,75 | 16.451 | 14.147 | -2.304 | -14,01 |
| 5 a 9 | 16.542.327 | 14.969.375 | -1.572.952 | -9,51 | 17.951 | 15.587 | -2.364 | -13,17 |
| 10 a 19 | 35.287.882 | 34.157.631 | -1.130.251 | -3,2 | 39.305 | 34.578 | -4.727 | -12,03 |
| 20 a 29 | 29.991.180 | 34.349.603 | 4.358.423 | 14,53 | 25.943 | 30.149 | 4.206 | 16,21 |
| 30 a 39 | 25.290.473 | 29.633.093 | 4.342.620 | 17,17 | 22.065 | 25.112 | 3.047 | 13,81 |
| 40 a 49 | 19.268.235 | 24.847.718 | 5.579.483 | 28,93 | 15.762 | 22.564 | 6.802 | 43,15 |
| 50 a 59 | 12.507.316 | 18.416.621 | 5.909.305 | 47,25 | 13.530 | 15.972 | 2.442 | 18,05 |
| 60 ou mais | 14.536.029 | 20.590.599 | 6.054.570 | 41,65 | 22.316 | 27.126 | 4.810 | 21,55 |
| Total | 169.799.170 | 190.755.799 | 20.956.629 | 12,34 | 173.323 | 185.235 | 11.912 | 6,87 |

Fonte: IBGE

Na tabela 7 é possível visualizar as faixas populacionais que são mais predominantes. Constata-se que aproximadamente metade da população brasileira se encontra abaixo dos 29 anos. Percebe-se que na média brasileira os grupos mais numerosos são aqueles que possuem entre 10 e 14 anos (9,00%), e 20 e 24 anos (9,04%). Já no Cariri, os grupos mais numerosos são aqueles que possuem 10 e 14 anos (9,30%), e 15 e 19 anos (9,37%). Isso demonstra que, proporcionalmente, esta região possui mais jovens do que a média brasileira. Esta constatação deve ser levada em consideração pelos gestores públicos da região quando da elaboração de políticas públicas, que, em

parte, devem ser direcionadas para essas faixas, sobretudo, na área educacional, abrangendo o ensino médio e profissionalizante, bem como a promoção, proteção e recuperação da saúde dos jovens e adolescentes, que englobem saúde sexual e reprodutiva, além de programas que busquem reduzir mortalidade por violência e acidentes.

Tabela 7 - Faixa Etária e Sexo - 2010

| Faixa Etária | BRASIL | | | | | CARIÍRE | | | | |
|------------------|------------|------------|-------------|--------|-----------|---------|--------|---------|--------|-----------|
| | Homem | Mulher | Total | % | Percentil | Homem | Mulher | Total | % | Percentil |
| menores de 1 ano | 1.378.532 | 1.334.712 | 2.713.244 | 1,42 | 1,42 | 1.389 | 1.370 | 2.759 | 1,49 | 1,49 |
| 1 a 4 anos | 5.638.455 | 5.444.460 | 11.082.915 | 5,81 | 7,23 | 5.872 | 5.516 | 11.388 | 6,15 | 7,64 |
| 5 a 9 anos | 7.624.144 | 7.345.231 | 14.969.375 | 7,85 | 15,08 | 8.057 | 7.530 | 15.587 | 8,41 | 16,05 |
| 10 a 14 anos | 8.725.413 | 8.441.348 | 17.166.761 | 9,00 | 24,08 | 8.716 | 8.504 | 17.220 | 9,30 | 25,35 |
| 15 a 19 anos | 8.558.868 | 8.432.002 | 16.990.870 | 8,91 | 32,99 | 8.873 | 8.485 | 17.358 | 9,37 | 34,72 |
| 20 a 24 anos | 8.630.227 | 8.614.963 | 17.245.190 | 9,04 | 42,03 | 8.011 | 7.781 | 15.792 | 8,53 | 43,24 |
| 25 a 29 anos | 8.460.985 | 8.643.418 | 17.104.403 | 8,97 | 50,99 | 7.119 | 7.238 | 14.357 | 7,75 | 51,00 |
| 30 a 34 anos | 7.717.657 | 8.026.855 | 15.744.512 | 8,25 | 59,25 | 6.594 | 6.495 | 13.089 | 7,07 | 58,06 |
| 35 a 39 anos | 6.766.665 | 7.121.916 | 13.888.581 | 7,28 | 66,53 | 5.959 | 6.064 | 12.023 | 6,49 | 64,35 |
| 40 a 44 anos | 6.320.570 | 6.688.797 | 13.009.367 | 6,82 | 73,35 | 5.800 | 5.971 | 11.771 | 6,35 | 70,91 |
| 45 a 49 anos | 5.692.013 | 6.141.358 | 11.833.371 | 6,20 | 79,65 | 5.384 | 5.409 | 10.793 | 5,83 | 76,73 |
| 50 a 54 anos | 4.834.995 | 5.305.407 | 10.140.402 | 5,32 | 84,87 | 4.084 | 4.351 | 8.435 | 4,55 | 81,29 |
| 55 a 59 anos | 3.902.344 | 4.373.875 | 8.276.219 | 4,34 | 89,21 | 3.827 | 4.010 | 7.837 | 4,07 | 85,16 |
| 60 a 64 anos | 3.041.034 | 3.468.085 | 6.509.119 | 3,41 | 92,62 | 3.474 | 3.797 | 7.271 | 3,93 | 89,28 |
| 65 a 69 anos | 2.224.065 | 2.616.745 | 4.840.810 | 2,54 | 95,16 | 2.721 | 3.100 | 5.821 | 3,14 | 92,42 |
| 70 a 74 anos | 1.667.373 | 2.074.264 | 3.741.637 | 1,96 | 97,12 | 2.321 | 2.828 | 5.149 | 2,78 | 95,20 |
| 75 a 79 anos | 1.090.518 | 1.472.930 | 2.563.448 | 1,34 | 98,46 | 1.520 | 1.918 | 3.438 | 1,86 | 97,06 |
| 80 a 84 anos | 668.623 | 998.349 | 1.666.972 | 0,87 | 99,33 | 1.244 | 1.524 | 2.768 | 1,49 | 98,55 |
| 85 a 89 anos | 310.759 | 508.724 | 819.483 | 0,43 | 99,76 | 741 | 910 | 1.651 | 0,89 | 99,45 |
| 90 a 94 anos | 114.964 | 211.595 | 326.559 | 0,17 | 99,94 | 337 | 390 | 727 | 0,39 | 99,84 |
| 95 a 99 anos | 31.529 | 66.806 | 98.335 | 0,05 | 99,99 | 100 | 154 | 254 | 0,14 | 99,97 |
| 100 ou mais | 7.247 | 16.989 | 24.236 | 0,01 | 100,00 | 13 | 34 | 47 | 0,03 | 100,00 |
| | 93.406.990 | 97.348.869 | 190.755.799 | 100,00 | | 91.856 | 93.379 | 185.235 | 100,00 | |

Fonte: IBGE

Nos primeiros grupos de faixas etárias, praticamente não há diferenças proporcionais de população entres os sexos. No grupo de menos de 1 ano, por exemplo, os meninos representam 50,51% e as meninas 49,19 respectivamente. Esta tendência continua semelhante até os 24 anos, quando há uma inversão, em que as mulheres passam a ser maioria. A partir desta faixa etária, os homens passam, proporcionalmente, a diminuir de forma contínua, em relação às mulheres. Aos 60 anos homens representam 46,62 da população desta faixa, contra 53,58 das mulheres. O que significa uma diferença a mais para o sexo feminino na ordem de 14,04%. Já aos 90 anos, esta diferença chega aos 84,05%. No Cariri este distanciamento numérico entre homens e mulheres não se mostra tão forte. Na maioria das faixas etárias, como pode ser visto na tabela 8, há maior aproximação numérica entre homens e mulheres se comparado com os dados de todos os municípios do país.

Tabela 8 - Proporção da População por Sexo e Faixa Etária

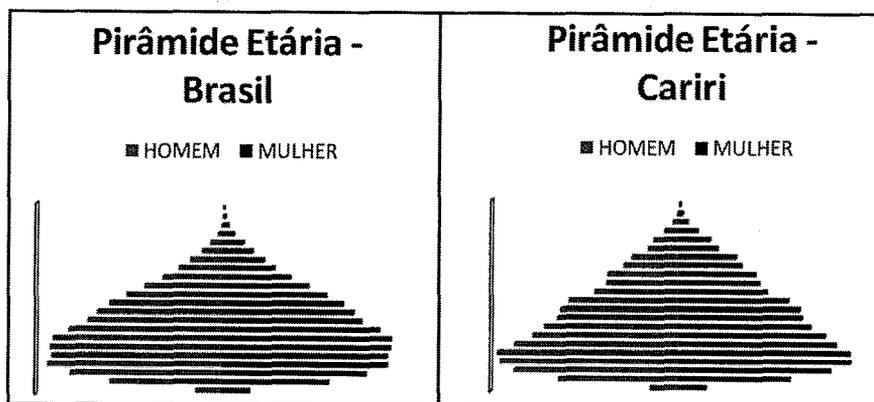
| FAIXA ETÁRIA | BRASIL | | | | CARIRI | | | |
|----------------|-----------|----------|----------------------|--|-----------|----------|----------------------|--|
| | MASCULINA | FEMININA | DIFERENÇA PERCENTUAL | | MASCULINA | FEMININA | DIFERENÇA PERCENTUAL | |
| menos de 1 ano | 50,81 | 49,19 | 3,19 | | 50,34 | 49,66 | 1,35 | |
| 1 a 4 anos | 50,88 | 49,12 | 3,46 | | 51,36 | 48,44 | 6,05 | |
| 5 a 9 anos | 50,93 | 49,07 | 3,65 | | 51,69 | 48,31 | 6,54 | |
| 10 a 14 anos | 50,83 | 49,17 | 3,27 | | 50,62 | 49,38 | 2,45 | |
| 15 a 19 anos | 50,37 | 49,63 | 1,47 | | 51,12 | 48,88 | 4,38 | |
| 20 a 24 anos | 50,04 | 49,96 | 0,16 | | 50,73 | 49,27 | 2,88 | |
| 25 a 29 anos | 49,47 | 50,53 | -2,14 | | 49,59 | 50,41 | -1,65 | |
| 30 a 34 anos | 49,02 | 50,98 | -4,00 | | 50,38 | 49,62 | 1,51 | |
| 35 a 39 anos | 48,72 | 51,28 | -5,25 | | 49,56 | 50,44 | -1,78 | |
| 40 a 44 anos | 48,58 | 51,42 | -5,85 | | 49,27 | 50,73 | -2,96 | |
| 45 a 49 anos | 48,10 | 51,90 | -7,90 | | 49,88 | 50,12 | -0,48 | |
| 50 a 54 anos | 47,68 | 52,32 | -9,73 | | 48,42 | 51,58 | -6,53 | |
| 55 a 59 anos | 47,15 | 52,85 | -12,09 | | 46,80 | 53,20 | -13,68 | |
| 60 a 64 anos | 46,72 | 53,28 | -14,04 | | 47,78 | 52,22 | -9,29 | |
| 65 a 69 anos | 45,94 | 54,06 | -17,68 | | 46,74 | 53,26 | -13,95 | |
| 70 a 74 anos | 44,56 | 55,44 | -24,42 | | 45,08 | 54,92 | -21,83 | |
| 75 a 79 anos | 42,54 | 57,46 | -35,07 | | 44,21 | 55,79 | -26,19 | |
| 80 a 84 anos | 40,11 | 59,89 | -49,31 | | 44,94 | 55,06 | -22,52 | |
| 85 a 89 anos | 37,92 | 62,08 | -63,71 | | 44,88 | 55,12 | -22,82 | |
| 90 a 94 anos | 35,20 | 64,8 | -84,09 | | 46,35 | 53,65 | -15,75 | |
| 95 a 99 anos | 32,06 | 67,94 | -111,92 | | 39,37 | 60,63 | -54,00 | |
| 100 ou mais | 29,9 | 70,10 | -134,45 | | 27,66 | 72,34 | -161,53 | |

Fonte: IBGE

No gráfico seguinte é possível comparar a pirâmide etária dos municípios brasileiros com os do Cariri. No início da base estão as crianças com menos de um ano e no topo as pessoas com 100 anos ou mais, conforme a ordem da tabela anterior. Na primeira pirâmide, verifica-se que nas

faixas mais altas há uma maior quantidade de pessoas, portanto maior distribuição por faixa. Já na pirâmide do Cariri, constata-se maior concentração na base, isso demonstra, em comparação com a primeira pirâmide, que a população é mais jovem.

Gráfico 2 - Pirâmide Etária da População Brasileira e do Cariri, por Sexo - 2010



Fonte: IBGE

Analisando os municípios do Cariri separadamente, sem que se desagregue por sexo, há um equilíbrio entre o número de homens e mulheres na maior parte dos municípios. Na média há 50,02% de homens e 49,98% de mulheres. O município que possui a menor proporção de homens chega a 48,57% e o maior a 52%. Em relação às mulheres, o que possui menos chega a 48%, já o que possui mais atinge 51,43% (Tabela 9).

Tabela 9 - Residentes por sexo - 2010

| MUNICÍPIO | RESIDENTES | | | | |
|----------------------------|------------|-------|-------|--------|-------|
| | TOTAL | SEXO | | | |
| | | HOMEM | | MULHER | |
| | N | N | % | N | % |
| Alcantil | 5239 | 2624 | 50,09 | 2615 | 49,91 |
| Amparo | 2088 | 1047 | 50,14 | 1041 | 49,86 |
| Assunção | 3522 | 1779 | 50,51 | 1743 | 49,49 |
| Barra de Santana | 8206 | 4147 | 50,54 | 4059 | 49,46 |
| Barra de São Miguel | 5611 | 2918 | 52,00 | 2693 | 48,00 |
| Boqueirão | 16888 | 8323 | 49,28 | 8565 | 50,72 |
| Cabaceiras | 5035 | 2493 | 49,51 | 2542 | 50,49 |
| Camalaú | 5749 | 2840 | 49,40 | 2909 | 50,60 |
| Caraúbas | 3899 | 1972 | 50,58 | 1927 | 49,42 |
| Caturité | 4543 | 2300 | 50,63 | 2243 | 49,37 |
| Congo | 4687 | 2378 | 50,74 | 2309 | 49,26 |
| Coxixola | 1771 | 916 | 51,72 | 855 | 48,28 |
| Gurjão | 3159 | 1550 | 49,07 | 1609 | 50,93 |
| Livramento | 7164 | 3524 | 49,19 | 3640 | 50,81 |
| Monteiro | 30852 | 14985 | 48,57 | 15867 | 51,43 |
| Ouro Velho | 2928 | 1470 | 50,20 | 1458 | 49,80 |
| Parari | 1256 | 621 | 49,44 | 635 | 50,56 |
| Prata | 3854 | 1926 | 49,97 | 1928 | 50,03 |
| Riacho de Santo Antônio | 1722 | 871 | 50,58 | 851 | 49,42 |
| Santo André | 2638 | 1337 | 50,68 | 1301 | 49,32 |
| São Domingos do Cariri | 2420 | 1212 | 50,08 | 1208 | 49,92 |
| São João do Cariri | 4344 | 2120 | 48,80 | 2224 | 51,20 |
| São João do Tigre | 4396 | 2247 | 51,11 | 2149 | 48,89 |
| São José dos Cordeiros | 3985 | 1982 | 49,74 | 2003 | 50,26 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 3235 | 1616 | 49,95 | 1619 | 50,05 |
| Serra Branca | 12973 | 6334 | 48,82 | 6639 | 51,18 |
| Sumé | 16060 | 7927 | 49,36 | 8133 | 50,64 |
| Taperoá | 14936 | 7346 | 49,18 | 7590 | 50,82 |
| Zabelê | 2075 | 1051 | 50,65 | 1024 | 49,35 |

Fonte: IBGE

5 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS DOMICÍLIOS

Em 2010 o IBGE recenseou no Cariri 74.141 domicílios, dos quais, a maioria se localiza na parte ocidental da região. A média de moradores por município, na região, não destoa das outras unidades geográficas. Por outro lado, há diferenças no tocante à densidade demográfica. Os municí-

prios brasileiros apresentam 108,02 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto o Cariri possui menos de um quinto deste valor (Tabela 10). Os municípios do estado da Paraíba apresentam taxa também muito superior a do Cariri, o que demonstra que a região é pouco populosa.

Tabela 10 - Média de Moradores e Densidade Demográfica - 2010

| | MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO | DENSIDADE MÉDIA DEMOGRÁFICA (HAB/KM ²) |
|------------------|-------------------------------------|---|
| BRASIL | 3,39 | 108,2 |
| NORDESTE | 3,65 | 89,94 |
| PB | 3,52 | 98,91 |
| PORTE | 3,48 | 20,84 |
| CARIRI | 3,27 | 17,29 |
| CARIRI OCIDENTAL | 3,19 | 17,23 |
| CARIRI ORIENTAL | 3,38 | 17,39 |

Fonte: IBGE

Por outro lado há diferenças importantes referentes à quantidade de municípios com domicílio recenseados não ocupados. Estes, no Cariri, superam os 23%, representando uma diferença em relação aos municípios do estado da Paraíba superior a 35%, ou seja, na região há aproximadamente um terço a mais de domicílios não ocupados em comparação com os municípios do Estado. Se comparado o grupo de municípios semelhantes, esta diferença gira em torno de 10% (Tabela 11).

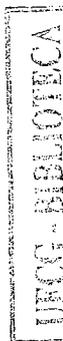


Tabela 11 - Domicílios e Densidade Demográfica - 2010¹

| UNIDADE GEOGRÁFICA | DOMICÍLIO RECENSEADOS | DOMICÍLIO RECENSEADOS NÃO OCUPADOS | % |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------------|-------|
| | N | N | |
| BRASIL | 67.569.688 | 10.031.049 | 14,85 |
| NORDESTE | 17.886.603 | 2.904.513 | 16,24 |
| PB | 1.304.397 | 220.446 | 16,90 |
| PORTE | 3.287.310 | 695.116 | 21,15 |
| CARIRI | 74.141 | 17.237 | 23,25 |
| CARIRI OCIDENTAL | 49.990 | 11.884 | 23,77 |
| CARIRI ORIENTAL | 24.151 | 5.353 | 22,16 |

Fonte: IBGE

Na tabela 12 constam as variáveis acima distribuídas por municípios. Da mesma forma que há grande variabilidade entre os mesmos quando se analisa o tamanho populacional, ocorre algo semelhante quanto ao número de domicílios, o que já era de se esperar. O mesmo ocorre em relação à densidade demográfica, pois há municípios com taxa de 5,39 (São João do Tigre) e outros com 45,40 (Boqueirão). Oito municípios não ultrapassam a barreira de 10 habitantes por quilômetro quadrado.

Tabela 12 - Domicílios, Médias de Moradores, Área e Densidade - Municípios - 2010

| MUNICÍPIO | DOMICÍLIO RECENSEADOS | MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO | ÁREA MÉDIA DAS UNIDADES TERRITORIAIS (KM ²) | DENSIDADE MÉDIA DEMOGRÁFICA (HAB/KM ²) |
|---------------------|-----------------------|----------------------------------|---|--|
| Alcañil | 2090 | 3,34 | 305,39 | 17,16 |
| Amparo | 933 | 3,28 | 121,98 | 17,12 |
| Assunção | 1271 | 3,37 | 126,43 | 27,86 |
| Barra de Santana | 3192 | 3,38 | 376,91 | 21,77 |
| Barra de São Miguel | 2246 | 3,43 | 595,21 | 9,43 |
| Boqueirão | 5653 | 3,47 | 371,98 | 45,4 |

¹ Para o IBGE "Domicílio: é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal; Domicílio particular permanente ocupado é o domicílio particular permanente que, na data de referência, estava ocupado por moradores e no qual foi realizada a entrevista; Domicílio coletivo: é uma instituição ou estabelecimento onde a relação entre as pessoas que nele se encontravam, moradoras ou não, na data de referência, era restrita a normas de subordinação administrativa" (2010, p.19).

| | | | | |
|----------------------------|-------|------|--------|-------|
| Cabaceiras | 1960 | 3,35 | 452,92 | 11,12 |
| Camalaú | 2641 | 3,09 | 543,69 | 10,57 |
| Caraúbas | 1825 | 3,26 | 497,20 | 7,84 |
| Caturité | 1561 | 3,42 | 118,08 | 38,47 |
| Congo | 2084 | 3,17 | 533,47 | 14,06 |
| Coxixola | 824 | 3,01 | 169,88 | 10,43 |
| Gurjão | 1168 | 3,35 | 343,20 | 9,2 |
| Livramento | 2727 | 3,49 | 260,22 | 27,53 |
| Monteiro | 12284 | 3,15 | 986,35 | 31,28 |
| Ouro Velho | 1213 | 3,11 | 129,40 | 22,63 |
| Parari | 540 | 3,12 | 128,48 | 9,78 |
| Prata | 1443 | 3,33 | 192,01 | 20,07 |
| Riacho de Santo Antônio | 569 | 3,59 | 91,32 | 18,86 |
| Santo André | 1101 | 3,31 | 225,17 | 11,72 |
| São Domingos do Cariri | 937 | 3,38 | 218,80 | 11,06 |
| São João do Cariri | 1849 | 3,3 | 653,60 | 6,65 |
| São João do Tigre | 2184 | 3,04 | 816,11 | 5,39 |
| São José dos Cordeiros | 1805 | 3,16 | 417,74 | 9,54 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 1410 | 3,09 | 460,57 | 7,02 |
| Serra Branca | 5385 | 3,15 | 686,91 | 18,89 |
| Sumé | 6596 | 3,01 | 838,07 | 19,16 |
| Taperoá | 5781 | 3,51 | 662,90 | 22,53 |
| Zabelê | 869 | 3,08 | 109,39 | 18,97 |

Fonte: IBGE

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os gestores da região do Cariri, ao elaborar suas políticas, em âmbito municipal, deverão levar em consideração algumas alterações populacionais importantes que tem sofrido a região, bem como características que lhe são peculiares em comparação com outras unidades geográficas. Se entre 1991 e 2000 o crescimento populacional se mostrou incipiente, na década seguinte a elevação do número de habitantes apresentou-se bastante robusta, o que significa maior contingente populacional e conseqüentemente redimensionamento das demandas a serem atendidas, visto que há municípios em que o número chegou a crescer um terço.

Na maior parte dos municípios, sobretudo no Cariri Ocidental, a maioria da população tem se concentrado na zona urbana. Em princípio, do ponto de vista da prestação de serviços públicos, esse fenômeno é interessante, visto que em populações que se encontram aglutinadas o custo de

transação para o atendimento de demandas é inferior quando se compara aos gastos para atender populações distribuídas difusamente. Destaque-se o fato de que em dez municípios da região a taxa de urbanização é superior à média nacional.

Por outro lado, a concentração populacional pode produzir externalidades negativas, sobretudo em municípios onde as políticas não são redimensionadas para novas realidades populacionais, e produz condições de vida precárias. Isto provoca o surgimento de problemas sociais clássicos, tais como más condições de habitação e os problemas de saúde e, associado a isso baixos índices educacionais, violência, aumento do número de furtos e roubos, o que, no limite, condena estas populações a viverem com elevados graus de dificuldades.

Os gestores do Cariri, além de passarem a administrar municípios mais populosos e urbanizados, têm de se preparar para lidar com o envelhecimento populacional que está ocorrendo, apesar de este ser inferior a outras regiões do Brasil. O número de crianças e jovens de até 19 anos tem diminuído, o que sugere uma tendência de mudanças na pirâmide etária. A população economicamente ativa está aumentando, o que aponta para necessidades de políticas que criem postos de trabalhos e garantia de renda. Ao mesmo tempo, uma população mais velha demandará maior esforço da gestão pública para enfrentar desafios na área de saúde, visto que, quanto mais envelhecida é uma população, maiores serão os problemas de saúde apresentados.

Os desafios, portanto, para os municípios do Cariri não são triviais, logo se faz urgente a qualificação da gestão pública municipal que busque plenas condições de se pen-

sar a região e desenhar políticas públicas que sejam eficientes na provisão de serviços públicos e infraestrutura básica.

Deve-se observar que, ao município, cabe a função de gerenciar a maior parte das políticas de âmbito local, mas com auxílio financeiro e técnico do governo estadual e da União. Estes possuem um conjunto razoável de projetos orientados para auxiliar os municípios a enfrentarem seus desafios, e devem ser utilizados.

REFERÊNCIAS

CAMARANO, A. A. **Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 858).

MONTE-MÓR, R. L. de M. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, jan. 2006. (Texto para discussão, 281).

WALDVOGEL, Bernadette Cunha et al. **Projeção da população paulista como instrumento de planejamento**. São Paulo: Perspectiva. São Paulo, v. 17, n. 3-4, Dec. 2003.

WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, J. A.. **O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 23, n. 1, jun. 2006.

Desigualdades Regionais e Políticas de Renda: Uma Abordagem Exploratória do Federalismo Cooperativo Brasileiro¹

Ítalo Fittipaldi

1 INTRODUÇÃO

A descentralização de políticas públicas aos entes subnacionais, sem coordenação efetiva do governo central, fortalece a tendência à desigualdade econômica observada em países detentores de fortes assimetrias regionais no nível de renda (*cf.* MYRDAL, 1968, ARRETICHE, 2010). O poder das regiões mais abastadas de captar investimentos privados, dada a significativa dimensão pré-existente de seu mercado interno, ao possibilitar taxas de retorno mais elevadas para as inversões de capital, concentra a geração de emprego e renda em determinadas localidades, em detrimento de uma maior descentralização espacial da riqueza.

Por seu turno, as restrições à dinamização da economia local inviabilizam a capacidade fiscal dos entes

¹ Sou grato a Saulo Souza pelos seus comentários a uma versão preliminar deste trabalho, que muito contribuíram para torná-lo mais inteligível. Entretanto, os possíveis erros e falhas remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

subnacionais de regiões periféricas, pois seu baixo nível de renda não produz receita tributária suficiente para fazer frente à oferta expandida de políticas públicas sob um federalismo fiscal dotado de forte descentralização. A operação livre das forças de mercado – *i.e.* a inexistência da ação coordenadora do governo central no tocante à distribuição espacial da riqueza – funciona no sentido da consolidação das desigualdades regionais e manutenção do ciclo vicioso da pobreza nas localidades subdesenvolvidas.

Nos últimos anos o federalismo brasileiro apresentou certo movimento de reconcentração do processo de implementação de políticas públicas, com o governo central, visando fortalecer a natureza cooperativa do arranjo federativo do país, com vistas, dentre outras coisas, à manutenção da estabilização macroeconômica e redução das assimetrias regionais (*cf.* ALMEIDA, 2005). Para tanto, consolidou os mecanismos de transferências de recursos financeiros para robustecer a receita tributária dos entes subnacionais e centralizou e expandiu a cobertura de programas de transferência direta de renda no Programa Bolsa Família (PBF), objetivando, mediante redistribuição da renda pessoal nos municípios, impulsionar as economias periféricas da federação. Tratou-se de uma opção pelo “crescimento pró-pobre” (*cf.* KAKUANI, NERI e SON, 2006).

Diante dos esforços de decantação de um “federalismo cooperativo”, questiona-se, como se comportou a geração de riqueza nos municípios do país nos últimos anos? Qual a capacidade fiscal (tributária) das cidades brasileiras, em particular, as paraibanas? Ou, ainda, qual o perfil da distribuição espacial da cobertura do PBF?

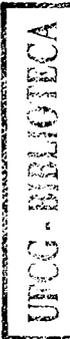
Para tentar responder a essas perguntas este trabalho consistiu em uma análise do perfil temporal do ní-

vel de riqueza dos municípios a partir de quatro dimensões de agregação espacial, a saber: nacional, regional, estadual, e sub-regional. Foram considerados indicadores selecionados de desempenho econômico de aglomerados humanos, com corte longitudinal entre os anos de 2002 e 2009, objetivando uma análise em perspectiva comparada². Buscou-se mapear a trajetória do estoque de riqueza municipal e o comportamento temporal da distribuição da riqueza intermunicipal, como indicadores de desempenho econômico e confluência de renda entre as cidades, utilizando-se, respectivamente, o produto interno bruto (PIB) e a renda *per capita* como variáveis referenciadas para esta análise.

Ademais, para identificar a capacidade fiscal das cidades recorreu-se à receita tributária municipal como proporção do PIB, admitida como vetor de referência do poder de tributação por parte dos governos locais e *proxy* para identificar a capacidade de provimento de serviços públicos pelos governos municipais advindos de recursos próprios. Por sua vez, examinou-se a evolução temporal do PBF nos municípios, sob os vetores do quantitativo de famílias atendidas pelo programa e os valores que lhes foram destinados no período, com vistas à mensuração da dimensão de cobertura dessa política de transferência direta de renda.

Os valores monetários apresentados, quando necessário, estão todos em moeda constante do ano de 2010, evitando-se assim desvios analíticos originados de possíveis efeitos inflacionários sobre os indicadores objeto de

² Os indicadores analisados neste capítulo originam-se de fonte secundária dos dados brutos, obtidos a partir de relatórios do IBGE, IPEADATA, Ministério do Desenvolvimento Social, disponibilizados em seus respectivos portais.



análise. Utilizou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a atualização monetária realizada.

Destarte, chama-se a atenção do leitor que foge ao escopo deste trabalho a elaboração de análises inferenciais, o estabelecimento de relações de causalidades, e/ou a identificação de nexos causais derivados dos indicadores utilizados neste estudo. Este capítulo está dividido em três seções: a primeira apresenta uma descrição do comportamento do PIB dos municípios no tempo e analisa as desigualdades de renda *per capita* intermunicipal. Já a segunda mapeia a capacidade fiscal dos municípios, destacando a participação relativa da receita tributária no PIB municipal entre os diferentes níveis de produto agregado das cidades, com vistas à mensuração do *poder de tributação* do município. A terceira seção debruça-se sobre o padrão de distribuição espacial do PBF; a quarta e última apresenta as considerações finais do trabalho em tela.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS E CONVERGÊNCIA DE RENDA

Os grandes números de prosperidade econômica de espaços geográficos podem ser analisados considerando algumas variáveis que, ao menos em linhas gerais, refletem a evolução do estoque de riqueza dessas localidades e a geração de renda monetária para seus habitantes. Destarte, utiliza-se aqui como *proxy* para mensurar o estoque de riqueza municipal, o produto interno bruto (PIB) das cidades, por nível de localização espacial. Este procedimento objetiva mapear a evolução da dinâmica econômica dos municípios em diferentes níveis de distribuição espacial das economias locais. Na análise dos dados optou-se por

destacar a variação do indicador de estoque de riqueza municipal (*i.e.* PIB) ano a ano e em termos acumulados, com vistas a evidenciar o real padrão evolutivo desta variável. Já para a identificação da confluência de renda entre diversos municípios decidiu-se pela utilização da renda *per capita* dos residentes nas localidades em foco como medida de aproximação da tendência de homogeneização econômica dos municípios (*cf.* LUCAS, 1988)³.

Além disso, a viabilidade fiscal do poder público local, um importante parâmetro do potencial de provisão de bens coletivos para os municípios, pode ser mensurado mediante a capacidade de extração de tributos por parte dos governos municipais. Este indicador, em boa medida, reflete o potencial de provisão de serviços públicos locais, pois a oferta de políticas públicas pelas cidades está diretamente relacionada à magnitude da receita tributária do município. Tanto o indicador de capacidade fiscal das cidades, como o PIB municipal, e a renda *per capita* da população residente, são analisados com corte longitudinal que abarca os anos de 2002 a 2008.

³ Embora a utilização do PIB e da renda *per capita* como indicadores de desenvolvimento econômico encontrar longa tradição na literatura, pesquisadores da área da Economia do Bem-Estar criticam sua utilização por entender que esses indicadores refletem apenas o comportamento da renda monetária, negligenciando indicadores mais específicos para a mensuração do desenvolvimento como qualidade de vida e educação formal da população (*cf.* RAVALLION, 1994; SEN, 1992 [2001]). Todavia, estudos na área de Economia Regional, também denominada de Economia Espacial, ainda reconhecem a validade da utilização do PIB e da renda *per capita* como indicadores adequados para a análise da distribuição espacial da riqueza (*cf.* FUJITA, KRUGMAN e VENABLES, 1999 [2002]; SIMÕES, 2005).

2.1 A GERAÇÃO DE RIQUEZA

Analisando a variação do PIB real ano a ano verificou-se percentuais de crescimento bem significativos para todos os municípios, independente de sua localização geográfica (cf. Tabela 1.2). A única exceção da série histórica ficou por conta dos municípios da Paraíba que, em 2003, registraram uma redução de 1,4%. Porém, o dado a se destacar foi o expressivo crescimento do PIB das cidades do Cariri paraibano, com taxas de crescimento, a partir do ano de 2005, superiores aos percentuais apresentados pela agregação dos municípios brasileiros, nordestinos e paraibanos. Assim, a participação relativa do produto dos municípios localizados no Cariri, ao menos no intervalo de tempo aqui analisado, apresentou um crescimento que possibilitou àquelas cidades maior peso econômico frente aos demais municípios.

Quando se analisa o comportamento da média real do PIB dos municípios, em termos de índice de *quantum* - com base no ano de 2002 -, a análise não sofre grandes alterações. Os municípios da região Nordeste em termos agregados registraram variações positivas no PIB muito próximas daquelas observadas para os municípios brasileiros, não permitindo afirmar que as cidades da região aumentaram seu peso relativo frente às demais cidades. Os dados da Tabela 1.2 ratificam a expressiva acumulação de riqueza agregada (PIB) dos municípios do Cariri no ano de 2008, em relação ao nível produto exibido por essas localidades em 2002. Enquanto a totalidade das cidades brasileiras, nordestinas, e paraibanas, registrou expansões de 44,7%; 46,3%; e 45,7%, respectivamente, em igual período de comparação, as cidades do Cariri exibiram uma expansão

de 57,6% comparando-se o ano de 2008 com o ano de 2002, numa curva linear ascendente.

De fato, à exceção da Paraíba, os municípios das demais localidades exibiram curvas lineares ascendentes ao longo de toda a série histórica, com o resultado do crescimento real médio do PIB registrando patamares muito próximos (*cf.* Gráfico 1.1). Isto reflete a consistência do crescimento econômico observado ao longo do período em tela e como o mesmo se distribuiu entre as cidades.

Tabela 1.1 - Variação Real do PIB Municipal por Localização Espacial (em %)

| Ano | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri |
|------|--------|----------|---------|--------|
| 2003 | 5,2, | 3,6 | 4,2 | 4,9 |
| 2004 | 6,1 | 5,8 | -1,4 | 2,0 |
| 2005 | 4,6 | 7,4 | 6,2 | 7,2 |
| 2006 | 7,0 | 7,5 | n.d. | 13,0 |
| 2007 | 7,5 | 7,0 | 6,5 | 10,0 |
| 2008 | 7,6 | 7,9 | 9,3 | 10,5 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE. Nota: n.d. = não disponível.

Tabela 1.2 - Índice Real da Evolução Média do PIB Municipal (Base 2002= 100,0)

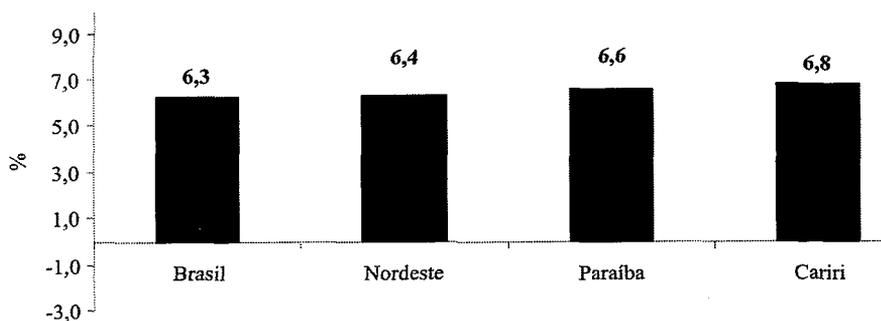
| Ano | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri |
|------|--------|----------|---------|--------|
| 2002 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2003 | 105,2 | 103,6 | 104,2 | 104,9 |
| 2004 | 111,7 | 109,6 | 102,7 | 107,0 |
| 2005 | 116,9 | 117,8 | 109,1 | 114,7 |
| 2006 | 125,1 | 126,7 | n.d. | 129,7 |
| 2007 | 134,5 | 135,6 | 133,3 | 142,7 |
| 2008 | 144,7 | 146,3 | 145,7 | 157,6 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE. Nota: n.d. = não disponível.

O padrão quase simétrico da geração de riqueza municipal nas diferentes regiões geográficas exibe a homogeneidade da distribuição do crescimento econômico no país.

Porém, a distribuição quase que equânime do crescimento do PIB não produz, *per se*, redução das desigualdades regionais, pois o crescimento da riqueza deu-se apenas em termos absolutos e não relativos. Ou seja, a similitude das taxas de expansão do produto quase que manteve as posições relativas das economias locais, evitando uma diminuição expressiva das assimetrias federativas brasileira, ao menos no nível municipal.

Gráfico 1.1 - Taxa Média (Geométrica) Real de Variação Percentual do PIB Municipal por Localização Espacial (2002-2008)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE. Nota: A taxa média real de variação do PIB dos municípios da Paraíba refere-se à média aritmética, pois a série histórica para os municípios do estado apresentou oscilação negativa no ano de 2004, inviabilizando a obtenção da média geométrica para o período. Apenas para efeito de comparação manteve-se no gráfico a referida taxa de variação, mesmo obtida com metodologia diferente das demais. Acredita-se que o diferencial metodológico não comprometeu substancialmente a análise comparada.

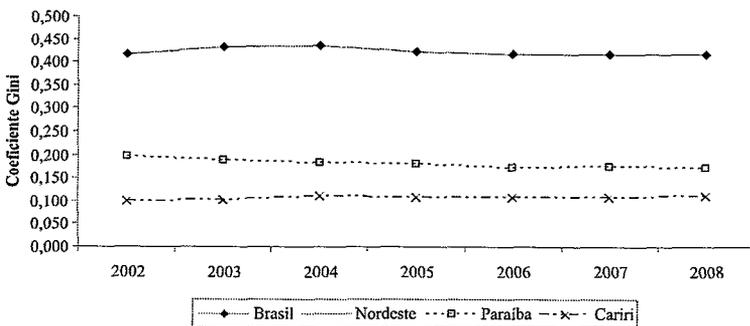
2.2 A DESIGUALDADE DE RENDA INTERMUNICIPAL

O crescimento do produto agregado no período de 2002 a 2008 apresentou um padrão de congruência significativo, com taxas médias de expansão muito próximas nos diver-

sos municípios, para além da distribuição espacial das cidades. Essa homogeneidade reflete, em certa medida, o acompanhamento pelos municípios mais periféricos da trajetória expansionista da riqueza observada nas cidades brasileiras, com efeitos diretos sobre a definição do padrão de desigualdade de renda entre os municípios.

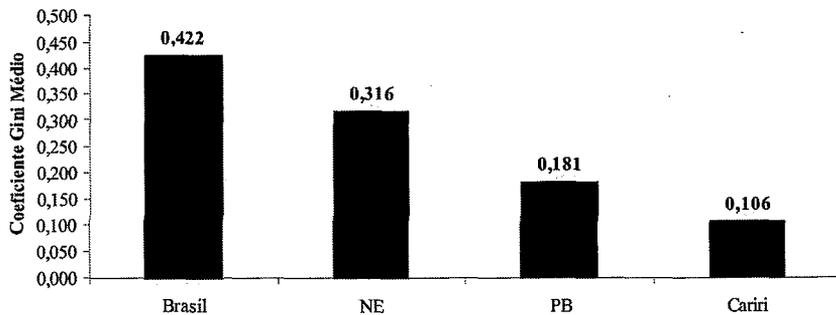
A padronização observada nas taxas de crescimento e refletida no nível de bem-estar social entre as populações residentes, entretanto, não produziu discrepâncias na renda *per capita* quando analisada em perspectiva comparada entre as cidades. Adotando como medida de desigualdade o coeficiente Gini para a análise do comportamento da renda *per capita* entre as cidades brasileiras nos diferentes níveis de agregação espacial, e observando sua evolução ao longo da série histórica, percebe-se a inexistência de variações significativas no tempo (*cf.* Gráfico 1.2). Os quatro níveis de distribuição geográfica dos municípios exibiram curvas paralelas entre si, indicando que o padrão de desigualdade de renda entre as cidades localizadas em uma mesma região geográfica não sofreu alterações significativas.

Gráfico 1.2 - Evolução da Desigualdade da Renda per capita Intermunicipal por Localização Espacial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE.

Gráfico 1.3 - Média do Coeficiente Gini de Desigualdade da Renda per capita Intermunicipal por Localização Espacial (2002-2008)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE.

Ademais, a proximidade na renda *per capita* entre os residentes dos municípios da dimensão espacial da Paraíba e da região do Cariri exibe níveis de bem-estar semelhante, àqueles observados entre a dimensão Paraíba e a dimensão geográfica do Nordeste⁴ (*cf.* Gráfico 1.3). A média do coeficiente Gini para o período em análise é de 0,181 nos municípios paraibanos e de 0,106 nas cidades da região do Cariri. Isto representa, no caso do conjunto das cidades da Paraíba, uma desigualdade de renda *per capita*, em média, 2,3 vezes menor que a de todos os municípios brasileiros, e 1,8 vezes abaixo da desigualdade observada para todos os municípios do Nordeste. Por seu turno, as cidades do Cariri apresentam uma desigualdade média de renda 4 vezes menor que a observada entre todos os municípios do país e 3 vezes inferior às cidades nordestinas como um

⁴ Lembra-se ao leitor que não se está utilizando aqui a renda como remuneração proveniente, exclusivamente do trabalho, mas o conceito mais amplo de renda per capita, ou seja, a razão entre o PIB do município e sua população residente.

todo. A desigualdade entre as cidades do Cariri, comparada com a desigualdade da renda *per capita* observada entre os municípios paraibanos em seu conjunto, é 1,7 vezes inferior naquela sub-região do estado, reproduzindo o diferencial de assimetria apresentado entre a renda *per capita* dos municípios paraibanos em relação à totalidade das cidades nordestinas. Ou seja, reproduz-se no espaço geográfico paraibano a diferença de desigualdade média entre as cidades deste estado em seu conjunto e os demais municípios do Nordeste.

O baixo padrão de desigualdade exibidos pelos municípios paraibanos e os da região do Cariri, entretanto, necessita ser analisado com atenção. A observância de uma baixa desigualdade de renda *per capita* não implica um padrão mais elevado de bem-estar social, haja vista que o coeficiente Gini mensura o diferencial entre as rendas. Assim, se a renda *per capita* da população residente é baixa para todos os habitantes daqueles municípios, a medida de desigualdade também será baixa, pois todos exibem uma qualidade de vida homogênea, porém de padrão inferior.

De fato, com taxas de crescimento acima das observadas para todos os municípios do país e da região Nordeste, as cidades localizadas na Paraíba e no Cariri aumentaram, em termos marginais, sua participação relativa no produto interno bruto brasileiro e regional. Todavia, a magnitude dessa expansão não foi suficiente para a superação do nível de subdesenvolvimento dessas localidades. A ausência de elevações mais significativas, porém temporárias, no coeficiente Gini ao longo da série histórica de regiões periféricas, aponta para a inexistência de dinâmicas diferenciadas de funcionamento das economias dos municípios localizados naquelas dimensões espaciais, indicando a falta de

estratégias de desenvolvimento local. A economia daquelas cidades apresenta crescimento, porém, nenhum município, em particular, destaca-se economicamente ante os demais em sua dimensão espacial como resultado do aproveitamento de uma "onda expansionista" da atividade econômica nacional e regional.

3 CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS

O movimento de fragmentação da oferta de políticas entre os entes federados e o conseguinte financiamento descentralizado dos serviços públicos trouxeram a capacidade de tributação das cidades para o centro do debate acerca da dinâmica municipal de provisão de bens públicos (cf. MENDES e SOUZA, 2006; CHOI *et. al*, 2010). Em geral, e no Brasil em particular, a maior atribuição repassada aos municípios para a execução de políticas veio acompanhada por um aumento expressivo no aporte de recursos para fazer frente às responsabilidades de grandes provedores de serviços à população residente.

De acordo com Afonso (2004) os municípios, apesar da existência de certo deslocamento em direção à reconcentração no federalismo brasileiro, continuam sendo os maiores beneficiados pelas transferências federais, absorvendo 4,4% do PIB. Este percentual representa quase o triplo do arrecadado pelos governos municipais e põe em questionamento a real capacidade fiscal dessas cidades, ou seja, a capacidade de arrecadação de tributos próprios⁵ por parte dos governos locais se constitui no vetor

⁵ Neste trabalho a expressão receita tributária é tratada como sinônimo de receita corrente própria do município.

de limitação da oferta de políticas públicas pelos municípios. A fragilidade para extrair tributos próprios, com vistas a fazer frente à condição de provedores de serviços públicos como educação, saúde e transporte, além da regulamentação e fiscalização da ocupação do espaço urbano, reprime a efetividade na oferta desses serviços, atrelando sua provisão quase que exclusivamente aos repasses realizados pelo governo federal (*cf.* AFONSO, *op. cit.*).

Some-se à capacidade fiscal dos municípios a existência de municipalidades com contingentes populacionais bastante reduzidos. Dos atuais 5.565 municípios do país, 23,4% (1.301) possui população de até 5.000 habitantes, o que compromete a obtenção de ganhos de escala na execução dos gastos públicos municipais e a dinamização da economia local em razão da existência de um mercado interno inexpressivo, com rebatimentos nefastos sobre a receita tributária dessas localidades. A capacidade de extrair tributos do estoque de riqueza existente em seu espaço geográfico consiste em importante mecanismo de financiamento das políticas públicas locais, e sua aferição aponta para a viabilidade econômica de um município.

Assim, uma medida de aproximação para mensurar o “poder de tributação municipal” consiste em relacionar a receita tributária local com o produto agregado (PIB) gerado pela cidade. Com isto, é possível identificar se o município expande a participação relativa de sua receita de tributos *vis-à-vis* o aumento de sua riqueza agregada. Considerando a mediana de todos os 5.565 municípios do país o percentual da receita tributária como proporção do PIB é de apenas 4,7%, ao longo dos anos de 2002 a 2008. Porém, dada a variância do nível de riqueza entre os municípios nas diferentes dimensões espaciais, consideradas neste

trabalho, a capacidade fiscal das cidades registrou um perfil temporal diferenciado, ao menos em sua magnitude.

A assimetria observada na relação receita tributária/PIB entre municípios localizados em uma mesma dimensão espacial sinaliza para diferenciações de eficiência do fisco municipal na captação de impostos sob condições de crescimento econômico. Porém, a homogeneidade na relação receita tributária/PIB em níveis muito baixos, mesmo sob condições de crescimento econômico, aponta para uma provável inviabilidade econômica de determinada região geográfica.

O percentual da receita tributária sobre o PIB apresentou um nível mais reduzido de disparidades até o ano de 2005, quando se verificou uma elevação no grau de assimetria deste indicador, com intensidades variadas para todos os espaços geográficos, exceto para os municípios da Paraíba em seu conjunto. A partir de 2006 essa dispersão registrou um decréscimo entre as cidades paraibanas, situando-se em um patamar inferior ao observado para o país e a região Nordeste como um todo. De fato, o conjunto dos municípios paraibanos apresentou uma inversão na curva do grau de assimetria a partir do início da segunda metade da década de 2000 (*cf.* Gráfico 2.1). Este fato refletiu, em certa medida, a dispersão da capacidade fiscal entre as cidades do estado que, a partir de elevações no PIB local, materializou-se em graus diferenciados de eficiência na geração da receita tributária própria.

Destaca-se também o baixíssimo grau de assimetria do poder de tributação apresentado pelas cidades localizadas no Cariri paraibano⁶. Os municípios dessa região exibiram um nível elevado de homogeneização na capacidade fiscal,

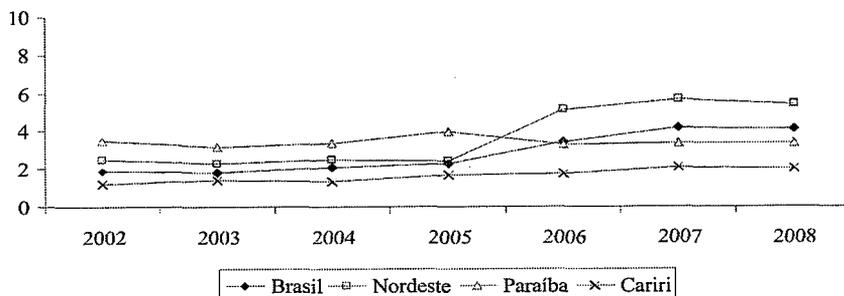
⁶ O grau de assimetria, também chamado de obliquidade da distribuição, que nos pacotes estatísticos é apresentado com a nomenclatu-

com o indicador de *obliquidade* próximo da unidade, embora, a partir de 2005, tenha ocorrido um leve aumento na disparidade deste indicador nas cidades da região. Mesmo assim, o padrão da curva não apresentou variações significativas. O crescimento do produto interno bruto dos municípios do Cariri impactou uniformemente a capacidade de geração de receita tributária própria daquelas cidades, explicando a acanhada disparidade no indicador de capacidade fiscal. Ou seja, mesmo sob movimentos de expansão do PIB, aqueles municípios não divergiram acerca do poder de tributação, o que pode ser explicado menos pela uniformidade na administração da política tributária e mais por uma provável debilidade econômica estrutural daquelas cidades. A dependência da transferência de recursos dos demais entes federados, em especial da União, para financiar a oferta de políticas públicas parece ser a única forma efetiva de prover serviços públicos naquelas localidades.

Por seu turno, a evolução da assimetria do percentual da receita tributária sobre o PIB para o conjunto das cidades nordestinas reproduziu o ocorrido para os municípios do Brasil como um todo, ou seja, uma acentuada alteração na tendência a partir do ano de 2005. Não por acaso, isto ocorreu a partir da metade da série histórica aqui analisada, quando foram observadas taxas expressivas de crescimento do PIB. Tal conexão reflete a natureza pró-cíclica da receita tributária em relação às expansões no produto.

ra de skewness, aponta para a discrepância dos dados. Assim, quando a skewness (grau de assimetria) é diferente de zero indica a existência de assimetrias na distribuição, na razão direta do valor observado por esta estatística.

Gráfico 2.1 - Comparativo da Evolução do Grau de Assimetria do % da Receita Tributária sobre o PIB dos Municípios por Dimensão Espacial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE.

Tabela 2.1 - Mediana da Distribuição da Participação Relativa da Receita Tributária no PIB dos Municípios por Dimensão Espacial - 2002 a 2008 (em%)

| Percentis | Localização dos Municípios | | | |
|-----------|----------------------------|----------|---------|--------|
| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri |
| 0.10 | 2,2 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| 0.25 | 3,1 | 2,5 | 2,0 | 2,0 |
| 0.50 | 4,7 | 3,5 | 2,5 | 2,4 |
| 0.75 | 7,4 | 5,1 | 3,6 | 3,1 |
| 0.90 | 10,8 | 8,4 | 5,9 | 4,5 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do IBGE.

A partir de 2005 novos patamares de assimetria foram consolidados para os quatro níveis de espaço geográfico, porém, no agregado dos municípios nordestinos a oscilação foi bem mais acentuada. O marco temporal coincidiu com o acirramento da expansão econômica, refletindo, em certa medida, o fato de que alguns municípios de uma mesma dimensão geográfica aproveitaram o crescimento da riqueza agregada local para o fortalecimento dos cofres públicos.

O incremento fiscal dos municípios, derivado do crescimento do PIB, a capacidade fiscal das cidades da Paraíba e daquelas localizadas no Cariri paraibano exibiu um padrão temporal na relação receita tributária/PIB (RT/PIB) que obedeceu ao observado no Brasil e no Nordeste, porém, com magnitudes bem mais modestas. Considerando a mediana da distribuição da relação RT/PIB nas quatro dimensões espaciais no período 2002 a 2008, e segmentado pelos percentis da referida distribuição de dados, percebe-se intensidades diferenciadas entre os espaços geográficos. A receita tributária como proporção do PIB eleva-se em 4,9 vezes entre o primeiro percentil (0.10) e o quinto percentil (0.90), no Brasil e no Nordeste, passando, respectivamente, de 2,2% para 10,8% e de 1,7% para 8,4%. Já nos municípios da Paraíba e da região do Cariri a capacidade fiscal apresentou magnitudes de crescimento de 3,5 e 2,5 vezes, respectivamente, quando se reproduz a análise entre o primeiro e o quinto percentil da distribuição (*cf.* Tabela 2.1). Como o crescimento do PIB registrou taxas equivalentes em todos os municípios, para além de sua localização espacial, o diferencial da capacidade fiscal entre as cidades de diferentes espaços geográficos parece decorrer da homogeneidade estrutural da economia dos municípios e das fragilidades gerenciais na política tributária local.

4 TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL?

Os gastos públicos, em particular as despesas federais com transferência direta de renda, são suficientes para conduzir regiões periféricas a um crescimento econômico mais

acelerado? Esta pergunta consiste em um questionamento velado à tradição da abordagem analítica neoclássica de auto-equilíbrio dos mercados em padrões de otimização no emprego dos recursos. A existência de regiões subdesenvolvidas em meio a regiões de alto padrão de desenvolvimento, compartilhando o mesmo espaço nacional, inviabiliza as análises ancoradas no princípio do equilíbrio natural e ótimo das forças de mercado, pois nada é mais ineficiente que a não utilização de recursos disponíveis – e.g. mão-de-obra - para o esforço produtivo. Ademais, a incapacidade de aumento do bem-estar social em espaços geográficos caracterizado por constrangedores índices de pobreza, mediante a ação livre dos mercados auto-regulados, vai de encontro ao princípio norteador da não-intervenção estatal nesses mercados, revelando sua inadequação analítica.

A descentralização de políticas públicas em ambientes econômicos marcados por fortes assimetrias de renda entre suas regiões constitutivas conduz ao acirramento das diferenças espaciais no nível de produto, mediante a dinâmica do princípio da *causação circular e acumulativa*. A interdependência existente entre o baixo nível de renda (mercado interno reduzido) de uma região e a decisão de investimentos privados, sob o prisma da taxa de retorno das inversões de capital, produz, mutuamente, causa e efeito da manutenção do atraso econômico. É esta associação mútua (*circular*) entre fatores causadores e conseqüências, funcionando em uma dinâmica acumulativa, que Gunnar Myrdal (1968) identificou como mecanismo causal da reprodução, e aprofundamento, do subdesenvolvimento regional. A ausência de políticas públicas para mitigar esta dinâmica acirra as assimetrias de renda inter-regionais, pois “o processo acumulativo, quando não *controlado* [grifo

nosso], promoverá desigualdades crescentes” (cf. MYRDAL, *op. cit.*: p. 33).

A espiral descendente da renda que abarcam determinadas regiões (*causação circular e acumulativa regressiva*) necessita da intervenção estatal para superação da pobreza. Assim, um dos instrumentos recorrente do federalismo cooperativo é a transferência por parte do governo central para os entes subnacionais, sob a ótica da redução das assimetrias econômicas. Ao executar transferência direta de renda para a população mais pobre a União adiciona os processos de mitigação da causação circular e acumulada regressiva existentes nas regiões mais atrasadas economicamente.

Diante do perfil do federalismo brasileiro que, de maneira especial, materializa-se, dentre outras coisas, na ação coordenada na execução de algumas políticas públicas (cf. ARRETICHE, 2010), buscou-se, em linhas gerais e descritivas, mapear o perfil da distribuição do Programa Bolsa Família (PBF) entre os municípios, nos quatro níveis de agregação espacial. Este mapeamento territorial do PBF visou identificar indícios, na execução daquele programa governamental, de políticas de promoção do crescimento econômico acelerado em regiões de agudo atraso econômico.

Tabela 3.1 - Número de Famílias Cobertas por Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil

| Ano | Programa Bolsa Família | Outros Programas |
|------|------------------------|------------------|
| 2004 | 6.571.839 | 3.204.193 |
| 2005 | 8.700.445 | 1.891.616 |
| 2006 | 10.965.810 | 71.091 |
| 2007 | 11.043.076 | 28.282 |
| 2008 | 10.557.996 | 14.867 |

Fonte: Soares e Sátyro (2009). Nota: Os números acima não incluem valores bloqueados e suspensos.

Analisando os programas de transferência direta de renda do governo federal, em termos do quantitativo do número de famílias atendidas (*cf.* Tabela 3.1) verificou-se que o PBF apresentou um crescimento de 60,7% no ano de 2009 em relação a 2004, significando uma expansão anual média de 12,1%. Por outro lado, os demais programas de transferência direta apresentaram uma redução anual média de 20% em igual período. Isto representou a transformação do PBF no principal instrumento de políticas de renda mínima executado pelo governo central na segunda metade da atual década. Portanto, a identificação da distribuição espacial da cobertura deste programa é um importante mecanismo de aferição da existência de um federalismo cooperativo brasileiro com vistas à redução das disparidades espaciais da renda.

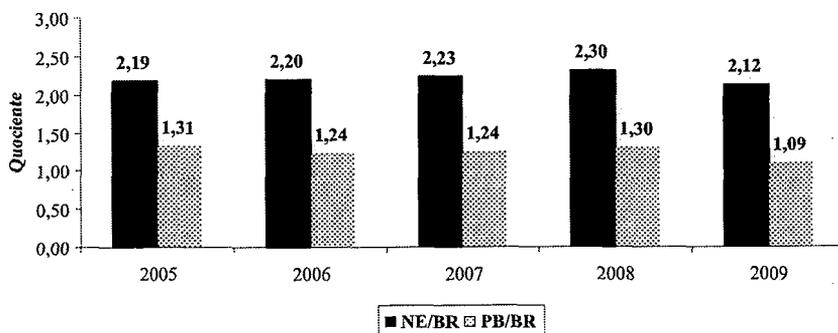
A concentração do número de famílias assistidas pelo PBF em regiões da periferia econômica do país se constituiu em importante indício da utilização de ações de transferência direta de renda como instrumento de políticas de diminuição do hiato econômico inter-regionais. A proporção da mediana do número de famílias contempladas pelo PBF localizadas na região Nordeste, em relação à mediana do quantitativo de famílias distribuídas por todos os municípios brasileiros, foi mais que o dobro, ao longo dos anos de 2005 a 2009 (*cf.* Gráfico 3.1). Ou seja, em termos numéricos mais agregados, para cada duas famílias nordestinas beneficiadas pelo PBF apenas uma família não localizada na região Nordeste era contemplada com o mesmo benefício. Esta focalização espacial da política também foi observada quando se considerou níveis territoriais menos agrupados.

Ainda com base no Gráfico 3.1 percebe-se que a quantidade de famílias assistidas pelo PBF, residentes em muni-

cípios paraibanos, foi ligeiramente mais que proporcional ao número de famílias de todos os municípios brasileiros, apesar da reduzida população das cidades paraibanas *vis-à-vis* os residentes dos demais municípios do país. Mesmo com queda, em 2009, no quociente de proporcionalidade na quantidade de famílias nordestinas atendidas, em relação ao Brasil, e no número de famílias residentes na Paraíba, contempladas pelo programa, em relação ao agrupamento de pessoas localizadas nos demais municípios, a relação de proporcionalidade manteve-se favorável às regiões economicamente mais atrasadas.

Por sua vez, os dados da Tabela 3.2 evidenciam a existência de uma concentração espacial na quantidade de famílias atendidas nos estados mais pobres da região Nordeste. Tomando como exemplo a Paraíba, percebe-se que, ao longo de cinco anos subseqüentes, a clientela do PBF residente nos municípios do estado respondeu por mais de 50% das famílias atendidas pelo programa no Nordeste brasileiro. Desagregando ainda mais a cobertura espacial do PBF, verificou-se que os 29 municípios do Cariri paraibano reúnem ao menos 30% da quantidade de famílias contempladas por aquele programa de transferência direta de renda do governo federal (*cf.* Tabela 3.1).

Gráfico 3.1 - Proporção da Mediana do Número de Famílias Assistidas pelo PBF (Nordeste/Brasil e Paraíba/Brasil)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 3.2 - Distribuição Percentual da Mediana do Número de Famílias Assistidas pelo PBF no Nordeste Brasileiro

| Anos / Regiões | Paraíba | Cariri |
|----------------|---------|--------|
| | Em % | |
| 2005 | 60,1 | 37,1 |
| 2006 | 56,1 | 32,5 |
| 2007 | 55,7 | 29,3 |
| 2008 | 56,4 | 29,9 |
| 2009 | 51,7 | 29,9 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A focalização da cobertura espacial do programa em municípios da periferia econômica do país contribuiu na geração de renda naquelas localidades, possibilitando o surgimento de um ciclo expansivo do produto. A opção do crescimento pró-pobre, em princípio, constituiu-se em importante vetor da promoção do desenvolvimento regional, ou ao menos de redução das agudas desigualdades inter-regionais no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou identificar indícios de conexões entre o padrão de crescimento econômico municipal e a política de transferências direta de renda consubstanciada no Programa Bolsa Família (PBF), como resultado da existência de um "federalismo cooperativo" no país. As fortes assimetrias de renda inter-regionais no Brasil, e a conseguinte existência de uma *causação circular e acumulada regressiva* na periferia do capitalismo brasileiro, encontram nas políticas de renda mínima implementadas pelo governo central um poderoso instrumento para superação dessas desigualdades.

A partir da análise exploratória dos dados de indicadores selecionados de desempenho econômico foi possível mapear a trajetória de crescimento combinado das cidades brasileiras, para além de sua localização, analisadas em quatro níveis de agregação espacial – *i.e.* Brasil, Nordeste, Paraíba e Cariri. Observou-se que a expansão da cobertura do PBF, com concentração espacial nos municípios de baixo dinamismo econômico, possibilitou que estes acompanhassem o crescimento do PIB ocorrido no centro dinâmico da economia brasileira, *i.e.*, nas cidades localizadas nas regiões mais desenvolvidas.

Todavia, considerando as limitações de natureza orçamentária e temporal na execução do programa, os repasses de recursos para as populações mais pobres não foi suficiente para o estabelecimento de um ciclo virtuoso de desenvolvimento nas cidades economicamente mais atrasadas. A existência de inúmeros municípios sem viabilidade econômica, cujo *poder de tributação* é bastante reduzido, constituiu um limitador na geração de efeitos propulsores para uma maior expansão do produto agregado municí-

pal naquelas dimensões espaciais subdesenvolvidas do país.

Destarte, investigações mais acuradas, com a utilização de técnicas econométricas, devem ser desenvolvidas com vistas ao estabelecimento de relações causais entre a política de transferência direta de renda e o desenvolvimento regional, mensuração a efetiva magnitude de contribuição dessas políticas para o crescimento econômico municipal e para superação das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, Santiago-Chile: mimeo, 2004. p. 46.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, 24, pp. 29-40. 2005.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, vol. 53, nº 3, pp. 587-620. 2010.

CHOI, S. OK; BAE, S.; KWON, S; FEIOCK, R. County Limits: policy types and expenditure priorities. **The American review of Public Administration**, vol. 40, nº 1, pp. 29-45. 2010.

FUGITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia especial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Ed. Futura, 2002. p. 391.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. **Linkages between pro-poor growth, social programmers and labour market: the recent Brazilian experience.** Brasília: International Poverty Center, Working Paper nº 26. 2006. p 41.

LUCAS, E. R. On the mechanics of economics development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, nº 1, July, pp. 3-42, 1988.

MENDES, Constantino C. e SOUZA, Maria da Conceição S. de. **O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº. 1197, 2006. p. 40.

MYRDAL, Gunnar (1968). **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968. p. 239.

RAVALLION, Martin. **Poverty Comparisons: fundamental of pure and applied economics.** Chur, Switzerland: Harwood Academic Press, vol. 56, 1994. p. 151.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001. p.301.

SIMÕES, Rodrigo. **Métodos de análise regional e urbana: diagnóstico aplicado ao planejamento.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, Textos para Discussão nº. 259. 2005. p. 31.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº. 1424. 2009. p. 39.



Estrutura das Administrações Municipais do Cariri Paraibano

Patrícia Trindade Caldas

1 INTRODUÇÃO

A promoção de desenvolvimento econômico e social sustentável, em um ambiente de mudanças de paradigmas, vem pressionando a gestão pública a repensar sua atuação e seu gerenciamento dos recursos públicos no sentido de suportar uma nova gestão gerencial e eficaz, eficiente e efetiva que promova valor à população. Para alcançar flexibilidade, descentralização, inovação e principalmente desburocratização, as instituições públicas precisam se reestruturar, física e intelectualmente, na ânsia de alcançar aumento de seus níveis de desempenho, agilidade de seus processos produtivos e administrativos e por uma melhor qualidade de atendimento à sociedade.

No sentido de verificar a estrutura administrativa que suporte todas as demandas elencadas anteriormente, esta dimensão retrata aspectos relacionados à administração pública dos municípios do Cariri Paraibano, a qual será analisada diante de um olhar administrativo, observando aspectos internos e estruturais das gestões públicas municipi-

pais, comparando dados entre suas sub-regiões (Cariri Oriental e Ocidental) e a níveis estadual, regional e federal, assim como a municípios de portes semelhantes. Assim, esta dimensão tem como objetivo descrever o perfil da estrutura de administração municipal do Cariri Paraibano a partir da análise de 5 categorias de pesquisa, as quais estão vinculadas diretamente a aspectos internos e estruturais que poderão apontar oportunidades e desafios de melhoria em prol de uma gestão mais eficaz. São elas, as categorias: (1) Perfil dos prefeitos; (2) Recursos Humanos; (3) Legislação e instrumentos de planejamento; (4) Recursos Financeiros para a Gestão; (5) Comunicação e Informática.

A seguir, a apresentação e análise dos resultados, baseados em dados secundários retirados dos bancos de dados do IBGE, principalmente aqueles referentes ao perfil dos municípios de 2008 e 2009, assim como também do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS CATEGORIAS DE PESQUISA

2.1 PERFIL DOS PREFEITOS

Esta categoria traz um conjunto de informações sobre os prefeitos do Cariri Paraibano no que diz respeito às características: sexo, idade, escolaridade e permanência no exercício do mandato, que podem influenciar na forma de liderança e governança das localidades.

Quanto ao gênero, observa-se que, apesar de o Brasil ter mais da metade de sua população sendo do sexo femi-

nino, e do fato de que as mulheres cada vez mais clamam por "direitos iguais", a participação delas nos governos municipais ainda é incipiente e desigual. Conforme os dados apresentados na Tabela 1, há uma nítida e significativa diferença de gênero no exercício efetivo do poder político local e, numa perspectiva histórica breve, esse número não vem se desenvolvendo como o esperado.

**Tabela 1 - Percentual de prefeitos eleitos, por sexo
2008/2009**

| | | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Occidental | Cariri Oriental |
|------|-----------|--------|----------|---------|-------|--------|----------------------|--------------------|
| 2008 | FEMININO | 9,72 | 13,27 | 15,7 | 10,76 | 13,79 | 17,65 | 8,33 |
| | MASCULINO | 90,28 | 86,73 | 84,3 | 89,24 | 86,21 | 82,35 | 91,67 |
| 2009 | FEMININO | 9,2 | 12,93 | 15,7 | 11,09 | 10,34 | 11,76 | 8,33 |
| | MASCULINO | 90,8 | 87,07 | 84,3 | 88,91 | 89,66 | 88,24 | 91,67 |

Fonte: TSE (2008; 2009); IBGE: 2009

Em 2008, as mulheres se faziam presentes em apenas 9,72% dos cargos de prefeito, no Brasil e, no Cariri, 13,79% contra 90,28% e 86,21%, respectivamente, das prefeitoras que eram chefiadas por homens. Em 2009, essa diferença tem um aumento discreto, sendo a participação feminina um pouco menor em quase todos os níveis (com exceção do grupo das cidades porte e do Cariri Oriental, este permanecendo com a mesma quantidade de "prefeitas").

Numa avaliação mais específica do Cariri, embora a participação "delas" nas prefeituras ainda seja incipiente, observa-se que o percentual do Cariri supera o do Brasil, nos dois anos mencionados. No total, são três municípios que

apresentam prefeitas. São eles: Barra de São Miguel, Parari e Zabelê. Já em relação às sub-regiões, a presença feminina no governo municipal é maior no Cariri Ocidental (11,76%) que no Cariri Oriental (8,33%).

Esses dados remetem a uma discussão antiga na Ciência da Administração sobre quem administra melhor: homens ou mulheres? Há um mito de que os homens são melhores líderes, mas essa afirmação é falsa, pois não existem evidências que comprovem tal afirmação ou o contrário (ROBBINS, 2005). Tal estereótipo advém da convicção (até o final de 1980), de que os homens eram mais habilitados para a liderança por causa do maior enfoque no trabalho, racionalidade, propensão para ser diretivo e analítico, além de menor emocionalidade.

Ironicamente, na década posterior, essa vantagem "masculina" cede lugar a outra tese que defende a "vantagem feminina", por deter um estilo de liderança mais interativo e democrático, compatível com as demandas administrativas que clamam por flexibilidade e inovação a partir de princípios morais, cooperativos, de descentralização de poder e de atividades (DAFT, 2007). As mulheres se destacam pelas habilidades de motivação, o encorajamento a participação e trabalho em equipe, a melhoria da comunicação, a capacidade de ouvir e de ser mentoras, o compartilhamento de informações e de poder, dentre outros.

Todavia, as avaliações mais recentes concluem que nenhum dos argumentos citados parece ter validade. O que se pode ressaltar é que o equilíbrio e adequação do tipo de liderança (autoritário, democrático ou liberal) e de habilidades humanas às diversas situações organizacionais são demandados e que a maioria das características expostas pode ser aprendida e desenvolvida por ambos os sexos.

Quanto à idade, nota-se a predominância no Cariri de gestores com idades entre 45 e 59 anos (41,38%), um período de transição entre a jovialidade e a maturidade. Nas sub-regiões, observa-se a mesma tendência para o Cariri Ocidental (47,06%), mas no Cariri Oriental, a maioria dos prefeitos (41,67%) está com idade entre 60 e 75 anos. (Tabela 2)

Tabela 2 - Prefeitos do Cariri, por idade - 2009

| Intervalos de idade | Cariri | | Cariri Ocidental | | Cariri Oriental | |
|---------------------|--------------|---------------|------------------|---------------|-----------------|---------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| 30 – 44 | 10,00 | 34,48 | 7,00 | 41,18 | 3,00 | 25,00 |
| 45 – 59 | 12,00 | 41,38 | 8,00 | 47,06 | 4,00 | 33,33 |
| 60 – 75 | 7,00 | 24,14 | 2,00 | 11,76 | 5,00 | 41,67 |
| TOTAL | 29,00 | 100,00 | 17,00 | 100,00 | 12,00 | 100,00 |

Fonte: IBGE (2009)

Em termos administrativos, as idades podem influenciar quanto ao estilo de gestão, em que os mais novos geralmente se caracterizam pela adoção de práticas e ferramentas novas e avançadas e os mais velhos se caracterizam pela experiência e saberes acumulados. O ideal é que a equipe de trabalho seja diversificada, mesclada e composta tanto por pessoas mais jovens, que possam inovar e oxigenar as instituições com novos saberes, como também por pessoas mais velhas, pois nelas se concentram informações, muitas vezes não estruturadas nem sistematizadas, essenciais para a compreensão e manuseio dos processos organizacionais.

Outra característica a ser analisada no perfil dos prefeitos é a escolaridade, ou seja, o nível educacional alcançado pelos governantes municipais. Quanto mais alta a escolaridade melhor, uma vez que, subentende-se que cargos como

estes necessitam de habilidades intelectuais adquiridas por uma educação prolongada e de qualidade. Por meio da educação, é possível a aquisição de conhecimentos básicos e aprofundados, além da formação de habilidades cognitivas, dotando o educando da capacidade para processar e analisar informações, consciência crítica, visão mais ampla dos valores e continuação do processo de aprendizado. A educação também fornece princípios para a nação e localidades trilharem os caminhos do desenvolvimento sustentável, permitindo melhores condições e habilidades ao gestor para atuar e construir uma sociedade mais justa, próspera e igualitária.

Nesse sentido, observa-se que houve um avanço quanto à escolaridade dos prefeitos do Cariri Paraibano, onde houve diminuição dos percentuais nos níveis mais baixos (ensino fundamental e médio incompleto) e aumento dos níveis educacionais mais altos (como o ensino superior completo). Inclusive, a maior parte dos prefeitos (62,07%) se insere no último nível – o ensino superior (somatório do incompleto com o completo), conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Percentuais acerca da Escolaridade dos Prefeitos do Cariri Paraibano – 2008/2009

| | Cariri | | Occidental | | Oriental | |
|------------------------------------|--------|--------|------------|--------|----------|--------|
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Ens. Fundamental Incompleto | 13,79 | 10,34 | 5,88 | 5,88 | 25,00 | 16,67 |
| Ens. Fundamental Completo | 13,79 | 6,90 | 5,88 | 0,00 | 25,00 | 16,67 |
| Ens. Médio Incompleto | 3,45 | 0,00 | 5,88 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ens. Médio Completo | 10,34 | 20,69 | 5,88 | 17,65 | 16,67 | 25,00 |
| Ens. Superior Incompleto | 10,34 | 6,90 | 5,88 | 5,88 | 16,67 | 8,33 |
| Ens. Superior Completo | 48,28 | 55,17 | 70,59 | 70,59 | 16,67 | 33,33 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: TSE (2008); IBGE (2009)

Os prefeitos do Cariri Ocidental têm um nível educacional mais elevado que os do Cariri Oriental, apresentando mais gestores com ensino superior (76,47%).

Vale salientar que se faz necessário aprofundar as análises no sentido de verificar a qualidade destas formações e verificar se as áreas de estudos são condizentes com as necessidades educacionais dos respectivos gestores públicos.

Como já foi citado, um gestor público lidará com problemas complexos, envolvendo vários setores e seguimentos (educação, saúde, finanças, fiscalização, desenvolvimento agrário, desenvolvimento urbano, dentre muitos outros). Para lidar com toda a variedade e complexidade envolvida, de forma eficaz, eficiente e efetiva, a Nova Gestão Pública demanda por gestores que utilizem um mix de conhecimentos para melhorar o serviço público.

Quanto mais os gestores estiverem envolvidos com atividades estratégicas, mais devem ser generalistas e bem formados, especialmente na gestão de projetos complexos, com múltiplas instâncias de implementação, no entendimento das finanças públicas e na negociação política com outros órgãos e parceiros. Já em atividades mais específicas, como fiscalização, regulação e policiamento, ou em cada política específica, os gestores podem contar com especialistas e recursos humanos menos polivalentes (COUSTIN, 2010).

Assim, de forma genérica, pode-se observar que um gestor público se relaciona com conhecimentos das áreas de ciência políticas, sociologia, direito, economia, contabilidade e administração. Fora essas áreas, outros conhecimentos específicos, dependendo do cargo e setor ocupados, também são necessários. Nesse sentido, um estudo

mais aprofundado sobre tal formação se faz necessário para avaliar com mais segurança se o nível de formação dos gestores do Cariri é positivo ou não.

Os dados levantados sobre o perfil dos prefeitos também aferiram o percentual de reeleição, ou seja, quantos prefeitos permaneceram no cargo na última eleição. Desde o Brasil (41,92%) até o Cariri Paraibano (44,83%), observa-se que o percentual gira em torno de 40%. Tal percentual indica renovação no quadro destes gestores municipais, uma vez que a maioria das prefeituras não reelegeu seus governantes, inclusive no Cariri. (Tabela 4).

Tabela 4 - Percentual de reeleição de Prefeitos (2008/2009)

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|-----------|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| REELEITOS | 41,92 | 41,75 | 47,98 | 42,44 | 44,83 | 41,18 | 50 |

Fonte: IBGE (2009)

A partir dos dados expostos, observa-se que o perfil dos gestores municipais do Cariri se caracteriza como sendo dominado pelo gênero masculino (89,66%), entre 45 e 59 anos, apresentando escolaridade de nível superior e apresentando renovação do quadro de gestores em relação às eleições de 2008. Seguem as análises das demais categorias de pesquisa.

2.2 RECURSOS HUMANOS

Em relação à estrutura de recursos humanos, esta dimensão retratará características relacionadas ao contingente de pessoas voltadas para o serviço público, tanto da administração direta quanto indireta. De acordo com Mar-

ques (2008), a administração direta é composta por órgãos ligados diretamente ao poder político central, nos diversos níveis do governo (Federal: Presidência da República e ministérios; Estadual: Governador e secretarias; Municipal: Prefeito e secretarias). Já a administração indireta inclui autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas que desempenham atividades que lhes foram atribuídas a partir da descentralização da tomada de decisão.

Em 2008, o número de pessoas ocupadas na administração direta e indireta no Cariri Paraibano foi de 9.167 funcionários, que representa uma ocupação de 4,90% da população.

De 2008 para 2009 os percentuais que indicam o quociente entre funcionários públicos e população não aumentaram muito: o Cariri apresentava 9.691 funcionários, equivalente a 5,14% da população (ver tabela 5). Essa porcentagem é maior do que o percentual no Brasil (2,97%), no Nordeste (3,42%) e na Paraíba (1,59%). Na comparação entre as duas sub-regiões dos Cariris, o Ocidental tem um percentual menor (4,78%) que o Oriental (5,86%).

Tabela 5 - Relação entre população e funcionários públicos, em percentuais – 2008/2009

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|------|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 2008 | 2,79 | 3,21 | 1,53 | 20,44 | 4,90 | 4,65 | 5,39 |
| 2009 | 2,97 | 3,42 | 1,59 | 21,77 | 5,14 | 4,78 | 5,86 |

Fonte: IBGE (2008; 2009); TCU (2008; 2009)

Em relação a 2008, o total de funcionários públicos do Cariri Paraibano teve um crescimento de 5,72% (ver Tabe-

la 6). Essa porcentagem está abaixo da taxa de crescimento no Brasil (7,56%) e no Nordeste (7,71%), mas, acima da porcentagem da Paraíba (4,16%). Analisando as sub-regiões, em 2009, constata-se que o Cariri Oriental (9,34%) teve uma taxa de crescimento maior e empregou mais gente que o Cariri Ocidental (3,54%).

Tabela 6 - Total de Funcionários ativos nas administrações direta (AD) e indireta (AI) e percentual de crescimento temporal (2008/2009)

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|----------------------------------|---------|----------|---------|--------|--------|------------------|-----------------|
| AD 2008 | 5015729 | 1656990 | 137452 | 758141 | 9152 | 5716 | 3436 |
| AI 2008 | 270988 | 46771 | 3555 | 6722 | 15 | 15 | 0 |
| Total 2008 | 5286717 | 1703761 | 141007 | 764863 | 9167 | 5731 | 3436 |
| AD 2009 | 5398140 | 1790355 | 143768 | 815247 | 9682 | 5925 | 3757 |
| AI 2009 | 288157 | 44752 | 3107 | 5566 | 9 | 9 | 0 |
| Total 2009 | 5686297 | 1835107 | 146875 | 820813 | 9691 | 5934 | 3757 |
| % Crescimento (2008/2009) | 7,56 | 7,71 | 4,16 | 7,32 | 5,72 | 3,54 | 9,34 |

Fonte: IBGE (2008; 2009)

A ocorrência de mais pessoas no serviço público acarreta maiores condições de atendimento humanitário à população. Por outro lado, custos com pagamento de pessoal aumentam e podem constituir problemas orçamentários para o município. Na última categoria de pesquisa, analisar-se-á a infra-estrutura de comunicação e de computadores existentes, que pode apoiar as prefeituras na prestação do serviço público e enxugar a folha de pessoal.

É válido salientar que a variação de crescimento ocorreu na administração direta (o total de funcionários da administração indireta diminuiu 40% no Cariri). Nesse sentido, os dados retratam que é cada vez menor o número de

funcionários ligados à administração indireta, levando à centralização (menor flexibilidade e maior controle) das atividades.

Analisando, de forma mais específica, a mão-de-obra da administração direta do Cariri Paraibano (Tabela 7), tem-se que ela é composta por uma maioria de 64,31% de estatutários, seguidos de 20,33% de funcionários sem vínculo empregatício, 15,30% de somente comissionados e apenas 0,06% de estagiários. Não há celetistas. Vale salientar que, no caso do percentual de "somente comissionados", este está superando os percentuais das outras unidades de análise (Brasil, Nordeste, Paraíba e Porte), principalmente no Cariri Oriental (17,25%).

Tabela 7 – Proporção, em percentuais, de funcionários ativos da administração direta por tipo de vínculo (2009)

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|------------------------------|---------|----------|---------|--------|--------|------------------|-----------------|
| N Total | 5398140 | 1790355 | 143768 | 815247 | 9682 | 5925 | 3757 |
| Estatutários | 61,32 | 59,58 | 61,85 | 62,23 | 64,31 | 68,39 | 58,02 |
| Celetistas | 10,92 | 6,99 | 3,30 | 6,27 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Somente Comissionados | 10,13 | 10,60 | 14,34 | 9,94 | 15,30 | 14,03 | 17,25 |
| Estagiários | 1,44 | 0,34 | 0,06 | 0,43 | 0,06 | 0,10 | 0,00 |
| Sem Vínculo | 16,04 | 22,09 | 20,45 | 21,13 | 20,33 | 17,49 | 24,73 |

Fonte: IBGE (2009)

Constata-se que a empregabilidade de pessoal ocupado sem vínculo empregatício, mais flexível, é significativa e é uma das saídas encontradas para superar problemas de mão-de-obra. Mas poderia aumentar também o percentual de estagiários, que também se configura como uma forma flexível e como oportunidade barata e útil, além de estabelecer um compromisso social. O percentual de 0,03% de

estagiários equivale a três estagiários existentes no Cariri Ocidental, sendo um em Livramento e dois em Zabelê.

As recentes instituições de ensino superior, como a UFCG (*Campus Sumé*), o IFPB (Monteiro) e a UEPB (Monteiro), por exemplo, podem fornecer estagiários e mão-de-obra qualificada e capacitada para trocar experiências, atualizar e somar conhecimentos, oxigenando procedimentos e incentivando a possibilidade de mudanças de paradigmas tão requeridas para a melhoria do serviço público.

Outra contribuição das Instituições de Ensino Superior na região é aumentar o nível de escolaridade dos funcionários que trabalham e suportam todas as atividades das gestões públicas municipais. Ora, assim como em todas as demais áreas de atuação, quanto maior e melhor é a formação das pessoas, mais preparadas elas serão para prestar serviços de qualidade à população. No caso da gestão pública, acredita-se que em prefeituras com maior proporção de funcionários formados, os serviços apresentam melhores resultados.

De acordo com a Tabela 8, não é a maioria dos funcionários ativos da administração direta que apresenta formação superior. No Cariri, apenas 25% dos funcionários apresentam formação superior, e, apesar de não ser maioria, está acima de todos os níveis de comparação (Brasil, Nordeste, PB, Porte), sendo a sub-região Oriental com 28,73%. Dentre os grupos, os funcionários estatutários do Cariri lideram em termos de maior percentual de funcionários com formação superior (29,99%) e, em segundo lugar, ficaram os comissionados, com 28,93%.

Tabela 8 – Percentual de Funcionários Ativos da Administração Direta com Formação Superior - 2008

| Funcionários | Brasil | Nordeste | PB | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri oriental |
|---------------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Todos | 24,17 | 19,85 | 24,34 | 20,12 | 26,61 | 25,12 | 28,73 |
| Estatutário | 25,85 | 22,56 | 26,48 | 21,18 | 29,99 | 29,00 | 31,39 |
| CLT | 23,17 | 17,86 | 15,44 | 17,89 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Comissionados | 29,23 | 23,02 | 23,66 | 25,72 | 28,93 | 31,97 | 24,64 |
| Sem Vínculo | 28,04 | 19,27 | 25,84 | 23,78 | 22,19 | 16,69 | 29,53 |

Fonte: IBGE (2008)

Assim, de modo geral, os dados indicam que, em termos de formação, os funcionários públicos ainda precisam se qualificar melhor para atender os anseios da sociedade com maior qualidade. Mas, a situação do Cariri, por está acima dos demais níveis de análise, configura-se como um resultado positivo que deve ser exaltado.

Diante dos resultados encontrados nessa categoria (Recursos Humanos), observa-se que, de forma geral, o contingente humano de servidores públicos do Cariri Paraibano cresceu discretamente, 5,72%, em relação ao ano de 2008. Esse crescimento ocorreu na administração direta, a qual é composta principalmente por estatutários (66,2%) e funcionários sem vínculo empregatício (21,35%). Em termos de formação escolar, apenas 26,61% têm formação superior, embora tal resultado esteja acima das médias brasileiras, nordestinas e paraibanas. Seguem as análises da próxima categoria.

2.3 LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Nesta categoria serão analisados dois instrumentos de

planejamento que são cobrados pela legislação no sentido de realizar uma gestão municipal mais democrática, por meio dos quais a população pode intervir ou debater políticas públicas em conjunto com a gestão municipal. São eles: os conselhos municipais e o plano diretor.

A fim de cumprir com a legislação e garantir uma gestão democrática, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Dentre as diretrizes, a institucionalização de conselhos municipais se faz necessária, constituindo-se como canais efetivos de participação democrática da população na formulação e controle de políticas públicas (BRASIL, 2010).

Em todo planejamento, para que se tracem objetivos estratégicos adequados para serem priorizados pela instituição, é necessário que haja um monitoramento de informações que embasem a tomada de decisão em prol da resolução, no caso da gestão pública, de problemas pontuais e necessários para desenvolver a região e melhorar a qualidade de vida da população. Os conselhos são fontes de informações valiosas, nos quais a população expõe as principais questões que precisam de políticas públicas efetivas.

Tratando especificamente dos Conselhos Municipais de Política Urbana, órgãos colegiados de política urbana que procuram promover a inserção dos cidadãos como colaboradores, co-gestores, prestadores e fiscalizadores das atividades da administração pública (IBGE, 2010), discutindo sobre questões urbanas do município (habitação, saneamento, transporte e, principalmente, planejamento

territorial), observa-se, na Tabela 9 que, em 2008, apenas 10,34% dos municípios do Cariri paraibano apresentavam esses tipos de conselhos municipais. Nesse caso, havia apenas 3 (três) conselhos localizados no Cariri Ocidental, nas cidades de Amparo, Coxixola e São José dos Cordeiros.

Com a mudança de mandato, em 2009, os poucos conselhos que existiam foram extintos, não encontrando mais nenhum caso em todo o Cariri. Tais dados retratam uma ameaça à implementação de gestões democráticas dos municípios, onde a população não tem acesso a mecanismos para formular nem controlar políticas públicas para seus municípios.

Tabela 9 - Percentual de existência de conselho municipal de política urbana, desenvolvimento urbano, da cidade ou similar

| | | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|------|-----|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 2008 | Sim | 19,16 | 14,27 | 10,31 | 11,34 | 10,34 | 17,65 | 0 |
| 2009 | Sim | 17,63 | 10,54 | 4,04 | 8,07 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: IBGE (2008, 2009)

Quanto ao plano diretor, trata-se de um documento técnico que estipula o planejamento municipal, contendo um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, sendo também de grande valia para uma gestão democrática (BRASIL, 2001). Segundo a definição adotada, o plano diretor deve ser um instrumento que orienta todas as ações concretas de intervenção sobre o território, independentemente do fato de essas ações serem levadas a cabo pelos indivíduos, pelas empresas, pelo setor público ou por qualquer outro tipo de agente. Assim, o plano diretor objetiva

orientar as ações do poder público visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, garantir os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania e gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, configura-se como outro meio da população debater e intervir na definição de opções de intervenção no território, uma vez que quando planejamos algo pretendemos responder à pergunta: "O que eu quero?" ou: "O que nós queremos?". Esses objetivos não são entregues ou não estão definidos *a priori*. Eles precisam ser discutidos democraticamente e consensuados de alguma maneira, de modo a encontrar soluções que contemplem mais de um ponto de vista (SABOYA, 2008). A participação da população (ou grupos representantes) se torna, então, fundamental.

Segundo o Estatuto das Cidades, o plano diretor é uma ferramenta de planejamento obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes. Mas esta ferramenta é de fundamental importância para qualquer tipo de administração, afinal o planejamento é a função administrativa que orientará as demais funções de organização, direção e controle, e orientará os funcionários a atuarem de forma eficaz.

Ora, definir rumos sustentáveis, de médio e longo prazo, exige uma atuação estratégica que não pode acontecer de maneira vaga, regida pelo imprevisto, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais: "[...] a ação do Estado tem que ser uma ação que sabe para onde vai, tem que ser uma ação precedida e presidida pelo pensamento, mas um pensamento sistemático e com método!" (MATUS, 1996). Em relação ao pensamento sistemático, efetiva-se a gestão estratégica. Em relação ao méto-

do, realiza-se o planejamento estratégico. O plano diretor é uma ferramenta de suporte à gestão estratégica, adequada para o novo perfil de gestão pública que a sociedade demanda.

Nesse sentido, independente de ser obrigatório ou não, o plano diretor é um mecanismo fundamental a qualquer gestão. Mesmo que no Cariri tenha apenas um município com população acima de 20.000 habitantes, que é o caso de Monteiro com 31.100 habitantes (TCU, 2009), e que a média da população da região seja de aproximadamente 6.527 habitantes, é interessante observar que além de Monteiro, outras quatro cidades apresentam o plano diretor em 2009 (ver Tabela 9). São elas: Cabaceiras, Monteiro, Prata, São João do Cariri e Serra Branca. Em 2008, só existiam dois municípios com o plano diretor: Monteiro e São José dos Cordeiros (este, em 2009, não o apresenta), indicando que houve uma evolução acerca deste aspecto.

Tabela 10 - Quantidade de municípios que apresentaram o plano diretor em 2008 e em 2009

| | | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|------|---|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 2008 | N | 1878 | 462 | 30 | 279 | 2 | 2 | 0 |
| | % | 33,75 | 25,75 | 13,45 | 23,45 | 6,90 | 11,76 | 0,00 |
| 2009 | N | 2318 | 627 | 45 | 366 | 5 | 3 | 2 |
| | % | 41,65 | 34,95 | 20,18 | 30,76 | 17,24 | 17,65 | 16,67 |

Fonte: IBGE (2008;2009)

Embora ainda não apresentem o plano diretor em 2009, três (10,34%) municípios indicaram que estão elaborando-o. São eles: Gurjão, Santo André e São José dos Cordeiros.

Tabela 11 - Quantidade de municípios que estão elaborando o plano diretor (2009)

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|---|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|
| N | 1203 | 397 | 35 | 03 | 01 | 02 |
| % | 21,62 | 22,13 | 15,70 | 10,34 | 5,88 | 16,67 |

Fonte: IBGE (2008; 2009)

Diante das considerações expostas, as ferramentas e instrumentos de conselho e de plano diretor não estão sendo praticados pela maioria dos municípios, não favorecendo a implementação de gestões democráticas no Cariri Paraibano. Esse resultado é negativo tanto para a gestão como para a população. No caso da gestão, as prefeituras perdem de utilizar ferramentas de suporte a uma gestão estratégica e participativa. No caso da população, esta não pode utilizar tais meios para participar da gestão pública e proclamar sugestões para efetivação de políticas públicas eficazes.

Seguem as análises dos resultados da categoria: recursos financeiros para a gestão.

2.4 RECURSOS FINANCEIROS PARA A GESTÃO

Esta categoria diz respeito aos recursos e instrumentos utilizados pelos municípios a fim de proporcionar ou melhorar sua autonomia financeira, que no âmbito municipal continua a depender fortemente das transferências do governo federal e estadual.

As necessidades impostas pela população geralmente extrapolam o orçamento repassado pelo governo e as prefeituras precisam repensar seus modos de ser e agir. Dentre as alternativas encontradas e legalizadas, as prefeituras

têm utilizado instrumentos como a cobrança de taxas e a adoção de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos para garantir maior autonomia financeira. Será analisada a cobrança de 7 itens: (1) IPTU; (2) taxa de iluminação pública; (3) taxa de coleta de lixo; (4) taxa de incêndio ou combate a sinistros; (5) taxa de limpeza urbana; (6) taxa de poder de polícia e; (7) outras taxas.

Antes de analisar os dados da Tabela 12, é válido salientar que a diferença entre imposto e taxa é que o primeiro não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica relativa ao contribuinte; a obrigação tributária dos impostos é sempre relacionada ao agir ou ao ter do contribuinte e inteiramente alheia ao agir do Estado. Já no caso da taxa, o Estado proporciona ao contribuinte um determinado serviço, que é pago na devida proporção do custeio desse serviço, através de taxas. Nesse caso, apenas o contribuinte que utiliza o serviço é que deve pagar a taxa na proporção que usou. Tais definições são regidas com base no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). Seguem os dados contidos na Tabela 12.

Tabela 12 - Percentuais de municípios que utilizam IPTU e outras taxas - 2009

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|-----------------|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| IPTU | 93,64 | 87,01 | 96,86 | 92,18 | 96,55 | 94,12 | 100 |
| Taxa Iluminação | 71,81 | 66,11 | 52,47 | 70,92 | 51,72 | 47,06 | 58,33 |
| Taxa Lixo | 50,04 | 20,07 | 22,87 | 36,81 | 24,14 | 17,65 | 33,33 |
| Taxa Incêndio | 4,56 | 0,61 | 0,45 | 1,26 | 0 | 0 | 0 |
| Taxa Limpeza | 43,02 | 19,29 | 17,49 | 35,55 | 17,24 | 5,88 | 33,33 |
| Taxa Polícia | 51,43 | 41,08 | 55,61 | 48,82 | 24,14 | 29,41 | 16,67 |
| Outras Taxas | 29,88 | 25,14 | 28,7 | 32,35 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: IBGE (2009)

No que diz respeito à cobrança de IPTU, principal fonte de receitas dos municípios brasileiros todos os municípios do Cariri o cobram, com exceção da cidade de Amparo (Cariri Ocidental). Este é um resultado positivo, mas é necessário saber se o município tem acompanhado a cobrança e se a população vem efetivamente repassando esses valores para que este instrumento realmente cumpra com o objetivo pretendido, qual seja suportar economicamente os municípios.

Em relação à cobrança de taxa de iluminação pública, apesar de ser a segunda fonte de receitas dos municípios brasileiros, apenas a metade (51,72%) das cidades do Cariri o cobram. Comparando Cariri Ocidental e Oriental, observa-se que a cobrança desta taxa é realizada mais pelo Cariri Oriental (58,33%) do que pelo Ocidental (47,06%).

A taxa de lixo é cobrada apenas por 24,14% dos municípios do Cariri, similar à cobrança de taxa de polícia, embora haja uma inversão dos dados nas análises das sub-regiões: o Cariri Ocidental pratica menos a taxa de coleta de lixo (17,65%) que o Oriental (33,33%), ainda que na coleta da taxa de polícia ela implemente mais que o Cariri Oriental, com 29,41% e 16,67%, respectivamente.

Em quinto lugar, está a cobrança da taxa de limpeza pública, por 17,24% dos municípios, sendo mais cobrada pelas cidades do Cariri Oriental. A taxa de incêndio ou combate a sinistros e outras taxas não são cobradas pelas cidades do Cariri (ver Tabela 13).

Tabela 13 - Cidades do Cariri e os instrumentos que proporcionam recursos para a gestão

| | IPT U | Taxa de Iluminação | Taxa de Lixo | Taxa de Incêndio | Taxa de Limpeza | Taxa de Polícia | Outras Taxas |
|----------------------------|-------|--------------------|--------------|------------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Alcantil | X | | X | | X | | |
| Amparo | | | | | | | |
| Assunção | X | X | | | | | |
| Barra de Santana | X | X | | | | X | |
| Barra de São Miguel | X | | | | | | |
| Boqueirão | X | X | | | X | X | |
| Cabaceiras | X | X | X | | X | | |
| Camalaú | X | | | | | | |
| Caraúbas | X | X | | | | | |
| Caturité | X | | | | | | |
| Congo | X | | | | | | |
| Coxixola | X | | | | | | |
| Gurjão | X | X | X | | | | |
| Livramento | X | X | | | | X | |
| Monteiro | X | X | X | | | X | |
| Ouro Velho | X | X | | | | | |
| Parari | X | | | | | | |
| Prata | X | | | | | | |
| Riacho de Santo Antônio | X | X | | | | | |
| Santo André | X | | X | | X | | |
| São Domingos do Cariri | X | X | | | | | |
| São João do Cariri | X | | | | | | |
| São João do Tigre | X | X | | | | | |
| São José dos Cordeiros | X | | X | | | X | |
| São Sebastião do Umbuzeiro | X | | | | | | |
| Serra Branca | X | | | | | | |
| Sumé | X | X | X | | X | X | |
| Taperoá | X | X | | | | X | |
| Zabelê | X | X | | | | | |

Fonte: IBGE (2009)

A cobrança de taxas e impostos pode proporcionar sustentabilidade financeira aos municípios, na medida em que são utilizadas para este fim. Cobrar sem a população efetivamente pagar ou porque esta não tem condições para,

ou porque não há programas de fiscalização, acompanhamento e controle, também precisam ser averiguados para que tais ferramentas possam realmente contribuir para o desenvolvimento local. Nesse quesito, em especial, as cidades também podem optar pela utilização de outros instrumentos, como os mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, no sentido de atrair atividades produtivas potenciais à região que dinamizem a economia local e gerem renda e emprego para a população.

Dentre os mecanismos existentes de incentivo à implantação de empreendimentos são utilizados desde concessão de isenção parcial ou total do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS para as empresas que venham a se instalar, como também isenção do ISSQN, isenção de taxas, cessão de terrenos ou outros mecanismos como concessão de infra-estrutura, terras, distrito industrial etc.

O Cariri Paraibano apresenta potencialidades específicas que precisam ser melhor exploradas pelo público privado, no sentido de fornecer cada vez mais desenvolvimento econômico e social para sua população. Seguem os dados a respeito desta questão.

Tabela 14 - Municípios que têm mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|---|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| N | 3134 | 717 | 53 | 475 | 9 | 5 | 4 |
| % | 56,32 | 39,97 | 23,77 | 39,92 | 31,03 | 29,41 | 33,33 |

Fonte: IBGE (2009)

Os dados da Tabela 14 retratam que 31,03% dos municípios do Cariri Paraibano apresentam mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos. Essa porcentagem está acima da encontrada a nível estadual e equiparada a nível Nordeste. Apesar de não ser um número tão expressivo, ressalta que nove dos vinte e nove municípios do Cariri têm se preocupado em atrair empresas que desenvolvam suas localidades. Dos nove municípios, cinco estão localizados no Cariri Ocidental e quatro no Cariri Oriental. São eles: Cabaceiras, Camalaú, Congo, Gurjão, Ouro Velho, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Tigre e Sumé.

Nestes municípios, observa-se que os tipos de incentivo utilizados variam (Tabela 15).

Tabela 15 - Tipos de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento

| | Isenção Parcial do IPTU | Isenção Total do IPTU | Isenção do ISSQN | Isenção de Taxas | Cessão de Terrenos | Doação de terrenos | Outros |
|-------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Cabaceiras | | | | | | | |
| Camalaú | | | | | X | | |
| Congo | X | | X | X | X | | |
| Gurjão | | X | X | | | X | |
| Ouro Velho | | | | | | | X |
| Santo André | | | X | | | | |
| São D. do Cariri | | | | | X | | |
| São J. do Tigre | X | | X | X | X | X | |
| Sumé | | | X | | X | X | |

Fonte: IBGE (2009)

Os dados retratam que os instrumentos mais utilizados foram a isenção do ISSQN e a Cessão de Terrenos, por cinco municípios, seguidos da doação de terrenos, por três municípios. No caso da cidade de Cabaceiras, apesar de ter

mecanismos de incentivo disponíveis para atração de novos empreendimentos, esta não o utilizou em 2009 (ano base).

Dentre os tipos de empreendimentos beneficiados, o Industrial tem sido foco da maioria dos municípios (66,67%). Mas as organizações comerciais e de serviços também têm sido beneficiadas, assim como aqueles serviços relacionados ao turismo, esporte e lazer, tal como o agropecuário (ver Tabela 16). Quanto a este último tipo, o resultado causou espanto, uma vez que apenas uma cidade beneficiou empreendimentos neste setor. Ora, uma das potencialidades do Cariri são atividades agropecuárias, em especial a caprinovinocultura, a qual apresenta até Arranjo Produtivo Local – APL específico (SANTOS; CALDAS; CÂNDIDO, 2011).

Tabela 16 - Tipos de Empreendimentos beneficiados pelos incentivos públicos

| | Industrial | Comercial e Serviços | Turismo, Esporte e Lazer | Agropecuário | Outros |
|-------------------------------|------------|----------------------|--------------------------|--------------|--------|
| Cabaceiras | | | | | |
| Camalaú | X | | | | |
| Congo | X | X | | | |
| Gurjão | X | | X | | |
| Ouro Velho | | X | | X | |
| Santo André | X | | | | |
| São Domingos do Cariri | X | | | | |
| São João do Tigre | X | | | | |
| Sumé | | X | X | | |

Fonte: IBGE (2009)

O Estado da Paraíba, apesar de ser estereotipado como uma região desprovida de desenvolvimento, talvez por ser caracterizado por secas constantes, por deter uma paisagem diferente do resto do país e ter uma população de

baixa renda, abriga regiões, como o Cariri que tem potencialidades, diante de sua riqueza natural e cultural, passíveis de serem melhor exploradas, como artesanato, turismo e agropecuária (em especial a caprinovinocultura). A gestão pública e suas ações podem (e devem) otimizar potenciais existentes e que até então não receberam a devida atenção (ANJOS,2005).

Nesse sentido, evidencia-se a preocupação, não só da Paraíba, mas dos demais estados, para identificarem áreas potenciais econômicas ou reverterem “situações ou verdades impostas” a partir do desenvolvimento adequado de políticas públicas específicas. A promoção de incentivos à implantação de novos empreendimentos se concretiza como uma alternativa para atrair novas forças econômicas que otimizem as potencialidades e promovam desenvolvimento local para a região.

Além da preocupação com incentivos à implantação de novos empreendimentos, as prefeituras também devem estar preocupadas com mecanismos de restrição a empreendimentos que venham prejudicar, de alguma forma, o meio ambiente. Não adianta atrair empresas que prejudiquem o meio onde as pessoas vivem, ou que venham para a região com o intuito só de extrair recursos naturais, e no futuro deixar a região mais pobre do que já é. É obrigação das prefeituras legitimarem mecanismos de restrição a esses tipos de empreendimentos. (Ver Tabela 17).

Tabela 17 - Percentual de municípios que apresentam mecanismos de restrição

| Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 23,54 | 17,17 | 9,87 | 15,97 | 6,9 | 5,88 | 8,33 |

Fonte: IBGE (2009)

Observa-se que a preocupação em restringir empreendimentos que prejudiquem o meio ambiente ainda é um descaso para a maioria dos municípios brasileiros (76,44%), conforme as estatísticas. No Cariri, o resultado não é diferente: apenas 6,90%, ou duas das prefeituras do Cariri possuem mecanismos de restrição à implantação de empreendimentos que possam vir a prejudicar a região. São elas: Caraúbas e Congo, que utilizaram a legislação e a tributação, em 2009, para controlar tais empreendimentos (Ver Tabela 18).

Tabela 18 - Tipos de mecanismos de restrição utilizados em 2009

| | Legislação | Tributação | Outro |
|----------|------------|------------|-------|
| Caraúbas | | X | |
| Congo | X | X | |

Fonte: IBGE (2009)

Em uma sociedade que clama por desenvolvimento não só econômico, mas também social, ambiental e cultural, o debate e a aplicação de mecanismos que restrinjam ou punam empreendimentos que não fazem o uso equilibrado dos recursos naturais ou prejudiquem de alguma forma a região, faz-se necessário e urgente. Promover um desenvolvimento sustentável é a grande meta para todos os que fazem gestão pública.

Concluindo, pode-se verificar que, quanto a esta categoria, os municípios do Cariri têm utilizado principalmente a cobrança de IPTU e de taxa de iluminação pública como recursos para otimizar a autonomia financeira destas localidades. Vale salientar que o Cariri Oriental cobra mais taxas à população do que o Cariri Ocidental.

Quanto aos mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, apesar de ser baixo o percentual de municípios do Cariri que os apresentam (31,03%), este ainda está acima do percentual do Estado (PB), onde apresenta principalmente a isenção de ISSQN e a cessão de terrenos que beneficiaram, em 2009, especialmente empreendimentos industriais.

Quanto aos mecanismos de restrição a organizações que possam prejudicar a região, apenas dois municípios do Cariri os apresentam, utilizando principalmente a tributação e a legislação. Adiante, as análises da quinta categoria de pesquisa.

2.5 GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Esta categoria também apresenta uma preocupação de cunho sustentável, principalmente relacionada ao social e econômico. A geração de trabalho e renda está totalmente vinculada a este desenvolvimento e deve ser alvo do poder público, no sentido de este gerar políticas públicas que alavanquem os níveis de empregabilidade e de renda de sua população. Implementar programas, ações e políticas públicas que foquem públicos necessitados se faz necessário.

Quanto à existência de programas ou ações públicas de geração de trabalho e renda por parte dos municípios, observa-se que a maioria de 72,41% dos municípios do Cariri Paraibano apresenta. Este é um resultado positivo e retrata que os municípios têm se preocupado com a geração de trabalho e renda de sua população. Entretanto, oito municípios não apresentam tal preocupação: Assunção, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Caraúbas, Caturité, Parari, Santo André e São Sebastião do Umbuzeiro.

Tabela 19 - Percentual dos municípios que apresentam programas ou ações de geração de trabalho e renda

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|---|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| N | 3307 | 1131 | 145 | 700 | 21 | 14 | 7 |
| % | 59,42 | 63,04 | 65,02 | 58,82 | 72,41 | 82,35 | 58,33 |

Fonte: IBGE (2009)

A comparação entre as sub-regiões evidencia um maior comprometimento com essas ações efetivadas pelos municípios do Cariri Ocidental (82,35%), que ultrapassam os percentuais em todos os níveis de comparação (Brasil, Nordeste, Paraíba, Porte, Cariri e Cariri Oriental).

Embora tenha a preocupação e a existência de programas de geração de trabalho e renda, é importante verificar se estes estão sendo efetivos, se realmente estão funcionando, modificando positivamente indicadores e melhorando o desenvolvimento dos municípios.

Retomando os dados, verifica-se que dos 21 municípios do Cariri que apresentam programas ou ações de geração de trabalho e renda, estes focam públicos alvos diferenciados. Dentre os públicos mais focados estão os jovens (41,38%) e a população de baixa renda (41,38%), seguidos dos adolescentes (27,59%), da população residente (13,79%), idosos e pessoas com deficiência (3,45%). Os indígenas não foram contemplados. Observa-se, na tabela abaixo, a relação entre as cidades que apresentam programas ou ações de geração de trabalho e renda e os públicos-alvo. (Tabela 20).

Tabela 20 – Públicos-alvo dos programas ou ações de geração de trabalho e renda dos municípios do Cariri paraibano

| | Adolescente | Jovem | Indígena | Deficiente | Idoso | Baixa Renda | Residente | Outros |
|--------------------------------|-------------|-------|----------|------------|-------|-------------|-----------|--------|
| Alcantil | | | | | | | X | |
| Amparo | X | X | | X | | | X | |
| Boqueirão | X | X | | | | X | | |
| Cabaceiras | X | X | | | | X | | |
| Camalaú | X | X | | | | | | |
| Congo | | | | | | X | | |
| Coxixola | | | | | | X | | |
| Gurjão | | | | | | | | X |
| Livramento | X | X | | | X | X | | |
| Monteiro | | | | | | X | | |
| Ouro Velho | | | | | | | X | |
| Prata | | | | | | X | | |
| Riacho de Santo Antônio | X | X | | | X | | | |
| São Domingos do Cariri | | X | | | X | X | | |
| São João do Cariri | | | | | | | | X |
| São João do Tigre | X | X | | | | X | X | |
| São José dos Cordeiros | | | | | | X | | |
| Serra Branca | | X | | | | | | |
| Sumé | | X | | | | | | |
| Taperoá | X | X | | | | X | | |
| Zabelê | | X | | | | X | | |

Fonte: IBGE (2009)

Quanto à existência de política de apoio ao primeiro emprego de jovens e adolescentes no município, a mesma está contemplada em 31,03%, ou em nove cidades do Cariri. (o Cariri Ocidental apresenta uma percentagem maior que o Oriental). São eles: Amparo, Boqueirão, Camalaú, Congo, Gurjão, Monteiro, São João do Tigre, Sumé e Zabelê.



Tabela 21 - Percentual de municípios que apresentam políticas de apoio ao primeiro emprego

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|---|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| N | 1652 | 503 | 43 | 302 | 9 | 7 | 2 |
| % | 29,69 | 28,04 | 19,28 | 25,38 | 31,03 | 41,18 | 16,67 |

Fonte: IBGE (2009)

Conforme os resultados expostos, conclui-se que a maioria dos municípios do Cariri (72,41%) apresenta programas e ações de geração de trabalho e renda, tendo o Cariri Ocidental uma percentagem maior que o Cariri Oriental. Os públicos-alvo mais beneficiados por estes programas e ações são os jovens (41,38%) e a população de baixa renda (41,38%). Quanto às políticas de apoio ao primeiro emprego, os resultados não foram tão positivos, embora ainda 31,03% dos municípios do Cariri as adotem.

2.6 COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

Esta categoria se refere às formas de comunicação existentes nas prefeituras para interagir com a sociedade, como também aborda a utilização de novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) que podem aprimorar tal interação.

De acordo com Daft (2007), a comunicação é o processo pelo qual as informações são transmitidas ou entendidas por duas ou mais pessoas, por meio de símbolos compartilhados; envolve a "interação". Nesse sentido, a comunicação não pode ser apenas em uma via, com o objetivo apenas de enviar/proclamar informação. Envolve o compartilhamento que inclui escuta e percepção de informações.

Para os gestores públicos a comunicação serve para: (1) equilibrar as coisas que se cobram para promover bem-estar social; (2) efetivar a negociação política, aquela com o intuito de fazer com que um lugar seja realmente melhor e; (3) exercer o princípio da transparência, da democracia e da governança sobre ações, aplicação de recursos e seus resultados.

Assim, torna-se necessário a disponibilização de canais e formas de comunicação no sentido de possibilitar atendimento das solicitações dos cidadãos sem que estes precisem se dirigir à prefeitura. E, de acordo com o levantamento dos dados da Tabela 22, verificou-se que 94,25% dos municípios brasileiros e 89,66% dos municípios do Cariri Paraibano disponibilizam algum meio de comunicação para interagir com a população.

Uma constatação importante alcançada é que, em pleno século XXI, intitulado como a sociedade da comunicação e do conhecimento, 10,34% ou três prefeituras do Cariri não disponibilizam (em 2009) qualquer meio de comunicação para contato com o público. São elas: Barra de São Miguel, Cabaceiras e Parari. Espera-se que tal deficiência já tenha sido sanada.

Tabela 22 - Percentual de municípios que disponibilizam meios de comunicação para contato com o público

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|--------------------|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Não Disponibilizam | 5,75 | 7,41 | 2,24 | 6,39 | 10,34 | 5,88 | 16,67 |
| Disponibilizam | 94,25 | 92,59 | 97,76 | 93,61 | 89,66 | 94,12 | 83,33 |

Fonte: IBGE (2009)

De acordo com o IBGE (2010), as prefeituras podem utilizar o telefone, o fax, o correio ou até plataformas mais

avançadas através da internet para se comunicar com os cidadãos e facilitar o acesso a informações e documentos de maneira simplificada e ágil. Através destes meios, a sociedade pode obter informações relativas aos locais e horários de atendimento da prefeitura, às exigências para emissão de documentos, entre outras informações.

Analisando de forma mais aprofundada tais meios de comunicação utilizados pelas prefeituras para contato com o público, observa-se que o meio mais utilizado pelos municípios do Cariri é o Correio (82,76%), que superou até o prático e usual telefone convencional, que ficou em segundo lugar, e também apresentou expressiva utilização como meio de comunicação (79,31%). Na sequência, de acordo com o ranking, ficaram o fax (75,86%), a internet, através das páginas, portais, home-page e e-mail (72,41%), os jornais (20,69%) e o telefone dedicado exclusivamente para atender ao público (3,45%).

Tabela 23 - Tipos de meios de comunicação utilizados para contato com o público

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Occidental | Cariri Oriental |
|------------------------------|--------|----------|---------|-------|--------|----------------------|--------------------|
| Correio | 68,35 | 62,32 | 71,3 | 66,05 | 82,76 | 88,24 | 75 |
| Fax | 74,68 | 69,79 | 72,2 | 74,87 | 75,86 | 94,12 | 50 |
| Jornais | 31,46 | 18,23 | 15,7 | 21,76 | 20,69 | 23,53 | 16,67 |
| Internet | 77,14 | 70,35 | 72,2 | 74,2 | 72,41 | 70,59 | 75 |
| Telefone convencional | 83,95 | 80,66 | 83,86 | 82,69 | 79,31 | 94,12 | 58,33 |
| Telefone exclusivo | 13,33 | 9,25 | 3,59 | 8,24 | 3,45 | 0 | 8,33 |
| Outros | 5,59 | 5,41 | 1,79 | 3,95 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: IBGE (2009)

É importante salientar a ampla utilização de novas tecnologias de comunicação, através da internet, dos municípios do Cariri (72,41%), acompanhando a tendência brasi-

leira e mundial. Graças ao avanço da ciência e das TIC, é possível romper barreiras e distâncias geográficas e interagir de maneira rápida, precisa e útil, embasando a tomada de decisão estratégica gerencial, além de otimizar e agilizar processos e rotinas.

As TICs são dispositivos que têm a capacidade de tratar dados e informações, tanto de forma sistêmica como esporádica, quer seja aplicada no produto, quer esteja aplicada no processo (CRUZ, 1998). Atualmente utilizam-se recursos tecnológicos mais avançados para o tratamento de dados e informações como dispositivos físicos (*hardware*), instruções e procedimentos de processamento de informação (*software*), canais de comunicações (redes) e dados armazenados (recursos de dados) (O'BRIEN, 2002).

A introdução das TICs emergentes nas organizações propicia novas formas de geração, tratamento e distribuição de informações, permitindo fácil transferência de conhecimento e um aumento considerável da rapidez de resposta e adaptação às demandas e perturbações internas e externas à organização. Elas facilitam e intensificam a comunicação, o processamento, o armazenamento e a transmissão de informações.

Nesse sentido, já que há plena utilização de novas TICs para se comunicar, analisa-se também a utilização de novas ferramentas, como o computador, na realização das atividades e processos organizacionais, os quais, se utilizados de forma adequada, podem não só facilitar a comunicação, mas agilizar o atendimento ao público e minimizar desperdícios de tempo, emprego excessivo de servidores em tarefas administrativas, gastos com processamentos manuais, prejuízos causados por procedimentos e controles falhos.

De acordo com a Tabela 24, observa-se que todos os municípios do Cariri possuem computadores em funcionamento. É importante aprofundar essa análise no sentido de verificar quantidades e proporção entre os funcionários, além de analisar se esses realmente servem de apoio às atividades cotidianas.

Tabela 24 - Percentual de municípios que possuem computadores em funcionamento

| Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 99,93 | 99,78 | 100 | 99,92 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE (2009)

É importante também verificar se estes computadores estão ligados em rede: a integração dos sistemas de informação possibilita melhor suporte operacional, no sentido de que os usuários podem interagir e compartilhar informações de vários setores, ao mesmo tempo. Tratando desse quesito, observa-se na Tabela 25 que, em 75,86% dos municípios do Cariri, esses computadores estão ligados em rede. Os municípios que não integram seus computadores, de acordo com os dados disponíveis, são sete: Boqueirão, Cabaceiras, Camalaú, Congo, Gurjão, São José dos Cordeiros e São Sebastião do Umbuzeiro.

Tabela 25 - Percentual de municípios que apresentam computadores ligados em rede

| Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 89,31 | 79,21 | 67,71 | 83,61 | 75,86 | 76,47 | 75 |

Fonte: IBGE (2009)

Quanto à análise, se as prefeituras apresentam computadores ligados à Internet, observa-se que todos os municípios estão em condição favorável no Cariri Paraibano.

Tabela 26 - Percentual de municípios que apresentam computadores com acesso à Internet

| Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri ocidental | Cariri Oriental |
|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 99,41 | 98,66 | 99,1 | 99,24 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE (2009)

É bom também perceber que as prefeituras têm acesso à internet. A internet tem sido uma plataforma bastante utilizada por organizações nos seus processos produtivos. Popular, de fácil acesso e manuseio, ela promove vantagens de atendimento e da realização de atividades e processos organizacionais, como melhor controle e acompanhamento de desempenho das várias administrações. Também potencializa a busca, monitoramento, acompanhamento, disseminação e integração de informações que embasam uma tomada de decisão mais segura e a efetividade de princípios da gestão pública, como o da transparência e eficiência. Assim, é uma ferramenta que promove uma comunicação fácil, rápida e real com todos os *stakeholders* da instituição, permitindo maior participação do cidadão no governo e ampla divulgação de informações de interesse público.

Uma das formas de as prefeituras interagirem com a sociedade, através da internet, são as páginas eletrônicas (*sites*). Através dos dados da Tabela 27, constata-se que, 44,83% dos municípios do Cariri possuem página da prefeitura na internet, 20,69% ainda estão construindo as suas

e 34,48% não possuem página. Assim, uma maioria de 65,52% dos municípios tem pelo menos se preocupado em se adequar e possuir esta nova ferramenta de comunicação.

Comparando o Cariri Ocidental com o Oriental, observa-se que o primeiro está mais avançado em relação a essa questão. Inclusive, pode-se ressaltar que apenas duas cidades do Cariri Oriental possuem página da prefeitura na internet. São elas: Gurjão e São João do Cariri. Que estas sirvam de exemplos para as demais.

Tabela 27 - Quantidade e percentual de municípios em relação à apresentação da página na internet

| | | Brasil | Nordeste | Paraíba | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|--------------------------|---|--------|----------|---------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Possui página | N | 3339 | 798 | 97 | 556 | 13 | 11 | 2 |
| | % | 60 | 44,48 | 43,5 | 46,72 | 44,83 | 64,71 | 16,67 |
| Em elaboração | N | 814 | 312 | 40 | 218 | 6 | 1 | 5 |
| | % | 14,63 | 17,39 | 17,94 | 18,32 | 20,69 | 5,88 | 41,67 |
| Não possui página | N | 1412 | 684 | 86 | 416 | 10 | 5 | 5 |
| | % | 25,37 | 38,13 | 38,57 | 34,96 | 34,48 | 29,41 | 41,67 |

Fonte: IBGE (2009)

Também foi observada tanto a situação (ativa ou em manutenção ou reestruturação) como a classificação (Informativa, Interativa ou Transacional) das páginas das prefeituras na Internet. A página é informativa, como o próprio nome já menciona, quando funciona unicamente como fonte de informação, e assim não apresenta nenhum tipo de interação com o usuário, permitindo apenas a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos da administração pública municipal.

Já a página interativa é aquela que interage, ou seja,

também permite receber informações e dados dos usuários (cidadãos, empresas ou outros órgãos). Estes podem, por exemplo, fazer reclamações, sugestões e efetuar cadastros *on-line*. E, no último caso, da página Transacional, é aquela que permite além de trocas de informações, também troca de valores e serviços como pagamento de impostos e contas, educação a distância, matrículas na rede pública de ensino, marcação de consultas, compras de materiais etc. (IBGE, 2010).

Conforme os dados da Tabela 28, nota-se que 61,54% das páginas das prefeituras estão ativas e todas são de caráter informativo. No Cariri Ocidental, quase metade (45,45%) está em manutenção ou reestruturação, assim não estão funcionando temporariamente.

Tabela 28 - Situação e classificação das páginas das prefeituras – 2009

| | | Brasil | NE | PB | Porte | Cariri | Cariri Ocidental | Cariri Oriental |
|---------------|---------------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Situação | Ativa | 85,09 | 82,96 | 86,6 | 81,47 | 61,54 | 54,55 | 100 |
| | Em Manutenção ou Reestruturação | 14,91 | 17,04 | 13,4 | 18,53 | 38,46 | 45,45 | 0 |
| Classificação | Informativa | 44,83 | 49,87 | 62,89 | 53,24 | 100 | 100 | 100 |
| | Transacional | 23,36 | 23,81 | 4,12 | 18,88 | 0 | 0 | 0 |
| | Interativa | 31,75 | 26,32 | 32,99 | 27,88 | 0 | 0 | 0 |
| | Ignorado | 0,06 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: IBGE (2009)

Possuir a página na Internet e não ativá-la nem atualizá-la constantemente é o mesmo que não possuí-la, uma vez que sua função não estará sendo exercida e não estará trazendo nenhum benefício para ambas as partes (prefeitura e usuário). É importante ressaltar também que a classificação ideal de páginas na internet é a transacional, pois

possibilita maior portfólio de vantagens e benefícios para os cidadãos e para as prefeituras: não basta apenas disseminar informações, mas também compartilhá-las, interagindo ativamente com o usuário.

Diante das considerações expostas, observa-se um resultado positivo para os municípios do Cariri Paraibano, quanto a esta categoria. A maioria (89,66%) disponibiliza meios de comunicação para contato com o público, sendo o Correio o mais utilizado (82,76%) e o telefone convencional (79,31%). Quanto à presença de computadores em funcionamento, constatou-se que todos os municípios do Cariri os detêm com acesso à internet, sendo a maioria (75,86%) ligada em rede. Também se conclui que 44,83% apresentam páginas informativas da prefeitura na Internet, estando, a maioria, (61,54%) em situação ativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa análise geral, pode-se concluir que o objetivo específico desta dimensão de descrever o perfil da estrutura de administração municipal do Cariri Paraibano foi cumprido, expondo tanto características dos prefeitos e funcionários públicos dos municípios como a identificação da presença ou falta de mecanismos, ferramentas, meios, métodos, programas e ações das gestões municipais.

Observa-se que as cinco categorias apresentam aspectos e variáveis que podem servir de embasamento para melhorias das gestões públicas municipais do Cariri no sentido de alavancar o desenvolvimento sustentável da região, principalmente as categorias três e quatro que tratam de legislação e instrumentos de planejamento e recursos financeiros para a gestão, respectivamente.

Todos os assuntos trabalhados são passíveis de evolução, desenvolvimento e crescimento. Nesse sentido, os dados e as informações expostas, apesar de se basearem em dados secundários que não possibilitam análises mais aprofundadas, concretizam-se como nortes que identificam pontos críticos a serem melhor observados e trabalhados pelos gestores municipais em prol de uma administração mais eficiente, eficaz e efetiva, rumo ao desenvolvimento não só econômico, mas também social, cultural e ambiental.

A contínua análise desses dados também se faz necessário para uma avaliação melhor sobre evolução das variáveis na prática.

REFERÊNCIAS

ANJOS, G. C. B. O fortalecimento da cadeia da caprinocultura como instrumento de desenvolvimento e geração de renda: um estudo de caso no município de Monteiro/PB. In: Seminários em Administração – SemeAd, 8. 2005. São Paulo. Sessão Dirigida. **Anais eletrônicos...** São Paulo: FEA-USP, 2005. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/383.pdf>> Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: abr. 2010.

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle So-**

cial – Conselhos municipais e controle social . Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em abr. 2010.

_____. **Estatuto das cidades**: Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: abr. 2010.

COUSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAFT, R. L. **Administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Dados Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: set. 2010.

_____. **Banco de Dados Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: set. 2010.

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

MARQUES, M. **Administração Pública**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.

O'BRIEN, James A.. **Sistemas de Informação: e as decisões gerenciais na era da internet**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROBBINS, S. P. **Comportamento Organizacional**. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTOS, Jaysa; CALDAS, Patrícia T.; CÂNDIDO, Gesinaldo A. **Políticas Públicas de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL's): o caso específico de um APL de Caprinovinocultura no Cariri Paraibano**. In: ENEGEP, 31, 2011, Belo Horizonte. Anais... Rio de Janeiro: ABEPRO, 2011.

Análise do Perfil Financeiro dos Municípios do Cariri Paraibano em 2009

Luiz Antonio Coêlho da Silva

1 INTRODUÇÃO

O Brasil contemporâneo aponta para novas formas de gestão pública que se preocupam com as receitas e as despesas de forma cada vez mais criteriosa e voltada para as necessidades sociais, priorizando gastos e almejando crescimento das receitas, para isso, buscam usar a melhor relação custo-benefício em todas as suas esferas, correndo o risco de os órgãos públicos, ainda não adeptos desse modelo, caírem em descrença popular ou se tornarem ineficientes, sem transparência e precários, gerencialmente.

Assim, o atual *paper* possui como estrutura: introdução, receitas, despesas, dados por municípios, considerações finais e referências.

2 PERFIL DOS MUNICÍPIOS DO CARIRI PARAIBANO: EIXO FINANÇAS

2.1 RECEITA

Em tempos de globalização, a gestão pública passa a ter um papel cada vez mais fundamental frente à população. Esta gestão deve ser voltada para os interesses sociais, priorizando gastos que melhorem a vida da população como um todo, sendo sensíveis às reais demandas sociais e ao que facilitará a vida para todos, sem discriminação de cor, raça ou condição econômica. Com isso, surge a possibilidade de uma administração pública preocupada com a alocação das receitas e despesas públicas orçamentárias ou extra-orçamentárias na sociedade, condizente com os anseios sociais e preocupada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº101/2000), a qual trata do equilíbrio fiscal entre receitas e despesas e dos graus de comprometimento dos gestores públicos frente às suas atitudes administrativas e financeiras com relação aos seus governos.

Para Angélico (2006, p.44), "receita pública, em seu sentido mais amplo, é o recolhimento de bens aos cofres públicos. Ingresso, entrada ou receita pública são, na verdade, expressões sinônimas na terminologia de finanças públicas". Estas receitas podem ser desdobradas em: receita orçamentária e receita extra-orçamentária.

Ainda para Angélico (2006, p.44):

A receita orçamentária é aquela que, devidamente discriminada, na forma do Anexo n.º 3 da Lei n.º 4.320/64, integra o orçamento público. São os tributos, as

rendas, as transferências, as alienações, os retornos de empréstimos e as operações de créditos por prazo superior a doze meses.

A receita orçamentária pode ser classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. De acordo com Kohama (2008, p.63), "as receitas correntes dizem respeito a uma conotação econômica que são ligada e representativa das chamadas operações correntes". Assim, as receitas correntes podem ser classificadas em receita: tributária, de contribuição, patrimonial, industrial, de serviços, agropecuária, transferências correntes e outras receitas correntes. Já as receitas de capital podem ser divididas em: operações de capital, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

A receita extra-orçamentária é considerada por Angélico (2006, p.46) como "aquela receita que não integra o orçamento público. Exemplificando, temos: cauções, fianças, consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, retenções na fonte e operações de crédito a curto prazo".

Assim, é fundamental considerar as receitas e sua distribuição, notando que estas provêm de diferentes origens. Todavia, no Cariri paraibano as receitas em 2009 são distribuídas detalhadamente a seguir (Tabela 1).

TABELA 1
Receitas para a região do Cariri Paraibano - 2009

| | N | RS | MÉDIA POR MUNICÍPIO |
|------------------------------------|----|----------------|---------------------|
| Rec Orçamentária | 28 | 235.648.610,52 | 8.416.021,80 |
| Rec Correntes | 28 | 256.981.458,01 | 9.177.909,21 |
| Rec Tributária | 28 | 6.638.977,75 | 237.106,35 |
| Impostos | 28 | 6.244.950,55 | 223.033,95 |
| IPTU | 28 | 381.465,81 | 13.623,78 |
| ITBI | 28 | 138.849,29 | 4.958,90 |
| Imp s Produção e Circulação | 28 | 2.693.316,28 | 96.189,87 |
| ISSQN | 28 | 2.693.316,28 | 96.189,87 |
| Taxas | 28 | 394.027,20 | 14.072,40 |
| Tx Poder de Policia | 28 | 308.008,78 | 11.000,31 |
| Rec Patrimonial | 28 | 1.218.052,55 | 43.501,88 |
| Rec Transf Correntes | 28 | 245.699.524,60 | 8.774.983,02 |
| Transf Cor Intergovern | 28 | 240.450.444,71 | 8.587.515,88 |
| Transf Intergov da União | 28 | 182.677.489,00 | 6.524.196,04 |
| Participação Rec União | 28 | 139.631.071,42 | 4.986.823,98 |
| Cota FPM | 28 | 139.564.687,27 | 4.984.453,12 |
| Cota ITR | 28 | 66.384,15 | 2.370,86 |
| SUS União | 28 | 29.337.308,95 | 1.047.761,03 |
| FNDE | 28 | 3.731.227,87 | 133.258,14 |
| Cota ICMS | 28 | 19.111.445,66 | 682.551,63 |
| Cota IPVA | 28 | 608.772,57 | 21.741,88 |
| Transf Multigovernamentais | 28 | 37.171.691,04 | 1.327.560,39 |
| Transf Multigov FUNDEB | 28 | 31.534.433,18 | 1.126.229,76 |

Fonte: Finbra (2009).

De acordo com dados do FINBRA – Finanças Brasileiras (2009) nota-se que os municípios do Cariri Oriental e ocidental paraibano tiveram um montante de receitas correntes de R\$ 235.648.610,52, equivalente a R\$ 8.416.021,80 por município da região. Tem-se ainda, como dados oficiais de 2009, que a receita tributária destes municípios foi de R\$ 6.638.977,75, a arrecadação de Imposto predial e territorial urbano (IPTU) foi de R\$ 381.465,81, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) foi de R\$ 138.849,29 e o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) de R\$ 2.693.316,28. Além disso, tem-se as receitas de transferências corren-

tes, ou seja, as transferências intergovernamentais que somaram para o Cariri paraibano um total de R\$ 245.699.524,60, dentre outros dados financeiros de suma importância financeira para os governantes e a sociedade.

A seguir, analisa-se os percentuais da receita por função em relação à receita orçamentária em 2009 (Tabela 2).

TABELA 2
Percentual (%) das Receitas por Função do Cariri
Paraibano em relação à Receita Orçamentária - 2009

| | MÉDIA |
|--|--------------|
| RECEITA - % - Rec Tributária-2009 | 28 2,428454 |
| RECEITA - % - Impostos-2009 | 28 2,331166 |
| RECEITA - % - IPTU-2009 | 28 0,116248 |
| RECEITA - % - ITBI-2009 | 28 0,042371 |
| RECEITA - % - Imp s Produção e Circulação-2009 | 28 0,956098 |
| RECEITA - % - ISSQN-2009 | 28 0,956098 |
| RECEITA - % - Taxas-2009 | 28 0,097288 |
| RECEITA - % - Tx Poder de Polícia-2009 | 28 0,080572 |
| RECEITA - % - Rec Patrimonial-2009 | 28 0,468693 |
| RECEITA - % - Rec Transf Correntes-2009 | 28 106,9332 |
| RECEITA - % - Transf Cor Intergovern-2009 | 28 105,0049 |
| RECEITA - % - Transf Intergov da União-2009 | 28 81,30081 |
| RECEITA - % - Participação Rec União-2009 | 28 65,63291 |
| RECEITA - % - Cota FPM-2009 | 28 65,60617 |
| RECEITA - % - Cota ITR-2009 | 28 0,026734 |
| RECEITA - % - SUS União-2009 | 28 9,42652 |
| RECEITA - % - FNDE-2009 | 28 1,551821 |
| RECEITA - % - Cota ICMS-2009 | 28 8,677997 |
| RECEITA - % - Cota IPVA-2009 | 28 0,186327 |
| RECEITA - % - Transf Multigovernamentais-2009 | 28 14,457 |
| RECEITA - % - Transf Multigov FUNDEB-2009 | 28 12,81976 |

Fonte: Finbra (2009).

Como se observa, os percentuais mais representativos das receitas por função, em relação à receita orçamentária do Cariri paraibano em 2009, são: as receitas tributárias, as transferências intergovernamentais da União, as trans-

ferências correntes, as transferências multigovernamentais, a participação da receita da União, a Cota FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Como exemplo de percentuais temos a participação da receita da União em relação à receita orçamentária de 65,63291%, demonstrando que a maioria dos municípios do Cariri paraibano ainda é bastante dependente dos repasses do governo federal, não agregando em suas receitas muitos impostos e contribuições. Assim, vê-se que são fundamentais novas alternativas para tornar tais municípios mais sustentáveis, como a busca pela melhor potencialidade de cada município, descobrindo suas reais vocações econômicas e implementando novas políticas públicas contextualizadas.

A respeito da implementação de políticas públicas Kanaane, Filho e Ferreira (2010, p.7), dizem que:

Implementar políticas públicas depende de um conjunto de fatores, que incluem desde a forma de execução de atividades; a clareza com que metas e objetivos são fixados; a consistência com que são comunicados; a relação entre atividades que envolvem auxílios técnicos e de informação; as condições políticas, econômicas e sociais; as características dos gestores implementadores.

Com uma maior captação de receitas e uma constante melhoria das potencialidades da região é possível implementar melhorias sociais, enfatizando a saúde e a educação destes municípios que, outrora, necessitavam de novas fontes de recursos para atingir melhor patamar de crescimento econômico e social frente as outras regiões do Estado.

Analisa-se agora a receita *per capita* por instrumento de arrecadação em 2009, ainda com dados do Finbra (Tabela 3).

TABELA 3
Receita per capita por Instrumento de Arrecadação do Cariri
Paraibano - 2009

| RECEITA | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-----------------------------|---------|----------|---------|---------|---------|---------------------|--------------------|
| Rec Correntes | 1581,34 | 1212,32 | 1339,28 | 1297,13 | 1704,84 | 1728,45 | 1608,36 |
| Rec Tributária | 1679,94 | 1286,64 | 1460,57 | 1400,42 | 1916,54 | 1947,42 | 1868,83 |
| Impostos | 104,00 | 49,09 | 34,37 | 51,51 | 38,75 | 39,66 | 37,33 |
| IPPU | 93,11 | 46,20 | 32,80 | 47,30 | 37,57 | 38,22 | 36,57 |
| ITBI | 19,66 | 2,94 | 1,83 | 4,36 | 1,79 | 1,15 | 2,78 |
| Imp s Produção e Circulação | 10,64 | 2,08 | 1,33 | 3,55 | 0,55 | 0,48 | 0,66 |
| ISSQN | 46,27 | 27,19 | 15,27 | 23,87 | 14,74 | 15,74 | 13,18 |
| Taxas | 46,27 | 27,19 | 15,27 | 25,87 | 14,74 | 15,74 | 13,18 |
| Tx Poder de Polícia | 9,75 | 2,48 | 1,51 | 3,42 | 1,18 | 1,45 | 0,76 |
| Rec Patrimonial | 3,84 | 1,37 | 0,93 | 1,53 | 0,99 | 1,25 | 0,59 |
| Rec Transf Correntes | 22,66 | 6,21 | 6,94 | 8,01 | 7,59 | 7,93 | 7,02 |
| Transf Cor Intergovern | 1483,67 | 1203,37 | 1396,82 | 1304,65 | 1855,19 | 1884,19 | 1810,37 |
| Transf Intergov da União | 1455,14 | 1183,88 | 1376,27 | 1280,81 | 1821,33 | 1855,98 | 1767,78 |
| Participação Rec União | 852,02 | 751,70 | 1003,69 | 860,72 | 1440,03 | 1485,76 | 1369,37 |
| Cota PPM | 652,32 | 549,21 | 790,90 | 668,08 | 1198,77 | 1244,11 | 1128,71 |
| Cota ITR | 647,90 | 548,08 | 788,64 | 664,55 | 1198,39 | 1243,72 | 1128,33 |
| SUS União | 4,05 | 0,99 | 2,18 | 1,37 | 0,39 | 0,39 | 0,39 |
| FNDE | 96,02 | 112,79 | 122,84 | 105,89 | 133,34 | 132,60 | 134,50 |
| Cota ICMS | 28,26 | 27,39 | 25,45 | 27,00 | 24,21 | 22,22 | 27,28 |
| Cota IPVA | 317,28 | 118,50 | 118,31 | 144,52 | 153,09 | 154,98 | 150,16 |
| Transf Multigovernamentais | 25,84 | 5,37 | 3,51 | 10,69 | 2,55 | 2,11 | 3,24 |
| Transf Multigov FUNDEB | 236,39 | 295,44 | 246,04 | 251,26 | 220,01 | 207,93 | 238,67 |

Fonte: Finbra (2009).

Com os dados obtidos, nota-se que as receitas *per capita* (por pessoa) em 2009, em nível de Brasil é de R\$1.581,34; porém, o nordeste possui este valor menor em relação à média nacional, ficando apenas com R\$ 1.212,52; todavia, a Paraíba ainda supera a média da região nordeste, ficando com R\$ 1.339,28 *per capita*. Todavia, o Cariri paraibano alcança melhor resultado que a Paraíba como um todo, ficando o Cariri Ocidental com R\$ 1.728,45 *per capita* e o Cariri Oriental com um pouco menos, mas alcançando R\$ 1.668,36. Com relação à coleta de impostos, vê-se que o Cariri Paraibano está bem abaixo da arrecadação nacional, que é de R\$ 104,00 *per capita*. Já a taxa de poder de polícia também está bem abaixo da média nacional que é de R\$ 9,75 *per capita*, tendo o Cariri Oriental arrecadado apenas R\$ 0,76 e o Cariri Ocidental R\$ 1,45.

Tais dados conclamam para uma melhor fiscalização dos órgãos arrecadadores destas taxas e impostos, que, muitas vezes, deixam de ser arrecadados devido à falta de uma gerência e de um quadro de pessoal técnico especializado para tais cobranças, gerando perdas financeiras para os municípios, proporcionando aumento de despesas desnecessárias devido à falta de controle e auditoria destas receitas.

2.2 DESPESA

Quando se analisa as despesas públicas é preciso ter em mente que a meta principal dos gestores públicos é a sua diminuição *versus* o aumento das receitas. Todavia, nem sempre isso é possível, devido à falta de governantes preparados para os cargos que exercem e de sua equipe gestora, que deve ser composta por profissionais com pro-

fundos conhecimentos de gestão pública, direito, economia, administração, ciência política, dentre outras áreas de suma importância para uma boa gerência do órgão público.

Com relação à despesa pública, Angélico (2006, p.62), assim a conceitua: "constitui despesa pública todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores. Classifica-se a despesa pública em dois grupos: despesa orçamentária e despesa extra-orçamentária".

Já para Kohama (2008, p.87):

Constituem a despesa pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; a satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

Ainda para Angélico (2006, p.62):

A despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente. Em outras palavras, é a que integra o orçamento, isto é, a despesa discriminada e fixada no orçamento público.

Com relação às despesas extra-orçamentárias, Angélico (2006, p.64), diz que estas são pagamentos que não dependem de autorização legislativa, aquelas que não estão vinculadas ao orçamento público, ou seja, não integram o orçamento. Como exemplos, temos: fianças, salários e

vencimentos não reclamados e pagamentos de restos a pagar.

A seguir (Tabela 4) se analisa as despesas por função – 2009, dos municípios do Cariri paraibano.

TABELA 4
Despesas por função do Cariri Paraibano - 2009

| FUNÇÃO | GASTO TOTAL R\$ | GASTO MÉDIO R\$ | % DO GASTO TOTAL | GASTO PER CAPITO - R\$ |
|------------------------|--------------------|--------------------|------------------|---------------------------|
| Legislativa | 28 11.280.318,82 | 402.868,53 | 4,99 | 90,83 |
| Administração | 28 31.648.217,01 | 1.130.293,46 | 15,29 | 285,19 |
| Assistência Social | 28 10.520.988,41 | 375.749,59 | 4,73 | 83,46 |
| Saúde | 28 61.191.371,49 | 2.185.406,12 | 23,92 | 400,77 |
| Atenção Básica | 28 22.199.264,52 | 792.830,88 | 9,50 | 165,16 |
| Assistência Hospitalar | 28 26.665.448,85 | 952.337,46 | 10,48 | 178,52 |
| Educação | 28 63.704,910,79 | 2.275.175,39 | 26,42 | 434,56 |
| Ensino Fundamental | 28 60.328.899,54 | 2.154.603,56 | 24,81 | 407,87 |
| Educação Infantil | 28 1.046.556,81 | 37.377,03 | 0,52 | 10,64 |
| Cultura | 28 5.107.560,74 | 182.412,88 | 1,97 | 41,69 |
| Urbanismo | 28 24.975.546,87 | 891.983,82 | 10,17 | 179,74 |
| Infra-Estrutura Urbana | 28 9.800.360,39 | 350.012,87 | 4,12 | 75,56 |
| Agricultura | 28 6.263.965,86 | 223.713,07 | 2,80 | 52,15 |
| Desporto e Lazer | 28 1.508.117,97 | 53.861,36 | 0,83 | 14,53 |

Fonte: Finbra (2009).

As maiores despesas por função, compostas pela Administração, Saúde, Educação, somam juntas, em 2009,

R\$ 156.544.499,29 nos municípios do Cariri paraibano. Todavia, os gastos com a educação infantil é de apenas R\$ 1.046.556,81. Outras despesas que não são tão consideráveis assim são com a cultura R\$ 5.107.560,74 e com o desporto e lazer R\$ 1.508.117,97 em relação às outras despesas por função no Cariri paraibano.

Nota-se ainda que no item gasto médio em reais, por município, relacionando as despesas por função do Cariri paraibano, um grande montante equivalente a R\$ 2.275.175,39 é gasto com educação, sendo esta a maior despesa por função da região, representando 26,42% do gasto total das despesas, e sendo ainda de R\$ 434,36, o gasto *per capita* na região do Cariri com educação, em geral. Mesmo assim, tais gastos não são suficientes (ou mesmo mal administrados) para sanar todos os problemas educacionais e de salários dos professores, que ainda recebem baixos salários em relação a outros profissionais de nível superior, como o da saúde e de tecnologia. É bom lembrar que o Estado já consegue ser eficiente em muitos ramos, como distribuição de renda, quantidade de financiamentos habitacionais e de alunos matriculados nas escolas públicas. Nota-se, ainda, que são muitos os gastos educacionais, sociais etc, porém os resultados não aparecem facilmente, pois só se visualiza em longo espaço de tempo ou com uma maior continuidade, que, muitas vezes, é rompida com novos mandatos da oposição.

Tem-se, na Tabela 5, os percentuais das despesas por função em relação a todas as despesas de 2009 dos municípios do Cariri paraibano.

TABELA 5

Percentual (%) das Despesas por Função do Cariri Paraibano em relação a todas as despesas - 2009

| | BRASIL | NORDESTE | PB | FORTE | CARIRI | CARIRI | CARIRI | CARIRI ORIENTAL |
|------------------------|--------|----------|-------|-------|--------|-----------|--------|-----------------|
| | | | | | | OCIDENTAL | | |
| Legislativa | 3,62 | 3,72 | 4,51 | 3,94 | 4,99 | 4,75 | 4,75 | 5,37 |
| Administração | 16,75 | 15,88 | 15,35 | 15,95 | 15,29 | 16,12 | 16,12 | 14,01 |
| Assistência Social | 3,84 | 4,13 | 5,21 | 4,06 | 4,73 | 4,68 | 4,68 | 4,79 |
| Saúde | 22,35 | 22,40 | 23,32 | 23,10 | 23,92 | 24,75 | 24,75 | 22,64 |
| Atenção Básica | 13,35 | 12,47 | 15,22 | 13,13 | 9,50 | 12,28 | 12,28 | 5,19 |
| Assistência Hospitalar | 5,49 | 5,50 | 5,90 | 5,67 | 10,48 | 8,81 | 8,81 | 13,07 |
| Educação | 29,34 | 35,55 | 31,29 | 31,45 | 26,42 | 25,61 | 25,61 | 27,66 |
| Ensino Fundamental | 23,96 | 31,12 | 29,33 | 26,74 | 24,81 | 24,41 | 24,41 | 25,43 |
| Educação Infantil | 2,54 | 1,10 | 0,61 | 1,60 | 0,52 | 0,65 | 0,65 | 0,32 |
| Cultura | 1,20 | 1,63 | 2,03 | 1,68 | 1,97 | 2,15 | 2,15 | 1,69 |
| Urbanismo | 8,02 | 8,01 | 8,24 | 7,95 | 10,17 | 9,83 | 9,83 | 10,69 |
| Infra-Estrutura Urbana | 2,93 | 3,16 | 3,12 | 2,71 | 4,12 | 4,55 | 4,55 | 3,44 |
| Agricultura | 1,94 | 1,08 | 1,69 | 1,52 | 2,80 | 3,22 | 3,22 | 2,16 |
| Desporto e Lazer | 0,90 | 0,56 | 0,54 | 0,71 | 0,83 | 0,75 | 0,75 | 0,94 |

Fonte: Finbra (2009).

Assim, de acordo com a Constituição Federal, os municípios têm de aplicar 25% das receitas resultantes de impostos em educação (art. 212) e 15% do mesmo valor em saúde (art. 198, §2º juntamente com o art. 77 da ADCT). Com isso, para dar maior transparência ao uso de recursos públicos nessas duas funções e verificação do que

dispõe a LRF no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", os gastos com educação e saúde passam a ser demonstrados junto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, os primeiros bimestralmente (municípios com mais de 50.000 habitantes) ou semestralmente (para os que têm menos de 50.000 habitantes e fizerem opção pela semestralidade), enquanto os da saúde devem ser demonstrados de forma semestral.

Comparando os dados do Brasil no quesito despesas por função em relação a todas as despesas, tem-se que o Brasil gasta 3,62% com a esfera legislativa, 29,34% com a educação, 13,35% com a atenção básica, e apenas 3,84% com a assistência social. Se compararmos estes mesmos percentuais brasileiros com o nordeste, temos que o nordeste gasta 3,72% com a esfera legislativa, 35,55% com a educação, 12,47% com a atenção básica, e apenas 4,13% com a assistência social. Portanto, resultados bem parecidos, na maioria das despesas, sendo um pouco mais dispendioso para o nordeste os gastos com a educação, principalmente com o ensino fundamental. Já com relação às despesas por função do Cariri paraibano, observa-se que este gasta mais com a esfera legislativa, assistência social, saúde, cultura, urbanismo e agricultura; porém, gasta menos em despesas, como: administração, atenção básica, educação e desporto e lazer em relação aos gastos nacionais e sua distribuição em termos percentuais. Todavia, nota-se que o Cariri Oriental gasta 27,66% de suas despesas por função em educação, um pouco mais que o Cariri Ocidental que gasta 25,61%. Outro dado relevante é com relação às despesas com educação infantil no Cariri Oriental e Ocidental que gastam, respectivamente, apenas 0,32% e 0,65% de suas despesas totais por função, em

comparação com o Brasil que gasta 2,54% de seu total de despesas por função.

Assim, analisa-se na Tabela 6, a seguir, as despesas *per capita* por função em 2009, com dados também do Finbra.

TABELA 6

Despesas Per capita por Função do Cariri Paraibano - 2009

| FUNÇÃO | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------------------------|--------|----------|--------|--------|--------|---------------------|--------------------|
| Legislativa | 58,64 | 47,88 | 65,37 | 54,15 | 90,83 | 88,24 | 94,83 |
| Administração | 269,65 | 199,92 | 216,95 | 214,84 | 285,19 | 298,18 | 265,11 |
| Assistência Social | 60,74 | 53,10 | 74,03 | 54,79 | 83,40 | 84,00 | 82,49 |
| Saúde | 342,50 | 272,33 | 308,96 | 299,99 | 400,77 | 417,34 | 375,16 |
| Atenção Básica | 210,59 | 150,73 | 198,46 | 172,57 | 168,16 | 216,65 | 85,59 |
| Assistência Hospitalar | 81,83 | 66,29 | 79,67 | 71,45 | 178,52 | 146,31 | 228,31 |
| Educação | 431,47 | 424,77 | 409,08 | 401,27 | 434,36 | 428,59 | 443,28 |
| Ensino Fundamental | 346,82 | 369,92 | 383,93 | 339,79 | 407,87 | 405,51 | 411,52 |
| Educação Infantil | 42,01 | 13,56 | 8,10 | 21,03 | 10,64 | 14,68 | 4,40 |
| Cultura | 18,08 | 20,48 | 28,07 | 22,40 | 41,69 | 40,31 | 43,83 |
| Urbanismo | 126,38 | 101,94 | 114,41 | 106,46 | 179,74 | 171,22 | 192,91 |
| Infra-Estrutura Urbana | 46,59 | 39,55 | 42,15 | 35,60 | 75,56 | 89,93 | 53,35 |
| Agricultura | 35,65 | 14,10 | 25,00 | 21,85 | 52,15 | 61,30 | 38,01 |
| Desporto e Lazer | 15,85 | 7,56 | 7,45 | 9,93 | 14,53 | 15,16 | 13,57 |

Fonte: Finbra (2009).

Esta análise da tabela 6 remete-nos a resultados que demonstram que os municípios do Cariri paraibano adquirem gastos não tão próximos em termos *per capita* por função em nível de Brasil, possuindo certa discrepância em termos de gastos. Como por exemplo, temos que o Brasil gastou R\$ 431,47 com educação e o Cariri gastou R\$ 434,36 no mesmo item, todavia, com educação infantil os gastos foram ínfimos, em relação ao Brasil, que foi de R\$ 42,01, todavia, o cariri paraibano apenas R\$ 10,64, com destaque para o Cariri Oriental que gastou apenas R\$ 4,40 reais de suas despesas *per capita* por função neste item.

Cabe, aos gestores públicos, observar todas as despesas do seu município, acompanhando efetivamente a elaboração e execução do orçamento público, como formas

de minimização de corrupção, de custos, desvios e gastos não relevantes.

Para Slomski (2005, p.18):

Tema de grande relevância para a administração pública é a contabilidade de custos, pois com esse instrumento o gestor público terá clareza de quanto custa o serviço público oferecido à sociedade. Além disso, é uma imposição da Lei de Responsabilidade Social.

A gestão pública deve assumir o compromisso de prestar contas à sociedade de forma transparente, clara e objetiva, demonstrando todas as receitas e despesas públicas e as prováveis aplicações dos recursos, sendo debatidas em exaustão com a sociedade as melhores alternativas e as prioridades.

2.3 DADOS POR MUNICÍPIO

Os pequenos municípios brasileiros ainda passam por crises de bons profissionais ligados à gestão pública, o que provoca, muitas vezes, o mau aproveitamento das receitas ou o aumento das despesas destes municípios, carentes de mais recursos e de investimentos em áreas prioritárias como educação, saúde e saneamento básico. Neste contexto, tem-se as principais receitas, por município, do Cariri paraibano em 2009 na tabela 7, seguida de análise e detalhamento.

| | | | | | | | | |
|----------------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|------------------------|-----------------------------|---------|---------|
| São Domingos do Cariri | 1,93 | 1,93 | 24,15 | 2495,65 | 2495,65 | 2090,92 | 1863,64 | 1863,39 |
| São João do Cariri | 0,68 | 0,48 | 1,16 | 1503,44 | 1415,04 | 1141,84 | 950,04 | 949,21 |
| São João do Tigre | 7,15 | 6,99 | 6,56 | 1569,43 | 1538,04 | 1118,76 | 918,95 | 918,62 |
| São José dos Cordeiros | 0,45 | 0,45 | 6,96 | 1520,16 | 1520,16 | 1273,62 | 1069,91 | 1069,43 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 0 | 0 | 11,39 | 1986,55 | 1986,55 | 1607,04 | 1378,96 | 1377,41 |
| Serra Branca | 1,27 | 1,27 | 14,22 | 934,58 | 924,28 | 701,82 | 454,3 | 453,77 |
| Sumé | 3,72 | 3,37 | 11,65 | 907,81 | 904,91 | 704,11 | 425,71 | 425,54 |
| Taperoá | 1,45 | 1,45 | 3,23 | 889,16 | 872,23 | 635,84 | 477,47 | 477,18 |
| Zabelé | 0,01 | 0,01 | 1,18 | 2818,74 | 2818,74 | 2362,73 | 2076,39 | 2076,24 |
| MUNICÍPIO | SUS União | FNDE | Cota ICMS | Cota IPVA | Transf. Multig. | Transf. Mult. FUNDEB | | |
| Alcantil | 0,32 | 125,4 | 31,44 | 111,36 | 3,92 | 256,53 | | |
| Amparo | 0,14 | 129,46 | 35,26 | 246,15 | 1,44 | 286,4 | | |
| Assunção | 0,27 | 93,9 | 32,83 | 168,41 | 3,13 | 314,26 | | |
| Barra de Santana | 0,14 | 205,6 | 35,33 | 66,41 | 2,06 | 301,89 | | |
| Barra de São Miguel | 0,68 | 106,94 | 17,57 | 99,23 | 0,7 | 217,84 | | |
| Boqueirão | 0,35 | 207,57 | 21,16 | 90,78 | 5,48 | 229,51 | | |
| Cabaceiras | 0,62 | 110,09 | 37,73 | 122,93 | 2,67 | 237,32 | | |
| Camalaú | 0,53 | 99,42 | 28,62 | 99,52 | 1,47 | 240,58 | | |
| Carauabas | 0,44 | 86,87 | 26,35 | 135,49 | 1,23 | 232,25 | | |
| Caturité | 0,17 | 132,49 | 38,12 | 184,04 | 6,19 | 277,97 | | |
| Congo | 0,25 | 106,08 | 24,53 | 125,17 | 1,44 | 272,97 | | |
| Coxixola | 0,5 | 125,46 | 7,58 | 287,98 | 1,84 | 126,52 | | |
| Gurjão | 0,31 | 98,88 | 21,71 | 177,12 | 2,96 | 215,75 | | |
| Livramento | 0,16 | 100,35 | 30,29 | 85,72 | 1,67 | 284,58 | | |
| Monteiro | 0,31 | 213,81 | 8,26 | 49,18 | 5,2 | 153,51 | | |
| Ouro Velho | 0,45 | 96,68 | 19,27 | 179,39 | 1,79 | 176,65 | | |
| Parari | 0,37 | 178,34 | 39,17 | 395,7 | 1,58 | 255,69 | | |
| Prata | 0,13 | 123,56 | 18,3 | 146,82 | 2,35 | 193,21 | | |
| Riacho de Santo Antônio | 0,16 | 167,66 | 35,04 | 315,49 | 4,7 | 358,07 | | |
| Santo André | | | | | | | | |
| São Domingos do Cariri | 0,25 | 118,58 | 19,98 | 217,47 | 2,31 | 162,11 | | |
| São João do Cariri | 0,83 | 119,37 | 15,65 | 131,46 | 3,39 | 136,12 | | |
| São João do Tigre | 0,33 | 115,43 | 31,93 | 111,64 | 0,54 | 289,33 | | |
| São José dos Cordeiros | 0,48 | 116,58 | 10,47 | 132,09 | 0,96 | 92,74 | | |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 1,55 | 101,26 | 24,13 | 168,49 | 1,41 | 206,79 | | |
| Serra Branca | 0,53 | 189,99 | 12,49 | 78,66 | 4,77 | 136,13 | | |
| Sumé | 0,17 | 233,08 | 12,2 | 66,69 | 3,23 | 129,57 | | |
| Taperoá | 0,29 | 102,88 | 16,02 | 56,08 | 2,61 | 163,91 | | |
| Zabelé | 0,15 | 127,93 | 26,34 | 239,9 | 0,43 | 211,96 | | |

Fonte: Finbra (2009).

INSTITUTO DE ECONOMIA E FINANÇAS
 DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
 AV. ANTONIO CARLOS, 363 - PARRICHA, 13048-900 - SÃO CARLOS, SP
 FONE: (51) 3308-1234 FAX: (51) 3308-1234
 E-MAIL: IEF@FEA.USP.BR

TABELA 8
Códigos de Variáveis - Receitas - 2009

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO |
|--------|--|
| R1 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Rec Correntes-2009 |
| R2 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Rec Tributária-2009 |
| R3 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Impostos-2009 |
| R4 | RECEITA - <i>Per capita</i> - IPTU-2009 |
| R5 | RECEITA - <i>Per capita</i> - ITBI-2009 |
| R6 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Imp s Produção e Circulação-2009 |
| R7 | RECEITA - <i>Per capita</i> - ISSQN-2009 |
| R8 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Taxas-2009 |
| R9 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Tx Poder de Polícia-2009 |
| R10 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Rec Patrimonial-2009 |
| R11 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Rec Transf Correntes-2009 |
| R12 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Transf Cor Intergovern-2009 |
| R13 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Transf Intergov da União-2009 |
| R14 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Participação Rec União-2009 |
| R15 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Cota FPM-2009 |
| R16 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Cota ITR-2009 |
| R17 | RECEITA - <i>Per capita</i> - SUS União-2009 |
| R18 | RECEITA - <i>Per capita</i> - FNDE-2009 |
| R19 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Cota ICMS-2009 |
| R20 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Cota IPVA-2009 |
| R21 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Transf Multigovernamentais-2009 |
| R22 | RECEITA - <i>Per capita</i> - Transf Multigov FUNDEB-2009 |

As receitas por município do Cariri paraibano, em 2009, demonstram uma grande discrepância na maioria dos municípios, pois alguns conseguem arrecadar bem mais impostos e taxas em relação a outros, que não conseguem buscar formas alternativas de arrecadação.

Assim, tem-se que as maiores receitas correntes *per capita* são nos municípios de Parari R\$ 4.135,47, Amparo R\$ 2.815,01 e Coxixola, R\$ 2.693,44. No entanto, deve-se considerar, na análise destes dados, as pequenas populações destes municípios, que são, respectivamente, 1.256, 2.088, e 1.771 habitantes pelos dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois com isso os recursos divididos *per capita* podem ser mais bem distribuídos e alocados. Já com relação às menores receitas

correntes *per capita* tem-se o maior município do Cariri paraibano, Monteiro, com R\$ 868,76 e Taperoá com R\$ 899,77.

Com relação às receitas tributárias *per capita*, os municípios que tiveram a maior arrecadação, em 2009, foram Parari com R\$ 4.821,39 e Coxixola com R\$ 3.223,16. E os municípios com menor arrecadação *per capita*, em termos de receitas tributárias, foram Taperoá e Sumé, respectivamente, com R\$ 928,29 e 1.022,80. Assim, nota-se que ainda existem formas de aumentar a arrecadação na maioria dos municípios, o que poderia ser feito com um controle tributário mais efetivo e especializado.

Outra receita importante para os pequenos municípios é a cobrança de taxas *per capita* e, neste item, tem-se os municípios do Cariri paraibano que mais tiveram êxito: Alcantil com R\$ 30,76 e Parari com R\$ 30,56; já os que arrecadaram menos taxas, por habitante, foram os municípios de Boqueirão com R\$ 2,47 e Caturité com R\$ 4,77.

Para se diferenciar conceitualmente impostos e taxas, Fabretti (200, p.112), diz que "o imposto é aquele que, uma vez instituído por lei, é devido, independentemente de qualquer atividade estatal em relação ao contribuinte e não está vinculado a nenhuma prestação específica do Estado ao sujeito passivo". Já a taxa para Fabretti (2000, p.112):

Está definida nos arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional e tem como fator gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público, específico e divisível prestado ou colocado à disposição do contribuinte (art.77).

Portanto, deve-se deixar claro que todo imposto é um

tributo, mas nem todo tributo é um imposto, pois os tributos podem ser classificados em: impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais.

Ao descrever sobre a taxa do poder de polícia, Fabretti (2000, p.112-113) diz que esta é a atividade da administração pública que limita e disciplina direito, interesse ou liberdade em razão do interesse público, concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção, do mercado, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (art.78). Ao analisar os valores do poder de polícia arrecadados de forma *per capita* nos municípios do Cariri paraibano, em 2009, tem-se que as maiores arrecadações foram em Monteiro com R\$ 6,20 e em Sumé, com R\$ 3,72, porém, os municípios com menores arrecadações *per capita* desta receita foram Zabelê com R\$ 0,01 e São Sebastião do Umbuzeiro que não teve arrecadação ou não compudou estes dados, com relação à taxa poder de polícia.

Ao se tratar da Cota FPM (Fundo de participação dos municípios) *per capita*, tem-se que as cidades com maior quantitativo foram Parari com R\$ 3.446,02 e Riacho de Santo Antônio com R\$ 2.747,13. Ao passo que, as cidades com menores repasses de Cota FPM *per capita* foram Monteiro e Sumé, respectivamente, com R\$ 374,76 e R\$ 425,71.

E a cota IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores) *per capita* dos municípios do Cariri paraibano teve sua maior arrecadação em Riacho de Santo Antônio com R\$ 315,49 e Coxixola com R\$ 287,98. E os municípios com menor repasse desta receita foram Monteiro com R\$ 49,18 e Taperoá com R\$ 56,08.

Para que as receitas sejam bem alocadas é necessário

bom-senso do planejador. A relação custo/benefício deve ser bem avaliada. Lembrando que este planejador deve buscar a redução da carga tributária e das despesas dentro da legalidade e com a alocação perfeita dos recursos arrecadados para que toda a população tenha suas demandas sociais garantidas.

Assim, analisa-se as despesas por municípios em termos *per capita* e percentuais em 2009 nos municípios do Cariri paraibano. (Tabela 9).

TABELA 9
Despesas por Municípios do Cariri Paraibano - 2009

| MUNICÍPIO | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 |
|----------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| Alcantil | 6,0 | 10,0 | 5,0 | 22,0 | 2,0 | 14,0 | 38,0 |
| Amparo | 7,0 | 12,0 | 7,0 | 24,0 | 2,0 | 19,0 | 25,0 |
| Assunção | 7,0 | 14,0 | 6,0 | 21,0 | 0,0 | 21,0 | 31,0 |
| Barra de Santana | 4,0 | 8,0 | 2,0 | 27,0 | 7,0 | 17,0 | 41,0 |
| Barra de São Miguel | 6,0 | 13,0 | 10,0 | 18,0 | 0,0 | 18,0 | 30,0 |
| Boqueirão | 4,0 | 7,0 | 3,0 | 33,0 | 14,0 | 16,0 | 29,0 |
| Cabaceiras | 6,0 | 11,0 | 4,0 | 21,0 | 2,0 | 15,0 | 29,0 |
| Camalaú | 5,0 | 10,0 | 5,0 | 24,0 | 3,0 | 16,0 | 29,0 |
| Caraúbas | 7,0 | 12,0 | 3,0 | 19,0 | 19,0 | 0,0 | 30,0 |
| Caturité | 6,0 | 12,0 | 5,0 | 23,0 | 3,0 | 15,0 | 30,0 |
| Congo | 7,0 | 10,0 | 7,0 | 20,0 | 15,0 | 0,0 | 30,0 |
| Coxíola | 9,0 | 15,0 | 2,0 | 22,0 | 4,0 | 17,0 | 19,0 |
| Gurjão | 0,0 | 16,0 | 10,0 | 19,0 | 1,0 | 15,0 | 21,0 |
| Livramento | 2,0 | 17,0 | 4,0 | 20,0 | 7,0 | 12,0 | 29,0 |
| Monteiro | 4,0 | 8,0 | 4,0 | 34,0 | 0,0 | 12,0 | 24,0 |
| Ouro Velho | 0,0 | 37,0 | 2,0 | 24,0 | 23,0 | 1,0 | 26,0 |
| Parari | 8,0 | 19,0 | 4,0 | 24,0 | 23,0 | 1,0 | 22,0 |
| Prata | 6,0 | 17,0 | 5,0 | 25,0 | 25,0 | 0,0 | 20,0 |
| Riacho de Santo Antônio | 7,0 | 23,0 | 5,0 | 19,0 | 5,0 | 15,0 | 19,0 |
| Santo André | | | | | | | |
| São Domingos do Cariri | 8,0 | 19,0 | 1,0 | 24,0 | 5,0 | 19,0 | 17,0 |
| São João do Cariri | 7,0 | 25,0 | 6,0 | 21,0 | 0,0 | 0,0 | 19,0 |
| São João do Tigre | 5,0 | 25,0 | 1,0 | 19,0 | 19,0 | 0,0 | 32,0 |
| São José dos Cordeiros | 8,0 | 13,0 | 3,0 | 24,0 | 0,0 | 24,0 | 22,0 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 0,0 | 16,0 | 5,0 | 25,0 | 24,0 | 0,0 | 28,0 |
| Serra Branca | 5,0 | 9,0 | 3,0 | 31,0 | 27,0 | 3,0 | 24,0 |
| Sumé | 4,0 | 8,0 | 5,0 | 35,0 | 6,0 | 23,0 | 21,0 |
| Taperoá | 4,0 | 15,0 | 3,0 | 24,0 | 23,0 | 1,0 | 36,0 |
| Zabelê | 0,0 | 29,0 | 13,0 | 26,0 | 8,0 | 0,0 | 16,0 |

130 FINANÇAS

| MUNICÍPIO | D9 | D10 | D11 | D12 | D13 | D14 | D16 |
|----------------------------|------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| Alcantil | 1,0 | 0,0 | 12,0 | 1,0 | 1,0 | 0,0 | 81,56 |
| Amparo | 0,0 | 0,0 | 13,0 | 2,0 | 3,0 | 0,0 | 198,71 |
| Assunção | 0,0 | 5,0 | 11,0 | 11,0 | 2,0 | 0,0 | 118,69 |
| Barra de Santana | 0,0 | 0,0 | 9,0 | 2,0 | 3,0 | 0,0 | 47,82 |
| Barra de São Miguel | 0,0 | 4,0 | 10,0 | 10,0 | 1,0 | 0,0 | 74,68 |
| Boqueirão | 1,0 | 2,0 | 12,0 | 12,0 | 2,0 | 0,0 | 44,64 |
| Cabaceiras | 0,0 | 0,0 | 13,0 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 82,1 |
| Camalaú | 0,0 | 0,0 | 12,0 | 2,0 | 5,0 | 1,0 | 63,82 |
| Caraúbas | 0,0 | 1,0 | 10,0 | 2,0 | 2,0 | 4,0 | 105,2 |
| Caturité | 0,0 | 0,0 | 12,0 | 1,0 | 3,0 | 0,0 | 94,4 |
| Congo | 0,0 | 1,0 | 9,0 | 0,0 | 4,0 | 0,0 | 85,8 |
| Coxixola | 1,0 | 2,0 | 14,0 | 14,0 | 11,0 | 1,0 | 231,38 |
| Gurjão | 0,0 | 0,0 | 11,0 | 1,0 | 2,0 | 0,0 | 0 |
| Livramento | 0,0 | 0,0 | 12,0 | 5,0 | 9,0 | 0,0 | 27,83 |
| Monteiro | 0,0 | 6,0 | 13,0 | 2,0 | 3,0 | 0,0 | 34,75 |
| Ouro Velho | 4,0 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,0 | 0 |
| Parari | 2,0 | 4,0 | 10,0 | 9,0 | 2,0 | 1,0 | 326,28 |
| Prata | 2,0 | 6,0 | 9,0 | 2,0 | 0,0 | 1,0 | 99,08 |
| Riacho de Santo Antônio | 0,0 | 9,0 | 13,0 | 2,0 | 2,0 | 0,0 | 255,47 |
| Santo André | | | | | | | |
| São Domingos do Cariri | 0,0 | 0,0 | 15,0 | 5,0 | 3,0 | 0,0 | 166,67 |
| São João do Cariri | 0,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 6,0 | 90,58 |
| São João do Tigre | 1,0 | 3,0 | 4,0 | 3,0 | 2,0 | 0,0 | 84,09 |
| São José dos Cordeiros | 0,0 | 2,0 | 11,0 | 11,0 | 2,0 | 0,0 | 108,31 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 0,0 | 3,0 | 13,0 | 0,0 | 4,0 | 0,0 | 0 |
| Serra Branca | 0,0 | 0,0 | 14,0 | 14,0 | 1,0 | 0,0 | 45,99 |
| Sumé | 0,0 | 1,0 | 10,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 43,01 |
| Taperoá | 0,0 | 0,0 | 8,0 | 0,0 | 1,0 | 0,0 | 32,4 |
| Zabelê | 0,0 | 1,0 | 6,0 | 0,0 | 5,0 | 4,0 | 0 |
| MUNICÍPIO | D17 | D18 | D19 | D20 | D21 | D22 | D23 |
| Alcantil | 138 | 71,24 | 308,25 | 25,22 | 189,72 | 532,26 | 512,83 |
| Amparo | 354 | 203,97 | 684,84 | 63,53 | 535,82 | 725,01 | 725,01 |
| Assunção | 249 | 114,34 | 367,54 | 0 | 367,54 | 550,05 | 550,05 |
| Barra de Santana | 88,8 | 17,73 | 318,3 | 77,11 | 199,37 | 470,11 | 469,99 |
| Barra de São Miguel | 168 | 129,93 | 241,14 | 0 | 241,14 | 394,78 | 394,78 |
| Boqueirão | 77 | 32,83 | 358,22 | 149,31 | 169,96 | 308,62 | 292,65 |
| Cabaceiras | 169 | 58,35 | 305,31 | 26,17 | 220,53 | 431,56 | 429,23 |
| Camalaú | 129 | 62,1 | 307,49 | 37,18 | 197,54 | 368,44 | 368,28 |
| Caraúbas | 186 | 48,35 | 308,08 | 300 | 1,34 | 480,17 | 463,31 |
| Caturité | 187 | 78,06 | 375,93 | 49,29 | 237,51 | 489,26 | 484,69 |
| Congo | 128 | 81,01 | 253,06 | 182,75 | 0 | 367,22 | 365,57 |
| Coxixola | 405 | 41,08 | 575,73 | 99,62 | 455,22 | 516,97 | 456,53 |
| Gurjão | 298 | 179,48 | 365,28 | 25,89 | 284,27 | 402,28 | 392,51 |
| Livramento | 234 | 56,52 | 278,52 | 94 | 164,47 | 406,21 | 406,21 |
| Monteiro | 65,1 | 30,57 | 288,84 | 3,73 | 107 | 203,4 | 192,18 |
| Ouro Velho | 627 | 31,89 | 404,63 | 387,54 | 11,41 | 440,17 | 363,34 |
| Parari | 803 | 156,7 | 1028,39 | 978,8 | 37,7 | 947,25 | 841,95 |
| Prata | 256 | 72,91 | 383,17 | 383,17 | 0 | 309,19 | 268,62 |
| Riacho de Santo Antônio | 879 | 189,51 | 748,05 | 186,95 | 560,91 | 744,26 | 727,87 |
| Santo André | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|----------------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| São Domingos do Cariri | 390 | 22,22 | 508,2 | 101,55 | 406,65 | 366,78 | 358,9 |
| São João do Cariri | 336 | 79,64 | 289,97 | 0 | 0 | 256,03 | 0 |
| São João do Tigre | 385 | 17,94 | 290,65 | 285,45 | 5,2 | 493,08 | 474,82 |
| São José dos Cordeiros | 182 | 45,8 | 326,56 | 0 | 326,56 | 310,92 | 310,92 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 319 | 101,24 | 485,84 | 476,79 | 9,05 | 552,41 | 537,33 |
| Serra Branca | 88 | 33,05 | 296,77 | 257,19 | 26,09 | 232,49 | 227,79 |
| Sumé | 75,7 | 52,83 | 344,26 | 61,82 | 230,83 | 204,78 | 204,59 |
| Taperoá | 126 | 28,62 | 204,28 | 194,59 | 9,69 | 302,67 | 275,97 |
| Zabelê | 645 | 297,4 | 574,17 | 176,94 | 3,13 | 355,76 | 324,38 |

| MUNICÍPIO | D24 | D25 | D26 | D27 | D28 | D29 |
|----------------------------|------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Alcantil | 19,4 | 0 | 166,99 | 14,87 | 13,79 | 1,04 |
| Amparo | 0 | 10,57 | 361,03 | 53,36 | 99,77 | 10,41 |
| Assunção | 0 | 83,1 | 204,34 | 204,34 | 27,39 | 6,58 |
| Barra de Santana | 0 | 0,11 | 100,92 | 20,51 | 33,26 | 0,37 |
| Barra de São Miguel | 0 | 49,15 | 130,89 | 130,89 | 14,84 | 2,2 |
| Boqueirão | 14,6 | 22,08 | 126,92 | 126,92 | 25,76 | 2,62 |
| Cabaceiras | 2,33 | 6,34 | 184,02 | 7,27 | 29,35 | 0,87 |
| Camalaú | 0,16 | 0 | 145,41 | 27,76 | 59,16 | 12,91 |
| Caraúbas | 0,5 | 16,63 | 151,59 | 34,55 | 32,54 | 56,78 |
| Caturité | 4,57 | 0 | 192,82 | 12,81 | 54,24 | 0,15 |
| Congo | 1,66 | 7,89 | 108,86 | 1,8 | 45,03 | 0,38 |
| Coxixola | 31,1 | 54,27 | 372,11 | 372,11 | 291,37 | 21,69 |
| Gurjão | 0,45 | 0 | 214,32 | 26,58 | 47,11 | 1,56 |
| Livramento | 0 | 0,31 | 163,25 | 73,82 | 127,3 | 0 |
| Monteiro | 0 | 55,75 | 110,62 | 13 | 21,57 | 0,26 |
| Ouro Velho | 66,1 | 17,58 | 0 | 0 | 1,33 | 46,34 |
| Parari | 95,9 | 185,48 | 418,48 | 397,71 | 90,75 | 32,36 |
| Prata | 26 | 97,24 | 139,05 | 32,72 | 5,68 | 15,73 |
| Riacho de Santo Antônio | 2,12 | 355,08 | 519,33 | 92,21 | 87,28 | 0,09 |
| Santo André | | | | | | |
| São Domingos do Cariri | 4,49 | 9,57 | 321,47 | 107,52 | 63,37 | 0 |
| São João do Cariri | 0 | 23,18 | 12,72 | 12,72 | 16,59 | 83,59 |
| São João do Tigre | 15,7 | 41,87 | 59,9 | 44,71 | 28,21 | 0 |
| São José dos Cordeiros | 0 | 26,11 | 153,25 | 153,25 | 32,15 | 0 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 8,53 | 61,93 | 244,98 | 4,6 | 78,8 | 2,92 |
| Serra Branca | 3,12 | 2,53 | 133,18 | 133,18 | 5,52 | 0,26 |
| Sumé | 0,19 | 12,8 | 103,15 | 6,03 | 14,44 | 11,42 |
| Taperoá | 1,16 | 0,25 | 64,41 | 2,88 | 10,92 | 0 |
| Zabelê | 0 | 27,62 | 128,68 | 7,45 | 102,62 | 96,44 |

Fonte: Finbra (2009).

TABELA 10
Códigos de Variáveis - Despesas - 2009

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO |
|---------------|---|
| D1 | DESPEASAS - % - Legislativa-2009 |
| D2 | DESPEASAS - % - Administração-2009 |
| D3 | DESPEASAS - % - Assistência Social-2009 |
| D4 | DESPEASAS - % - Saúde-2009 |
| D5 | DESPEASAS - % - Atenção Básica-2009 |
| D6 | DESPEASAS - % - Assistência Hospitalar-2009 |
| D7 | DESPEASAS - % - Educação-2009 |
| D8 | DESPEASAS - % - Ensino Fundamental-2009 |
| D9 | DESPEASAS - % - Educação Infantil-2009 |
| D10 | DESPEASAS - % - Cultura-2009 |
| D11 | DESPEASAS - % - Urbanismo-2009 |
| D12 | DESPEASAS - % - Infra-Estrutura Urbana-2009 |
| D13 | DESPEASAS - % - Agricultura-2009 |
| D14 | DESPEASAS - % - Desporto e Lazer-2009 |
| D16 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Legislativa-2009 |
| D17 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Administração-2009 |
| D18 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Assistência Social-2009 |
| D19 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Saúde-2009 |
| D20 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Atenção Básica-2009 |
| D21 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Assistência Hospitalar-2009 |
| D22 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Educação-2009 |
| D23 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Ensino Fundamental-2009 |
| D24 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Educação Infantil-2009 |
| D25 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Cultura-2009 |
| D26 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Urbanismo-2009 |
| D27 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Infra-Estrutura Urbana-2009 |
| D28 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Agricultura-2009 |
| D29 | DESPEASAS - <i>Per capita</i> - Desporto e Lazer-2009 |

De forma geral, tem-se que as despesas percentuais, em relação às despesas totais, dos municípios do Cariri paraibano tiveram os maiores percentuais de gastos com a saúde em Monteiro e em Sumé; e os menores gastos nas cidades de Barra de São Miguel, Gurjão, Riacho de Santo Antônio e São João do Tigre.

Portanto, tem-se ainda, que as despesas *per capita* com educação em 2009 nestes municípios tiveram seus maio-

res gastos nas cidades de Riacho de Santo Antônio com R\$ 744,26 e Amparo com R\$ 725,01. Tendo, ainda, aqueles municípios com menores despesas neste item, Monteiro com R\$ 203,40 e Sumé com R\$ 204,78, os quais possuem os maiores contingentes populacionais da região do Cariri paraibano.

As despesas *per capita* aplicadas na agricultura da região foram bem insipientes em relação a outras despesas. Todavia, as cidades com maiores gastos em agricultura de forma *per capita* em 2009 foram Livramento com R\$ 127,30 e Zabelê com R\$ 102,62.

Portanto, de acordo com estas análises das despesas nos municípios do Cariri paraibano referentes a 2009 (Finbra), nota-se que é fundamental uma melhor alocação de despesas para áreas prioritárias como educação, saúde e assistência social, para que a população desta região alcance uma melhor qualidade de vida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que tanto as empresas privadas como os órgãos públicos passam por processos de reestruturação constante, no intuito de diminuir cada vez mais suas despesas e aumentarem as suas receitas atuais. Portanto, não existe mais setor econômico que não busque tais metas, cabendo à esfera pública a preocupação com o planejamento tributário, estratégico e gerencial de todas as atividades que envolvem recursos públicos e a busca pela otimização dos recursos, cada vez mais escassos na nova economia ou economia do conhecimento, para que assim se tenha melhores condições sociais e uma maior distribuição de renda com igualdades de

condições de vida e de trabalho. Uma administração eficiente proporciona ganhos sociais incalculáveis, tornando a população esperançosa diante de dificuldades, o que aumenta a popularidade do gestor e de seus aliados, melhorando a estrutura física e humana da cidade que administra.

O controle financeiro nos entes públicos deve ser feito de forma eficaz e eficiente, minimizando despesas correntes e de capital, e maximizando receitas correntes e de capital, além da busca das vocações da região para que se consiga renda e emprego para a sua população, e do controle dos índices de corrupção pela população cada vez mais consciente da realidade política brasileira.

Com isso, observa-se que os municípios do Cariri paraibano necessitam de novas formas de gerir suas finanças, utilizando ao máximo, formas alternativas de arrecadação de tributos e uma melhor alocação do dinheiro dispendido em suas despesas, para que se tenha um maior equilíbrio fiscal e financeiro nos municípios.

É de suma importância que os gestores públicos tenham novos pensamentos e novas visões, desenvolvendo vários paradigmas na gestão pública, buscando assim, de forma efetiva, maior controle e prestação de contas à sociedade, tentando minimizar a assimetria de informações entre o governo e a sociedade que anseia por melhorias sociais, educacionais, culturais, políticas e econômicas.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010 Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team=%7B098A5AE2-6BA9-4570-934B-A9B993001B55%7D>>. Acesso em: 30/04/2011.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade tributária**. 6 ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2000.

FINANÇAS DO BRASIL. **FINBRA 2009**. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 04/03/2011. Acesso em: 30/04/2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_po_total_populacao_paraiba.pdf>. Acesso em: 30/04/2011.

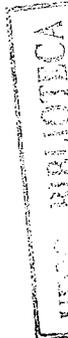
KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio Fiel; FERREIRA, Maria das Graças (orgs.). **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARIANO, Fabricio. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: Quileditora, 2009.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.



Padrões de Participação Política, Competição Eleitoral e Irregularidades em Gestões Municipais

Clóvis Alberto Vieira de Melo
José Wilas Pereira
Kelly Cristina Costa Soares

1 INTRODUÇÃO

O comportamento político de uma determinada sociedade pode ser compreendido a partir do quadro e do desempenho das instituições que asseguram a participação e a competição política na arena eleitoral. Tanto a participação quanto a competição são tomadas como fortes indicadores para medir o grau de maturidade das democracias reais, denominadas por Dahl (1997) de poliarquias.

Busca-se neste trabalho compreender os padrões de participação e competição no Cariri paraibano, a partir do comportamento eleitoral dos candidatos que concorreram para os cargos de prefeito e vereador, destacando a distribuição partidária na região, bem como a composição ideológica de suas coligações. A base de dados utilizada para entender tais padrões refere-se às informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições municipais de 2008.

O estudo apresenta também dados referentes a julgamento de contas municipais pelo Tribunal de Contas do Es-

tado da Paraíba (TCE) para os municípios em tela, para as gestões entre os anos de 2004 e 2008. Os dados do TCE foram colhidos a partir da técnica análise de documentos e teve-se como objeto os relatórios técnicos e acórdãos da referida Corte.

Os dados apontam que os padrões de variáveis políticas que se manifestam em nível nacional se comportam de forma semelhante no Cariri paraibano, apenas com leves diferenças. Seu eleitorado apresenta um baixo nível de apatia política; os partidos utilizam-se das coligações partidárias pragmáticas para aumentar suas chances eleitorais, embora a consistência ideológica dessas coligações seja frágil; e que, na grande maioria das gestões, para os anos analisados, foram detectados casos de irregularidades pelo TCE, em especial, impropriedades e corrupção, esta última em menor grau, mas devastadora para reprovação de contas por parte da Corte de Contas.

2 PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E APATIA POLÍTICA

No que concerne à participação política, a taxa de comparecimento eleitoral é uma variável importante para medir o grau de engajamento de uma comunidade política. Nesse sentido, os dados da tabela 1 demonstram que a taxa de comparecimento eleitoral nos municípios do Cariri paraibano superou as taxas do Brasil, da região Nordeste, bem como a do estado da Paraíba. Assim sendo, o comparecimento eleitoral nos municípios do Cariri Oriental atingiu a marca significativa de 93,33% e do Cariri Ocidental 90,62%, ficando acima da média dos municípios do Brasil 88,44 %, da região Nordeste 87,36% e do estado da Paraíba 89,06%.

Tabela 1 - Estatística Descritiva do Eleitorado

| | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|----------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| % COMPARECIMENTO ELEITORAL | 88,44 | 87,36 | 89,06 | 88,23 | 91,74 | 90,62 | 93,33 |
| % VOTOS VÁLIDOS | 80,73 | 78,81 | 81,17 | 80,33 | 82,29 | 82,79 | 81,58 |
| % VOTOS BRANCOS | 1,79 | 1,46 | 1,53 | 1,61 | 1,36 | 1,31 | 1,44 |
| % VOTOS NULOS | 9,86 | 11,70 | 8,66 | 11,50 | 5,08 | 5,04 | 5,14 |
| % ABSTENÇÃO ELEITORAL | 0,12 | 0,15 | 0,11 | 0,12 | 0,08 | 0,09 | 0,07 |

Fonte: TSE

Os percentuais de votos nulos também no Cariri demonstram níveis bem mais baixos, se comparados às taxas: do Brasil, do Nordeste e da Paraíba. Enquanto a taxa de votos nulos no Brasil atingiu 9,86%, no Nordeste 11,70%, e na Paraíba 11,50%, nos municípios do Cariri atingiu 5,04% no Cariri Ocidental e 5,14% no Cariri Oriental. Isso quer dizer que os dados revelam algo curioso em relação ao comportamento do eleitorado do Cariri, não somente comparece às urnas, mas converte suas escolhas em votos válidos.

Ao se tomar apenas a taxa de comparecimento e a de votos válidos, os dados podem caracterizar o eleitorado do Cariri com baixo nível de apatia política. No entanto, a discussão sobre apatia posta pela teoria política é controversa, serve para questionar as condições para o funcionamento de um sistema político "perfeito" o qual tem como requisito a constituição de cidadãos virtuosos.¹ Nesse sentido, Reis (2003) problematiza acerca da racionalidade na política e levanta os questionamentos analítico-filosóficos da participação política como dever do cidadão de expor

¹ Ressalte-se que no Brasil o comparecimento eleitoral é obrigatório, no entanto não há obrigatoriedade de votar em alguém. O eleitor pode optar por nulo ou em branco. A baixa quantidade de votos nulos explicar com maior contundência a baixa apatia política, não só o comparecimento.

sua opinião sobre todos os temas de relevância pública. O autor considera que nessa acepção a premissa seria irrealista uma vez que haveria dificuldade de aplicação até para políticos profissionais. Assim, segundo o autor, as questões que envolvem a participação como requisito para o bom funcionamento da democracia tornam-se mais realistas quando baseadas em três cenários: 1) existência de assunto de interesse público que desperta a curiosidade do cidadão, a ponto de se julgar razoavelmente bem informado, de forma que, confiante em sua opinião, encontra-se disposto a influenciar opiniões alheias; 2) os assuntos que não parecerão importantes ao cidadão (ou parecerão marginais ou "difíceis") serão abandonados completamente ao juízo de seus concidadãos; e 3) para aqueles assuntos os quais o cidadão julgue relevantes, e mesmo interessantes, mas, por alguma razão, não chega a confiar no seu juízo sobre eles, há delegação de bom grado, a representação de sua vontade a alguma outra pessoa.

Por conseguinte, as considerações sobre participar ou não participar levam em conta a premissa da assimetria informacional entre cidadãos. Assim, os antecedentes que justificam os efeitos políticos da apatia devem ser de certa forma, visualizados pelo prisma da assimetria informacional. Nesse sentido, os estudos sobre comparecimento eleitoral pode ser problematizado segundo a racionalidade do eleitor que valoriza o resultado da eleição. Nesse caso, como é de conhecimento, a probabilidade de qualquer eleitor individual vir a decidir a eleição é remota, acionar a racionalidade pode significar que qualquer custo em que ele tenha de incorrer deveria ser suficiente para fazê-lo desistir de participar. Daí, a interpretação positiva do que seja apatia depende do entendimento sobre a racionalidade do eleitor

que pode ter incentivo ou não para o comparecimento eleitoral.

Assim, os dados apresentados na tabela 1 indicam que no Cariri paraibano o pleito de 2008 apresenta um cenário de comparecimento eleitoral com grande mobilização e envolvimento do eleitor no processo de escolha. Entretanto, basta saber quais disposições de informações o eleitor dispunha para entrar naquela arena e fazer sua escolha. Por sua vez, é importante considerar o peso das eleições municipais, pois afeta de forma significativa a vida das populações locais. Nesse sentido, pode-se dizer que a alta taxa de comparecimento eleitoral é um bom indicador para firmar as relações de poder e a centralidade da política dos municípios na região do Cariri. Isto é, revela efeito positivo no comportamento político e traduz o engajamento da população na escolha dos governantes. Esse cenário é bastante observado nas experiências e aprendizados dos processos democráticos. Não obstante, os processos de disputas políticas ocupam também condição *sine qua non* para qualificar a participação do eleitor no processo político.

A existência de um leque de opções contribui na orientação das escolhas do eleitor na medida em que permite o confronto de ideias e de plataformas de governo. Na visão de Dahl (1997) as poliarquias são resultados de um cálculo de custo e benefícios feito pelos atores políticos em conflito, cuja adesão às regras é circunstancial e contingente. Nesse sentido, entende-se que as regras democráticas dependem de considerações estratégicas em que os atores políticos e suas escolhas fazem a diferença. A decisão dos atores nas escolhas das instituições políticas é um fator chave na explicação sobre a obtenção e manutenção da democracia.

Grosso modo, um argumento considerável indica que num regime democrático a interação dos indivíduos com as regras do jogo político é vista como um aspecto significativo na medida em que não assegura a ninguém certeza de que os seus interesses serão vencedores em última instância. Daí, a dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas deve caminhar no sentido de permitir cada vez mais a ampla participação, mas, sobretudo, permitindo a ampla organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores: candidatos e eleitores possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos custo-benefício. O direito de votar e de ser votado é uma das condições básicas para funcionamento de eleições livres e justas. Desse modo, essa regra básica permite que cada cidadão contribua da mesma forma para constituir os governos e interferir no processo de elaboração das políticas públicas.

Destarte, considerando a taxa expressiva de comparecimento eleitoral nas sub-regiões do Cariri paraibano, resta saber como vem sendo configurado o processo de disputa levando em conta o número de candidatos, seu perfil socioeconômico, a distribuição das candidaturas por sexo, os padrões das coligações e o espectro ideológico dos partidos. As disputas eleitorais devem revelar o confronto de programas de governo através do qual se efetuará a escolha do eleitor. A definição do quadro Situação-Oposição torna-se providencial para estabilidade do processo democrático, uma vez que, nas democracias consolidadas, esse confronto de propostas permite não somente que uma proposta seja vencedora, mas que as demais atuem como fiscalizadora e condutora dos mecanismos de controle inerentes à posição histórica da Oposição. Assim sendo, a re-

lação entre Situação e Oposição torna-se ponto de equilíbrio do controle democrático quando possibilita ao governo conduzir seu programa sob a crítica e fiscalização dos grupos perdedores. Por sua vez, no sistema presidencialista, os partidos podem constituir força no Legislativo organizando e exercendo função importante de assegurar a dinâmica do sistema de separação de poderes e do processo de tomada de decisões. Nesse caso, uma vez constituída a base de apoio ao governo cabe à oposição fazer frente de discussão e fiscalização na execução do programa do governo.

3 COMPETIÇÃO POLÍTICA E SUCESSO ELEITORAL

Para descrever o cenário das disputas nas eleições de 2008 no Cariri paraibano toma-se como referência o número de candidaturas para os cargos de prefeitos e vereadores nos 29 municípios. Os dados da tabela 2 demonstram que, referente às regras majoritárias, há certo equilíbrio no número de candidaturas para prefeitos na maioria dos municípios, chegando a atingir a marca de 2,45 por vaga. Esse resultado aponta um quadro polarizado de disputa que pode auxiliar a escolha do eleitor na medida em que permite demarcar as linhas programáticas entre Situação e Oposição.

Tabela 2 - Número de Candidaturas e Eleitos - 2008

| CARGO | CARIRI | | | OCIDENTAL | | | ORIENTAL | | |
|----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|
| | CADIDATOS | ELEITOS | CAND/VAGA | CADIDATOS | ELEITOS | CAND/VAGA | CADIDATOS | ELEITOS | CAND/VAGA |
| PREFEITO | 71 | 29 | 2,45 | 42 | 17 | 2,47 | 29 | 12 | 2,42 |
| | 810 | 261 | 3,10 | 477 | 153 | 3,12 | 333 | 108 | 3,08 |

Fonte: TSE

Em eleições majoritárias, a escolha do eleitor pode ser efetuada como base na clareza da responsabilidade. Destarte, os eleitos (*incumbentes*) podem ser recompensados ou punidos conforme a leitura que o eleitor faça dos resultados políticos. Tomando as eleições como instrumentos da democracia, Powell Jr. (2001) propôs duas perspectivas para explorar os laços entre a escolha eleitoral e as políticas públicas, são elas: a) os cidadãos através de eleições escolhem os representantes que, por sua vez, estes escolhem os formuladores de políticas (*policy makers*); b) através de eleições os cidadãos recompensam ou punem os *incumbentes*. Para tanto, o desenho constitucional proporrá regras para eleições e para *policy making*.

Como resultado das regras majoritárias, o poder concentrado assume uma condição importante de dar aos cidadãos maior clareza da responsabilidade dos *policy makers* implementar determinadas políticas. Isso porque aquele que foi eleito exerce o poder de *policy making* para atender interesses da maioria dos cidadãos que o elegeram.

Por conseguinte, essa clareza de responsabilidade é visualizada não somente pelo processo eleitoral, mas, sobretudo, pelos resultados políticos que permitem a definição das políticas que identificam o governo e a oposição. Daí a polarização de candidaturas para prefeito nos municípios de baixa densidade eleitoral com eleições de único turno pode ser substancial porque vem a ser um mecanismo não só para constituir uma maioria expressiva, mas para demarcar os pontos de divergência de projetos políticos.

Em qualquer democracia o confronto de propostas políticas preenche o critério considerável da contestação pública. Nesse caso, as disputas na arena eleitoral não só existem, mas ficam claras e condicionam as escolhas.

Já na mesma linha do argumento sobre o controle democrático tomando a avaliação dos representantes, Moreno, Crisp e Shugart (2003) adotaram o modelo principal-agente para explicar a relação entre representantes e representados com base na lógica do mandante e mandatário, isto é, na delegação de autoridade.² O cerne da proposta teórica dos autores é atentar para a delegação condicional. Quer dizer, a delegação continua apenas quando for de agrado do mandante. Nesse aspecto, quando o direito de tomar decisão sofre interrupção por parte do mandante, a relação política passa a ser *accountable*. Esse é um dos pontos importantes para qualificar a representação, conforme mecanismo retrospectivo, punir ou recompensar os políticos torna-se a essência da *accountability* na arena eleitoral. *Accountability* está relacionada ao grau de responsabilização que os agentes podem sofrer por suas ações. A recompensa é dada quando o eleitor avalia o representante de maneira positiva e vota por sua reeleição ou no seu partido, já a punição é dada quando o eleitor escolhe outro candidato ou não expressa preferência por nenhum. Nesse caso, dá-se o não comparecimento ou anulação do voto. Se há fundamento nos argumentos sobre os mecanismos retrospectivos, pode-se dizer que os dados sobre comparecimento eleitoral e a taxa de votos nulos descrevem efeito positivo de *accountability* na arena eleitoral do Cariri paraibano.

² "Delegação é entendida como a transferência de responsabilidades pelas quais, no âmbito governamental, possibilita a movimentação do aparato estatal. O funcionamento do Estado e a execução de suas ações, as quais se manifestam através de políticas públicas, são possíveis graças à existência de uma ampla rede de delegação que se estabelece entre cidadãos e governantes, bem como no interior da própria burocracia, onde há múltiplos agentes e principais, que ao fim produzem as ações de governo" (MELO; PEREIRA, 2011, p. 03).

É no âmbito de qualquer democracia representativa que os partidos políticos buscam a livre participação na arena eleitoral. Entretanto, a performance dessa participação, no âmbito das análises comparadas, tem apresentado várias tipologias para o sistema democrático, as quais se prendem às formas em que se molda o sistema de representação política. Com certeza, neste sistema se informa a natureza e o conteúdo da representação, mas também bastante adequada é a questão de quem se faz representar e como legalmente é efetivada essa representação.

As análises comparadas sobre as democracias consideram que os principais focos para definir um sistema democrático são dados pela abrangência da participação política, esta que é deduzida diferentemente nos vários modelos de sistema de representação das sociedades contemporâneas. Para entendimento de tal proposição é imprescindível tomar algumas definições marcantes da teoria democrática moderna, que foram bem sintetizadas na ciência política brasileira por Lima Júnior (1997). À luz da abordagem do autor, alguns conceitos são necessários à discussão dos fundamentos da democracia liberal. Nesse sentido, compreende-se que as eleições soam como princípios norteadores do sistema representativo e atuam de acordo com os propósitos de formar governo e constituir representação. Entretanto, o principal termo para expô-las depende do modelo de sistema de governo adotado.

No caso da forma de governo parlamentarista, as eleições constituem a representação política quando se elege o parlamento pelo qual se institui o governo, o executivo através de um partido majoritário isoladamente ou através deste em coligação com outros partidos, enquanto na forma presidencialista, as eleições, embora possam ser reali-

zadas simultaneamente, indicam separadamente o chefe do executivo e compõem o órgão legislativo (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 69).

Ademais, o sistema eleitoral, por sua vez, ocupa-se de diferentes dimensões referentes à base territorial onde efetua eleições. São elas: os níveis territoriais da escolha eleitoral, isto quando a escolha ocorre em mais de uma base territorial; a extensão da franquia eleitoral; os partidos habilitados a concorrer e a disputar a representação política; as alternativas de que dispõe o eleitor; a padronização de procedimentos e a proteção da liberdade de escolha e os procedimentos de cálculo. Por esta forma, o sistema eleitoral é resultado de um conjunto de normas abrangentes as quais regulam todas estas dimensões (*idem, ibid*).

No sistema multipartidário brasileiro o panorama das candidaturas ganha um componente significativo: as coligações. A pesquisa apresenta o quadro das candidaturas isoladas e coligadas na sub-região do Cariri comparando ao cenário nacional. Nesse sentido, os dados revelam que a lógica do sistema partidário resultante da fragmentação partidária é reproduzida em nível subnacional. Isso significa que a taxa expressiva de coligações passa a ser padrão das candidaturas coligadas em níveis nacional e subnacional. Conforme dados expostos na tabela 3, as taxas de candidaturas coligadas para prefeito bem como para vereador, no Cariri, representam percentuais superiores a 87%, número próximo das candidaturas coligadas do Brasil que atingiu 85%. Quando os dados distribuídos representam a divisão entre Cariri Ocidental e Oriental, os números ganham uma nova configuração. Enquanto as candidaturas coligadas no Cariri Ocidental representaram 83,33%, nos municípios do Cariri Oriental atingiram 93,10%. Já em relação

às candidaturas isoladas para prefeito no Brasil representa o percentual de 14,98%, no Cariri é reduzido para 12,68%. A diferença significativa também aparece quando os dados são organizados e distribuídos entre os municípios do Cariri Ocidental e Oriental, representam respectivamente as seguintes taxas: 16,67% e 6,90%.

Tabela 3 - Candidatura e Participação em Coligações Partidárias – 2008

| CANDIDATURAS | BRASIL | | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| PREFEITO ISOLADAS | 2285 | 14,98 | 9 | 12,68 | 7 | 16,67 | 2 | 6,90 |
| COLIGADAS | 12969 | 85,02 | 62 | 87,32 | 35 | 83,33 | 27 | 93,10 |
| Total | 15254 | 100 | 71 | 100,00 | 42 | 100,00 | 29 | 100,00 |
| VEREADOR ISOLADAS | 51064 | 15,23 | 77 | 9,51 | 52 | 10,90 | 25 | 7,51 |
| COLIGADAS | 284262 | 84,77 | 733 | 90,49 | 425 | 89,10 | 308 | 92,49 |
| Total | 335326 | 100,00 | 810 | 100,00 | 477 | 100,00 | 333 | 100,00 |

Fonte: TSE

No que tange às candidaturas para vereador, o cenário das coligações ganham força ainda maior. Enquanto no Brasil as coligações de candidaturas proporcionais atingem o percentual de 84,77%, no Cariri há uma situação mais confortável para reduzir os custos eleitorais com a composição partidária através das coligações. No Cariri Ocidental, a taxa de candidaturas coligadas chega a 90,49% e no Cariri Oriental ainda é mais elevada, atingindo 92,49%. Esse quadro das candidaturas por coligações indica de que modo a fragmentação do sistema partidário impõe a composição de partidos como a alternativa para ocupar cadeira no legislativo municipal. Por sua vez, esse diagnóstico das coligações em candidaturas proporcionais vem sendo um dos principais problemas do sistema representativo. As coligações muitas vezes obscurecem as propostas e plataformas partidárias, tão caros os processos das escolhas democráticas.

Nesse aspecto, o jogo político em que muitos partidos aparecem compondo as chapas de candidatos a vereador, impede a identificação do candidato, ficando cada vez mais complexos e de difícil visualização.

Sendo o artifício da coligação uma realidade da fragmentação partidária, é um fenômeno visto por parte da literatura como responsável pelas distorções de representação. Se por um lado, uma candidatura coligada amplia as chances de vitória, por outro lado, reduz cada vez mais a capacidade da representação, sobretudo se as coligações tiverem pautadas somente por critérios pragmáticos, isto é, sem levar em conta critérios programáticos e ideológicos.

Os problemas inerentes às coligações de candidaturas proporcionais são vários, um deles pode ser a dificuldade de firmar a identidade do eleitor com a base partidária. Assim, como no sistema de lista aberta, o nome do candidato prevalece, em candidaturas coligadas o partido passa a ser pouco decisivo e pouco visível, vale a coligação de partidos. Nesse caso, o tamanho e a configuração da coligação podem indicar diversas combinações no espectro ideológico direita-esquerda. Para uma interpretação sobre ideologia do quadro das coligações nas eleições municipais da sub-região do Cariri paraibano, mais adiante será apresentada uma discussão com base nos critérios utilizados por Carreirão (2006) para medir a consistência ideológica das coligações.

A tabela 4 demonstra os candidatos e os eleitos para o cargo do Executivo municipal estratificado por gênero. Os dados revelam a predominância de candidatos e eleitos do sexo masculino, como ocorre com frequência na realidade política do país. Porém, há uma curiosidade a ser observa-

da quanto às taxas de candidaturas do sexo feminino. No Cariri a taxa de candidaturas femininas é bem superior à taxa do Brasil e da região Nordeste. Enquanto no Brasil as candidaturas femininas chegam a 10,64% e no Nordeste 14,21%, no Cariri paraibano atinge 18,97%. Já quando os números são organizados entre o Cariri Ocidental e Oriental chegam aos respectivos valores: 17,65 e 20,83%. Esses resultados apontam uma posição positiva do empenho da sub-região do Cariri no que se refere à participação das mulheres no quadro das disputas político-eleitorais. Entretanto, quando se observa as candidaturas que obtiveram sucesso, ou seja, os prefeitos eleitos no pleito de 2008 no Cariri como evidencia a história política do país, há predominância do sexo masculino em todas as realidades: no Brasil, na região Nordeste e nos demais municípios do mesmo porte dos municípios do Cariri.

Tabela 4 - Candidatos e Eleitos por Sexo - Prefeito - 2008

| | | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-------------------|-----------|--------|-------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| CANDIDATOS | MASCULINO | 89,36 | 85,79 | 82,72 | 87,73 | 81,03 | 82,35 | 79,17 |
| | FEMININO | 10,64 | 14,21 | 17,28 | 12,27 | 18,97 | 17,65 | 20,83 |
| ELEITOS | MASCULINO | 90,28 | 86,73 | 84,30 | 89,24 | 86,21 | 82,35 | 91,67 |
| | FEMININO | 9,72 | 13,27 | 15,70 | 10,76 | 13,79 | 17,65 | 8,33 |

Fonte: TSE

A tabela 5 apresenta os candidatos e os eleitos para o cargo do Legislativo Municipal, também estratificados por gênero. A taxa de candidaturas femininas no Cariri paraibano chega a 20,58%, dado que corresponde às realidades do Brasil e da região Nordeste, as quais chegam respectivamente a 20,65% e 21,08%. Por outro lado, no que tange aos eleitos, pode-se observar que no Cariri o número de

vereadores do sexo feminino supera as marcas do Brasil e do Nordeste.

No Cariri paraibano nas eleições de 2008, dos vereadores eleitos, 16,09% são do sexo feminino, já quando se observa os vereadores eleitos no Brasil e na região Nordeste, esse número cai respectivamente para 12,60% e 14,87%. É importante salientar que, embora a participação das mulheres ainda seja uma atividade em aprendizagem na história política do país, o desempenho da sub-região do Cariri ao ultrapassar o Brasil e a região Nordeste vem apresentando um papel positivo nesse cenário. Isto é, somente o fato da participação das mulheres em disputas eleitorais já é um dado considerável, pois acena para uma mudança que influi nos resultados das correlações de forças nos municípios.

Tabela 5 - Candidatos e Eleitos por Sexo - Vereador - 2008

| | | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------------|-----------|--------|-------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| CANDIDATOS | MASCULINO | 79,35 | 78,92 | 78,75 | 79,51 | 79,42 | 78,39 | 80,87 |
| | FEMININO | 20,65 | 21,08 | 21,25 | 20,49 | 20,58 | 21,61 | 19,13 |
| ELEITOS | MASCULINO | 87,40 | 85,13 | 84,38 | 86,01 | 83,91 | 84,31 | 83,33 |
| | FEMININO | 12,60 | 14,87 | 15,62 | 13,99 | 16,09 | 15,69 | 16,67 |

Fonte: TSE

Quando se atenta para os resultados políticos, a questão sobre grau de instrução dos agentes públicos tem sido avaliada e discutida pelos diversos setores críticos da sociedade como uma exigência e requisito para tratar a coisa pública de forma responsável. Numa democracia sólida, a capacidade do agente público de tomar decisões é crucial para dar credibilidade ao sistema político. Daí, fala-se da competência para se posicionar frente aos principais pro-

blemas da sociedade. Para tanto, a escolaridade exerce importância fundamental, pois uma estrutura de poder requer que políticos tenham discernimento acerca das causas e das alternativas para solucionar os problemas sociais. Nesse caso, a base educacional propiciará a elaboração de projetos pertinentes à realidade, constituindo políticas públicas eficazes. Entende-se que a escolaridade assume a condição de ser uma variável importante para avaliar o potencial e capacidade política dos processos de tomada de decisões.

Nesse sentido, a tabela 6 descreve o grau de escolaridade de candidatos a prefeito e a vereador nos municípios do Cariri paraibano. No que concerne às candidaturas a prefeito, observa-se a predominância de candidatos com nível superior completo, chegando a 52,78%, resultado que supera a taxa do Brasil que corresponde a 44,59%. Quando esses dados são distribuídos entre Cariri Ocidental e Oriental, há diferenças significativas. O ponto positivo acerca da escolaridade é caracterizado pelo Cariri Ocidental que compreende 66,67 % de candidatos a prefeito com nível superior; já na parte oriental esse número cai para 33,30%. Esse dado acerca das candidaturas com nível superior do Cariri Ocidental permite concluir que o eleitorado teve maiores chances de fazer suas escolhas dentre aqueles com maior nível de informação. Nesse caso, observando os dados sobre os eleitos, o argumento ganha sentido, pois, dentre os prefeitos do Cariri Ocidental, 70,59% têm curso superior completo.

Tabela 6 - Escolaridade dos Candidatos a Prefeitos e Vereadores (%) - 2008

| ESCOLARIDADE | BRASIL | | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|
| | PREFEITO | VEREADOR | PREFEITO | VEREADOR | PREFEITO | VEREADOR | PREFEITO | VEREADOR |
| ANALFABETO | 0,01 | 0,08 | | 0,12 | | 0,20 | | |
| LÊ E ESCRIVE | 1,05 | 2,89 | | 5,82 | | 7,68 | | 3,17 |
| ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO | 9,26 | 21,90 | 9,72 | 23,28 | 4,76 | 20,00 | 16,7 | 27,95 |
| ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO | 7,93 | 15,49 | 9,72 | 17,95 | 4,76 | 18,99 | 16,7 | 16,43 |
| ENSINO MÉDIO INCOMPLETO | 3,92 | 5,94 | 1,39 | 4,16 | 2,38 | 3,64 | | 4,90 |
| ENSINO MÉDIO COMPLETO | 25,34 | 31,72 | 15,28 | 31,59 | 9,32 | 30,30 | 23,3 | 33,45 |
| ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO | 7,90 | 5,29 | 11,11 | 4,51 | 11,90 | 4,85 | 10,0 | 4,03 |
| ENSINO SUPERIOR COMPLETO | 44,59 | 16,71 | 52,78 | 12,59 | 56,67 | 14,34 | 33,3 | 10,09 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: TSE

Em relação à escolaridade dos candidatos a vereador pode-se observar que a realidade do Cariri paraibano não é muito diferente da realidade do Brasil. O dado mais significativo indica maior taxa de candidatos com ensino médio completo, chegando a 31,72% no Brasil e 31,59% no Cariri. Da mesma forma, a tabela 7 descreve os dados sobre os eleitos para as Câmaras Municipais e indica a predominância de vereadores com ensino médio completo. Diferentemente dos prefeitos, somente 14,12% dos vereadores do Cariri têm curso superior. Se a escolaridade é um requisito para dispor informações sobre a constituição e funcionamento do sistema político, este dado é bastante curioso para avaliar a capacidade de decisão e fiscalização do poder legislativo municipal.

No sistema de separação de poderes cabe às Câmaras Municipais exercerem funções legislativas, controle e fiscalização das ações do poder executivo municipal. Para isso, exige-se que os vereadores disponham de informações sobre o comando do jogo político. Nesse caso, o nível de

escolaridade não só é uma variável que tem impacto significativo na forma de atuação do legislativo, mas é necessário para o exercício da própria função legislativa que requer conhecimentos especializados. Assim, o diagnóstico acerca da realidade do poder legislativo municipal pode ser tomado pelas fontes de informação que este poder dispõe. Levando em conta o grau de instrução como referência para medir a capacidade de atuação do poder legislativo, pode-se dizer que a composição das Câmaras Municipais no Cariri apresenta limitações no que se refere ao seu poder informativo. Por conseguinte, a probabilidade de exercer as suas funções de forma efetiva fica comprometida, nesse caso, torna-se cada vez mais difícil encontrar um poder legislativo atuante no exercício de suas prerrogativas, mas, ao contrário, torna-se mais fácil ficar a reboque do poder executivo.

Assim sendo, se há no sistema político a separação de poderes, espera-se que estes funcionem com alta capacidade de controle e fiscalização. Os mecanismos de freios e contrapesos são considerados imprescindíveis para dar qualidade à democracia.

Essa lógica de funcionamento do sistema democrático assume, na forma do Estado Federal, a condição de permitir aos legislativos federais, estaduais e municipais o cumprimento das suas funções de elaboração de leis, mas, sobretudo, de aparar arestas do poder executivo. Daí, ter um legislativo independente e atuante passa a ser condição essencial para equilíbrio do sistema político.

No que tange ao legislativo municipal, os dados sobre a variável escolaridade deixa entender que a inoperância das Câmaras de encaminhar as políticas públicas, muito se deve ao baixo nível de informação dos vereadores, o qual reduz a capacidade de fazer intervenção na realidade. No Cariri

essa realidade pode ser observada pelo grau de escolaridade dos vereadores que correspondem a 23,28% daqueles com ensino fundamental incompleto e 17,93% somente com ensino fundamental completo.

Tabela 7 - Escolaridade de Prefeitos e Vereadores Eleitos - 2008

| | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|-------------------------------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|
| | PREFEITO | VEREADOR | PREFEITO | VEREADOR | PREFEITO | VEREADOR |
| LÊ E ESCRIVE | | 3,53 | | 4,05 | | 2,80 |
| ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO | 15,79 | 18,43 | 5,88 | 18,92 | 25,00 | 17,76 |
| ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO | 13,79 | 21,96 | 5,88 | 20,95 | 25,00 | 23,36 |
| ENSINO MÉDIO INCOMPLETO | 3,45 | 3,53 | 5,88 | 2,70 | 6,60 | 4,67 |
| ENSINO MÉDIO COMPLETO | 10,34 | 33,73 | 5,88 | 35,14 | 16,67 | 31,78 |
| SUPERIOR INCOMPLETO | 10,34 | 4,71 | 5,88 | 2,70 | 16,67 | 7,48 |
| SUPERIOR COMPLETO | 48,28 | 14,12 | 70,59 | 15,54 | 16,67 | 12,15 |
| | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: TSE

Conforme discussão da teoria política, a política no mundo moderno é uma atividade humana cuja característica mais precisa diz respeito à organização em partidos sendo sua finalidade a disposição para tomar decisões com base em interesses materiais e ideais (WEBER, 1971). Por sua vez, muitos estudos empíricos sobre atuação dos políticos enfatizam as posições e decisões políticas com base na distribuição dos segmentos sócio-profissionais. A ocupação profissional assume papel importante para interpretar o jogo de interesse, nesse sentido, a pesquisa buscou conhecer a ocupação profissional dos prefeitos e vereadores do Cariri paraibano para identificar a composição social dos partidos. Nesse sentido, utilizou-se o trabalho de Rodrigues (2002) como fonte norteadora. Para interpretar o jogo de interesse na Câmara dos Deputados, Rodrigues procurou desvendar as diferenças na composição social dos partidos, cujo ponto de partida foi verificar em que medida os segmentos profissionais que as compõem, corresponderiam

posições políticas, programáticas e ideológicas convencionalmente tidas como direita, centro e esquerda. Assim, a suposição era que os parlamentares, segundo suas origens, status socioeconômico, estariam em partidos que mais se aproximassem de suas convicções ideológicas e interesses pessoais (RODRIGUES, 2002, p. 32).

Com base na listagem de todas as profissões/ocupações informadas e encontradas no Banco de Dados do TSE sobre as eleições municipais de 2008, estabeleceram-se grandes categorias ou grupos ocupacionais e profissionais, mostrados na tabela 8. Essa tabela, com as categorias agregadas, possibilita uma rápida apreensão dos principais segmentos ocupacionais/profissionais que ocupam os cargos executivos e legislativos municipais na sub-região do Cariri paraibano.

Para visualizar o cenário da ocupação profissional dos prefeitos e vereadores, a tabela 8 apresenta proporção dos eleitos no pleito de 2008 por profissão. O dado que mais chamou atenção é o segmento político de profissão que assume o primeiro lugar na lista de prefeitos e vereadores eleitos, representando respectivamente 27,59% e 31,76%³. A profissão de servidor público aparece logo em seguida na lista dos prefeitos eleitos, representando 13,79%. Quanto aos vereadores, o trabalhador rural assume a segunda posição representando 25,10% dos eleitos.

Para interpretação dos dados observa-se que a existência de um segmento que vive da política é uma característica importante da principal atividade de prefeitos e vereadores do Cariri. Como frisou Weber (1971), o político

³ Essa categoria político profissional pode designar casos de prefeitos e vereadores que nunca chegaram a exercer uma profissão, ingressando cedo na política.

por vocação pode ser resultado de duas condições: viver da política como fonte de rendimentos ou viver para a política como atividade que não é a principal fonte de rendimentos, mas através da qual realiza interesses materiais e ideais. Os dados revelam que esse segmento que vive da política como principal atividade profissional no Cariri paraibano é importante. Isso significa considerar a política nos municípios como atividade que garante a sobrevivência de um número expressivo de pessoas. Nesse sentido, pode-se concluir que a atividade política local, sendo uma das principais ocupações, pode assegurar incentivos para a entrada e a manutenção de indivíduos nessa ocupação.

Observando os dados sobre a segunda ocupação na lista dos prefeitos eleitos, o segmento servidor público permite considerar que o trato com as questões do Estado no cotidiano da ocupação também fornece incentivos para busca pelos cargos eletivos. Já os dados sobre a ocupação de trabalhadores rurais, que chega ao segundo lugar na lista dos vereadores eleitos, revelam a realidade da sub-região que tem a agricultura como a principal atividade econômica.

Os dados sobre os segmentos ocupação/profissão dos prefeitos e vereadores do Cariri permitem considerar quais incentivos asseguram a atividade política nos municípios. Nesse sentido, pode-se observar que a entrada na atividade política como fonte de renda nos municípios passa ser um atrativo tanto para ocupar cargo de prefeito como de vereador. Por conseguinte, resta saber como esses dados podem ser relacionados com os partidos políticos e respectivos espectros ideológicos. Para isso, buscou-se analisar a composição social dos partidos fazendo o cruzamento das profissões/ocupações por legenda.

Tabela 8 - Prefeitos e Vereadores Eleitos por Profissão - Cariri - 2008

| PREFEITO | | | | VEREADOR | | | |
|----------------------|----|--------|--------|----------------------|-----|--------|--------|
| PROFISSÃO | N | % | % ACUM | PROFISSÃO | N | % | % ACUM |
| POLÍTICO | 8 | 27,59 | 27,59 | POLÍTICO | 81 | 31,76 | 31,76 |
| SERVIDOR PÚBLICO | 4 | 13,79 | 41,38 | TRABALHADOR RURAL | 64 | 25,10 | 56,86 |
| TRABALHADOR RURAL | 3 | 10,34 | 51,72 | SERVIDOR PÚBLICO | 35 | 13,73 | 70,59 |
| MÉDICO | 3 | 10,34 | 62,07 | COMERCIANTE | 14 | 5,49 | 76,08 |
| ADVOGADO | 2 | 6,90 | 68,97 | PROFESSOR | 12 | 4,71 | 80,78 |
| COMERCIANTE | 1 | 3,45 | 72,41 | EMPRESÁRIO | 5 | 1,96 | 82,75 |
| EMPRESÁRIO | 1 | 3,45 | 75,86 | PROFISSIONAL LIBERAL | 5 | 1,96 | 84,71 |
| APOSENTADO | 1 | 3,45 | 79,31 | ESTUDANTE | 4 | 1,57 | 86,27 |
| PROFISSIONAL LIBERAL | 1 | 3,45 | 82,76 | APOSENTADO | 3 | 1,18 | 87,45 |
| PROFESSOR | 0 | 0,00 | 82,76 | ADVOGADO | 3 | 1,18 | 88,63 |
| ESTUDANTE | 0 | 0,00 | 82,76 | MÉDICO | 0 | 0,00 | 88,63 |
| ADMINISTRADOR | 0 | 0,00 | 82,76 | ADMINISTRADOR | 0 | 0,00 | 88,63 |
| RELIGIOSO | 0 | 0,00 | 82,76 | RELIGIOSO | 0 | 0,00 | 88,63 |
| OUTROS | 5 | 17,24 | 100,00 | OUTROS | 29 | 11,37 | 100,00 |
| TOTAL | 29 | 100,00 | | TOTAL | 255 | 100,00 | |

Fonte: TSE

Os dados dispostos na tabela 9 indicam a distribuição profissão/ocupação por partido. O objetivo é observar de que forma a representação partidária está relacionada à posição social de determinados segmentos profissionais. E como esses segmentos e sua representação partidária encontram-se situados no espectro ideológico direita-esquerda.

Segundo o estudo de Rodrigues (2002), tomando a Câmara de Deputados como referência, os partidos recrutam em muitos segmentos da sociedade, mas nem sempre nos mesmos. São possíveis combinações diferentes de grupos sociais em cada partido. Não obstante, "há categorias majoritárias que traçam o perfil dos partidos e os localizam ideologicamente no espaço político" (RODRIGUES, 2002, p. 40). De acordo com esse argumento, investigou-se como se dá essa configuração nos cargos executivos e legislativos municipais na sub-região do Cariri a partir das eleições de 2008.

Para definir a posição dos partidos com base no espectro ideológico direita-esquerda, utilizou-se os critérios

adotados por Carreirão que classifica as agremiações políticas no Brasil, quanto à ideologia, da seguinte forma: *de direita*: PPB, PFL, PRN, PDC, PL, PTB, PSC, PSP, PRP, PSL, PSD e PRONA; *de centro*: PMDB e PSDB; *de esquerda*: PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO e PMN; *indefinidos*: PST, PHS, PTC, PT do B, PRTB, PSDC e PAN.

Na tabela 8 segue a distribuição de prefeitos eleitos por ocupação por partido político. Almejou-se verificar se o número de ocupações é variado ou se havia concentração no tipo específico. Das quatorze ocupações estudadas, os prefeitos representam dez, o que demonstra que há grande diversidade, no entanto, havendo uma leve concentração nas seguintes profissões: político, médico, empresário e trabalhador rural. Deve-se destacar que os dados abaixo são meramente descritivos, possuindo reduzida aplicabilidade para efeito de comparação e posterior identificação de padrões, principalmente devido ao número de prefeitos que representa a amostra ser reduzido.

Tabela 9 - Prefeitos Eleitos por Ocupação e Partidos - % - 2008

| PROFISSÃO | ESQUERDA | | | | | | | | | | CENTRO | | | | DIRREITA | | | | | |
|----------------------|----------|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|------|-------|--------|-------|----|-------|----------|-----|-----|--|--|--|
| | PDI | PHS | PMN | PPS | PSB | PT | PSDB | PMDB | PSDC | PTB | PTN | DEM | PP | PR | PRB | PRP | PSC | | | |
| TRABALHADOR RURAL | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 | - | 16,7 | - | 20,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| SERVIDOR PÚBLICO | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 60,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 20,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| COMERCIANTE | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| PROFESSOR | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| POLÍTICO | 0,0 | - | - | - | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 25,0 | - | 33,3 | - | 40,0 | - | 100,0 | - | - | - | | | |
| EMPRESÁRIO | 33,3 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| APOSENTADO | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 20,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| PROFISSIONAL LIBERAL | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 25,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| ADVOGADO | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 16,7 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| ESTUDANTE | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| MÉDICO | 66,7 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 25,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| ADMINISTRADOR | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| RELIGIOSO | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| OUTROS | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 20,0 | 25,0 | - | 33,3 | - | 20,0 | - | 0,0 | - | - | - | | | |
| TOTAL | 100,0 | - | - | - | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | - | 100,0 | - | 100,0 | - | 100,0 | - | - | - | | | |

Fonte: TSE

Na tabela 9 é possível verificar a distribuição de cargos entre os vereadores. Percebe-se que a maioria das profissões está representada e na maior parte dos partidos políticos. No entanto, é possível verificar que para este cargo

há uma forte presença de trabalhadores rurais, sobretudo, nos partidos tidos como de direita. Verifica-se que esta profissão, somada a de político, representa, na maioria dos partidos, mais do que 50% dos eleitos.

Tabela 10 - Vereadores Eleitos por Ocupação e Partidos - % - 2008

| PROFISSÃO | CAMPO IDEOLÓGICO | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|------------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | ESQUERDA | | | | | CENTRO | | | | | DIREITA | | | | | | |
| | PDT | PHS | PMN | PPS | PSB | PT | PSDB | PMDB | PSDC | PTB | PTN | DEM | PP | PR | PRB | PRP | PSC |
| TRABALHADOR RURAL | 20,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 26,3 | 27,8 | 22,2 | 21,9 | 22,2 | 25,6 | 0,0 | 22,7 | 12,5 | 35,3 | 100,0 | 70,0 | 100,0 |
| SERVIDOR PÚBLICO | 20,0 | 33,3 | 0,0 | 0,0 | 15,8 | 5,6 | 16,7 | 9,4 | 16,7 | 16,3 | 33,3 | 9,1 | 12,5 | 17,6 | 0,0 | 20,0 | 0,0 |
| COMERCIANTE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,3 | 11,1 | 0,0 | 9,4 | 0,0 | 4,7 | 0,0 | 11,4 | 12,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| PROFESSOR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10,5 | 22,2 | 2,8 | 0,0 | 2,8 | 4,7 | 0,0 | 2,3 | 0,0 | 11,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| POLÍTICO | 10,0 | 33,3 | 0,0 | 75,0 | 21,1 | 11,1 | 33,3 | 43,8 | 33,3 | 32,6 | 0,0 | 45,5 | 50,0 | 17,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| EMPRESÁRIO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,3 | 5,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 33,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10,0 | 0,0 |
| APOSENTADO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,3 | 0,0 | 2,8 | 0,0 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| PROFISSIONAL LIBERAL | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,3 | 0,0 | 5,6 | 3,1 | 5,6 | 2,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ADVOGADO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 12,5 | 0,0 | 0,0 | 5,6 | 0,0 | 5,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ESTUDANTE | 10,0 | 33,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| MÉDICO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ADMINISTRADOR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| RELIGIOSO | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| OUTROS | 40,0 | 0,0 | 100,0 | 12,5 | 5,3 | 11,1 | 11,1 | 12,5 | 11,1 | 11,6 | 33,3 | 6,8 | 12,5 | 5,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: TSE

4 DISTRIBUIÇÃO DE CARGO POR PARTIDO

Os dados sobre ocupação/profissão dos prefeitos e vereadores dos municípios do Cariri paraibano permitiram visualizar a composição social dos partidos e sua relação com espectro ideológico direita-esquerda. Neste momento da análise busca-se retratar a capacidade representativa dos partidos observando a penetração no eleitorado.

A quantidade de votos que um partido recebe é uma boa medida para avaliar a sua performance. Entretanto, a relação entre número de votos e número de cargos vai depender das regras que norteiam o processo eleitoral. Isto é, quando as regras são majoritárias, o número de votos impacta diretamente no número de cargos, mas se as regras forem proporcionais, o tamanho do partido vai determinar o número de votos que irá se transformar em cargos. Nesse caso, quanto maior o partido mais precisará de uma maior quantidade de votos para obtenção de cargos. Essas duas lógicas são utilizadas no sistema eleitoral brasileiro; no primeiro caso, encontra-se a forma de recrutamento de prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República; no segundo, de vereadores, deputados estaduais e deputados federais.

A tabela 10 apresenta o número de candidatos a prefeito por partidos, o percentual de votos recebidos e a quantidade de eleitos. A partir da relação entre o número de candidatos apresentados e o número de eleitos pode-se observar a eficiência do partido. A eficiência de um partido pode variar de 0 a 100, quanto mais próximo de 100, mais eficiente. Não obstante, se um partido apresentar somente um candidato e se esse for eleito, a eficiência chega ao máximo. Foi o que aconteceu com o PR e PRP, partidos

que mais apresentaram eficiência no Cariri. Por sua vez, o PTB cujo número de candidatos chegou a 10 e o número de eleitos a 6, obteve 20, 69% de votos e eficiência 60. Os demais partidos vieram atrás, o DEM apresentou 10 candidatos e elegeu 5, obteve 17,24 % de votos e eficiência 50; já o PSDB obteve a mesma quantidade de votos do DEM, mas a sua eficiência foi maior 55, 56 porque apresentou 9 candidatos a prefeito e elegeu 5.

Ao considerar que há na política brasileira uma lógica de fortalecimento do partido do Presidente da República, ao observar o desempenho do partido do Presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições municipais de 2008 no Cariri, pode-se dizer que não correspondeu a essas suposições. Dos 6 candidatos a prefeito que o partido apresentou, somente 2 obtiveram sucesso, isto é, o PT obteve 6,90% do votos e sua eficiência chegou a 33.

Tabela 11 - Candidatos e Eleitos a Prefeito por Partido - 2008

| PARTIDO | CARIRI | | | | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|---------|------------------|---------|-------|--------|------------|------------------|---------|------------------|---------|
| | Nº DE CANDIDATOS | ELEITOS | % | % ACUM | EFICIÊNCIA | Nº DE CANDIDATOS | ELEITOS | Nº DE CANDIDATOS | ELEITOS |
| PTB | 10 | 6 | 20,69 | 20,69 | 60,00 | 3 | 1 | 7 | 5 |
| DEM | 10 | 5 | 17,24 | 37,93 | 50,00 | 6 | 4 | 4 | 1 |
| PSDB | 9 | 5 | 17,24 | 55,17 | 55,56 | 8 | 4 | 1 | 1 |
| PMDB | 12 | 4 | 13,79 | 68,97 | 33,33 | 7 | 2 | 5 | 2 |
| PDT | 8 | 3 | 10,34 | 79,31 | 37,50 | 7 | 3 | 1 | 0 |
| PSB | 4 | 2 | 6,90 | 86,21 | 50,00 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| PT | 6 | 2 | 6,90 | 93,10 | 33,33 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| PR | 1 | 1 | 3,45 | 96,55 | 100,00 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| PRP | 1 | 1 | 3,45 | 100,00 | 100,00 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| PC do B | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 1 | 0 | - | - |
| PHS | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| PP | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| PPS | 3 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| PRB | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| PTC | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | - | - | 1 | 0 |
| PTN | 1 | 0 | 0,00 | - | 0,00 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| PMN | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PSC | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PSDC | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PSL | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PV | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Fonte: TSE

De acordo com essa lógica da quantidade candidatos, quantidade de votos, ocupação de cargos e eficiência dos partidos, quando se observa as candidaturas a vereador, o quadro se modifica (tabela 11). O DEM foi o partido que mais apresentou e elegeu candidatos; de 122 candidatos, elegeu 44, nesse caso, obtendo 16,86% de votos com eficiência 36. Seguidos do PTB que apresentou 114 e elegeu 43, obtendo 16,48% votos e eficiência 37; PSDB apresentou 93, elegeu 37, obteve 14,18% votos e eficiência 39,78; PMDB apresentou 110, elegeu 34, obteve 14,18% votos e eficiência de 30,91. Já o PT apresentou 72, elegeu 17, obteve 6,52% votos e eficiência 23. Esses dados mostram como partidos como PT ainda tem dificuldade de penetração no eleitorado do Cariri. Mesmo estando no comando do governo federal, o PT no Cariri paraibano não conseguiu ampla penetração. Isso mostra que a realidade política subnacional pode ter uma dinâmica específica, tomando o contexto de correlação de forças locais e o desempenho dos Partidos de oposição ao governo federal. Sem dúvida, pode-se levar em conta o caso do DEM.

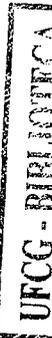
SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS
SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

à ideologia. Há um argumento na literatura sobre sistema partidário que enfatiza a existência de um sistema subdesenvolvido, pouco institucionalizado e com grande dificuldade de nacionalização dos partidos. A título de exemplo encontram-se os trabalhos mais difundidos de Lamounier e Meneguello (1986) e Mainwaring (2001). Assim, entende-se como sistema político desenvolvido e institucionalizado quando assegurado pela durabilidade e estabilidade das regras. A capacidade de fazer valer as regras que foram anteriormente constituídas.

A ideologia do partido é entendida como as ideias que orientam o programa de governo e através das quais se dão as divergências entre os partidos, no que se refere ao direcionamento das políticas públicas. Nesse sentido, a pesquisa procurou discutir a importância da ideologia partidária nas eleições municipais do Cariri paraibano com base nos padrões das coligações.

Segundo Carreirão (2006) pode-se mensurar a consistência ideológica de uma coligação utilizando três critérios de combinação os quais resultaram em: alta, média e baixa. Assim, uma coligação de alta consistência ideológica é caracterizada pela composição de dois ou mais partidos do mesmo espectro ideológico: direita-direita, centro-centro, esquerda-esquerda. Já a consistência ideológica média caracteriza-se pela composição dos espectros: direita-centro, esquerda-centro. Por sua vez, uma coligação de consistência ideológica baixa caracteriza-se pela composição dos extremos: direita-esquerda.

Com base nessa classificação de Carreirão, mensurou-se a consistência ideológica das coligações de candidaturas a prefeito e vereador no Cariri a partir da comparação com os resultados do Brasil. Os dados mais significativos sobre



o Brasil demonstram que as coligações nas eleições municipais de 2008 se apresentaram, em sua maioria, com baixo e médio nível de consistência ideológica. Nas candidaturas a prefeito no Brasil, 47,68% teve baixa consistência e 35,92% média consistência. Já quando se observa os resultados do Cariri, 45,76 % das candidaturas coligadas a prefeito tiveram baixa consistência e 37,29% média consistência ideológica. Isso quer dizer, a composição dos partidos para obtenção de cargos assumiu as seguintes configurações: 47,76 % das candidaturas coligadas foram entre partidos de direita e esquerda. Isso mostra que identificar os candidatos a partir da ideologia fica cada vez mais difícil. Não obstante, as composições centro-esquerda e centro-direita assumiram também uma posição considerável, chegando a 37,29% das candidaturas coligadas a prefeito.

Os dados sobre as candidaturas proporcionais apontam uma diferença considerável no Cariri, se comparado ao padrão das coligações a vereador no Brasil. No Cariri as candidaturas coligadas a vereador chegam a 48,81 % com baixa consistência e 37,80 % com média consistência. A tendência dos partidos de formar coligação com combinação dos espectros ideológicos extremos é um dos principais problemas de identificação do eleitorado com os partidos. No caso das eleições municipais de 2008, essa foi uma tendência marcante. A combinação direita-esquerda não foi apenas uma tendência na dinâmica das coligações no Brasil, mas na sub-região do Cariri paraibano foi sendo reproduzida.

Tabela 13 - Consistência Ideológica das Coligações - 2008

| CONSISTÊNCIA IDEOLÓGICA DAS COLIGAÇÕES | BRASIL | | | CARIRI | | |
|---|----------|----------|--------|----------|----------|--------|
| | PREFEITO | VEREADOR | AMBOS | PREFEITO | VEREADOR | AMBOS |
| BAIXA | 47,68 | 37,71 | 38,24 | 45,76 | 48,81 | 48,58 |
| MÉDIA | 35,92 | 32,25 | 32,44 | 37,29 | 37,80 | 37,76 |
| ALTA | 16,40 | 30,05 | 29,31 | 16,95 | 13,39 | 13,66 |
| | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: TSE

Para melhor visualizar o cenário da consistência ideológica das coligações, as tabelas 13 e 14 apresentam os dados desagregados por partido de candidaturas a prefeito e vereador, respectivamente. Isto é, apresenta o percentual de coligações de cada partido em relação ao campo ideológico.

Os dados permitem também comparar o padrão das coligações no Cariri com o Brasil. A questão mais importante a ser observada na tabela 13, diz respeito a alguns resultados em relação à quantidade de coligações em campo ideológico oposto que um determinado partido realizou. Nesse sentido, pode-se observar que tanto partidos de esquerda quanto de direita tiveram tendência de realizar coligação com partidos de espectro ideológico oposto.

Partidos de direita como o DEM, no Cariri, realizou 48,15% de coligações com partidos de esquerda e somente 23,15% com partidos de direita. Da mesma forma pode-se observar a condição do PDT que é um partido de esquerda e no Cariri realizou 44,79% de coligações com partidos de direita e somente 22,92% com partidos de mesmo espectro ideológico. Essa tendência do Cariri pode ser também observada nos resultados das eleições municipais do Brasil em 2008.

Ao observar o padrão de coligações dos partidos de centro como o PMDB e o PSDB, há uma tendência bem

específica no Cariri, se comparado ao Brasil. Enquanto os dados do Brasil apresentam certo equilíbrio de coligações destes partidos com partidos de esquerda e de direita, ou seja, inclinando tanto para direita quanto para esquerda, no Cariri os resultados são diferentes.

A tendência do PMDB foi realizar maior número de coligação com partidos de direita, isto é, 52,92% e 30,42 % com partidos de esquerda. Já em relação ao PSDB, a tendência se inverte, 56,25% das coligações são com partidos de esquerda e 21,88% com partidos de direita.

A partir dessa configuração no Cariri, o PMDB e o PSDB assumem a condição predominante de partidos de centro-direita e centro-esquerda, respectivamente. Por conseguinte, a consistência ideológica dessas coligações é considerada média. No caso de partidos de centro, essa é uma tendência esperada porque a posição central no espectro ideológico permite inclinação tanto para direita como para esquerda.

Tabela 14 - Composição das Coligações Partidárias quanto ao Campo Ideológico dos Partidos – Prefeito - 2008

| PARTIDO | BRASIL | | | | CARIRI | | | |
|---------|----------|--------|---------|------------|----------|--------|---------|------------|
| | ESQUERDA | CENTRO | DIREITA | INDEFINIDO | ESQUERDA | CENTRO | DIREITA | INDEFINIDO |
| DEM | 31,58 | 11,15 | 30,55 | 26,71 | 48,15 | 22,22 | 23,15 | 6,48 |
| PC do B | 32,81 | 14,45 | 26,46 | 26,28 | | | | |
| PCB | 31,79 | 23,33 | 20,27 | 24,61 | | | | |
| PDT | 32,69 | 11,99 | 29,25 | 26,07 | 22,92 | 25,00 | 44,79 | 7,29 |
| PHS | 29,19 | 12,87 | 32,03 | 25,91 | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00 |
| PMDB | 30,03 | 12,28 | 30,61 | 27,08 | 30,42 | 12,08 | 52,92 | 4,58 |
| PMN | 29,42 | 14,32 | 28,16 | 28,11 | | | | |
| PP | 30,71 | 11,55 | 30,04 | 27,70 | | | | |
| PFS | 31,53 | 13,34 | 29,94 | 25,19 | 52,78 | 11,11 | 36,11 | 0,00 |
| PR | 29,46 | 13,14 | 31,58 | 25,81 | 16,67 | 16,67 | 66,67 | 0,00 |
| PRB | 30,68 | 13,42 | 31,28 | 24,62 | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00 |
| PRP | 31,82 | 12,44 | 36,30 | 19,43 | 33,33 | 0,00 | 33,33 | 33,33 |
| PRTB | 27,72 | 11,61 | 29,91 | 30,75 | | | | |
| PSB | 32,14 | 11,16 | 30,40 | 26,30 | 35,42 | 29,17 | 35,42 | 0,00 |
| PSC | 36,45 | 10,07 | 27,47 | 26,01 | | | | |
| PSDB | 31,23 | 11,94 | 30,53 | 26,31 | 56,25 | 15,63 | 21,88 | 6,25 |
| PSDC | 35,77 | 13,03 | 26,21 | 24,98 | | | | |
| PSL | 31,37 | 10,80 | 33,21 | 24,61 | | | | |
| PSOL | 33,39 | 13,72 | 27,82 | 25,06 | | | | |
| PSU | 21,80 | 13,99 | 36,96 | 27,25 | | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PT | 31,01 | 11,58 | 31,80 | 25,61 | 40,00 | 18,33 | 30,00 | 11,67 |
| PT do B | 34,31 | 12,65 | 28,26 | 24,78 | | | | |
| PTB | 30,96 | 11,66 | 29,94 | 27,44 | 41,67 | 21,30 | 33,33 | 3,70 |
| PTC | 36,82 | 11,69 | 25,43 | 26,06 | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00 |
| PTN | 28,30 | 12,15 | 29,10 | 30,45 | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00 |
| PV | 30,43 | 14,28 | 30,57 | 24,72 | | | | |
| Total | 31,07 | 12,05 | 30,41 | 26,46 | 40,26 | 19,29 | 35,01 | 5,44 |

Fonte: TSE

No que concerne às coligações de candidaturas proporcionais, a inclinação dos partidos em relação ao campo ideológico apresenta algum equilíbrio, se comparadas às coligações no Brasil. Há distribuição equivalente entre Brasil e a região do Cariri das coligações entre os níveis de consistência ideológica alta, média e baixa. Isso quer dizer que da mesma forma que há predominância entre os níveis médio e baixo de consistência ideológica das coligações no Brasil, há no Cariri a mesma configuração no que concerne às candidaturas a vereador. O principal problema nesse caso é a baixa capacidade desse arranjo partidário constituir representação com base na ideologia. Se nas democracias modernas, os partidos políticos ganham a proeminência de representar os interesses organizados da sociedade, qualquer composição partidária que possa juntar espectros ideológicos extremos só pode esvaziar a capacidade representativa dos partidos.

No caso da representação proporcional essa é uma questão mais problemática porque não há uma relação direta entre um programa de governo apresentado e um número majoritário de votos. As coligações disputam os votos com base na sua capacidade de obter cada vez mais vantagem pelo critério da proporcionalidade. Nesse sentido, a busca pela composição partidária não passa a ser orquestrada, primordialmente, pelo critério ideológico, mas esse critério pode ser secundarizado quando

outros incentivos para êxito eleitoral estiverem em evidência.

Tabela 15 - Composição das Coligações Partidárias quanto ao Campo Ideológico dos Partidos- Vereador - 2008

| PARTIDO | BRASIL | | | | CARIRI | | | |
|---------|----------|--------|---------|------------|----------|--------|---------|------------|
| | ESQUERDA | CENTRO | DIREITA | INDEFINIDO | ESQUERDA | CENTRO | DIREITA | INDEFINIDO |
| DEM | 32,33 | 16,30 | 32,79 | 18,58 | 32,44 | 17,58 | 35,11 | 14,87 |
| PC do B | 31,80 | 14,94 | 32,01 | 21,25 | 53,33 | 10,00 | 31,67 | 5,00 |
| PCB | 28,96 | 14,39 | 34,73 | 21,92 | | | | |
| PCO | 20,00 | 0,00 | 20,00 | 60,00 | | | | |
| PDT | 32,10 | 16,79 | 33,41 | 17,71 | 30,67 | 30,48 | 28,35 | 10,50 |
| PHS | 32,37 | 14,39 | 32,69 | 20,56 | 42,86 | 27,98 | 16,67 | 12,50 |
| PMDB | 32,09 | 16,53 | 33,15 | 18,23 | 32,91 | 13,63 | 35,95 | 17,50 |
| PMN | 30,85 | 14,99 | 33,91 | 20,25 | 33,33 | 0,00 | 22,22 | 44,45 |
| PP | 32,36 | 16,72 | 33,20 | 17,72 | 44,68 | 18,29 | 28,05 | 8,97 |
| PPS | 32,16 | 15,93 | 33,05 | 18,86 | 28,23 | 25,10 | 36,38 | 10,29 |
| PR | 32,02 | 15,27 | 33,13 | 19,57 | 36,34 | 12,29 | 33,96 | 17,42 |
| PRB | 32,18 | 14,79 | 32,97 | 20,06 | 45,19 | 16,11 | 31,30 | 7,41 |
| PRP | 31,57 | 15,27 | 32,03 | 21,13 | 16,98 | 17,06 | 47,68 | 18,28 |
| PRTB | 31,60 | 14,62 | 32,93 | 20,85 | | | | |
| PSB | 32,50 | 15,36 | 32,84 | 19,31 | 42,80 | 19,32 | 27,86 | 10,03 |
| PSC | 32,11 | 14,84 | 32,22 | 20,83 | 30,96 | 16,46 | 25,96 | 26,62 |
| PSDB | 32,39 | 16,12 | 32,88 | 18,61 | 35,43 | 18,72 | 32,84 | 13,01 |
| PSDC | 32,39 | 14,61 | 32,16 | 20,84 | 8,00 | 24,00 | 36,00 | 32,00 |
| PSL | 31,76 | 14,92 | 33,85 | 19,47 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 |
| PSOL | 30,84 | 13,17 | 32,42 | 23,57 | | | | |
| PSTU | 31,40 | 11,72 | 33,04 | 23,84 | | | | |
| PT | 32,37 | 16,05 | 33,25 | 18,33 | 36,82 | 18,38 | 27,26 | 17,55 |
| PT do B | 32,25 | 13,75 | 31,89 | 22,12 | 0,00 | 50,00 | 0,00 | 50,00 |
| PTB | 32,27 | 15,73 | 33,09 | 18,92 | 29,52 | 18,19 | 38,05 | 14,24 |
| PTC | 32,12 | 14,67 | 33,04 | 20,17 | 25,00 | 25,00 | 50,00 | 0,00 |
| PTN | 33,23 | 15,18 | 32,01 | 19,58 | 33,43 | 5,42 | 23,16 | 37,99 |
| PV | 32,41 | 15,27 | 33,35 | 18,97 | 19,00 | 20,00 | 57,00 | 4,00 |
| Total | 32,19 | 15,77 | 32,99 | 19,04 | 33,43 | 18,37 | 33,43 | 14,77 |

Fonte: TSE

6 PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAIS E IRREGULARIDADES DETECTADAS PELO TCE-PB⁴

Uma vez eleitos, os gestores públicos municipais devem prestar contas de suas ações, o que é feito junto ao poder Legislativo, o qual lança mão do apoio técnico dos

⁴ Os dados dessa sessão foram extraídos da pesquisa: Gasto Público, Corrupção e Ineficiência nos Municípios do Cariri Paraibano, a qual foi financiada pelo CNPq através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da UFCG, cujo relatório final foi apresentado em julho de 2011.

Tribunais de Contas, que são dotados de *know-how* e estrutura física para fiscalizar e aferir se as ações do Executivo estão dentro dos parâmetros da legalidade ou não.

Em âmbito municipal, este controle é exercido pelas Câmaras de Vereadores que, na maioria dos casos, utilizam os Tribunais de Contas Estaduais (TCE's) como instrumento de fiscalização. Anualmente as contas do gestor municipal são enviadas a esta Corte, a qual institui uma equipe de fiscalização presidida por um Conselheiro, que será o Relator do processo e apresentará os resultados da investigação junto à plenária da Corte de Conta, a quem cabe, ainda, juntamente com o Ministério Público, analisar e decidir sobre a legalidade das contas.

Como têm sido julgadas as contas dos gestores municipais do Cariri paraibano? Buscou-se responder esta questão analisando-se as decisões do TCE-PB para verificar como as contas foram julgadas e se havia existência de irregularidades. Foi escolhido um ano para cada município, da gestão iniciada em 2004 e conclusa em 2008.⁵ Em 75% dos municípios fiscalizados foram detectadas irregularidades (Tabela 15), as quais se caracterizam por casos que envolvam impropriedade, que se refere à negligência, imprudência ou imperícia do gestor público, ou mesmo por desvio de recursos públicos, em sua maioria casos de corrupção.

⁵ Optou-se por analisar os relatórios do ano de 2006, no entanto não foi possível conseguir os mesmos para totalidade dos municípios, dado a não disponibilização do material no site do TCE. Os relatórios distribuem-se da seguinte forma: quatro de 2005, vinte de 2006 e cinco de 2007, totalizando 29.

**TABELA 16 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM
IRREGULARIDADES**

| IRREGULARIDADES DETECTADAS | | | |
|----------------------------|----|--------|----------|
| | N | % | % VALIDA |
| NÃO | 7 | 24,14 | 24,14 |
| SIM | 22 | 75,86 | 75,86 |
| Total | 29 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: TCE

Do total de municípios analisados foram detectados casos de impropriedades em vinte e um, variando entre estes de uma a sete incidências. Já os casos de corrupção ocorreram em sete gestões diferentes e em média aconteceram 2,71 casos por município.

Na tabela 16 é possível verificar como foi o posicionamento do Relator do MP e do TCE, quanto à aprovação das contas. O TCE foi contrário à aprovação em 31% das contas apresentadas. O Ministério público opinou de forma mais rigorosa, reprovando 56%.

TABELA 17 - PARECER DO RELATOR, MP E DECISÃO DO TCE

| PARECER | RELATOR | | | MP | | | TCE | | |
|------------------|---------|--------|----------|----|-------|----------|-----|--------|----------|
| | N | % | % VALIDA | N | % | % VALIDA | N | % | % VALIDA |
| Favorável | 17 | 58,62 | 65,38 | 11 | 37,93 | 44,00 | 20 | 68,97 | 68,97 |
| Contrário | 9 | 31,03 | 34,62 | 14 | 48,28 | 56,00 | 9 | 31,03 | 31,03 |
| Total | 26 | 89,66 | 100,00 | 25 | 86,21 | 100,00 | 29 | 100,00 | 100,00 |
| | 3 | 10,34 | | 4 | 13,79 | | | | |
| | 29 | 100,00 | | | | | | | |

Fonte: TCE

O TCE e o MP divergiram quanto ao número de contas rejeitadas como também ao tipo de irregularidade, conforme pode ser visto na tabela 17. Onde ocorreu apenas impropriedade, o TCE reprovou apenas três municípios (18,75%). Já naqueles em que se detectou impropriedade

e também corrupção, o TCE reprovou 85%, tendo uma conta apenas aprovada. Já o Ministério Público posicionou-se de forma mais rigorosa, sendo contrário à aprovação de contas de um maior número de municípios nos dois tipos de irregularidades.

TABELA 18 - DECISÃO DO TCE E MP POR TIPO DE IRREGULARIDADE

| IRREGULARIDADE | PARECER DO TCE | | | | | PARECER DO MP | | | | |
|---------------------------|----------------|-------|-----------|------|-------|---------------|-------|-----------|-------|-------|
| | Favorável | | Contrário | | Total | Favorável | | Contrário | | Total |
| | N | % | N | % | | N | % | N | % | |
| INEXISTENTE | 6 | 100,0 | 0 | 0,00 | 6 | 5 | 100,0 | 0 | 0,00 | 5 |
| IMPROPRIEDADE | 1 | 81,25 | 3 | 18,7 | 16 | 6 | 46,15 | 7 | 53,85 | 13 |
| IMPROPRIEDADE E CORRUPÇÃO | 1 | 14,29 | 6 | 85,7 | 7 | 0 | 0,00 | 7 | 100,0 | 7 |
| | 2 | 68,97 | 9 | 31,0 | 29 | 1 | 44,00 | 1 | 56,00 | 25 |
| | 0 | | 3 | | | 1 | | 4 | | |

Fonte: TCE

Após estas constatações questionou-se em que medida impropriedades e corrupção se transformarão em reprovações de contas dos gestores municipais. Nos modelos estatísticos desenvolvidos por Melo e Pereira (2011), em que foram inseridos o número de impropriedade e corrupção, controladas pelo tamanho populacional e a renda *per capita* dos municípios, verificou-se que impropriedade não possui significância estatística para explicar a reprovação de contas. No entanto, corrupção apresentou significância estatística. Um caso de corrupção aumenta as chances de reprovação de contas em 35% por parte do TCE.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi apresentando acima, é possível afir-

mar que os padrões de participação, competição eleitoral, composição, ideologia e coligações partidárias seguem a lógica nacional, com leves diferenças.

O eleitorado do Cariri paraibano, a despeito da obrigação legal de comparecimento às urnas, possui um baixo grau de apatia política, quando comparada com outras unidades geográficas. Isto é indicado pelo número reduzido de ausências, mas, sobretudo, pelos altos quantitativos de votos válidos e poucos em branco.

No tocante às candidaturas, há uma relativa polarização para os cargos majoritários, na média, ficando entre dois ou três candidatos, o que facilita a escolha do eleito, visto que se torna mais inteligível a identificação dos programas governamentais no mercado político. Já para cargos legislativos, o número de candidatos é superior, mas isso em decorrência da própria natureza desse tipo de eleição, visto que os eleitos necessitam apenas de fração do eleitorado, e não da maioria simples, como ocorre nas eleições para prefeito.

As candidaturas de prefeitos e vereadores seguem uma tendência comum na competição eleitoral brasileira, que é a coligação partidária eleitoral. No Brasil são raras as candidaturas viabilizadas por um único partido. Esta estratégia visa, sobretudo, aumentar as chances eleitorais, já que possibilita a concentração de força política. Isto favorece, em especial, aqueles candidatos com baixa densidade eleitoral, sobretudo, nas eleições legislativas, favorecidos por um desenho institucional que permite que partidos com candidatos inexpressivos sejam beneficiados pelos votos dos partidos que compõem a coligação. No Cariri Oriental, por exemplo, 93% das candidaturas a prefeito e 92% dos candidatos a vereador se lançaram por intermédio de coliga-

ções, bem acima da média nacional, que nas duas eleições perfizeram algo em torno de 85%.

Em sua grande maioria estes candidatos são do sexo masculino, tanto nas eleições majoritárias como proporcionais. No entanto, deve ser observado que, em termos proporcionais, o número de mulheres eleitas no Cariri é superior à média dos municípios brasileiros, apresentando, na eleição majoritária, quantitativo superior a 40% e nas eleições proporcionais 28% a mais.

Em geral, os candidatos a prefeito no Brasil possuem um nível de escolaridade baixo. Entre estes o número de formados não ultrapassa 45%, e entre os vereadores 17%. No Cariri os candidatos a prefeito com terceiro grau apresentam números melhores, 52,48%, mas ainda baixo. No entanto, aqueles que se candidatam para Câmara não ultrapassam 13%. Ao analisar apenas os que foram eleitos, percebeu-se que apenas 48,28% dos prefeitos possuíam formação superior, enquanto os vereadores apresentaram uma leve alteração positiva (14,12%).

Quanto à composição profissional dos eleitos da região visualizou-se, numa lista de dez profissões, que entre os prefeitos figuram no topo da lista os políticos de carreira, servidores públicos e trabalhadores rurais. Já entre os vereadores há uma inversão apenas nos dois últimos, onde o segundo lugar é ocupado pelos trabalhadores rurais e posteriormente despontam os servidores públicos.

Quanto à consistência ideológica das coligações, percebeu-se que a lógica nacional é replicada também na região, visto que os partidos se coligam com maior intensidade de forma pragmática e não programática. Ou seja, todos os partidos se coligam com seus pares de todos os espectros ideológicos. A diferença do Cariri em relação ao padrão na-

cional é que o PMDB tende a coligar-se mais com partido de direita, enquanto o PSDB coliga-se com partidos de esquerda, configurando-se, respectivamente, como partidos de centro-direita e centro-esquerda.

No tocante a legalidades das gestões municipais da região, verificou-se que, na grande maioria dos municípios, ocorreram irregularidades. Todavia, a maior parte são impropriedades, sobretudo, descumprimento de normas legais. Corrupção, em que, de fato, constatou-se desvio de recursos, foi detectada em aproximadamente um quarto dos municípios analisados, o que provocou, significativamente, as reprovações de contas por parte do TCE.

REFERÊNCIAS

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Ideologia e Partidos Políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina**. Opinião Pública, v. 12, n.1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOWS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, M. **Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1997.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto**. São Paulo: Editora da Unesp, 2009.

_____. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

LAMOUNIER, B. & MENEGUELLO, R. **Partidos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil nos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. (Org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências - 1982-1994**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. **Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em novas democracias**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELO, C. A. V; PEREIRA, J. W. **Corrupção, Ineficiência e Rejeição de Contas Municipais por Cortes de Contas**. Campina Grande: UFCG, 2011.

MORENO, E., CRISP, B. and SHUGART, M. **The Accountability Deficit in Latin America** In: MAINWARING, S. and WELNA, C. *Democratic Accountability in Latina America*. New York: Oxford University Press, 2003.

POWELL, G. B. **Elections as Instruments of Democracy: majoritarian and proportional visions**. New Haven: Yale, 2000.

REIS, B. P. W. **Ir para casa em paz: a economia das virtudes, e a apatia como direito**. ANPOCS, Caxambu, 2003.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, Ideologia e Composição Social**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, fevereiro, 2002, p. 31-48.

WEBER, M. **Política como vocação**. In: GERTH, H. & MILLS, W. *Ensaio de Sociologia de Max Weber*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

Insumos Educacionais Insatisfatórios, Oferta Atendida Deficientemente e Baixo Rendimento Escolar

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Kelly Cristina Costa Soares

Maria da Conceição Miranda Campêlo

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central traçar um quadro descritivo da realidade educacional do Cariri paraibano e, para tanto, lançou-se mão de um leque representativo de indicadores educacionais que permitiu produzir um quadro geral da realidade educacional na região, constituindo-se, dessa forma, como um material inédito e útil a ser utilizado por gestores públicos e educadores que tenham o compromisso com a melhoria da qualidade na educação, que é reconhecida universalmente como o principal instrumento de transformação social e econômica de um país.

Anualmente tem-se produzido um conjunto de indicadores educacionais que fornecem informações relevantes sobre a qualidade do ensino brasileiro e possibilitam traçar um diagnóstico para identificar possíveis problemas ou êxitos na execução de políticas públicas nesta área, o que, conseqüentemente, pode orientar a ação do gestor público no sentido de corrigir distorções e desenho de políticas com maior grau de eficiência.

Os indicadores educacionais no Brasil, utilizados neste trabalho, são produzidos endogenamente e exogenamente. Ambos possibilitam produzir avaliações sobre números de alunos e estabelecimentos de ensino, formação de professores, localização e dependência administrativa, bem como informações sobre rendimento escolar através do qual é possível aferir o grau de aprendizagem dos alunos em sala de aula.

Os dados endógenos são coletados pelos próprios estabelecimentos escolares distribuídos por todo o país e para as distintas etapas do ensino, que passam pelo ensino fundamental, médio e superior. O Censo escolar, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), por exemplo, é alimentado por mecanismos de coleta deste tipo. Com ele é possível desenhar um quadro geral do número de escolas e alunos e suas principais características, bem como dados sobre insumos educacionais disponíveis, aqui entendido nos termos de Buchmann e Hannum (2001). Para estes autores, os insumos são compostos por instrumentos de apoio ao ensino, que vão desde salas de aulas, bibliotecas, equipamentos eletrônicos até os recursos humanos. Estes recursos fazem muita diferença, sobretudo, em contextos de insuficiência, que caracterizam a realidade da maioria dos municípios brasileiros, como será visto adiante.

Por outro lado, os dados exógenos, apresentados a seguir, são produzidos por estruturas exteriores às escolas e, de maneira geral, busca-se aferir o desempenho dos alunos, a partir de testes padronizados, cujo objetivo busca identificar o grau de aprendizado dos mesmos em relação a habilidades e competências expostas no projeto político pedagógico da escola.

A experiência brasileira de avaliação educacional com abrangência nacional foi iniciada em 1990, com a instauração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o qual focava uma amostra de estudantes da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, bem como alunos do 3º ano do ensino médio de escola privada ou pública, das zonas rurais e urbanas. Posteriormente, instituiu-se a Prova Brasil, que concentra seus testes em escolas urbanas do ensino fundamental. Em ambos os testes buscava-se aferir o conhecimento de português e matemática apreendidos pelos alunos. O teste de português da prova Brasil possui uma escala que vai de 125 a 350 pontos, enquanto o de matemática vai de 125 a 375.¹

O SAEB e Prova Brasil passaram, a partir de 2005, a compor um indicador sintético da educação do ensino básico, chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para Fernandes (2007) este índice se configura um instrumento mais preciso quando se deseja verificar a qualidade da educação, visto que atenua os problemas de *trade-off* entre exames padronizados e informações de fluxo. Para este autor “[...] não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa” (FERNANDES, 2007, p.08).

No Brasil, por vezes, busca-se resolver os problemas referentes a fluxos e qualidade de ensino com aprovação automática ou retenção do aluno (GADOTTI e ROMÃO,

¹ http://www.inep.gov.br/salas/download/prova_brasil/Escala_PB_Saeb/Escala_LP_Prova_Brasil.pdf e http://www.inep.gov.br/salas/download/prova_brasil/Escala_PB_Saeb/Escala_MAT_Prova_Brasil.pdf.

1998; FERNANDES e NATENZON, 2003;). Este procedimento contribui para produzir carga de viés, que no limite tende a comprometer os diagnósticos sobre a educação. Nesse sentido, tomar conhecimento sobre os resultados da política educacional é uma questão importante para refletir sobre a gestão das políticas públicas nos municípios. O estudo descritivo sobre a realidade da sub-região do Cariri paraibano torna-se oportuna para refletir sobre os desafios que devem ser enfrentados a partir de políticas educacionais para atingir os rumos do desenvolvimento sustentável da região.

2 INSUMOS EDUCACIONAIS

2.1 ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E SUA ESTRUTURA

O Censo escolar de 2010 mostrou que no estado da Paraíba existe um total de 8.422 estabelecimentos de ensino escolar em nível básico. Destes, pouco mais de 8% se localizam na região do Cariri. São 730 escolas distribuídas em diferentes dependências administrativas, mas concentrando-se, sobretudo, na esfera municipal, que é responsável por 81% do total, conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1 - Número de Escolas por Dependência Administrativa - 2010

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|----------------------------|--------|-------|-----------|-------|----------|-------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ESTADUAL | 105 | 14,4 | 71 | 16,0 | 34 | 11,9 |
| MUNICIPAL | 592 | 81,1 | 349 | 78,4 | 243 | 85,3 |
| FEDERAL | 1 | 0,1 | 1 | 0,2 | | 0,0 |
| PRIVADA | 32 | 4,4 | 24 | 5,4 | 8 | 2,8 |
| TOTAIS | 730 | 100,0 | 445 | 100,0 | 285 | 100,0 |

Fonte: INEP

Os estabelecimentos de ensino são distribuídos espacialmente nos municípios entre zona urbana e rural, sendo que nesta última concentra-se a maior parte, representando 74,1% do total (tabela 2).

Deve-se levar em consideração que, em termos de área, a sub-região do Cariri, embora tenha apenas pouco mais de 5% da população do estado, possui quase 20% de sua área, que lhe confere taxa de densidade populacional muito baixa se comparada com as outras regiões do país. Para fins comparativos, em termos estaduais há uma escola para cobrir 6,7 km². No Cariri essa relação é de uma para cada 15,3 km², o que justifica, em grande parte, a concentração de estabelecimentos na zona rural, a despeito do fato de a maior parte da população se concentrar na zona urbana.

Deve ser ressaltado que apesar de a maior parte das escolas está localizada na zona rural, nela não está à maioria de alunos, professores e funcionários das redes de ensino. Esta distribuição possui a finalidade de tornar a educação acessível à maior parte da população, mesmo entre aquelas localizadas em pontos remotos dos municípios.

Tabela 2 - Número de Escolas por Localização – 2010

| LOCALIZAÇÃO | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|-------------|--------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ZONA URBANA | 189 | 25,9% | 122 | 27,4% | 67 | 23,5% |
| ZONA RURAL | 541 | 74,1% | 323 | 72,6% | 218 | 76,5% |
| TOTAIS | 730 | 100,0% | 445 | 100,0% | 285 | 100,0% |

Fonte: INEP

Em termos de salas disponíveis, por exemplo, a grande maioria está localizada na zona urbana, 66,63% (Tabela 3). No entanto, apesar disso, a relação aluno/sala é mais

favorável para zona rural. Nela, em média, há 17 alunos por sala, enquanto para a zona urbana esta proporção é de 35 alunos, praticamente o dobro. O recomendável, segundo Asher (2003) seria um número de alunos que variasse entre 20 e 25.

Tabela 3 - Número de Salas por Localização – 2010

| LOCALIZAÇÃO | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|-------------|--------|-------|-----------|-------|----------|-------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ZONA URBANA | 1168 | 66,63 | 782 | 69,39 | 386 | 61,66 |
| ZONA RURAL | 585 | 33,37 | 345 | 30,61 | 240 | 38,34 |
| TOTAIS | 1753 | | 1127 | | 626 | |

Fonte: INEP

Excluindo-se as salas das escolas privadas e federais, que somam menos de 9% do total, verifica-se que as salas disponíveis da rede municipal somam 1.120, as quais estão distribuídas aproximadamente de forma igual entre zona rural e urbana (Tabela 4). Já as salas das escolas estaduais, concentram-se, em sua maioria, na zona urbana, atingindo 91,53% de um total de 484.

Tabela 4 - Número de Salas por Dependência Administrativa e Localização - Cariri - Paraibano - 2010

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | | | CARIRI OCIDENTAL | | | | CARIRI ORIENTAL | | | |
|----------------------------|------------------|-------|-------|-------|------------------|-------|-------|-------|-----------------|-------|-------|-------|
| | LOCALIZAÇÃO/ZONA | | | | | | | | | | | |
| | URBANA | RURAL | TOTAL | % URB | URBANA | RURAL | TOTAL | % URB | URBANA | RURAL | TOTAL | % URB |
| ESTADUAL | 443 | 41 | 484 | 91,53 | 299 | 28 | 327 | 91,44 | 144 | 13 | 157 | 91,72 |
| MUNICIPAL | 576 | 544 | 1120 | 51,43 | 367 | 317 | 684 | 53,65 | 209 | 227 | 436 | 47,94 |

Fonte: INEP

Na Tabela 5 estão descritos dois conjuntos de informações as quais se referem à disponibilidade de infraestrutura nas escolas e existência de equipamentos de apoio peda-

gógico ou administrativo. As informações estão dispostas para escolas de todos os municípios do país e separadamente para os da sub-região do Cariri. Para efeitos comparativos, constam informações sobre as duas redes de ensino que, juntas, no Cariri, atendem a mais de 93% dos alunos.

Observa-se inicialmente uma grande discrepância entre o Brasil e a sub-região do Cariri em ambas as redes de ensino, tanto no que diz respeito à infraestrutura básica quanto à disponibilidade de equipamentos (Tabela 5).

A rede estadual apresenta, no Cariri, quando comparada com as escolas da mesma rede distribuídas por municípios de todo o país, e em termos de infraestrutura, maiores dificuldades referentes à existência de sala de professores nas escolas (76,66%/32,43%), laboratório de informática (74,22%/40,73%), quadra de esporte (51,84%/18,45%) e biblioteca (59,56%/32,05%). Sem dúvida, a existência de biblioteca é condição fundamental para desenvolvimento das habilidades intelectuais, no entanto, faz parte somente da realidade de apenas 32% das 105 escolas estaduais da região. Em termo de infraestrutura, destaque-se o acesso à internet. Nas escolas estaduais da região este recurso só está presente em 32,39% das escolas, enquanto no restante do país ultrapassa 76%. Quando comparada ao tipo de internet ofertada nas escolas da sub-região do Cariri paraibano, apenas em 21% delas existe banda larga, enquanto no restante das escolas estaduais do país, esse recurso existe em mais de 60%.

Por sua vez, quando se compara a rede municipal de ensino, o que chama atenção é que, em geral, esta oferece menos equipamentos, fato que indica uma realidade ainda mais precária. A percentagem das escolas dos municípios

do Cariri que possuem insumos básicos é muito baixa. Há biblioteca em apenas 10% das escolas e não existe fornecimento de energia elétrica em quase 40%, o que prejudica o uso de equipamentos educativos, ou mesmo administrativos em grande parte dos estabelecimentos.

Tabela 5 - Existência de itens de Infraestrutura Escolar (%) por Dependência Administrativa - Brasil e Cariri Paraibano - 2010

| INFRA ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS | BRASIL | | CARIRI | |
|--|----------------------------|-----------|--------|-----------|
| | Dependência Administrativa | | | |
| | Estado | Município | Estado | Município |
| | % | % | % | % |
| Escola Funcionando em Prédio Escolar | 88,57 | 72,1 | 71,30 | 61,55 |
| Abastecimento de água - Rede pública | 78,66 | 48,54 | 55,02 | 22,23 |
| Abastecimento de energia elétrica - Rede pública | 89,53 | 71,21 | 74,75 | 63,43 |
| Esgoto sanitário - Rede pública | 40,17 | 24,38 | 30,04 | 12,94 |
| Destinação do lixo - Coleta periódica | 82,52 | 49,98 | 61,63 | 19,12 |
| Diretoria | 82,08 | 47,22 | 65,11 | 29,23 |
| Sala de professores | 76,66 | 35,09 | 32,43 | 12,88 |
| Laboratório de informática | 74,22 | 20,18 | 40,73 | 18,00 |
| Quadra de esportes | 51,81 | 17,22 | 18,45 | 6,11 |
| Cozinha | 86,36 | 71,85 | 68,43 | 61,65 |
| Biblioteca | 59,56 | 18,92 | 32,05 | 10,02 |
| Sala de Leitura | 17,01 | 8,34 | 7,76 | 4,81 |
| Sanitário fora do prédio | 7,26 | 9,38 | 7,18 | 8,65 |
| Sanitário dentro do prédio | 87,52 | 66,75 | 69,87 | 55,45 |
| Sanitários adaptados - deficientes | 5,52 | 13,32 | 2,01 | 5,22 |
| Vias adaptadas - deficientes | 24,67 | 7,97 | 5,13 | 4,98 |
| Aparelho de televisão | 86,22 | 56,21 | 63,16 | 34,63 |
| Videocassete | 64,69 | 32,41 | 47,20 | 16,53 |
| DVD | 84,18 | 53,13 | 61,92 | 27,24 |
| Antena parabólica | 61,85 | 23,4 | 36,51 | 11,03 |
| Copiadora | 49,49 | 22,38 | 7,15 | 5,11 |
| Retroprojetor | 69,8 | 19,88 | 40,54 | 9,59 |
| Computadores | 85,7 | 46,31 | 56,07 | 24,80 |
| Impressora | 83,75 | 42,43 | 51,03 | 22,46 |
| Acesso à Internet | 76,27 | 30,52 | 32,39 | 12,15 |
| Internet Banda Larga | 62,15 | 18,27 | 21,47 | 4,18 |

Fonte: INEP

2.2 RECURSOS HUMANOS – FUNCIONÁRIOS E PROFESSORES

Do total de 6.314 funcionários nas quatro dependências administrativas (destes, 77,19% atuando na zona urbana), menos de 6% se referem a funcionários de escolas privadas e federais, enquanto os demais são distribuídos nas escolas estaduais (36,79%) e municipais (57,98%). Os municípios, portanto, gerenciam a maior parte dos funcionários responsáveis por fazer funcionar a rede de ensino na região (tabela 6).

Tabela 6 - Número de Funcionários por Dependência Administrativa no Cariri Paraibano - 2010

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|----------------------------|--------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ESTADUAL | 2323 | 36,79 | 1597 | 40,24 | 726 | 30,96 |
| MUNICIPAL | 3661 | 57,98 | 2099 | 52,88 | 1562 | 66,61 |
| FEDERAL | 30 | 0,48 | 30 | 0,76 | 0 | - |
| PRIVADA | 300 | 4,75 | 243 | 6,12 | 57 | 2,43 |
| TOTAIS | 6314 | 100,00 | 3969 | 100,00 | 2345 | 100,00 |

Fonte: INEP

Já em relação aos professores, estes somam, na região, um total de 10.614, dos quais aproximadamente 94% desempenham suas atividades na rede estadual e municipal de ensino. Observe-se que no Cariri oriental este último corresponde à maioria dos 3.934 lá lotados (tabela 7). A dependência administrativa que apresenta o menor número de docentes é a federal com apenas 48 professores, todos lotados no Cariri Ocidental, e não chega a compor 1% dos docentes, enquanto na dependência administrativa privada, encontra-se 5,63%, o que corresponde a 598 professores na rede privada no Cariri.

Tabela 7 - Número de Professores por Dependência Administrativa

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|----------------------------|--------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ESTADUAL | 5406 | 50,93 | 3657 | 54,75 | 1749 | 44,46 |
| MUNICIPAL | 4562 | 42,98 | 2532 | 37,90 | 2030 | 51,60 |
| FEDERAL | 48 | 0,45 | 48 | 0,72 | 0 | 0,00 |
| PRIVADA | 598 | 5,63 | 443 | 6,63 | 155 | 3,94 |
| TOTAIS | 10614 | 100,00 | 6680 | 100,00 | 3934 | 100,00 |

Fonte: INEP

Os números de docentes por dependência administrativa localizados no Cariri apontam para um maior desenvolvimento da educação básica pública, pois o investimento na formação de professores indica que o processo de certificação e qualificação docente ocorre nas redes públicas de ensino estadual e municipal.

Diante dos dados apresentados por dependência administrativa, pode-se considerar que os números de docentes vinculados às redes de ensino público estadual e municipal têm relação com o investimento em formação docente que vem sendo efetivado enquanto política pública de educação no Brasil, a qual se constituiu a partir da década de 1990 sob a influência dos acordos firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos na Tailândia.

Um novo projeto de formação de professores da educação básica se configurou a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96, publicada em 20 de dezembro de 1996, pois um conjunto de reformas – econômicas, sociais e políticas – contribuiu para a criação de novas instituições de educação superior, que passaram a formar professores do ensino fundamental e do médio, concedendo a certificação a esses profissionais,

a maioria dos quais já atuava nas salas de aula das redes públicas de ensino estadual e municipal.

O Artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, que trata da formação dos profissionais da educação, descreve:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1998, p. 30)

A má interpretação desse Artigo provocou, portanto, uma corrida para os cursos de licenciatura, especialmente para os de Pedagogia, pois se verificou uma presença maciça de professores das redes de ensino público estadual e municipal, em busca de um curso de formação superior, com o intuito de assegurarem a permanência em seu campo de trabalho.

Considera-se, portanto, que os números de docentes por dependência administrativa aqui apresentados estão relacionados com a política pública de formação docente formatada nos últimos quinze anos no Brasil, tendo como pontos de culminância e de luta dos movimentos em favor da educação pública e gratuita de qualidade exigida pela Associação Nacional de Formação de Profissionais de Educação (ANFOPE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), dentre outras agências educacionais.



Na tabela 8, seguem os dados referentes ao número de professores por localização, o que corresponde à distribuição destes em exercício nas zonas urbana e rural, tendo sua maioria localizada na primeira. Do total de professores da região, 9.317 trabalham na zona urbana, o que corresponde a 87,78%, e 1.297 na zona rural, apresentando um percentual de 12,22%. Na zona urbana do Cariri Ocidental temos uma maior concentração de professores quando comparada ao número do Cariri Oriental.

Tabela 8 - Número de Professores por Localização - 2010

| LOCALIZAÇÃO | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|-------------|--------|---------|-----------|---------|----------|---------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ZONA URBANA | 9317 | 87,78% | 6092 | 91,20% | 3225 | 81,98% |
| ZONA RURAL | 1297 | 12,22% | 588 | 8,80% | 709 | 18,02% |
| TOTAIS | 10614 | 100,00% | 6680 | 100,00% | 3934 | 100,00% |

Fonte: INEP

No que se refere à questão de gênero, entre os professores que exercem atividades na região, percebe-se que a grande maioria é do sexo feminino (Tabela 9). A representatividade significativa de número de professores por dependência administrativa e sexo se concentra na rede municipal de ensino, isso provavelmente significa que, sendo a maioria do sexo feminino, atuam na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, prevalecendo a formação em nível médio (magistério do ensino normal) e em nível superior (licenciatura em pedagogia).

**Tabela 9 - Número de Professores por Dependência
Administrativa e Sexo - 2010**

| DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | OCIDENTAL | | | | ORIENTAL | | | | | |
|-------------------------------|----------|-------|-----------|-------|----------|-------|-----------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| | SEXO | | | | | | | | | | | |
| | FEMININO | % | MASCULINO | % | FEMININO | % | MASCULINO | % | FEMININO | % | MASCULINO | % |
| ESTADUAL | 3636 | 67,26 | 1770 | 32,74 | 2619 | 71,62 | 1038 | 28,38 | 1017 | 58,15 | 732 | 41,85 |
| MUNICIPAL | 3404 | 74,62 | 1158 | 25,38 | 1900 | 78,04 | 632 | 24,96 | 1504 | 74,09 | 526 | 25,91 |

Fonte: INEP

Assim sendo, o alto percentual de mulheres atuando no exercício do magistério se justifica, também, pela feminização desta profissão, incluindo-se como parte do processo pedagógico os atributos relacionados à afetividade e à concepção de escola como extensão da família. De acordo com Weber (1996) *apud* Santos & Andrade (2003, p.40),

As atividades pedagógicas têm sido, ao longo da história da educação no Brasil, atribuídas às mulheres - sobretudo no que se refere a alfabetizar. Passividade, paciência incondicional, doçura e obediência são características associadas à figura da mãe, papel principal atribuído à mulher, que tem sido socializada como um ser a serviço dos outros. Tais características têm se tornado estereótipos que mascaram a dimensão política dessas profissionais.

Historicamente, ser professora significava atuar com amor ou por vocação, e sua imagem tem sido associada à da tia - aquela que exerce um parentesco em primeiro grau com a mãe ou o pai do aluno. Considerava-se, portanto, a escola como a extensão da família, a qual, na ausência dos pais, assumia a função de educadora, e à professora era confiado o desempenho da função materna, enquanto es-

tivesse cuidando dos alunos, ensinando-lhes as primeiras letras.

Vale salientar quando se trata da análise do processo histórico de feminização do magistério, a profissional professora, especificamente, aquela que trabalha com educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, vislumbra o seu papel social e político com vistas a propiciar uma formação de qualidade para os futuros cidadãos, visto que, para os alunos, ela será a referência por ter sido a primeira professora, e não apenas, a tia. Desta forma, para Almeida (1998, p.80), a incorporação dos atributos afetivos em determinada profissão, seja qual for, não retira dela o conhecimento e a técnica necessária para sua valorização e correto desempenho.

Outro dado verificado com base na fonte do INEP 2010 diz respeito ao número e percentual de professores com nível superior por dependência administrativa, conforme a Tabela 10.

Tabela 10 - Professores com Nível Superior por Dependência Administrativa

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | | OCIDENTAL | | | ORIENTAL | | |
|----------------------------|--------|----------|-------|-----------|----------|-------|----------|----------|-------|
| | N | PROF SUP | % | N | PROF SUP | % | N | PROF SUP | % |
| ESTADUAL | 5406 | 4058 | 75,06 | 3657 | 2734 | 74,76 | 1749 | 1324 | 75,70 |
| MUNICIPAL | 4562 | 3060 | 67,08 | 2532 | 1764 | 69,67 | 2030 | 1296 | 63,84 |

Fonte: INEP

Verifica-se que 75,06% dos professores da rede de ensino estadual, o que corresponde a um número de 4.058, possuem uma formação em nível superior. A rede municipal, por outro lado, possui uma quantidade menor de professores formados, a qual gira em torno de 10% a menos. No caso do Cariri Oriental, esta diferença é mais acentuada.

Considera-se que tal situação se justifica no sentido de acesso e atendimento deste público alvo pela política pública de formação docente implementada no Brasil no contexto dos anos de 1990, período histórico em que ocorreu um investimento massivo, haja vista a expansão da educação superior, especificamente, dos cursos de licenciatura no âmbito das universidades e faculdades de educação.

O investimento na formação de professores se faz necessário, pois sua formação não se esgota com a obtenção do título de licenciado, pelo contrário, é um processo gradual de reflexão e de reconstrução das práticas educativas, que vão se desenvolvendo com vistas ao aprimoramento das habilidades e dos conhecimentos utilizados para o enfrentamento das novas e diversas situações que se farão presentes em sala de aula cotidianamente.

Nesse sentido, Carrascosa (1996, p.11-12) afirma que é necessário que os professores disponham de possibilidades de formação e atualização permanente, diversificada e de qualidade. O autor ainda chama a atenção que para atender a esse tipo de formação, é preciso criar programas que supram as necessidades dos professores e ainda garanta facilidades de acesso.

Além disso, sabe-se que não é suficiente a criação de programas de formação em serviço e formação continuada e a garantia de acesso dos professores a eles para resolver todos os problemas relativos à sala de aula. Aliada a esses fatores, há outra questão, de cunho estrutural e administrativo, tendo em vista que, após os períodos destas formações, os professores precisam retornar às suas salas de aula para pôr em prática tudo o que discutiram, aprenderam e refletiram durante os cursos para, através da ado-

ção e da construção de novas práticas didático-pedagógicas, realizarem um trabalho de qualidade.

Os percentuais de professores formados, no Brasil, nas redes estadual e municipal, atingem 86,37% e 66,05%, respectivamente, enquanto no Cariri esses números nas mesmas redes são 70,85% e 65,70%, isso revela certa distância da média dos municípios brasileiros (Tabela 11).

Tabela 11 – Média (%) de Professores com Formação Superior dos Municípios do Cariri - 2010

| | | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-------------|-----------|--------|-------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| DEPENDÊNCIA | TODAS | 77,25 | 60,33 | 67,68 | 71,92 | 67,28 | 67,43 | 67,05 |
| | ESTADO | 86,37 | 72,47 | 70,49 | 81,07 | 70,85 | 70,11 | 71,89 |
| | MUNICÍPIO | 66,05 | 54,26 | 65,92 | 59,71 | 65,70 | 66,38 | 64,74 |

Fonte: INEP

É importante notar que os municípios semelhantes aos do Cariri possuem na rede estadual, em média, nove pontos percentuais a mais de professores com formação superior. Este percentual é invertido na rede municipal, visto que os municípios do Cariri apresentam professores com formação superior em maior proporção.

2.3 MATRICULADOS E SUA RELAÇÃO COM INSU-MOS EDUCACIONAIS

Em 2010, haviam 52.346 alunos matriculados nos municípios do Cariri, dos quais aproximadamente 56% na rede municipal e 38% na rede estadual (Tabela 12). Do total, 80,25% estudam na zona urbana. Em relação ao gênero, há um razoável equilíbrio entre homens e mulheres, que, respectivamente, somam 50,88%, 49,12%, que, em grande medida, representa características demográficas da região.

Tabela 12 - Número de Alunos Matriculados por Dependência Administrativa - 2010

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | CARIRI | | OCIDENTAL | | ORIENTAL | |
|----------------------------|--------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| ESTADUAL | 19791 | 37,81 | 13748 | 41,16 | 6043 | 31,90 |
| MUNICIPAL | 29208 | 55,80 | 16939 | 50,71 | 12269 | 64,77 |
| FEDERAL | 300 | 0,57 | 300 | 0,90 | 0 | 0,00 |
| PRIVADA | 3047 | 5,82 | 2416 | 7,23 | 631 | 3,33 |
| TOTAIS | 52346 | 100,00 | 33403 | 100,00 | 18943 | 100,00 |

Fonte: INEP

A maior parte destes alunos cursa o ensino fundamental, sendo que 67,04% na rede municipal, e o restante na rede estadual. Ou seja, esta abarca mais de 30% dos alunos desse nível. Já os alunos do ensino médio, a maioria estuda na rede estadual, enquanto menos de 5% estuda nas escolas municipais. Verifica-se que, entre estes, a maior parte localiza-se nos municípios do Cariri Oriental, conforme pode ser observado na tabela 13.

Tabela 13 - Número de Alunos Matriculados por Etapas do Ensino e Dependência Administrativa - Cariri Paraibano - 2010

| ETAPA | CARIRI | | | | OCIDENTAL | | | | ORIENTAL | | | |
|--------------------|----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| | ESTADUAL | | MUNICIPAL | | ESTADUAL | | MUNICIPAL | | ESTADUAL | | MUNICIPAL | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| ENSINO FUNDAMENTAL | 10428 | 32,96 | 21214 | 67,04 | 7663 | 62,07 | 12346 | 61,70 | 2765 | 23,77 | 8868 | 76,23 |
| ENSINO MÉDIO | 5911 | 95,68 | 267 | 4,32 | 3652 | 97,94 | 77 | 2,06 | 2259 | 92,24 | 190 | 7,76 |

Fonte: INEP

Nas tabelas 14, 15 e 16 é possível traçar um quadro comparativo do número de matrículas com o número de escolas, número de salas e docentes, o que permite comparar a região em análise com outras unidades geográficas, para verificar distorções ou vantagens.

Na média, o número de matriculados por escola no Cariri é muito baixo se comparado com as outras unidades e em

ambas as redes. Nas escolas municipais, o problema do tamanho da área da região, como colocada anteriormente, justificaria, isto porque haveria muitas escolas na zona rural com poucos alunos, e isto levaria a média para baixo. No entanto, isto não explica a baixa quantidade de matriculados na rede estadual, sobretudo, porque 95% das mesmas se encontram em zona urbana, logo no interior de aglomerados populacionais. O estado da Paraíba possui, se comparado com Brasil, Nordeste e municípios de mesmo porte, um número bem inferior de alunos matriculados por escola. Seria este um padrão no estado? Mas, mesmo assim, a média do Cariri ainda se encontra distante da estadual.

Tabela 14 - Número de Matrícula por Escola - 2010

| | | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|--------------------|
| TODAS | | 171,86 | 130,01 | 105,45 | 112,77 | 76,91 | 82,69 | 69,58 |
| DEPENDÊNCIA | ESTADO | 485,93 | 477,49 | 308,81 | 403,06 | 194,97 | 198,22 | 190,36 |
| | MUNICÍPIO | 141,93 | 114,50 | 86,85 | 81,82 | 64,65 | 66,25 | 62,39 |
| LOCALIZAÇÃO | ZONA URBANA | 301,97 | 311,39 | 267,67 | 283,08 | 224,48 | 237,74 | 205,69 |
| | ZONA RURAL | 63,45 | 59,22 | 36,78 | 41,78 | 19,27 | 15,09 | 25,35 |

Fonte: INEP

Em termos populacionais, o estado que mais se aproxima da Paraíba (3.766.528 habitantes) é o Espírito Santo (3.514.952 habitantes)². No entanto, possuem, respectivamente, 8.422 e 5.106 escolas. Ou seja, a Paraíba possui uma população superior a do Espírito Santo em 7,15% e um número de escolas a mais, 64,94%. A Paraíba possui escolas demais, e suas microrregiões são influenciadas por isto?

² Censo de 2010.

Pode-se padronizar as informações sobre escolas dos estados brasileiros para permitir comparações entre os mesmos, e, dessa forma, verificar se há grande variabilidade. Neste trabalho, o número de escolas de cada estado foi dividido pela respectiva população, e, posteriormente, multiplicado por 10 mil. Busca-se assim descobrir quantas escolas há em cada estado para grupos de 10 mil habitantes. Os dados mostraram que a Paraíba é o 5º estado com maior número de escolas, apresentando 22,36 para cada grupo de 10 mil habitantes. Perde apenas para o Piauí (30,27), Acre (28,52), Maranhão (25,34) e Tocantins (22,96). Espírito Santo ocupa a 16º posição nesse ranking apresentando uma taxa de 14,53/10 mil habitantes. No Cariri este número é de 39,40, ou seja, para cada grupo de escolas da região há aproximadamente 39,40 escolas, bem acima do grupo de municípios de porte semelhante com essa região, a qual apresenta uma taxa de 31,60, aproximadamente 25% a menos do que no Cariri.

Quando se compara o número de matriculados pelo número de salas, a diferença do Cariri em relação às outras unidades não é dramática, mas existe, há menos matriculado por sala de aula (Tabela 15).

Tabela 15 - Número de Matrícula por Sala de Aula - 2010

| | | BRASIL | NE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-------------|-------------|--------|-------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| TODAS | | 36,89 | 41,47 | 35,06 | 36,50 | 28,68 | 28,84 | 28,46 |
| DEPENDÊNCIA | ESTADO | 57,28 | 67,46 | 54,02 | 56,57 | 44,82 | 49,63 | 38,00 |
| | MUNICIPIO | 33,91 | 40,68 | 32,86 | 31,41 | 26,29 | 25,04 | 28,07 |
| LOCALIZAÇÃO | ZONA URBANA | 43,05 | 50,73 | 44,46 | 45,75 | 34,75 | 35,53 | 33,64 |
| | ZONA RURAL | 24,59 | 30,05 | 21,49 | 22,55 | 16,67 | 15,15 | 18,88 |

Fonte: INEP

Como visto anteriormente, a Paraíba e o Cariri possuem um número excessivo de escolas. Pode-se dizer que também possui poucas salas de aulas? Para o Brasil, em média, as escolas possuem 5,17 salas. Paraíba e Cariri apresentam 3,51 e 2,4, respectivamente. Já as escolas dos municípios semelhantes aos do Cariri possuem em média 2,63 salas, o que coloca a região dentro de um padrão que ocorre em áreas semelhantes.

No Cariri, além de não faltar estabelecimentos de ensino e o número de matriculados por sala de aula ser baixo, se comparado com outras regiões, há também um grande número de professores e funcionários, quando comparado com outras unidades. O número de professores por grupos de cem alunos é de 31,78 na rede estadual, e 15,64 na rede municipal, bem superior aos números de municípios semelhantes aos do Cariri, os quais apresentam 26,84 e 13,34 em ambas as redes, respectivamente (Tabela 16).

Tabela 16 - Número de Docentes e funcionários por Grupos de Cem Alunos Matriculados - 2010

| | REDE | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|--------------|-----------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| PROFESSORES | TODAS | 21,43 | 20,32 | 18,19 | 18,97 | 21,77 | 21,49 | 22,15 |
| | ESTADUAL | 28,53 | 27,33 | 26,32 | 26,84 | 31,78 | 30,41 | 33,73 |
| | MUNICIPAL | 13,53 | 14,74 | 14,17 | 13,34 | 15,64 | 14,98 | 16,58 |
| FUNCIONÁRIOS | TODAS | 10,71 | 10,5 | 11,64 | 10,78 | 13,6 | 13,95 | 13,09 |
| | ESTADUAL | 9,06 | 8,83 | 11,44 | 9,53 | 13,59 | 13,68 | 13,47 |
| | MUNICIPAL | 12,2 | 11,55 | 12,01 | 11,94 | 14,09 | 14,62 | 13,33 |

Fonte: INEP

Isto sugere que o Cariri oferece para sua população espaço e recursos humanos para educação, embora, na grande maioria das mesmas, haja deficiências de infraestruturas e equipamentos pedagógicos ou administrativos.

3 INDICADORES DE RENDIMENTO ESCOLAR

Os dados referentes ao fluxo escolar, tais como taxa de aprovação e os resultados de testes padronizados, como a Prova Brasil e o índice sintético do IDEB, que é a combinação dos dois anteriores, apresentam um cenário em que se destacam aspectos positivos e negativos para a região do Cariri.

Destaca-se negativamente o fato de que quando se analisa os dados para o universo dos municípios brasileiros, bem como aqueles de porte semelhante, o Cariri possui desempenho inferior. Essa diferença é preocupante, sobretudo, em relação aos municípios de mesmo porte. Infere-se a partir daí que os municípios do Cariri não conseguem se colocar no mesmo patamar de municípios com características socioeconômicas iguais quanto aos indicadores de rendimento escolar.

Positivamente se destaca o fato de os indicadores de rendimento escolar para média dos municípios do Cariri superarem a média dos municípios da região Nordeste e do estado da Paraíba. Além disso, o Cariri apresenta também um crescimento contínuo ano a ano desses indicadores, o que sugere uma evolução equilibrada.

Destaque-se o fato de que as projeções para nota do IDEB, estabelecidas pelo INEP para os anos de 2007 e 2009, foram em sua maioria alcançadas. A única exceção foram as turmas de 5^a a 8^a série da rede municipal do Cariri Ocidental para o ano de 2007. O Cariri Oriental superou muito bem suas projeções, com destaque para as turmas de 1^a a 4^a série da rede estadual no ano de 2007, que obteve um crescimento superior ao esperado na ordem de 41,60%, o que demonstra a eficiência do trabalho desenvolvido nessa fase.

Abaixo, seguem as estatísticas descritivas dos municípios do Cariri para o ano de 2009. Ressalte-se que não há informações para totalidade dos municípios, isto se deve ao fato de que, nem todas as escolas/municípios no Brasil participaram dos testes padronizados, a exemplo da prova Brasil. No entanto, isto é uma realidade que tem mudado ano a ano. Portanto, as médias calculadas para região não contemplam todos os municípios analisados, mas apenas os que possuíam dados disponíveis. Para maiores detalhes sobre as taxas e os municípios com notas disponíveis, ver o apêndice adiante.

**Tabela 17 - Estatísticas Descritivas de Rendimento Escolar
– Municípios do Cariri - 2009**

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | SÉRIES | INDICADOR | N | NOTA MÍNIMA | NOTA MÁXIMA | MÉDIA | ERRO |
|----------------------------|----------|---------------------------|----|-------------|-------------|--------|-------|
| MUNICÍPIO | INICIAIS | Taxa de aprovação | 27 | 72,70 | 97,30 | 82,60 | 6,48 |
| | | Prova Brasil - Matemática | 24 | 151,67 | 223,04 | 186,41 | 15,93 |
| | | Prova Brasil - Português | 24 | 129,21 | 198,61 | 168,47 | 15,01 |
| | | Nota do IDEB | 24 | 3,00 | 4,90 | 3,78 | 0,58 |
| | FINAIS | Taxa de aprovação | 20 | 58,20 | 85,10 | 75,07 | 8,69 |
| | | Prova Brasil - Matemática | 15 | 214,21 | 256,24 | 230,23 | 13,56 |
| | | Prova Brasil - Português | 15 | 201,45 | 244,43 | 226,74 | 12,09 |
| | | Nota do IDEB | 15 | 2,40 | 4,10 | 3,28 | 0,50 |
| ESTADO | INICIAIS | Taxa de aprovação | 15 | 75,50 | 99,00 | 85,56 | 6,27 |
| | | Prova Brasil - Matemática | 11 | 168,70 | 197,99 | 182,14 | 9,79 |
| | | Prova Brasil - Português | 11 | 148,35 | 189,43 | 164,80 | 10,95 |
| | | Nota do IDEB | 11 | 3,40 | 4,50 | 3,80 | 0,36 |
| | FINAIS | Taxa de aprovação | 27 | 57,90 | 91,70 | 72,68 | 10,71 |
| | | Prova Brasil - Matemática | 22 | 200,51 | 251,39 | 228,57 | 13,21 |
| | | Prova Brasil - Português | 22 | 191,29 | 252,31 | 226,97 | 14,52 |
| | | Nota do IDEB | 22 | 1,70 | 4,00 | 3,01 | 0,56 |

Fonte: INEP

3.1 TAXAS DE APROVAÇÃO ESCOLAR

O investimento realizado na educação básica para melhoria da qualidade do ensino tem logrado êxito no au-

mento das taxas de aprovação nas séries iniciais e finais do ensino fundamental. Isto se deve, sobretudo, a partir da instituição da Lei Nº 9.424/96 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e da aprovação da Lei Nº 11.494/2007 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais (FUNDEB), quando se buscou sistematizar políticas públicas de educação para que viessem enfrentar os problemas de aprendizagem e de desempenho de alunos no processo de avaliação.

Na tabela 18 seguem, especificamente, informações sobre as taxas de aprovação escolar. Os dados estão dispostos por dependência administrativa, séries e unidades geográficas. O objetivo é comparar as taxas de aprovação do Cariri com outras regiões do Brasil destacando a fase inicial e final do ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

O impacto positivo dos dispositivos legais citados acima pode ser verificado na grande maioria dos municípios brasileiros. No Cariri, entre os anos de 2007 a 2009, percebe-se claramente uma evolução no tocante às taxas de aprovação. O que confirma o avanço.

Nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas estaduais, no período de 2005, 2007 e 2009, verifica-se, a partir dos dados do Censo Escolar de 2010, que no Brasil as taxas de aprovação nos anos indicados na tabela ultrapassam a marca de 80%. Quando se observa os dados referentes ao Nordeste e à Paraíba percebe-se que os mesmos apresentam-se bastante inferiores à média dos municípios brasileiros, embora essa diferença tenha diminuído ano a ano.

Tabela 18 - Taxa de Aprovação Escolar por Dependência Administrativa e Unidades Geográficas

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | SÉRIES | ANO | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|----------------------------|---------|------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| MUNICÍPIO | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 78,69 | 68,98 | 67,46 | 75,25 | 73,83 | 74,95 | 72,23 |
| | | 2007 | 84,19 | 76,50 | 75,08 | 81,76 | 80,46 | 80,29 | 80,68 |
| | | 2009 | 87,15 | 81,18 | 79,90 | 85,54 | 82,60 | 83,01 | 82,09 |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 72,30 | 67,66 | 66,73 | 69,23 | 74,06 | 75,35 | 72,59 |
| | | 2007 | 76,90 | 71,85 | 70,09 | 73,65 | 73,32 | 72,12 | 74,52 |
| | | 2009 | 78,41 | 74,08 | 71,41 | 75,87 | 75,07 | 74,04 | 76,10 |
| ESTADO | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 83,48 | 74,25 | 74,12 | 82,56 | 71,63 | 71,60 | 71,70 |
| | | 2007 | 86,78 | 77,83 | 80,41 | 86,03 | 82,20 | 82,23 | 82,14 |
| | | 2009 | 89,81 | 81,65 | 81,63 | 89,88 | 85,56 | 85,30 | 86,08 |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 77,42 | 70,91 | 66,94 | 74,23 | 66,87 | 68,94 | 64,79 |
| | | 2007 | 80,26 | 74,13 | 70,06 | 77,76 | 73,17 | 73,15 | 73,19 |
| | | 2009 | 81,78 | 76,22 | 70,90 | 79,60 | 72,68 | 74,70 | 69,74 |

Fonte: INEP

O Cariri, por outro lado, apresenta indicadores mais favoráveis, quando comparados com Nordeste e Paraíba, embora ficando abaixo da média dos municípios brasileiros bem como aqueles de porte semelhante. Este último ponto é preocupante, visto que os municípios do Cariri atingiram médias inferiores aos municípios que, em princípio, possuem características comuns.

A rede municipal apresentou em 2009 taxa de aprovação superior a 80% nas séries iniciais e 75% nas séries finais. A rede estadual apresentou número superior nas séries iniciais, chegando a 85%, no entanto, aprovou menos, em comparação com a rede municipal, nas séries finais, atingindo 72,68%.

Três municípios se destacam na região em termos de aprovação, tomando-se como parâmetro as séries iniciais da rede municipal. Zabelê, Livramento e Cabaceiras foram os municípios que atingiram maior nota, sendo, respectivamente, 97,30, 91,60 e 90,80 (2009). Na outra ponta, São

Sebastião do Umbuzeiro, São João do Tigre e Taperoá obtiveram as menores notas, sendo 73,40, 72,90 e 72,70, respectivamente.

Apesar dos patamares atingidos nesses anos nas séries iniciais da rede municipal, deve-se observar que, de 2007 para 2009, sete municípios tiveram decréscimo na taxa de aprovação, ou seja, tiveram em 2009 notas inferiores a 2007, são eles: Alcântil, Assunção, Barra de São Miguel, Caraúbas, Monteiro, Santo André e São João do Tigre. Por outro lado, dos vinte e cinco municípios com dados disponíveis, dezoito obtiveram taxas favoráveis nas séries e anos analisados.

3.2 PROVA BRASIL DE MATEMÁTICA E PORTUGUÊS

O SAEB, através da realização da prova Brasil, busca monitorar a qualidade da educação básica, utilizando para isto, a coleta de dados a partir de testes nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, como também, aplica questionários com alunos, professores e diretores das instituições escolares.

Na tabela 19 estão dispostos os dados dos testes de matemática e português para os anos 2005, 2007 e 2009, das séries iniciais e finais das redes estaduais e municipais.

Tabela 19 - Notas da Prova Brasil de Matemática e Português por Dependência Administrativa e Unidades Geográficas

| DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | DISCIPLINA | SÉRIES | ANO | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|----------------------------|------------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|------------------|-----------------|
| MUNICÍPIO | | | | | | | | | | |
| MATEMÁTICA | | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 177,00 | 163,58 | 162,50 | 171,49 | 168,58 | 170,74 | 165,49 | |
| | | 2007 | 187,56 | 172,98 | 175,74 | 180,99 | 177,49 | 181,26 | 172,68 | |
| | | 2009 | 200,30 | 179,35 | 182,60 | 194,69 | 186,41 | 181,78 | 191,89 | |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 232,55 | 222,65 | 219,39 | 226,98 | 222,21 | 223,40 | 220,86 | |
| | | 2007 | 234,72 | 223,65 | 223,83 | 228,40 | 224,22 | 224,06 | 224,38 | |
| | | 2009 | 237,05 | 225,39 | 228,68 | 230,38 | 230,23 | 227,61 | 231,98 | |
| PORTUGUÊS | | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 167,73 | 154,00 | 151,89 | 161,25 | 154,92 | 155,18 | 154,54 | |
| | | 2007 | 168,78 | 155,50 | 156,45 | 161,91 | 159,56 | 162,41 | 155,93 | |
| | | 2009 | 178,72 | 161,74 | 163,87 | 173,32 | 168,47 | 165,24 | 172,29 | |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 216,29 | 207,40 | 205,98 | 210,95 | 206,70 | 207,49 | 205,80 | |
| | | 2007 | 221,97 | 211,86 | 212,73 | 215,69 | 211,60 | 213,00 | 210,20 | |
| | | 2009 | 232,40 | 221,80 | 222,50 | 225,64 | 226,74 | 228,61 | 225,50 | |
| ESTADO | | | | | | | | | | |
| MATEMÁTICA | | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 178,92 | 165,91 | 165,91 | 173,93 | 171,33 | 176,70 | 155,20 | |
| | | 2007 | 189,19 | 173,65 | 177,47 | 185,16 | 177,56 | 175,84 | 181,69 | |
| | | 2009 | 203,49 | 180,48 | 183,66 | 203,15 | 182,14 | 181,51 | 183,82 | |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 239,73 | 224,76 | 220,57 | 234,06 | 221,40 | 226,98 | 215,82 | |
| | | 2007 | 240,50 | 224,92 | 224,10 | 235,81 | 225,98 | 227,83 | 223,02 | |
| | | 2009 | 243,56 | 226,34 | 224,67 | 240,71 | 228,57 | 233,88 | 220,92 | |
| PORTUGUÊS | | | | | | | | | | |
| | 1ª a 4ª | 2005 | 170,29 | 156,71 | 156,10 | 163,88 | 158,90 | 163,70 | 144,50 | |
| | | 2007 | 171,15 | 156,30 | 159,77 | 166,60 | 158,01 | 158,12 | 157,74 | |
| | | 2009 | 181,90 | 162,48 | 164,58 | 179,95 | 164,80 | 167,88 | 167,27 | |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 222,72 | 210,23 | 206,51 | 217,36 | 205,93 | 209,16 | 202,69 | |
| | | 2007 | 226,69 | 214,23 | 212,33 | 221,92 | 211,16 | 214,09 | 206,48 | |
| | | 2009 | 238,25 | 223,61 | 220,45 | 235,59 | 226,97 | 232,76 | 218,59 | |

Fonte: INEP

No tocante às séries iniciais do ensino fundamental, as notas da Prova Brasil alcançadas nos anos de 2005, 2007 e 2009 apresentam avanços significativos e progressivos ao longo dos anos. Repete-se o padrão em que o Cariri supera as médias do Nordeste e Paraíba em ambas as pro-

vas na maior parte dos anos, em todas as séries e nas duas redes de ensino, estadual e municipal. Mais uma vez o Cariri apresenta dados inferiores às médias dos municípios brasileiros bem como aqueles com portes assemelhados.

A despeito do avanço ocorrido na região, deve-se ressaltar que, na média geral, as notas de português e matemática de todos os municípios brasileiros se encontram muito aquém do esperado, isto porque existe uma grande distância entre as notas obtidas e a nota máxima possível do exame, que para português é de 350 pontos, e para matemática, 375. Essa deficiência é compartilhada pelas duas redes de ensino, as quais possuem notas parecidas e distante da nota máxima.

Conforme a reflexão de Oliveira pode-se dizer:

os resultados do SAEB indicam que a maioria dos alunos das escolas públicas não atinge os padrões mínimos exigidos e que o desempenho verificado em escolas estaduais e municipais é o mesmo [...]” (OLIVEIRA, 2005 *apud* CHIRINÉA, 2010, p.60).

Esta constatação de Oliveira (2005) se manifesta nos dados acima apresentados sobre as notas da prova Brasil de Língua Portuguesa e de Matemática, realizadas nas redes municipal e estadual de ensino, nas séries iniciais e finais do ensino fundamental.

Não obstante, esse quadro se mostra desfavorável, pois há diferenças entres os dois grupos de séries, uma vez que os alunos das séries iniciais de ambas as redes de ensino apresentaram um rendimento inferior às séries finais, não conseguindo sequer atingir 50% da nota máxima do exame.

Inequivocamente esse padrão se repete nas notas de português e matemática, o que aponta, embora já se contabilize avanços, para a necessidade de atenção redobrada nessa fase do ensino, sobretudo, levando-se em consideração que as deficiências obtidas nesse momento significaram barreiras importantes para o aluno ao longo de toda sua vida escolar, e conseqüentemente a profissional.

Nas séries iniciais, apesar das notas serem mais favoráveis, verifica-se que, na média, os municípios atingiram, no melhor dos casos, 70% da nota máxima de ambas as provas, o que demonstra também a existência de deficiências nesse grupo de alunos.

Desagregando as informações por municípios, descobre-se que aquele que obteve maior destaque foi Camalaú, obtendo na prova de matemática, 250,16 pontos e na de português, 252,3, isto para o ano de 2009. Este município em conjunto com o de Caraúbas e Caturité figura no ranking dos três que obtiveram melhor rendimento. O município que apresentou as menores notas foi o de Zabelê, atingindo 177,06 pontos na prova de matemática e 161,65 na prova de português. O município de Zabelê, seguido de Taperoá e Sumé foram os que atingiram as notas mais baixas da prova Brasil de 2009 na sub-região do Cariri.

Por outro lado, considera-se que o déficit de notas das provas reflete a necessidade de investimento em políticas públicas de educação que possam sanar os problemas que envolvem a educação básica no tocante ao ensino de matemática e de língua portuguesa, respectivamente, buscando também investir na formação docente, melhores condições de trabalho e na criação de uma política mais efetiva de remuneração dos profissionais da educação.

3.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Nos estudos sobre o IDEB e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal, Chirinéa (2010, p.11) explica que

A aplicação de testes que aferem o desempenho acadêmico de alunos das escolas públicas e privadas no Brasil tornou-se uma constante a partir da década de 1990, após a reforma do Estado e com uma nova agenda política para a área educacional, tendo em vista a reconfiguração da economia e a valorização de critérios como eficiência, eficácia, produtividade e competências para a educação brasileira. [...] O IDEB leva em consideração o fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e as médias de desempenho dos estudantes em testes padronizados (avaliação externa).

Nesse sentido, o IDEB se constituiu como uma ferramenta para verificar os índices de desempenho dos alunos, tendo o Estado a intenção de medir e avaliar a qualidade da educação. Desta forma, enquanto ferramenta de avaliação para verificação do desempenho dos alunos,

O IDEB é um indicador estatístico, condutor de políticas públicas de melhoria da educação. Seu cálculo é baseado no tempo de permanência dos alunos na escola e na média de desempenho dos estudantes em testes padronizados. As metas do IDEB são bienais e servem para traçar a evolução dos índices de qualidade da educação no país, assim como para mobilizar

uma série de ações estratégicas das escolas e sistemas de ensino para o alcance das metas estabelecidas.

Sendo assim, a partir dos resultados da avaliação do IDEB, busca-se a sistematização e efetivação de políticas públicas com vistas a implementar a melhoria da qualidade da educação básica pública, conseqüentemente, influenciada pela meta estabelecida através da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que é fazer com que o Brasil atinja o índice 6,0 (seis) até o ano de 2021. Segundo Chirinéa (2010, p.63) cabe destacar ainda que

O princípio do IDEB é que o aluno aprenda e passe de ano e seu cálculo é feito da seguinte forma: $Ideb = (1/T) \cdot N$ (nota). T é o número de anos que em média os alunos gastam para completar uma série (tempo). Quando esse fluxo é feito adequadamente (1/T), o IDEB assume o valor da nota, e sua tendência é manter-se estável ou aumentar. Mas quando o fluxo é interrompido por repetência, evasão ou abandono, T assumirá valores maiores e, conseqüentemente, o índice tende a diminuir. Nota é a média das avaliações externas, ou seja, o valor do desempenho dos estudantes no SAEB e na Prova Brasil. Logo, os referenciais tempo de estudo e nota de desempenho dos estudantes são os dados quantitativos que formam o IDEB (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007)

Desta forma, observando como é feito o cálculo do IDEB, projeta-se atingir o índice 6,0 (seis) a ser alcançado

pelo Brasil, cujo índice é a marca referencial já atingida pelos países desenvolvidos e, portanto, significa que todo investimento realizado na educação nestes países visa à qualificação dos sujeitos para, consequentemente, atender às demandas postas pelo mundo do trabalho.

Os dados do IDEB estão dispostos na tabela 20 por rede de ensino e por grupo de séries, agregados para os municípios brasileiros, bem como desagregados para outras unidades geográficas. Além das notas obtidas, é possível verificar nesta tabela as projeções feitas pelo INEP que vão até o ano de 2015. Dessa forma, é possível verificar se as metas já foram cumpridas, bem como saber o que ainda se pretende cumprir.

Tabela 20 - Notas do IDEB por Dependência Administrativa e Unidades Geográficas

| DEPENDÊNCIA ADM | SÉRIES | ANO | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|-----------------|-----------|------|--------|----------|------|-------|--------|------------------|-----------------|
| MUNICÍPIO | 1ª a 4ª | 2005 | 3,51 | 2,69 | 2,59 | 3,17 | 2,94 | 3,03 | 2,81 |
| | | 2007 | 3,92 | 3,14 | 3,13 | 3,58 | 3,42 | 3,51 | 3,29 |
| | | 2009 | 4,42 | 3,52 | 3,53 | 4,15 | 3,78 | 3,66 | 3,93 |
| | PROJEÇÕES | 2007 | 3,58 | 2,78 | 2,68 | 3,25 | 3,02 | 3,11 | 2,89 |
| | | 2009 | 3,96 | 3,16 | 3,11 | 3,65 | 3,37 | 3,49 | 3,22 |
| | | 2011 | 4,37 | 3,58 | 3,54 | 4,07 | 3,81 | 3,87 | 3,73 |
| | | 2013 | 4,65 | 3,86 | 3,82 | 4,35 | 4,10 | 4,17 | 4,02 |
| | | 2015 | 4,93 | 4,15 | 4,11 | 4,63 | 4,39 | 4,45 | 4,30 |
| | 5ª a 8ª | 2005 | 3,04 | 2,63 | 2,53 | 2,78 | 2,83 | 2,90 | 2,76 |
| | | 2007 | 3,34 | 2,86 | 2,80 | 3,03 | 2,93 | 2,89 | 2,96 |
| | | 2009 | 3,56 | 3,08 | 3,01 | 3,25 | 3,28 | 3,27 | 3,29 |
| | PROJEÇÕES | 2007 | 3,08 | 2,67 | 2,58 | 2,82 | 2,87 | 2,94 | 2,79 |
| | | 2009 | 3,32 | 2,86 | 2,79 | 3,03 | 3,01 | 3,11 | 2,90 |
| | | 2011 | 3,60 | 3,14 | 3,08 | 3,32 | 3,25 | 3,37 | 3,13 |
| | | 2013 | 3,99 | 3,54 | 3,48 | 3,71 | 3,64 | 3,76 | 3,51 |
| 2015 | | 4,36 | 3,92 | 3,85 | 4,09 | 4,02 | 4,15 | 3,88 | |
| ESTADO | 1ª a 4ª | 2005 | 3,75 | 2,92 | 2,91 | 3,53 | 2,94 | 3,12 | 2,40 |
| | | 2007 | 4,09 | 3,17 | 3,39 | 3,90 | 3,44 | 3,40 | 3,54 |
| | | 2009 | 4,67 | 3,55 | 3,63 | 4,64 | 3,80 | 3,75 | 3,93 |
| | PROJEÇÕES | 2007 | 3,83 | 3,01 | 2,99 | 3,60 | 3,00 | 3,17 | 2,50 |
| | | 2009 | 4,18 | 3,37 | 3,39 | 3,96 | 3,54 | 3,57 | 3,48 |
| | | 2011 | 4,58 | 3,78 | 3,78 | 4,35 | 3,90 | 3,93 | 3,84 |

| | | | | | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2015 | 5,13 | 4,35 | 4,36 | 4,90 | 4,48 | 4,50 | 4,42 |
| 5 ^a a 8 ^a | 2005 | 3,39 | 2,76 | 2,80 | 3,10 | 2,51 | 2,67 | 2,34 |
| | 2007 | 3,58 | 2,94 | 2,75 | 3,33 | 2,82 | 2,89 | 2,71 |
| | 2009 | 3,85 | 3,17 | 2,87 | 3,68 | 3,01 | 3,26 | 2,66 |
| PROJEÇÕES | 2007 | 3,42 | 2,80 | 2,55 | 3,13 | 2,55 | 2,71 | 2,38 |
| | 2009 | 3,59 | 3,00 | 2,75 | 3,30 | 2,80 | 2,96 | 2,57 |
| | 2011 | 3,86 | 3,28 | 3,04 | 3,58 | 3,07 | 3,23 | 2,84 |
| | 2013 | 4,26 | 3,69 | 3,46 | 3,98 | 3,47 | 3,63 | 3,25 |
| | 2015 | 4,63 | 4,07 | 3,84 | 4,36 | 3,85 | 4,01 | 3,63 |

Fonte: INEP

Repete-se o padrão em que o Cariri é superado pela média nacional e pelos municípios de porte semelhante. Supera em todos os anos e nos dois grupos de séries as médias estaduais, bem como parcialmente as notas médias nos municípios do Nordeste. Nesse caso, verifica-se que as notas da rede estadual de 5^a a 8^a série para o Nordeste são superiores as do Cariri. Destaque-se que isto ocorre, sobretudo, por que as notas dos municípios do Cariri Oriental puxaram a média para baixo nesse grupo de alunos.

Nas séries iniciais do ensino fundamental nas escolas estaduais, as notas do IDEB vão bianualmente sendo elevadas, expressando melhoras significativas no que diz respeito à qualidade da educação, mas ainda distante da meta prevista pela OCDE que é o alcance do índice 6,0 (seis).

No caso específico das notas por região (Nordeste), estado (Paraíba) e Cariri (Ocidental e Oriental) verifica-se, a partir dos dados do Censo de 2010, que as notas se mostram distante das apresentadas em nível de Brasil, nos períodos que compreendem 2005, 2007 e 2009, haja vista que o IDEB é utilizado como um instrumento balizador pelo Ministério da Educação (MEC) para se verificar o alcance das metas propostas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, para tanto, segundo Fernandes (2007, p. 08) tem como objetivos, "a) detectar escolas e/ou re-

des de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino”.

Tendo em vista os referidos objetivos, e, conseqüentemente, verificando-se através do censo que as escolas não obtiveram o êxito esperado, busca-se sistematizar estratégias para superação das notas, uma vez que se tem como objetivo inserir o Brasil no ranking dos países desenvolvidos, atingindo o índice 6,0, e a média de aprovação escolar necessita ser expressiva. Porém, Freitas (2007, p. 135) reflete que “aumento de aprovados não é o mesmo que aumento de aprendizagem”.

Diante desse questionamento provocado por Freitas (2007), a aprovação escolar não seria o único indicador da qualidade da educação, mas outros elementos se encontram também presentes no processo de avaliação do desempenho de alunos como, a formação de professores e a gestão da escola.

As séries finais do ensino fundamental nas avaliações do IDEB apresentam notas sempre inferiores se comparadas às das séries iniciais, possivelmente, essa diferenciação de notas dos dois segmentos está relacionada à realização do trabalho pedagógico no desenvolvimento do processo de aprendizagem, utilização de estratégias metodológicas para aplicação dos conteúdos e, conseqüentemente, com a forma de avaliação da aprendizagem.

Dois aspectos importantes são a consistência do crescimento e as metas projetadas para o IDEB. No caso do crescimento da nota do IDEB, apesar de haver problemas quando comparado com outras unidades geográficas, verifica-se que é constante. Em nenhum dos anos analisados

houve queda da nota, o que demonstra um movimento consistente de crescimento. O mesmo ocorrendo com as projeções, pois, em todas as séries e em ambas as redes, o Cariri superou as metas programadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise dos dados educacionais na sub-região do Cariri paraibano foi possível verificar que há avanços importantes na maior parte dos municípios que a compõem, mas, ao mesmo tempo, perduram enormes desafios que devem ser enfrentados a partir de um planejamento rigoroso, ancorado, sobretudo, em experiências de sucessos obtidas em outras regiões, bem como o aporte do rigor científico da comunidade acadêmica existente na região.

Percebeu-se claramente que os municípios do Cariri possuem uma vasta rede de estabelecimentos de ensino, a qual torna acessível a sala para os alunos que residem em aglomerados urbanos, bem como para aqueles que se encontram em comunidades demasiadamente afastadas.

Em termos de números, os recursos humanos disponíveis podem perfeitamente atender à demanda, a relação aluno/professor e aluno/funcionários é favorável para a região quando comparada com outras unidades geográficas.

No entanto, tanto as escolas como os recursos humanos, e, em especial os professores possuem problemas sérios que merecem ser enfrentados, sobretudo na rede municipal. Apesar de possuir um número de estabelecimento considerável na região, percebe-se que as escolas padecem de deficiências estruturais importantes, sobretudo, as relacionadas diretamente com a aprendizagem do aluno, como bibliotecas, laboratórios de informática, e aces-

so à internet, bem como de estrutura para o funcionamento da administração escolar, o que é essencial quando se deseja enfrentar os desafios que surgem no cotidiano das escolas.

Em termos de recursos humanos, especialmente os docentes, embora haja um número razoável, percebe-se que uma grande parte ainda não possui formação superior, que, sem dúvida, compromete a qualidade de ensino. Há municípios em que a taxa de formação entre os docentes superam os 90%, a exemplo de Parari (rede municipal). Mas, há aqueles em que, de cada dez professores que fazem parte do quadro, apenas quatro são formados, a exemplo da rede municipal das cidades de Amparo, Ouro Velho e Barra de São Miguel. Este último, por exemplo, possui um total de 248 professores sob dependência administrativa da prefeitura, destes mais de 160 não são formados, o que demonstra bem essa realidade.

É de se esperar, portanto, que as deficiências acima impactem no rendimento escolar dos alunos, o que de fato ocorre. Como visto anteriormente, na média, os municípios do Cariri possuem taxa de aprovação, notas de matemática, português e do IDEB superiores às médias dos municípios da Paraíba e do Nordeste. Mas ficam aquém da média nacional e dos municípios de porte semelhante. Há municípios em que algumas taxas passam dos 90%, como é o caso Zabelê, mas há outros em que, de cada dez alunos, apenas seis são aprovados, o que, sem dúvida, é preocupante.

Nos testes padronizados da Prova Brasil, grande parte dos municípios brasileiros apresentam notas deveras distante do patamar máximo. Isto é mais intenso nos municípios do Cariri, como pode ser observado na tabela 23 do Apêndice.

Já as notas do IDEB, a despeito de está numa curva contínua de crescimento, apresentam-se também inferiores à média nacional, sobretudo aos municípios de mesmo porte daqueles localizados no Cariri. Ressalte-se também que as escolas municipais se destacam nesse indicador quando comparadas às escolas estaduais. Estas últimas, na região apresentam notas inferiores.

Conclui-se, portanto, que o resultado das políticas educacionais na região tem logrado êxito, visto que estão melhorando continuamente, mas ainda estão em patamares aquém do desejado, o que pode ser revertido já que o número de estabelecimentos e professores existentes na região se mostra satisfatório, em termos quantitativos, para atender à demanda, necessitando assim de reestruturação física e da qualificação dos professores.

REFERÊNCIAS

ASHER, James J. **Learning Another Language Through Actions**. 6th Edition. Sky Oaks Productions, Inc. Califórnia, USA. 2003.

BRASIL - Lei Nº 9.394, de 20/12/1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do Senado, 1996.

BUCHMANN, C.; HANNUM, E. **Developing Countries: A Review of Theories and Research**. Annual Review of Sociology, v. 27, p. 77-102, 2001.

CARRASCOSA, Jaime. **Análise da formação continuada e permanente dos professores de ciências ibero-americanos**. In: MENEZES, Luis Carlos de. (Org): Trad. De Inês

Prieto Schmidt, Sônia Salém. Formação continuada de professores de ciências - no âmbito ibero-americano. Autores Associados. Campinas, SP. NUPES, 1996. (Coleção formação de professores). P. 7-45.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal.** (Dissertação de Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).** BRASÍLIA: INEP, 2007. 26 p.

FERNANDES, R; NATENZON, P.E. **A Evolução Recente do Rendimento Escolar das Crianças Brasileiras: uma reavaliação dos dados do SAEB.** Estudos em Avaliação Educacional, n. 28, p. 3-22, Jul/Dez. 2003.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. **Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites.** Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

GADOTTI, M; ROMÃO, J.E. Evolução do Ensino Fundamental no Brasil - Análise de Estatísticas e Indicadores Educacionais. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0011/Evolucao_Ensino_2000.pdf> Acesso em: 20/08/2009.

OLIVEIRA, João Batista Alves. **Desigualdades e políticas compensatórias.** In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (orgs). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 53-89.

SANTOS, Carmen Sevilla Gonçalves dos, ANDRADE, Fernando Cezar Bezerra dos. (Orgs). **Representações Sociais e formação do educador: revelando interseções do discurso**. João Pessoa: Editora Universitária - UFPB, 2003.

APÊNDICE

Tabela 21 - Estabelecimentos e Alunos Matriculados - Cariri - 2010

| MUNICÍPIO | NÚMERO DE ESCOLAS | | | | NÚMERO DE MATRÍCULAS | | | | | |
|----------------------------|-------------------|-----------|-------------|-------|----------------------|-----------|-------------|-------|------|------|
| | DEPENDÊNCIA | | LOCALIZAÇÃO | | DEPENDÊNCIA | | LOCALIZAÇÃO | | | |
| | ESTADUAL | MUNICIPAL | URBANA | RURAL | ESTADUAL | MUNICIPAL | URBANA | RURAL | | |
| Alcanali | 1 | 21 | 22 | 4 | 18 | 340 | 1017 | 1357 | 826 | 531 |
| Anapão | 2 | 9 | 11 | 2 | 9 | 231 | 594 | 725 | 589 | 146 |
| Assunção | 2 | 8 | 11 | 5 | 6 | 369 | 961 | 1351 | 1201 | 150 |
| Barra de Santana | 4 | 40 | 44 | 6 | 38 | 688 | 1871 | 2559 | 1136 | 1423 |
| Barra de São Miguel | 2 | 24 | 26 | 5 | 21 | 275 | 1270 | 1545 | 945 | 600 |
| Boqueirão | 6 | 34 | 47 | 19 | 28 | 1787 | 2352 | 4268 | 2668 | 964 |
| Cabaceiras | 4 | 5 | 9 | 3 | 6 | 274 | 996 | 1270 | 948 | 322 |
| Camalau | 6 | 33 | 39 | 3 | 36 | 638 | 1044 | 1682 | 1206 | 476 |
| Caratás | 1 | 25 | 26 | 5 | 21 | 306 | 825 | 1131 | 654 | 477 |
| Caxinité | 2 | 14 | 17 | 4 | 13 | 395 | 993 | 1426 | 1122 | 304 |
| Congo | 1 | 17 | 19 | 4 | 15 | 558 | 838 | 1487 | 1283 | 204 |
| Coxixola | 2 | 9 | 11 | 2 | 9 | 259 | 164 | 423 | 309 | 114 |
| Gurjão | 2 | 12 | 14 | 5 | 9 | 496 | 528 | 1024 | 970 | 54 |
| Livramento | 2 | 26 | 28 | 4 | 24 | 535 | 1535 | 2070 | 1610 | 460 |
| Monteiro | 12 | 46 | 65 | 20 | 45 | 3240 | 3469 | 8263 | 6922 | 1341 |
| Ouro Velho | 2 | 14 | 17 | 5 | 12 | 392 | 367 | 759 | 724 | 35 |
| Parari | 3 | 16 | 19 | 3 | 16 | 186 | 248 | 434 | 322 | 112 |
| Praia | 2 | 15 | 17 | 4 | 13 | 416 | 607 | 1023 | 971 | 52 |
| Rincho de Santo Antônio | 3 | 5 | 8 | 3 | 5 | 246 | 510 | 756 | 621 | 135 |
| São André | 4 | 21 | 25 | 4 | 21 | 225 | 509 | 734 | 734 | 33 |
| São Domingos do Cariri | 1 | 19 | 20 | 3 | 17 | 168 | 460 | 628 | 448 | 180 |
| São João do Cariri | 4 | 23 | 27 | 6 | 21 | 843 | 438 | 1281 | 1136 | 145 |
| São João do Tigre | 3 | 17 | 20 | 3 | 17 | 279 | 1003 | 1282 | 612 | 670 |
| São José dos Cordeiros | 3 | 22 | 25 | 7 | 21 | 485 | 383 | 855 | 675 | 180 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 2 | 8 | 10 | 4 | 6 | 356 | 580 | 936 | 870 | 66 |
| Serra Branca | 10 | 35 | 49 | 18 | 31 | 1418 | 1471 | 3182 | 2592 | 191 |
| Sumé | 9 | 35 | 49 | 19 | 30 | 2013 | 1556 | 3981 | 3644 | 337 |
| Taperoa | 9 | 38 | 50 | 17 | 33 | 2151 | 1879 | 4348 | 3641 | 707 |
| Zabelê | 1 | 1 | 2 | 2 | - | 242 | 350 | 592 | 592 | - |

Fonte: INEP

Tabela 22 - Número de Professores - Cariri - 2010

| MUNICÍPIO | NÚMERO DE PROFESSORES | | | | LOCALIZAÇÃO | | | |
|----------------------------|-----------------------|----------|-----------|-------------|-------------|--------------|------|-----|
| | ESTADUAL | FORMADOS | MUNICIPAL | DEPENDÊNCIA | FORMADOS | URBANA RURAL | | |
| Alcantil | 96 | 72,92 | 195 | 45,13 | 291 | 54,30 | 182 | 109 |
| Amparo | 60 | 38,33 | 127 | 14,17 | 187 | 21,93 | 171 | 16 |
| Assunção | 120 | 86,67 | 163 | 80,98 | 290 | 81,38 | 281 | 9 |
| Barra de Santana | 182 | 96,15 | 289 | 84,43 | 471 | 88,96 | 281 | 190 |
| Barra de São Miguel | 63 | 32,38 | 248 | 35,48 | 311 | 38,91 | 200 | 111 |
| Boqueirão | 357 | 83,75 | 456 | 56,36 | 956 | 63,81 | 842 | 114 |
| Cabaceiras | 118 | 94,07 | 186 | 90,86 | 304 | 92,11 | 248 | 56 |
| Camalau | 209 | 84,21 | 81 | 48,15 | 290 | 74,14 | 258 | 32 |
| Caralhas | 130 | 48,46 | 87 | 62,07 | 217 | 53,92 | 172 | 45 |
| Catirité | 137 | 85,40 | 156 | 84,62 | 305 | 83,28 | 285 | 20 |
| Coigo | 195 | 58,46 | 172 | 75,38 | 375 | 66,67 | 332 | 43 |
| Coxiela | 130 | 43,85 | 16 | 81,25 | 146 | 47,95 | 135 | 11 |
| Curjó | 169 | 79,29 | 94 | 58,51 | 263 | 71,86 | 258 | 5 |
| Livramento | 152 | 95,39 | 249 | 81,93 | 401 | 87,03 | 344 | 57 |
| Monteiro | 600 | 97,17 | 479 | 76,62 | 1298 | 89,98 | 1170 | 126 |
| Ouro Velho | 123 | 89,43 | 86 | 40,70 | 209 | 69,38 | 204 | 5 |
| Parari | 66 | 60,61 | 23 | 95,65 | 89 | 69,66 | 76 | 13 |
| Prata | 115 | 78,26 | 88 | 77,27 | 203 | 77,83 | 196 | 7 |
| Riacho de Santo Antônio | 119 | 60,50 | 92 | 79,35 | 211 | 68,72 | 189 | 22 |
| Santo André | 88 | 80,68 | 92 | 54,35 | 180 | 67,22 | 180 | - |
| São Domingos do Cariri | 65 | 41,54 | 80 | 67,90 | 145 | 58,86 | 130 | 15 |
| São João do Cariri | 225 | 67,56 | 55 | 58,18 | 280 | 65,71 | 258 | 22 |
| São João do Tigre | 93 | 74,19 | 137 | 86,86 | 230 | 81,74 | 114 | 116 |
| São José dos Cordeiros | 88 | 23,86 | 62 | 43,55 | 151 | 31,79 | 137 | 14 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 126 | 52,88 | 70 | 65,71 | 196 | 57,14 | 191 | 5 |
| Serra Branca | 380 | 84,21 | 293 | 71,33 | 700 | 77,57 | 688 | 12 |
| Sunã | 561 | 71,30 | 190 | 58,95 | 823 | 67,75 | 818 | 18 |
| Taperoá | 565 | 61,59 | 265 | 78,11 | 934 | 64,45 | 880 | 54 |
| Zabelê | 74 | 91,89 | 31 | 31,61 | 105 | 80,90 | 105 | - |

Fonte: INEP

Tabela 23 - Indicadores de Rendimentos - Cariri- 2009

| MUNICÍPIO | TAXA DE APROVAÇÃO | | | | NOTAS NA PROVA DE MATEMÁTICA | | | | NOTAS NA PROVA DE PORTUGUÊS | | | | IDEB | | | |
|----------------------------|-------------------|------|-----------|------|------------------------------|--------|-----------|--------|-----------------------------|--------|-----------|--------|----------|-----|-----------|-----|
| | ESTADUAL | | MUNICIPAL | | ESTADUAL | | MUNICIPAL | | ESTADUAL | | MUNICIPAL | | ESTADUAL | | MUNICIPAL | |
| | SI | SF | SI | SF | SI | SF | SI | SF | SI | SF | SI | SF | SI | SF | SI | SF |
| Alcanilil | 82,4 | 80,4 | 85,1 | - | 230,3 | 189,16 | 243,26 | - | 227,73 | 167,94 | 221,65 | - | 3,5 | 3,6 | 3,8 | - |
| Amparo | - | - | - | 73,9 | - | - | - | 234,84 | - | - | - | 232,44 | - | - | - | 3,1 |
| Aracaju | 81,2 | 73,6 | 75,1 | 61,3 | 193,59 | 250,16 | - | - | 189,43 | 242,31 | - | - | 4,5 | 3,7 | - | - |
| Barra de Santana | 84,5 | 71,7 | 83,9 | 83,5 | - | 204,81 | 165,77 | 214,21 | - | 213,28 | 144,64 | 214,11 | - | 2,4 | 3,2 | 3,2 |
| Barra de São Miguel | 83,5 | - | 76,4 | 67,6 | - | - | 173,26 | 227,2 | - | - | 187,37 | 217,47 | - | - | 3 | 2,8 |
| Boqueirão | 75,5 | 65,6 | 79 | 84,4 | 190,54 | 230,28 | 186,43 | 229,05 | 167,39 | 232,79 | 175,21 | 233,04 | 3,5 | 2,9 | 3,7 | 3,7 |
| Caldeirinhas | 74,2 | 90,8 | 81,3 | - | - | - | 205,34 | 243,72 | - | - | 189,66 | 244,43 | - | - | 4,9 | 3,9 |
| Camalau | - | 57,9 | 85,1 | - | - | 238,15 | 194,98 | - | - | 231,75 | 178,74 | - | - | 2,7 | 4,2 | - |
| Caradabay | - | 61,6 | 84,9 | 79,3 | - | 227,93 | 195,34 | - | - | 230,12 | 177,93 | - | - | 2,6 | 4,2 | - |
| Caturité | - | 90,4 | 88,4 | 74,3 | - | 200,51 | 189,27 | 218,82 | - | 191,29 | 168,08 | 217,12 | - | 2,9 | 4,1 | 3 |
| Canga | 86,9 | 64,1 | 79 | 73,2 | 168,7 | 232,62 | 186,12 | - | 148,35 | 229,25 | 169,81 | - | 3,4 | 2,9 | 3,6 | - |
| Coxcolá | - | 91,7 | - | - | - | 230,83 | - | - | - | 232,07 | - | - | - | 4 | - | - |
| Gurilão | 99 | 69,1 | 79,5 | 65,8 | 169,81 | 231,16 | - | 219,63 | 181,93 | 208,37 | - | 201,45 | 4,1 | 2,5 | - | 2,5 |
| Libramento | 77,8 | 86,3 | 91,6 | 78,7 | - | 228,83 | 196,61 | 216,72 | - | 229,42 | 177 | 231,05 | - | 3,8 | 4,5 | 3,3 |
| Monteiro | 86 | 74,1 | 87,5 | 81,5 | 176,59 | 222,56 | 177,43 | 215,41 | 160,07 | 221,52 | 164,13 | 216,07 | 3,7 | 3,2 | 3,8 | 3,1 |
| Ouro Velho | 85,6 | 89,9 | 88,3 | 81,5 | 172,18 | - | 160,36 | - | 151,86 | - | 145,1 | - | - | 3,4 | - | 3,3 |
| Parari | - | 60 | 85,9 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Prata | 94,9 | 81,7 | 86 | 65,6 | - | - | 193,51 | - | - | - | 177,64 | - | - | - | 4,2 | - |
| Riacho de Santo Antônio | - | 67,6 | 87,9 | 62 | - | - | 210,87 | 256,24 | - | - | 183,27 | 240,88 | - | - | 4,7 | 3,1 |
| Santo André | - | 60,7 | 73,9 | 77,7 | - | 215,8 | 178,44 | 235,44 | - | 204,74 | 158,9 | 239,32 | - | 1,7 | 3,1 | 3,6 |
| São Domingos do Cariri | - | 64,4 | 81 | - | - | 232,15 | 233,04 | - | - | 230,76 | 198,61 | - | - | 2,8 | 4,8 | - |
| São João do Cariri | 87,9 | 58,4 | 79 | - | 191,11 | 235,31 | 199,89 | - | 172,48 | 228,21 | 175,83 | - | 4,2 | 2,6 | 3,9 | - |
| São João do Tigre | - | 75,6 | 72,9 | - | - | 231,88 | 179,79 | - | - | 240,44 | 163,02 | - | - | 3,5 | 3,1 | - |
| São José dos Cordeiros | 88 | 61 | 78,9 | - | 184,29 | 233,64 | 189,8 | - | 164,05 | 240,38 | 166,11 | - | 4 | 2,7 | 3,6 | - |
| São Sebastião do Umbuzeiro | - | 78,2 | 73,4 | - | - | 251,19 | 173,78 | - | - | 248,94 | 188,31 | - | - | 3,6 | 3,3 | - |
| Serra Branca | 81,1 | 69,2 | 84,1 | 82,7 | 186,33 | 233,64 | 173,88 | 252,06 | 163,95 | 225,79 | 165,77 | 239,06 | 3,6 | 3 | 3,6 | 4,1 |
| Sumé | 88,4 | 60,7 | 84,1 | 81,8 | 177,06 | 226,27 | 188,39 | 225,17 | 161,43 | 222,69 | 175,9 | 226,34 | 3,8 | 2,5 | 4 | 3,6 |
| Taperoá | 77,1 | 72,8 | 72,7 | 58,2 | 188,91 | 246,97 | 192,8 | 221,45 | 171,69 | 236,68 | 178,23 | 223,71 | 3,6 | 3,5 | 3,6 | 2,4 |
| Zabeli | - | 88,4 | 97,3 | - | - | 213,14 | 151,61 | - | - | 216,7 | 129,51 | - | - | 3,3 | 3,1 | - |

Fonte: INEP. SI- Séries Iniciais; SF = Séries Finais.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Distribuição Espacial de Recursos Públicos de Saúde

Clóvis Alberto Vieira de Melo
Saulo Santos de Souza

1 INTRODUCAO

A literatura especializada nas relações entre políticas de saúde pública e indicadores sociais (e.g. Seidl e Zannon, 2004; Barros et al, 2006; Montgomery, 2009) converge para a idéia de que a garantia de melhoras substanciais nos indicadores de saúde depende de estratégias direcionadas às areas mais carentes em serviços de saúde, mediante a identificação de deficiências e fatores significativos para uma ação governamental abrangente que leve em consideração investimentos em infraestrutura e capital humano.

Este trabalho limita-se a uma análise descritiva dos serviços de saúde e sua distribuição nos municípios do Cariri paraibano, observando-se a performance de indicadores seletos em comparação com outras regiões e esferas governamentais. O principal objetivo, todavia, é contribuir na avaliação dos níveis de saúde e de desenvolvimento socioeconômico da população, prestando-se para comparações locais, regionais e nacionais, além de subsidiar pro-

cessos de planejamento, gestão e avaliação de políticas e ações de saúde voltadas para a região.

A matriz de dados utilizada refere-se a estatísticas vitais e serviços de saúde ofertados nas microrregiões do Cariri Oriental e Ocidental e tem como fonte o DATASUS, com informações referentes aos anos de 2000 a 2010, sendo a maior parte deste último ano, possibilitando traçar com isto um perfil regionalizado dos indicadores de saúde pública.¹ O universo de pesquisa é constituído por estabelecimentos de saúde estaduais, municipais e da rede privada, sendo eles também classificados por nível de complexidade na oferta dos serviços. Os dados vitais referem-se a informações de nascimento e taxas de mortalidade. As dificuldades metodológicas e imprecisões das técnicas utilizadas e, eventualmente, dos resultados, deve-se, em grande medida, aos dados disponíveis para análise que, em sua maioria, são quantitativos.

De maneira geral, os resultados refletem as condições de vida e desenvolvimento socioeconômico das áreas sob análise, bem como o acesso e a qualidade dos recursos disponíveis para atenção à saúde de suas populações. Ao final, a análise pode se tornar uma poderosa ferramenta de elaboração de diagnósticos de saúde pública, ajudando a orientar e priorizar as políticas governamentais voltadas à melhoria das condições de vida no Nordeste brasileiro, em geral, e nas microrregiões analisadas, em particular.

¹ Outras fontes utilizadas são a World Health Statistics 2010, da OMS, e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006, do Ministério da Saúde.

2 OFERTA DE SERVIÇOS DE SAÚDE

Os estabelecimentos de saúde presentes na região possuem distintas esferas administrativas, ocorrendo maior concentração naqueles gerenciados pelos municípios, já que, em todos, há estabelecimentos de saúde administrados pelas prefeituras e são direcionados para assistência básica. Existem, ainda, estabelecimentos estaduais e particulares, conforme pode ser observado na tabela 1. Destaque-se que há uma grande variedade de tipos de estabelecimentos, dentre eles: hospitais, postos de saúde, pronto socorro, policlínicas, dentre outros.²

Tabela 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE POR ESFERA ADMINISTRATIVA

| | MUNICÍPIOS COM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE | | |
|------------------|--|-----------|------------|
| | ESTADUAL | MUNICIPAL | PARTICULAR |
| N | | | |
| CARIRI | 29 | 5 | 29 |
| CARIRI OCIDENTAL | 17 | 4 | 17 |
| CARIRI ORIENTAL | 12 | 1 | 12 |

Fonte: DATASUS

A diversidade de informações dentro do contexto de saúde pública é enorme. Entretanto, um dos aspectos mais significativos na provisão de serviços de saúde, a presença e qualidade dos estabelecimentos de saúde (Montgomery, 2009), será abordado em primeiro plano, dado o seu impacto sobre os indicadores vitais utilizados. Tendo em vista

² Para maiores detalhes acessar: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/cnes/tipo_estabelecimento.htm.

que o contingente de profissionais de saúde é outro elemento determinante na distribuição espacial dos serviços, será enfocado, nesta seção, o número de profissionais e estabelecimentos como proporção da população. Para facilidade de comparação entre as diferentes esferas administrativas e áreas de abrangência, são adicionadas informações que expressam os percentuais de unidades e profissionais de saúde.

Como se observa na Tabela 2, o Cariri Ocidental conta, em dezembro de 2010, com 152 estabelecimentos de saúde, 87 a mais que o Cariri Oriental. A maior parte dos estabelecimentos é de natureza jurídica pública, de maioria municipal (78%), o que aponta para uma tendência de municipalização da saúde na região, como recomenda a Organização Mundial da Saúde (OMS). Os estabelecimentos privados estão concentrados no Cariri Ocidental, que, aliás, congrega uma maior quantidade de municípios. Em suma, o setor público detém a maior parte (81,6%) de unidades para atender a demanda existente no Cariri paraibano, seja a gerada pela sua própria população, seja a condicionada por pacientes oriundos de áreas sem oferta ou com oferta insuficiente de serviços de saúde.

**Tabela 2 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE - DEZ
- 2010**

| ESFERA ADMINISTRATIVA | CARIRI | % | CARIRI OCIDENTAL | % | CARIRI ORIENTAL | % |
|-----------------------|--------|--------|------------------|--------|-----------------|--------|
| ESTADUAL | 7 | 3,23 | 6 | 3,95 | 1 | 1,54 |
| MUNICIPAL | 170 | 78,34 | 108 | 71,05 | 62 | 95,38 |
| PRIVADO | 40 | 18,43 | 38 | 25,00 | 2 | 3,08 |
| | 217 | 100,00 | 152 | 100,00 | 65 | 100,00 |

Fonte: DATASUS

Quanto ao grau de complexidade dos atendimentos prestados nas Unidades de Saúde, a Tabela 3 sumariza a situação na região. Além disso, compara os resultados com municípios brasileiros do mesmo porte socioeconômico e expande a comparação a outros grupos correspondentes a níveis governamentais distintos. Nesses universos estão vinculados os estabelecimentos das esferas municipal e estadual, com ou sem vínculo com o Sistema Único de Saúde (SUS).

TABELA 3 - % DOS ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE COM SERVIÇOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES POR NÍVEL DE COMPLEXIDADE E ESFERA ADMINISTRATIVA – DEZ/2010

| SERVIÇO AMBULATORIAL | | BRASIL | NORDESTE | PB | FORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|----------------------|-----------------------|--------|----------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| ESFERA ADM | NÍVEL DE COMPLEXIDADE | | | | | | | |
| MUNICÍPIO | BÁSICA | 77,16 | 82,53 | 72,08 | 84,93 | 67,33 | 62,25 | 74,52 |
| | MÉDIA | 36,36 | 28,63 | 39,68 | 27,18 | 49,49 | 51,48 | 46,68 |
| | ALTA | 0,63 | 0,62 | 1,09 | 0,27 | 0,57 | 0,13 | 1,20 |
| ESTADO | BÁSICA | 0,31 | 0,20 | 0,47 | 0,27 | 1,15 | 1,96 | 0,00 |
| | MÉDIA | 22,85 | 17,84 | 4,53 | 24,31 | 1,88 | 0,55 | 3,75 |
| | ALTA | 0,71 | 0,32 | 0,10 | 0,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| SERVIÇO HOSPITALARES | | | | | | | | |
| DEPENDENCIA ADM | NÍVEL DE COMPLEXIDADE | | | | | | | |
| MUNICÍPIO | MÉDIA | 2,10 | 2,59 | 2,92 | 2,09 | 1,49 | 1,69 | 1,20 |
| | ALTA | 0,09 | 0,08 | 0,05 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| ESTADO | MÉDIA | 4,68 | 3,66 | 2,55 | 5,63 | 1,84 | 0,79 | 3,33 |
| | ALTA | 0,07 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fonte: DATASUS

A responsabilidade dos municípios é claramente o atendimento ambulatorial básico (67% dos estabelecimentos municipais do Cariri). Esses são serviços de saúde com um mínimo de técnica apropriada, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde, para o atendimento rotineiro à população. Quanto a estabelecimentos de atenção média, a região do Cariri apresenta um percentual maior que as médias estadual e nacional, tanto na rede municipal quanto na estadual. Para atendimento ambulatorial de alto

grau de complexidade, apenas o Cariri Oriental situa-se acima da média nacional. A rede municipal do Cariri Ocidental é, neste aspecto, menos favorecida do que a de outros municípios de status socioeconômico equivalente. A rede estadual replica mais ou menos esses resultados.

Quanto aos serviços hospitalares propriamente ditos, os estabelecimentos que operam a um nível de média complexidade (atendimento a casos de urgência e emergência), as redes estadual e municipal do Cariri são bem menos favorecidas do que as dos outros grupos da comparação. Situação pior é a dos serviços de alto grau de complexidade, cuja atenção destina-se aos casos mais graves, incluindo cirurgias complexas, partos de risco e assistência em unidade de terapia intensiva (UTI). Estabelecimentos de saúde com esse perfil são virtualmente inexistentes no Cariri paraibano.³

Ademais, é de se esperar que todos tenham igualdade de oportunidade em usar o sistema de saúde (Barros et al, 2006). No entanto, assim como no Brasil, em geral, a região do Cariri contém disparidades na quantidade de estabelecimentos de saúde à disposição da população (Tabela 4). A avaliação por quantitativos mínimos e máximos para o ano de 2010 mostra as desigualdades dentro dos grupos, ao passo que a média dá uma ideia do desempenho de cada grupo.

³ A presença ou ausência de recursos de alta tecnologia na rede hospitalar, embora não abordado detalhadamente no presente estudo, é fator importante numa avaliação mais precisa do sistema de saúde da região.

Tabela 4 - NÚMERO DE HABITANTES POR ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE - DEZ/2010

| NÍVEL GEOGRÁFICO | NÚMERO DE HABITANTES/ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE | | |
|------------------|--|-------|-------|
| | MIN | MAX | MÉDIA |
| BRASIL | 141 | 15854 | 1352 |
| NORDESTE | 293 | 6283 | 1509 |
| PB | 293 | 2432 | 1144 |
| PORTE | 293 | 6553 | 1411 |
| CARIRI | 488 | 1870 | 998 |
| CARIRI OCIDENTAL | 488 | 1761 | 942 |
| CARIRI ORIENTAL | 631 | 1870 | 1077 |

Fonte: DATASUS

Embora entre os municípios do Cariri haja grande variação na demanda potencial por unidades de saúde (de 488 a 1870 pessoas por unidade), ao crescer a área de abrangência dos grupos, as disparidades tornam-se maiores (293-2432 no Estado da Paraíba), atingindo valores máximos a nível nacional. Dentro do Cariri, as porções ocidental e oriental se assemelham neste aspecto, embora na média o Cariri Ocidental apresente um desempenho ligeiramente melhor (unidades de saúde menos congestionadas).

Um aspecto correlato é a oferta de leitos nas unidades hospitalares ou ambulatoriais. A Tabela 5, a seguir, informa a disponibilidade de leitos nas unidades de saúde dos municípios e mede a relação entre a oferta dos leitos e a população residente na área geográfica. Os dados referem-se a leitos públicos ou privados, vinculados ou não ao SUS e expressam as condições de atendimento de pacientes, em geral, sem desagregar por segmentos sociais específicos.

Tabela 5 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE COM LEITOS

| | MUNICÍPIOS | | Nº DE LEITOS TOTAL | LEITOS/H |
|------------------|----------------------|-----|--------------------|----------|
| | EXISTÊNCIA DE LEITOS | | | |
| | SIM | NÃO | | |
| CARIRI | 9 | 20 | 304 | 1,64 |
| CARIRI OCIDENTAL | 5 | 12 | 234 | 1,93 |
| CARIRI ORIENTAL | 4 | 8 | 70 | 1,10 |

Fonte: DATASUS

Os municípios do Cariri Ocidental são os maiores detentores de leitos hospitalares para internação (234, isto é, uma taxa de 1,9 leitos por 1000 habitantes). Ainda assim, a sub-região descumpra a recomendação do Ministério da Saúde que estima a necessidade de 2,5 a 3 leitos hospitalares para cada 1000 habitantes no Brasil. Além disso, a grande maioria dos municípios na região do Cariri (20 municípios, ou seja, 70%) não oferece leitos em seus estabelecimentos de saúde, restringindo-se a prestar assistência à saúde em regime exclusivamente ambulatorial, ou seja, com ausência de internação. A maioria dos municípios da região do Cariri, portanto, dispõe de pouca ou quase nenhuma estrutura para realização de atendimento hospitalar.

Por fim, a oferta de serviços de saúde tem a ver com a questão de se o número e diversificação dos profissionais de saúde nas áreas estudadas são suficientes ou não (Seidl e Zannon, 2004). As informações das Tabelas 6 e 7 complementam o panorama dos serviços de saúde nas sub-regiões do Cariri, possibilitando subsidiar programas governamentais que envolvam investimentos direcionados a uma maior oferta de serviços.

Tabela 6 - PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE - DEZ-2010

| PROFISSIONAIS DE SAÚDE | CARIRI | | CARIRI OCIDENTAL | | CARIRI ORIENTAL | |
|------------------------|--------|--------|------------------|--------|-----------------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| MÉDICO | 83 | 4,12 | 44 | 3,29 | 39 | 5,74 |
| FISIOTERAPEUTA | 48 | 2,38 | 29 | 2,17 | 19 | 2,79 |
| ENFERMEIROS | 132 | 6,54 | 85 | 6,36 | 47 | 6,91 |
| DENTISTAS | 136 | 6,74 | 95 | 7,11 | 41 | 6,03 |
| AUXILIAR DE ENFERMAGEM | 149 | 7,39 | 102 | 7,63 | 47 | 6,91 |
| TÉCNICO EM ENFERMAGEM | 96 | 4,76 | 67 | 5,01 | 29 | 4,26 |
| ASSISTENTE SOCIAL | 15 | 0,74 | 10 | 0,75 | 5 | 0,74 |
| OUTROS | 1358 | 67,33 | 905 | 67,69 | 453 | 66,62 |
| TOTAL | 2017 | 100,00 | 1337 | 100,00 | 680 | 100,00 |

Fonte: DATASUS

Tabela 7 - PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE POR 1000/H - DEZ-2010

| PROFISSIONAIS DE SAÚDE | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|---------------------------------|--------|----------|------|-------|--------|------------------|-----------------|
| MÉDICO | 0,69 | 0,35 | 0,43 | 0,33 | 0,89 | 0,51 | 1,15 |
| FISIOTERAPEUTA | 0,31 | 0,17 | 0,25 | 0,25 | 0,35 | 0,35 | 0,35 |
| ENFERMEIROS | 0,66 | 0,61 | 0,69 | 0,66 | 0,71 | 0,69 | 0,74 |
| DENTISTAS | 0,67 | 0,47 | 0,59 | 0,58 | 0,71 | 0,74 | 0,67 |
| AUXILIAR DE ENFERMAGEM | 1,07 | 0,97 | 0,75 | 1,03 | 0,79 | 0,80 | 0,77 |
| TÉCNICO EM ENFERMAGEM | 0,92 | 0,60 | 0,73 | 0,75 | 0,64 | 0,59 | 0,73 |
| ASSISTENTE SOCIAL | 0,16 | 0,11 | 0,17 | 0,16 | 0,25 | 0,19 | 0,32 |
| TODOS OS PROFISSIONAIS DE SAÚDE | 10,59 | 8,90 | 9,00 | 9,73 | 10,25 | 9,81 | 10,86 |

Fonte: DATASUS

A Tabela 6 traz o número e percentual de trabalhadores de unidades de saúde por profissão, o que evidencia certa diversificação profissional nos municípios do Cariri, pelo menos nas atividades de saúde mais elementares, sendo a maioria de auxiliares de enfermagem, dentistas e enfermeiros, nessa ordem. Num outro extremo encontram-se os assistentes sociais, cuja proporção é de praticamente 1 para cada 2 municípios. Quanto ao número de médicos, o contingente médio resume-se a pouco mais de 4% do total de profissionais de saúde, sendo o Cariri Oriental mais bem servido dessa categoria. Observe-se, porém, que a

forma de atuação e leque de serviços prestados por esses profissionais podem variar conforme a natureza (pública ou privada) e qualidade dos estabelecimentos de saúde.

A relação médico/habitante (Tabela 7) varia significativamente entre os grupos comparados, inclusive dentro da própria região do Cariri. Senão vejamos: enquanto a média do Brasil é de 0,69 médicos para cada 1000 habitantes, essa relação no Cariri chega a 0,89. Entretanto, há nesse aspecto uma diferença considerável entre o Cariri Oriental (1,15) e o Ocidental (0,51), o que concomitantemente reflete a maior dificuldade desta última sub-região em atender uma demanda crescente de serviços de saúde de qualidade. A mesma desigualdade se nota em quase todos os demais quadros profissionais, inclusive de pessoal com funções técnicas de saúde, seja para o cuidado de pacientes, seja para as atividades de apoio diagnóstico e terapêutico.

Assim, quando se consideram todos os profissionais de saúde, conjuntamente, a média nacional (10,59 profissionais por 1000 hab.) está abaixo do Cariri Oriental (10,86). Isto não quer dizer que a sub-região paraibana seja referência para o resto do Brasil, uma vez que a média do país é influenciada negativamente por regiões mais pobres e remotas. Em seguida, aparece a média do Cariri (10,25) e por último vem a do Nordeste (8,90).

Tais informações identificam não apenas contingentes variáveis e situações de desigualdade no acesso à saúde, mas também tendências que demandam ações governamentais para segmentos específicos. Se, por um lado, as desigualdades pesam mais sobre as pessoas cujo acesso está limitado ao serviço público, especialmente em função dos níveis inferiores de renda, por outro, representam a necessidade de ampliação ou de melhoria da rede pública,

para que o acesso a serviços de qualidade seja universalizado. Num contexto de escassez de recursos públicos para o financiamento do setor saúde, essa avaliação é essencial para estabelecer a capacidade de resposta de políticas, programas e serviços às necessidades de saúde da população.

3 ESTATÍSTICAS VITAIS

O número de crianças nascidas com vida como proporção das consultas pré-natal realizadas é importante indicador de acesso à saúde em função da assistência na área da enfermagem e da medicina prestada à gestante durante os nove meses de gravidez (VETTORE, 2011), ou ainda da disponibilidade de acompanhamento médico adequado para as situações de risco (SPINELLI, 2005). É também *proxy* da presença de doenças nas mães durante o ciclo da gravidez (AMORIM *et al*, 2008; SILVA, BATISTA FILHO e MIGLIOLI, 2008). À frequência com que ocorrem os óbitos infantis também é atribuído peso na avaliação da saúde regional e na comparação desta com outras circunscrições espaciais. Assim, as variáveis analisadas adiante, em conjunto, formam um quadro significativo da saúde e condições elementares de vida dos indivíduos nas áreas selecionadas para o nosso estudo, sendo 2008 o ano considerado, em função dos dados disponíveis até a conclusão deste trabalho.

As Tabelas 8 e 9, a seguir, foram construídas levando-se em conta a recomendação do Ministério da Saúde no sentido de que a gestante realize, ao menos, seis pré-natais. Assim, a desagregação do número de consultas é por grupos preestabelecidos: sem pré-natal, uma a três con-

sultas, quatro a seis e sete ou mais. Vale dizer que, como a condição de acesso à saúde depende de outros elementos, não se pode considerar sumariamente os casos extremos, ou seja, "sem pré-natal" como indicador de inadequação total dos serviços na área em análise e "acima de sete", como situação adequada. Entretanto, por intermédio dessas informações é possível subsidiar as intervenções relacionadas à saúde da mulher e da criança para os municípios do Cariri, como ações de atenção à gestante e ao recém-nascido.

Tabela 8 - Número de Nascidos Vivos por Número de Consulta de pré-natal - 2008

| | CARIRI | | CARIRI OCIDENTAL | | CARIRI ORIENTAL | |
|---------------------------|--------|--------|------------------|--------|-----------------|--------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Sem pré-natal | 8 | 0,27 | 6 | 0,31 | 2 | 0,19 |
| 1 a 3 Consultas pré-natal | 104 | 3,51 | 74 | 3,87 | 30 | 2,87 |
| 4 a 6 Consultas pré-natal | 1392 | 47,04 | 972 | 50,84 | 420 | 40,11 |
| Acima de 7 consultas | 1455 | 49,17 | 860 | 44,98 | 595 | 56,83 |
| | 2959 | 100,00 | 1912 | 100,00 | 1047 | 100,00 |

Fonte: DATASUS

Tabela 9 - % de Nascidos Vivos por Número de Consulta de pré-natal - 2008

| | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|---------------------------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Sem pré-natal | 1,25 | 1,58 | 0,71 | 1,21 | 0,33 | 0,28 | 0,40 |
| 1 a 3 Consultas pré-natal | 7,05 | 9,94 | 4,83 | 8,06 | 3,22 | 3,72 | 2,50 |
| 4 a 6 Consultas pré-natal | 33,72 | 46,67 | 44,10 | 41,45 | 44,79 | 50,00 | 37,42 |
| Acima de 7 | 56,78 | 40,33 | 48,82 | 47,79 | 50,69 | 44,81 | 59,02 |
| Parto Prematuro | 2,53 | 1,30 | 3,64 | 1,98 | 7,71 | 3,97 | 12,99 |

Fonte: DATASUS

Das quase 3000 crianças nascidas com vida na região do Cariri em 2008, a proporção de nascidos sem consulta pré-natal não atingiu 1%, sendo o maior percentual

(49,17%) o dos nascidos com 7 ou mais consultas. Vale destacar que, em ambas as áreas analisadas, Cariri Ocidental e Oriental, o percentual de nascidos sem pré-natal é igualmente insignificante (Tabela 8), com pequena variação entre as sub-regiões. Quanto à condição de 7 ou mais assistências pré-parto, o Cariri Oriental é superior em praticamente 6 pontos percentuais.

Naquele mesmo ano, para o país, como um todo, a proporção de nascimentos ocorridos sem assistência pré-natal foi de 1,25%, chegando a 1,58% no Nordeste (Tabela 9). Isto, à primeira vista, é indicativo de que as gestantes do Cariri paraibano tiveram mais fácil acesso aos serviços de saúde do que a média brasileira. Na verdade, a cobertura da assistência pré-natal no Brasil continua baixa, e as Tabelas restringem-se apenas aos nascidos vivos, não incluindo, portanto, os bebês que nasceram sem vida, inclusive os mortos pela ausência de tal assistência. As desigualdades no uso desta assistência também persistem. De fato, há grande diferença na cobertura pré-parto dentro das regiões geográficas. Na região Nordeste, por exemplo, o Estado da Paraíba difere substancialmente da região do Cariri.

O mesmo ocorre no aspecto dos partos pré-maturos, sendo o que emerge da confrontação dos dados dos municípios do Cariri com outros do mesmo porte e com o Nordeste como um todo. O Cariri Oriental apresenta o percentual mais elevado de nascimentos com esta condição. As informações derivadas do DATASUS, entretanto, não possibilitam avaliar a causa do nascimento antecipado. Por outro lado, há claramente uma associação positiva entre os nascidos vivos e a quantidade de consultas pré-parto, o que sugere que a mortalidade dos nascituros pode

ser reduzida mediante a adoção de medidas visando a melhorar a qualidade da assistência às gestantes.

Por outro lado, a análise dos nascimentos por tipo de parto permite avaliar, em parte, as práticas obstétricas no Cariri paraibano, especificamente no que concerne ao percentual de partos cesáreos. De uma maneira geral, os dados sobre nascimentos são importantes, tanto sob o aspecto dos serviços disponíveis às gestantes e parturientes quanto pela saúde do recém-nascido, por possibilitarem a análise de indicadores essenciais da condição de vida da população. Quanto a isso, as informações derivadas do DATASUS fornecem também algumas características do procedimento de parto e do recém-nascido, com recorte por peso ao nascer (Tabelas 10 e 11). Essa visão sintética das características dos nascimentos permite a identificação de prioridades de intervenção governamental, o que contribui para efetiva melhoria do sistema de saúde.

Tabela 10 - Número de Nascidos Vivos por Tipo de parto e Peso - 2008

| | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------------------|--------|------------------|-----------------|
| Parto Cesário | 1382 | 954 | 428 |
| Parto Pré-maturo | 197 | 64 | 133 |
| Baixo Peso | 189 | 118 | 71 |

Fonte: DATASUS

Tabela 11 - % de Nascidos Vivos por Tipo de parto e Peso

| | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------------------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Parto Cesário | 46,66 | 33,95 | 43,27 | 38,86 | 44,97 | 47,66 | 41,15 |
| Parto Pré-maturo | 2,53 | 1,50 | 3,64 | 1,98 | 7,71 | 3,97 | 12,99 |
| Baixo Peso | 7,58 | 6,93 | 6,91 | 7,42 | 6,97 | 7,10 | 6,77 |

Fonte: DATASUS

O peso, ao nascer, pode ser considerado um parâmetro relacionado aos níveis de morbidade e mortalidade na infância, sendo o baixo peso dos bebês (menos que 2,5 kg) um fator fortemente associado à prematuridade. O total de nascidos abaixo do peso normal divulgados na Tabela 10, para o conjunto das áreas analisadas, em 2008, não passou de 190. A distribuição dos nascimentos, nestas circunstâncias, parece relacionar-se a questões demográficas, especificamente no que se refere a diferenças no tamanho da população. Nota-se, assim, que existe uma proporcionalidade por sub-região: o volume de nascimentos de crianças com baixo peso registrado para o Cariri Ocidental é consideravelmente maior que para o Oriental, cuja população é inferior à daquela.

Igualmente, percebe-se na Tabela 11, uma variação crescente entre os grupos, a depender da área de abrangência (Paraíba, NE e Brasil). A relação entre o Cariri e a Paraíba tem, todavia, comportamento inverso (o percentual de nascidos com baixo peso é maior no Cariri), o que se justifica pelo fato de a região se posicionar relativamente acima da média estadual no atendimento pré-natal (Tabela 9, retrospectivamente).⁴ Contra esta hipótese impõe-se o fato de que os nascimentos pré-maturos foram, em média, mais frequentes no Cariri do que no restante do Estado, ou em municípios de porte semelhante. Tal incidência de casos de pré-maturidade ao nascer é relevante para o planejamento de ações infraestruturais, dado que na vasta maioria os recém-nascidos com esta condição necessitam de cuidados especiais e acesso à Unidade

⁴ O peso ao nascer pode ter relação com uma diversidade de fatores, tais quais a duração da gestação, a idade materna, o peso ganho durante a gestação, e o hábito de fumar, entre outros condicionantes.

de Tratamento Intensivo (UTI) neonatal, o que implica em custos adicionais para o sistema de saúde.

Tampouco o percentual de partos cesáreos pode assegurar que os serviços de saúde a gestantes são melhores no Cariri, visto que as médias nacional e estadual recebem a influência determinante de um sem-número de localidades menos privilegiadas.⁵ Quanto a isso, a recomendação da OMS é para que as cirurgias cesáreas sejam, no máximo, 15% do total dos partos, limitando-se a situações de risco tanto da mãe quanto da criança. Segundo os dados do DATASUS, a cesariana representava em 2008 mais de 46% dos partos de nascidos com vida, realizados no Brasil. Igualmente, todos os grupos sob comparação encontram-se demasiadamente distante do recomendado pela OMS. Por outro prisma, o elevado percentual de cesáreas entre as gestantes da região, assim como entre as do restante do país, reflete, em grande parte, as condições econômicas mais elevadas de um grupo populacional específico, possibilitando maior acesso a planos de saúde e aos serviços privados.⁶

Este trabalho adota cautela na análise das estatísticas acima em função da possibilidade de subenumeração, isto é, nos casos dos nascidos vivos que morreram logo após o nascimento. As Tabelas 12 e 13 dão, por conta disso, o número e percentual de óbitos de crianças com até 1 ano de vida. Com relação à desagregação por grupos etários,

⁵ Outro fator a se ponderar é a possibilidade de auto-correlação entre os quantitativos de partos pré-maturos e partos cesáreos, uma vez que nas gestações com duração menor que 37 semanas as cirurgias são geralmente cesarianas.

⁶ O nível educacional dos pais pode igualmente se revelar um fator importante na percepção da importância da assistência à saúde materno-infantil.

as Tabelas traçam classes diferenciadas para os óbitos segundo o período de ocorrência (neonatal ou pós-neonatal). A percepção é que os coeficientes de mortalidade infantil são influenciados pelas condições de assistência ao pré-natal e ao parto, o que associa os resultados destas tabelas às anteriores.

Tabela 12 - Número de Óbitos em Menores que 1 ano - 2008

| | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|---|--------|---------------------|--------------------|
| Número de Óbitos entre 0 e 27 dias - 2008 | 52 | 33 | 19 |
| Número de Óbitos entre 28 e 364 dias - 2008 | 24 | 19 | 5 |
| Número de Óbitos Menor que 1 ano - 2008 | 76 | 52 | 24 |

Fonte: DATASUS

Tabela 13 - Taxas de Mortalidade Infantil por Faixa Etária Menor que Um Ano - 2008

| | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|---|--------|----------|-------|-------|--------|---------------------|--------------------|
| Taxa de Mortalidade Infantil Neonatal | 10,83 | 11,89 | 13,63 | 11,95 | 18,40 | 15,34 | 22,73 |
| Taxa de Mortalidade Infantil Pós-neonatal | 9,01 | 8,35 | 11,09 | 9,47 | 18,07 | 18,90 | 16,01 |
| Taxa de Mortalidade Infantil | 15,89 | 17,49 | 19,21 | 18,04 | 27,12 | 26,46 | 28,07 |

Fonte: DATASUS

As estatísticas relativas ao ano de 2008 mostram que 68% (52) dos óbitos registrados pelo DATASUS tinham menos de 28 dias de vida, ocorrendo 63% destes no Cariri Ocidental. No grupo etário correspondente a maiores de 28 dias e menores de 1 ano, os óbitos também foram maiores nesta sub-região (19, i.e., 79%). Ou seja, o Cariri Ocidental parece ter número desproporcionalmente maior de óbitos infantis quando se considera a quantidade de municípios da sub-região (17) em comparação com o Cariri Oriental (12). Porém, é preciso ter em mente que o número de nascidos vivos naquele grupo de municípios pode ser

superior quando comparado com os do segundo grupo. Assim, os percentuais de mortalidade devem resultar da razão entre o número de mortes e o de nascimentos contabilizados para a população infantil dos espaços geográficos, conforme indicados na Tabela 13.

A Tabela evidencia que as maiores proporções de mortes infantis ocorreram nos municípios do grupo de controle (porte), enquanto no Estado da Paraíba a média foi a menor entre os grupos. Ali também se vê que a mortalidade neonatal (até 27 dias de vida) é relativamente menor no Cariri Ocidental (15,34), aproximando-se mais da realidade nacional e de áreas de mesmo porte socioeconômico do que o Oriental (22,73), ao passo que ambas as sub-regiões mantêm suas posições inalteradas quanto aos óbitos pós-neonatais, persistindo um percentual maior na porção Ocidental do Cariri. Quando se leva em conta a média das taxas de mortalidade infantil dos municípios da região Nordeste, constata-se que as taxas do Cariri são excessivas, bem maiores inclusive que a média da Paraíba (19,21). Todavia, pode haver necessidade de informações adicionais sobre a composição do indicador, os quais poderão sinalizar a adoção de intervenções diferenciadas sobre a qualidade da atenção à saúde (mortalidade neonatal) ou sobre o ambiente (mortalidade pós-neonatal) em cada uma das sub-regiões.

Neste ponto, é importante considerar o comportamento das taxas de mortalidade infantil ao longo do tempo, a partir do que se pode inferir mudanças nas condições de saúde das sub-regiões analisadas. Por esse fenômeno atingir uma maior proporção de crianças de classes menos favorecidas economicamente, percebe-se um quadro de vulnerabilidade social dessas crianças e suas famílias. Além

disso, esse tema torna-se importante em uma perspectiva histórica da assistência à saúde no Cariri paraibano, nas esferas pública e privada (OLIVEIRA, 2002; SIMÕES, 2002). Estes dados permitem, aos formuladores de políticas públicas, a avaliação da fragilidade das áreas em termos não apenas de probabilidade de sobrevivência das crianças, mas também da qualidade dos serviços de saúde à disposição das populações. A Tabela 14 expressa a variação das taxas de mortalidade infantil no decênio 2000-09.⁷

Tabela 14 - Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil

| ANO | BRASIL | NORDESTE | PB | PORTE | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------|--------|----------|-------|-------|--------|------------------|-----------------|
| 2000 | 23,21 | 27,88 | 36,24 | 26,96 | 35,78 | 43,47 | 24,89 |
| 2001 | 20,83 | 24,19 | 22,31 | 22,63 | 30,69 | 34,24 | 25,67 |
| 2002 | 20,24 | 24,31 | 26,15 | 22,33 | 37,99 | 48,73 | 22,78 |
| 2003 | 19,91 | 23,82 | 23,69 | 21,79 | 29,74 | 31,92 | 26,66 |
| 2004 | 18,83 | 22,05 | 22,62 | 21,13 | 24,37 | 24,27 | 24,52 |
| 2005 | 17,62 | 20,65 | 18,77 | 19,97 | 17,39 | 15,83 | 19,62 |
| 2006 | 17,67 | 19,95 | 18,24 | 19,86 | 19,69 | 21,77 | 16,73 |
| 2007 | 16,59 | 18,83 | 18,53 | 18,17 | 19,44 | 18,42 | 20,88 |
| 2008 | 15,89 | 17,49 | 19,21 | 17,21 | 27,12 | 26,46 | 28,07 |
| 2009 | 19,64 | 19,16 | 18,78 | 20,53 | 19,68 | 20,10 | 19,31 |

Fonte: DATASUS. Os dados de 2009 são preliminares.

O padrão de distribuição espacial das taxas desde o ano de 2000 mostra uma redução acentuada por períodos anuais até 2008, principalmente nas sub-regiões analisadas. A maior variação na taxa de mortalidade se deu no Cariri Oriental, caindo gradativamente de 43,47 para 20,10 dos nascidos vivos num intervalo de 10 anos. No período específico mais recente de 2008 para 2009, também houve queda significativa nas duas sub-regiões do Cariri, ao passo

⁷ Os dados de 2009, embora preliminares, são válidos para efeito de análise.

que a probabilidade de morte no primeiro ano de vida cresceu no Nordeste e no Brasil, em geral. Evidenciou-se também um aumento da proporção de óbitos nos municípios do grupo de controle, passando de 17,21, em 2008, para 20,53, em 2009. Mesmo tendo apresentado a mais contundente redução da taxa nas séries temporais, o Cariri paraibano continuava em 2008 com uma maior frequência de óbitos infantis em relação ao restante do País, como se viu na Tabela 13.

De acordo com o acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, a redução nacional média da taxa de mortalidade na infância até 2008 foi de 58%, com diferenças regionais: 62% na região Nordeste, 57% no Sul, 55% no Sudeste e 53% nas regiões Norte e Centro-Oeste.⁸ Na meta definida para este indicador, a taxa deve ser reduzida para 17,9 óbitos por mil nascimentos vivos até 2015. Mantendo para a mortalidade infantil a mesma meta de redução da mortalidade na infância, ou seja, uma redução de dois terços entre 1990 e 2015, a meta a ser alcançada é de 15,7 óbitos infantis por mil nascimentos vivos no Brasil.⁹ Para que o Cariri paraibano cumpra sua parte na consecução desta meta, as condições inadequadas de assistência às gestantes e parturientes nas sub-regiões analisadas devem ser combatidas com políticas de saúde pública mais abrangentes, dirigidas não somente às crianças mas às suas famílias e comunidades, em geral.

⁸ Os dados de 2009, embora preliminares, são válidos para efeito de análise.

⁹ Para a Organização Mundial da Saúde o índice considerado aceitável é de 10 mortes para cada mil nascimentos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados neste trabalho permitem construir, para as sub-regiões do Cariri e áreas de características similares, um retrato estatístico das fragilidades e avanços no campo da saúde na região Nordeste. Além disso, contribuem de modo sintético para a compreensão da evolução de indicadores sociais, especialmente no que se refere à expectativa de vida ao nascer. Nesse desiderato, os dados quantitativos provenientes do DATASUS dão conta de grande parte das informações necessárias para o conhecimento do assunto, mas precisam ser complementados com informações qualitativas relacionadas a cada indicador estudado.

Não obstante, é possível concluir que os indicadores de saúde do Cariri paraibano são influenciados pelas políticas públicas de atenção à saúde, entre essas a cobertura ambulatorial e hospitalar, a oferta de profissionais de saúde e os serviços de atendimento pré-natal, bem como por fatores socioeconômicos de educação e renda. Ademais, os resultados apontam para a vulnerabilidade social, de uma maneira geral, e de saúde, em particular, que atinge as duas sub-regiões analisadas, embora tenha ficado claro o melhoramento absoluto e relativo de alguns indicadores ao longo do tempo. Por certo, estes resultados são condicionados historicamente, visto que o Nordeste brasileiro tem sido afligido por baixos índices de desenvolvimento humano em comparação com as regiões mais ricas do País, pelo que se espera na atualidade, um maior papel do Estado na garantia de melhores condições de vida das populações de baixa renda, urbanas e rurais.

Nesse desiderato, algumas soluções poderiam incluir

programas de saúde com maior divulgação na população; educação continuada e qualificação para os profissionais de saúde; planos de carreira para os profissionais de saúde, com melhoria salarial; nomeação de secretários de saúde com maior qualificação profissional e formação acadêmica; busca de maior envolvimento da população nas políticas públicas de saúde. Tais ações refletiriam a consciência de que o assunto deve ser tratado, também, sob a ótica das condições sociais menos favoráveis, nas quais parcela significativa da população do Cariri está inserida.

REFERÊNCIAS

AMORIM, M. et al. **Morbidade materna grave em UTI obstétrica no Recife, região nordeste do Brasil.** *Revista da Associação Médica Brasileira*, n. 54, 2008, pp. 261-266.

BARROS, M., et al. **Desigualdades sociais na prevalência de doenças crônicas no Brasil, PNAD-2003.** *Ciência e Saúde Coletiva*, n. 11, 2006, pp. 911-926.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Situação da infância brasileira. Crianças de até 6 anos: o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança. Brasília, 2009.

MONTGOMERY, M. **Urban Poverty and Health in Developing Countries.** *Population Bulletin*, vol. 64, n.2, 2009.

OLIVEIRA, R. et al. **Magnitude, distribuição espacial e tendência da anemia em pré-escolares da Paraíba.** *Revista de Saúde Pública*, n.36. 2002, pp. 26-32.

SEIDL, E. F. e ZANNON, C. **Qualidade de vida e saúde: aspectos conceituais e metodológicos.** *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 20, n.2, 2004, pp. 580-588.

SILVA S., BATISTA FILHO, M. e MIGLIOLI, T. **Prevalência e fatores de risco de anemia em mães e filhos no Estado de Pernambuco.** *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 11, 2008, pp. 266-277.

SIMÕES, C. **Perfis de saúde e de mortalidade no Brasil: uma análise de seus condicionantes em grupos populacionais específicos.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002.

SPINELLI, M. et al. **Fatores de risco para anemia em crianças de 6 a 12 meses no Brasil.** *Revista Panamericana de Salud Pública*; 17, 2005, pp. 84-91.

VETTORE, M. et al. Cuidados pré-natais e avaliação do manejo da hipertensão arterial em gestantes do SUS no Município do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 27, n. 5, 2011, pp. 1021-1034.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2010 World Health Statistics. WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010.

A Dimensão Ambiental Como Política Pública e Condicionante Para o Desenvolvimento

José Irivaldo A. O. Silva

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho teve como objetivo apresentar um diagnóstico geral acerca do tratamento do problema ambiental na sub-região do Cariri paraibano, demonstrando dados que permitam realizar inferências sobre essa questão que aflige a humanidade atualmente. A organização desses dados pode apontar para outros estudos e/ou organização de políticas locais relacionadas diretamente com o meio ambiente.

Fez-se a coleta de dados secundários acerca do meio ambiente na citada região, de forma a compor um quadro político preliminar acerca do meio ambiente, que direcione os gestores locais na construção de políticas ambientais que tenham impacto na região. Nossa abordagem leva em consideração dois vieses: o sociológico e o político. Considerando o meio ambiente como formador de uma questão que transcende o território estudado, envolvendo municípios, estados, países, enfim, a humanidade hoje está caminhando para a necessidade premente de elevar o meio

ambiente ao patamar de uma questão pública. Isso já foi levado a efeito na legislação de vários países e, no caso, está inscrito na Constituição Federal de 1988. Portanto, esta análise busca fomentar a crítica acerca da construção de uma crise ambiental, tendo como campo de análise o território do Cariri paraibano.

Inicialmente, será feita uma abordagem teórica a fim de situar a problemática e, por último, apresentar os dados coletados. É importante considerar a dificuldade de encontrar dados consolidados sobre meio ambiente, sendo poucas as fontes que possuem informações confiáveis e, principalmente, atualizadas.

2 CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO AMBIENTAL E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Antes de se realizar um perfil que aborde o meio ambiente, como objeto dessa pesquisa descritiva, abordar-se-á elementos que compõem esse universo ambiental, no âmbito desse campo do conhecimento e na gestão pública, compreendendo-se essa como viés importante na formação de políticas públicas, mediando as forças e os atores presentes na sociedade, canalizando esforços para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, pois assim foi pensado o Estado (CREVELD, 2004).

Dessa forma, analisando alguns trabalhos voltados para a questão ambiental, pensada e inserida numa categoria multicausal chamada de "desenvolvimento sustentável", pode-se identificar algumas questões que têm tomado conta dos debates e causado alguns conflitos em torno do tema, traduzindo-as em forma de indagações consideradas pertinentes para serem pensadas nos dias atuais: que benefíci-

os a globalização trouxe para o desenvolvimento dos países? As políticas ambientais têm contribuído para a preservação do meio ambiente e sua sustentabilidade? Qual o papel do Estado e da sociedade neste cenário? Onde há acertos e em que se pode contribuir para a preservação do planeta? São perguntas que estão sendo feitas nos últimos anos e que, no Brasil, têm tomado corpo através da institucionalização do meio ambiente, iniciada desde os primeiros anos da década de 1980, com a Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988, com destaque para o disposto no artigo 225¹.

Desse modo, a categoria "desenvolvimento" é primordial nessa discussão, além de ser considerado um direito humano assegurado nos tratados internacionais e nas legislações dos países em todo o mundo, a ponto de se questionar recentemente que tipo de desenvolvimento deve ser pertinente a uma nação. Sendo assim, o processo de desenvolvimento de qualquer nação tem que prever, entre suas finalidades, a melhoria da qualidade de vida dos povos (SEN, 2000), em contraposição ao modelo de desenvolvimento em que os países buscavam o crescimento que privilegiava a dimensão exclusivamente econômica, devendo-se primar por um desenvolvimento multisetorial, ou seja, formado por diversas dimensões interligadas e interdependentes entre si. Como consequência desse processo acelerado de desenvolvimento econômico, implicando o uso e acesso desenfreado aos recursos naturais, houve a destruição considerável de matas, de espécies animais,

¹ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

processo de desertificação, desmatamento, poluição do ar, poluição dos córregos, além das dificuldades enfrentadas nas médias e grandes cidades do país e do mundo.

Ao que parece, o processo de globalização, verdadeiramente, contextualiza a potencialização desses efeitos danosos de um modelo de desenvolvimento contrário aos interesses da humanidade, servindo de chave explicativa, ou como conseqüências dos problemas atualmente vividos (SANTOS, 2005). Entretanto, compreende-se que as conseqüências da ação humana sobre a natureza instrumentalizou o diálogo entre as nações, começando pelos países europeus, que foram impulsionados na década de 1970 a se reunirem para discutir os efeitos da poluição industrial naquele continente, resultando em dejetos transnacionais (LOPES, 2006), havendo o que se conhecia como processo de internacionalização do problema do lixo e da poluição. Essa questão resultou na Convenção de Estocolmo de 1972, que marcou o início da reflexão acerca de alguns paradigmas do capitalismo no ocidente, dentre eles: o crescimento e o progresso. Sendo assim, o mundo baseado na acumulação indiscriminada de capital deveria sofrer inflexões de críticas severas a partir da possibilidade concreta em ameaçar a sobrevivência do ser humano e as demais espécies.

A categoria chamada de desenvolvimento sustentável surge no século passado tendo em sua essência uma crítica, mas, segundo alguns posicionamentos, na verdade, trata-se de uma tentativa de perpetuar o modelo de acumulação de capital em outras bases (LEFF, 2006, 2010, 2006; ALIER, 2007). No Brasil, essa expressão foi inserida no cotidiano institucional nacional no encontro do Rio de Janeiro, conhecido como ECO-92, em 1992. Nesse momento his-

tórico buscou-se demarcar a responsabilização das nações que mais consomem os recursos naturais no mundo. Ficou estabelecido que o desenvolvimento deveria ser atrelado à noção de sustentabilidade, ou seja, dever-se-ia ter como direito o desfrutar de um meio ambiente saudável e equilibrado, que deve ser preservado para as atuais gerações e as próximas (SILVA, 2008; SILVA, 2010).

2.1 MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No que se refere ao Brasil, a segunda metade do século XX foi marcada por uma mudança clara no desenho institucional brasileiro, havendo uma paulatina descentralização do governo, principalmente na retomada do federalismo na década de 80. Além disso, considere-se que esse período foi marcado pela metropolização dos grandes centros, redemocratização do país, instabilidade econômica, bem como houve um aumento considerável das atribuições e dificuldades na gestão pública local (FERREIRA, 2000). Ademais, destaque-se o fato do crescimento considerável dos grandes centros nas regiões pobres, havendo considerável aumento nos problemas sociais² e ambientais, o que, certamente, exige uma maior profissionalização da gestão pública.

² A desigualdade entre as cidades é um dos maiores custos da urbanização. As conclusões do Habitat II mostram que a renda média domiciliar das cidades dos países industrializados é de 38 vezes maior do que a das cidades africanas (ONU, 1996). Castells (1999) chamou de "cidade dual" este processo; na média mundial o rendimento dos 20% de casas mais pobres é 11 vezes menor do que o das 20% mais ricas. Na América Latina, a diferença é de 17 vezes mas, mesmo nas cidades dos países industrializados, os 20% mais ricos têm uma renda 10 vezes maior do que os 20% mais pobres (Ferreira, 2000, p. 16).

Com isso, para aplacar um aumento das necessidades da sociedade é necessário se ter municípios fortalecidos para gerir as questões sociais e ambientais que ocorrem, em sua maioria, no âmbito local, pois compreende-se que são dimensões imbricadas essencialmente e não dissociadas, como desejam alguns ecologistas profundos. O panorama não mudou muito desde a análise da professora Leila da Costa Ferreira em 2000:

À aceleração da desigualdade somou-se a crise do Estado, que tirou dos governos muito do seu poder de investimento em infra-estrutura e serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana também passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamentos e poluição. Na média de 236 cidades pesquisadas pelo Habitat, o tempo para ir ao trabalho é de 34 minutos, 30% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza, 41% do emprego está no setor informal, 6.4% das crianças morrem antes dos 5 anos, e ocorrem 70 assassinatos para cada 100 mil habitantes/ano (ONU, 1996). E há o risco desses indicadores se deteriorarem, pois a urbanização é mais acelerada nos países pobres: em média 5% ao ano, contra 0.7% nos países altamente industrializados. Como consequência, de 1995 a 2015, a população urbana nos países menos industrializados deve crescer 52%, enquanto nos industrializados esse índice será de 7%. (FERREIRA, 2000, p. 16)

É importante lembrar que na administração pública brasileira, tanto federal, como estadual ou municipal, um dos maiores problemas é justamente a não compreensão do

que vem a ser uma política pública. Sendo assim, pode-se qualificar como uma boa política pública as ações relacionadas com objetivo político de forma democrática, desenvolvidas pelo setor público, sem dispensar a participação da população e do setor privado; devendo conter orientações claras acerca do seu desenvolvimento, instrumentos e mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão de seus resultados, sem descuidar do processo de avaliação condizente com a necessidade de verificação da política pública aplicada na sociedade (SARAVIA e FERRAREZI, 2006). Assim, as políticas públicas estão relacionadas diretamente com a construção metódica de ações para solucionar (ou viabilizar a solução) problemas da sociedade, devendo ser formuladas, implementadas e avaliadas.

Portanto, pode-se ter duas hipóteses que ajudam a compreender melhor os problemas da administração pública municipal no Brasil: ausência de profissionais capacitados e que compreendam a noção do que vem a ser políticas públicas; a carência de uma cultura organizacional de avaliação dos resultados das políticas públicas, muitas vezes inexistente em virtude da primeira hipótese; essa evidência é agravada quando se trata de políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Tais problemas, sem dúvida, agravam a construção, a elaboração de uma política pública, assim como sua implementação, em qualquer área que seja, inclusive em projetos ambientais, que envolvem diversas subáreas (MILARÉ, 2004).

Essa questão se torna mais complexa na medida em que a Constituição Federal de 1988 cria novos instrumentos que demandam uma mudança na forma de encarar e praticar a gestão pública em nosso país, principalmente

porque essa gestão na modalidade local começa a ser responsável por novas possibilidades de ação. Pode-se verificar um ensaio de novo modelo de gestão pela criação de mecanismos participativos simplificados e mais diretos com os atores sociais, pela institucionalização de instrumentos de comunicação mais ágeis com a população, sem falar na ampliação das possibilidades de captação de recursos, ampliando-se o espaço de atuação das Prefeituras. Os municípios acabam sendo os grandes mediadores das forças econômicas e sociais das regiões polarizadas por eles.

2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

O meio ambiente, na verdade, só veio ganhar destaque no cenário político nacional entre os anos de 1989 e 1992, instigado pela discussão internacional, desde a convenção de Estocolmo (1972), mas ainda dando ênfase ao meio ambiente como um problema global e não local, apesar da existência de uma lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente³ e da ampliação dessa institucionalização jurídica do tema na Constituição de 1988.

Por sua vez, a própria mídia contribuiu para uma maior divulgação dos problemas ambientais, abordando fatos globais como o "buraco" na camada de ozônio, o efeito estufa, o desmatamento, as queimadas, inserindo essas questões no cotidiano das pessoas. Entretanto, essas temáticas eram tratadas de forma distante da realidade dos municípios, dando uma sensação de não pertencimento do local

³ Lei nº 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

nas questões globais. Após a Eco-92, a estratégia, ao que parece, foi justamente aproximar mais esses problemas do cotidiano das pessoas, sensibilizando as diversas camadas da população, inclusive os movimentos ambientalistas foram se convencendo da importância de uma maior atuação na esfera local implementando um processo de "racionalização das conquistas", efetivando-se um grau de cidadania mais aprofundado e palpável (FERREIRA, 2003).

Os próprios partidos políticos assumiram o meio ambiente como referência programática e de gestão pública, embora ainda não se constate essa evidência com tanta clareza no nosso Estado da Paraíba. Dessa forma, na década de 90, do século passado, o foco das políticas públicas muda, enfatizando a importância do município não só como espaço territorial, mas como governo mais próximo do cidadão. Portanto, esses governos locais, diante da sua importância, poderiam propor formas de desenvolvimento municipal sustentável, como se refere Ferreira (2000). A compreensão é que não se referencie o meio ambiente como uma mera ação setorializada, mas se torne uma condicionante para o desenvolvimento local.

3 A GESTÃO AMBIENTAL NO PLANO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Um dos pré-requisitos importantes para alavancar o setor de defesa ambiental e da gestão ambiental propriamente dita é, sem dúvida, a profissionalização dos sujeitos que lidarão diretamente com a área ambiental, principalmente, quanto ao planejamento e elaboração de políticas públicas de curto, médio e longo prazo. Entretanto, o que se constata na pesquisa é justamente o contrário. Segun-

do a tabela 1, ainda se pode afirmar que é preciso avançar na profissionalização dos gestores que estão a frente das secretarias, coordenadorias, ou outra estrutura administrativa que desenvolva as atividades de gestão ambiental. Entretanto, não se pode afirmar categoricamente qual o tipo de formação desses gestores que possuem nível superior, uma vez que a gestão ambiente exige profissionais com formação específica e/ou equipe multiprofissional. Cerca de 41,2% das prefeituras do Cariri, considerando 12 que não informaram, possuem gestores que estão a frente de setores responsáveis pelo meio ambiente local com nível superior completo, e 17,6% já possuem pós-graduação. Pode-se destacar ainda que 17,6% das prefeituras do Cariri já têm seus gestores ambientais cursando o nível superior. Dessa taxa apresentada é alvissareira a notícia de que está acima dos índices apresentados quando comparados com municípios brasileiros, do nordeste e da Paraíba. Outro detalhe importante é constatar que o Cariri Ocidental está a frente do Cariri Oriental em termos de preparo objetivo desses gestores.

Tabela 11 - Escolaridade dos gestores ambientais (%) - 2009

| FORMAÇÃO | BRASIL | NORDESTE | PARAIBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|----------------------------|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| NÃO APLICÁVEL ⁴ | 18,2 | 19,5 | 37,2 | 41,3 | 41,2 | 41,6 | 21 |
| ENSINO FUND. INCOM. | 3,6 | 3,1 | 5 | 5,9 | 10 | 0 | 3,7 |
| ENSINO FUND. COMPLETO | 4,5 | 3,9 | 7,8 | 0 | 0 | 0 | 4,9 |
| ENSINO MED. INCOM. | 3,7 | 3,7 | 5,7 | 11,8 | 20 | 0 | 4,3 |
| ENS. MED. COMPLETO | 29,1 | 33 | 22,8 | 5,9 | 0 | 14,3 | 34,4 |

Fonte: IBGE, 2009

⁴ São os municípios que não concederam as informações solicitadas pelo IBGE.

| | | | | | | | |
|---------------------|------|------|------|------|----|------|------|
| ENSINO SUP INCOM. | 9,7 | 11,1 | 14,2 | 17,6 | 10 | 28,6 | 10,1 |
| ENSINO SUP COMPLETO | 35 | 31 | 36,4 | 41,2 | 50 | 28,6 | 32,9 |
| PÓS-GRAD. | 14,2 | 12 | 7,9 | 17,6 | 10 | 28,6 | 9,6 |

Fonte: IBGE, 2009

Tabela 2- Formação dos gestores ambientais por região (%)

| FORMAÇÃO | NORTE | SUDESTE | SUL | CENTRO-OESTE |
|------------------------|-------|---------|------|--------------|
| NÃO APLICÁVEL | 7,8 | 18,3 | 8,8 | 13,9 |
| ENSINO FUND INCOMPLETO | 3,1 | 3 | 6,3 | 1 |
| ENSINO FUND COMPLETO | 5,8 | 3,2 | 5,9 | 6 |
| ENSINO MED INCOMPLETO | 4,3 | 3,1 | 4,3 | 3,2 |
| ENSINO MÉDIO COMPLETO | 8,4 | 21,9 | 29,7 | 13 |
| ENSINO SUP INCOMPLETO | 10,1 | 9,8 | 8,3 | 7,5 |
| ENSINO SUP COMPLETO | 35,7 | 41 | 31,2 | 31,5 |
| PÓS-GRADUADO | 8,7 | 18 | 14,2 | 15,7 |

Fonte: IBGE, 2009

É interessante salientar que os dados percentuais de ambas as tabelas acima foram conseguidos por região, ou seja, o percentual do Brasil foi conseguido a partir do universo de municípios do país; o percentual do Nordeste, através do universo de municípios da região; do Cariri a partir do universo de municípios do Cariri, e assim sucessivamente. A tabela 2 demonstra que a situação do Cariri não destoa dos demais municípios por região, inclusive do Nordeste, com índice de gestores com formação superior que está entre 30% e 45% de gestores ambientais com formação superior, inclusive seguindo a tendência nacional que é de 35% de gestores com formação superior. Os municípios que se assemelham aos municípios do Cariri também estão com índice semelhante em torno de 32% dos gestores ambientais com formação superior. Tanto a tabela 1 como a tabela 2 demonstram que a formação dos gestores poderá melhorar, devendo o investimento em capacitação ser contínuo, principalmente na área ambiental.

É importante considerar que a gestão ambiental é uma prática muito recente, que vem ganhando espaço nas instituições públicas e privadas. Através dela é possível a mobilização das organizações para se adequar à promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Atualmente ela começa a ser encarada como um assunto estratégico, porque além de estimular a qualidade ambiental também possibilita a redução de custos diretos (redução de desperdícios com água, energia e matérias-primas) e indiretos (por exemplo, indenizações por danos ambientais).

A aplicação do conceito de sustentabilidade⁵ como forma de preparação das comunidades dos municípios necessita de profissionais capacitados, como interface entre o governo, a sociedade e os ambientalistas. No caso do setor público, a Gestão Ambiental apresenta algumas características diferenciadas. O governo tem papel fundamental na consolidação do desenvolvimento sustentável porque ele é o responsável pelo estabelecimento das leis e normas que dispõem os critérios ambientais que devem ser seguidos por todos, em especial o setor privado que, em seus processos de produção de bens e serviços, utiliza-se dos recursos naturais e produz resíduos poluentes. Por isso mesmo, além de definir as leis e fiscalizar seu cumprimento, o poder público precisa ter uma atitude coerente, responsabilizando-se também por ajustar seu comportamento ao princípio da sustentabilidade, tornando-se exemplo

⁵ Esse conceito foi introduzido através do Relatório de Brundtland (1992), visando chamar atenção do mundo acerca da necessidade de poupar os recursos naturais de forma a assegurar a futuras gerações o direito de usufruir de parte dos benefícios que já usufruímos. Na verdade o uso excessivo e errôneo dos recursos naturais ameaça a atual geração com efeitos nocivos.

de mudança de padrões de consumo e produção, adequando suas ações à ética socioambiental⁶.

Outra questão que preocupa, ainda em relação à gestão ambiental, é justamente o desenho administrativo (tabela 3). Verificam-se alguns modelos administrativos existente no Brasil, tais como: secretaria de meio ambiente exclusiva, ou seja, exercem unicamente atividades de gestão ambiental local; secretarias que acumulam diversas atribuições, dentre elas a de gestão ambiental municipal; setores que não possuem a mesma autonomia e estrutura de uma secretaria; e setores subordinados a outras secretarias, geralmente coordenações ou coordenadorias.

A realidade da gestão ambiental no Brasil é preocupante, na medida em que se verifica um desenho institucional que não privilegia as questões ambientais, não se confere a importância que o meio ambiente exige secundarizando-se a gestão ambiental no âmbito municipal, o que leva a crer que há uma tendência para a acefalia e anacronismo na formulação e implementação de políticas públicas ambientais. Há um substancial número de municípios que, sequer, possuem alguma estrutura no seu organograma que agasalhe a discussão e criação de políticas ambientais.

Essa necessidade pode ser constatada nos municípios que compõem a microrregião do Cariri, que ainda padece de ausência de estrutura, ou seja, dos 29 municípios, cerca de 19 não possuem uma estrutura que trate especificamente da questão ambiental. Não se defende aqui que a

⁶ A Constituição Federal foi um marco divisor de águas para a gestão ambiental, principalmente em virtude do que dispõe o art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

presença de estrutura⁷ significa que haveria necessariamente uma priorização da questão ambiental, mas afirmando que implantar uma estrutura administrativa para tratar especificamente dessa matéria é um primeiro estágio para formular e implantar políticas que tenham o meio ambiente como objeto. Acredita-se ser uma condição *sine qua non* para o início de uma discussão qualificada no âmbito municipal (tabela 3).

A situação dessa porção do Semiárido paraibano significa que o campo da gestão ambiental precisa avançar. Quando se compara municípios de outras regiões do país que se assemelham aos do Cariri em alguns índices⁸ a situação é relativamente melhor em números absolutos. Para se compreender a situação, 15% dos municípios que se assemelham aos do Cariri possuem secretarias exclusivas, enquanto no Cariri, tanto ocidental como oriental não existe estrutura exclusiva (tabela 3).

Cerca de 78% desses municípios possuem alguma estrutura de gestão ambiental, o Cariri possui 58,6% dos municípios com estrutura de gestão ambiental municipal,

⁷ Na verdade, a montagem das agências públicas voltadas especialmente para a questão ambiental e a formulação da política ambiental é recente no Brasil. O Estado de São Paulo foi precursor das ações voltadas para a questão ambiental. No nível municipal, o crescimento expressivo da ação específica para o meio ambiente se dá após 1988. As Leis Orgânicas refletem este amadurecimento do tema nas agendas dos governos locais. Contudo, a criação da maioria das agências governamentais das três esferas de governo e da legislação fundamental, voltada para a questão ambiental, data dos anos de 1980. Portanto, foram criadas num período de crise do Estado, o que significou escassez de recursos orçamentários e dificuldades de coordenação das diferentes políticas públicas. Apesar disso, no nível municipal já existem vários mecanismos legais e institucionais para o poder local enfrentar o processo de degradação socioambiental, como vimos anteriormente. (FERREIRA, 2000)

⁸ Municípios porte - renda (2008), população (2010), densidade (2010) e urbanização (2010) - 1190 municípios no país.

entretanto 41% dos municípios ainda não possuem, sequer, um setor que cuide do meio ambiente em âmbito local. Esse percentual se aproxima quando se divide a microrregião entre Cariri Ocidental e Oriental. No Cariri Oriental existe cerca de 58% dos municípios com alguma estrutura de gestão ambiental, já no Ocidental esse percentual é um pouco maior, 58,8%. Quando se compara, Brasil, Nordeste, Paraíba e municípios assemelhados ou porte, verifica-se que a região do Cariri necessita avançar na sua organização administrativa voltada para a gestão ambiental. Outrossim, não existe município com secretaria que trate da questão ambiental de forma exclusiva. Seria necessária e relevante uma pesquisa de campo que investigasse o impacto dessa exclusividade ou cumulatividade na eficiência da gestão ambiental.

Tabela 3 - Organização administrativa da gestão ambiental (%)

| TIPO DE ORGANIZAÇÃO | BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|---|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| SECRETARIA EXCLUSIVA | 20,2 | 17,5 | 8 | 0 | 0 | 0 | 14,2 |
| SECRETARIA CUMULA A GESTÃO AMBIENTAL | 44,4 | 44,9 | 35,4 | 44,8 | 47 | 41,7 | 42,2 |
| SETOR SUBORDINADO DIRETAMENTE A CHEFIA DO EXECUTIVO | 5,8 | 1,6 | 0,4 | 0 | 0 | 0 | 4,9 |
| SETOR SUBORDINADO A OUTRA SECRETARIA | 13,5 | 16 | 18,4 | 13,8 | 11,8 | 16,6 | 16 |
| NÃO POSSUI ESTRUTURA | 15,5 | 19,5 | 4,6 | 41,3 | 41,2 | 41,7 | 22,7 |
| ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: IBGE, 2009

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Antes da mais recente Constituição brasileira, havia uma federação formal e materialmente centralizada no poder da união, tal constatação se refletia nos processos de discussão, formulação e implementação das políticas públicas em setores como saneamento básico, habitação e saúde, presos às políticas setoriais nacionais. Não era diferente com a política ambiental (FERREIRA, 2000). Entretanto, uma descentralização formal e material das políticas públicas veio se desenhando desde o início dos anos 80 (ARRETCHE, 2002) do século passado, tendo seu ápice formal com a promulgação da nossa Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco paradigmático no que se refere à participação popular, principalmente, no que se pode chamar de controle social através dos conselhos municipais ou a participação no processo de formulação de políticas públicas (CAVALHEIRO et al., 2009). Isso significa que a novíssima Constituição do Brasil privilegia a participação popular tanto no controle social como na construção das ações programáticas nas diversas esferas de governo (nacional ou subnacional).

Quando se analisa os números brasileiros no que se refere à existência de conselhos municipais de meio ambiente, verifica-se que existem em 56% dos municípios brasileiros, enquanto no Cariri ainda são inexistentes em cerca de 70% dos municípios, sendo 76% no Cariri Ocidental e 58% no Cariri Oriental, o mesmo fenômeno se repete nos números da Paraíba e em municípios porte, como se vê na tabela 4. Os índices do Nordeste, Paraíba, Cariri e municípios porte acabam sendo inferiores em relação ao patamar

nacional. Entretanto, ressalte-se que tais números podem não retratar com fidelidade se efetivamente o conselho que existe formalmente funciona.

Tabela 4 - Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente (%)

| | BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|------------|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| NÃO | 43,7 | 63,2 | 84,7 | 70 | 76,5 | 58,3 | 54,3 |
| SIM | 56,3 | 36,8 | 15,2 | 30 | 23,5 | 41,7 | 42,7 |

Fonte: IBGE, 2009

Fomentar a participação popular significa adotar uma nova governança local, dando maior legitimidade às decisões locais, bem como ao processo de formulação das políticas públicas. Esses conselhos são instrumentos de exercício da democracia, educação para a cidadania e convívio de setores da sociedade com interesses diferentes. Cabe aos conselhos:

- propor a política ambiental do município e fiscalizar o seu cumprimento;
- analisar e, se for o caso, conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal;
- promover a educação ambiental;
- propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais, estaduais e federais;
- opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município;
- receber e apurar denúncias feitas pela população

sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.

Porém, muitas vezes, os mecanismos ou os mediadores dessa participação, ao invés de proporcionarem a "capilarização" da participação, ou seja, sua disseminação, buscam encontrar formas para "oligarquizar" a mesma, centralizando a discussão (CARNEIRO, 2005). Sendo assim, a questão ambiental, longe de ser um consenso, motiva tensões e contradições, como afirma Bonassa (2007, p. 395), essas apropriações "revelam-se como estratégias que servem a interesses que se multiplicam, a fim de reforçar os atores em suas especificidades e assimetrias no campo".

Os números acerca da elaboração da Agenda 21⁹ local, instrumento de planejamento da política ambiental municipal, demonstram (tabela 5) que a maioria dos municípios ainda não o fez. O que se vê é um avanço ainda tímido desde a realização da Rio 92, os municípios ainda são amadores quando se fala em planejamento ambiental, em trazer uma política local voltada ao meio ambiente.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Rio-92 reuniu chefes de Estado e

⁹ A Agenda 21 foi elaborada de forma a ser desdobrada em diferentes níveis: global, nacional e local. Dessa forma, a integração dos conceitos de meio ambiente, sociedade e desenvolvimento, a ênfase na discussão dos problemas locais e a descentralização do poder decisório caracterizam suas propostas. A Agenda 21 Local é o processo participativo e multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido para o desenvolvimento sustentável local. Seu principal objetivo é a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa que una governo e sociedade. Implica num processo de negociação que não tem por objetivo esconder conflitos; ao contrário, reconhece sua existência e procura pactuar formas de resolvê-los.

representantes oficiais de 179 países e, ainda, organizações não-governamentais de todo o mundo em um evento paralelo - o Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais. A Agenda 21 foi o documento mais abrangente que resultou dessa Conferência e selou um compromisso entre as diferentes nações participantes. Apresenta-se, tanto para o poder público como para a sociedade civil e os setores econômicos, como um instrumento, um grande guia para a promoção de ações que estimulem a integração entre o crescimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente. Sua principal estratégia é propor soluções e alternativas em favor do desenvolvimento sustentável e deve ser compreendida como um instrumento que conjuga participação e transformação social.

Os dados contidos nas tabelas 5 e 6 abaixo demonstram que, atualmente, o planejamento ambiental é secundarizado nas administrações públicas municipais, sendo elevado o número de municípios que ainda não elaboraram suas agendas (Tabela 5), considerando que se está num período de protagonismo da questão ambiental. Essa constatação em todo território brasileiro repete-se quando se estratifica os dados para o Nordeste, Paraíba, Cariri, Cariri Ocidental, Cariri Oriental e Municípios Porte¹⁰. A realidade é que 72% dos municípios brasileiros ainda não elaboraram suas agendas, isto é, estão sem um planejamento sobre meio ambiente.

¹⁰ Conjunto de municípios que possuem características semelhantes a dos municípios do cariri paraibano (renda (2008), população (2010), densidade (2010) e urbanização (2010)).

Tabela 5 - Elaboração da agenda 21 (%)

| | BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|------------|--------|----------|---------|--------|---------------------|--------------------|-------|
| NÃO | 72 | 66,9 | 65,9 | 34,5 | 41,2 | 25 | 74 |
| SIM | 19,9 | 27,7 | 30 | 65,5 | 58,8 | 75 | 16,6 |
| DESCONHECE | 8,1 | 7,4 | 4,1 | 0 | 0 | 0 | 9,4 |

Fonte: IBGE, 2009

Os dados da Tabela 6 revelam que grande parte dos municípios nas regiões analisadas não informou, ou desconhece, o atual estágio da Agenda 21. Dos que informaram, a maioria ainda se encontra numa fase de sensibilização e mobilização, isso significa que não implementaram ações. Tais números chamam atenção quando se trata de áreas como a do Semiárido, território brasileiro em iminente risco ambiental, reunindo condições socioambientais que demonstram a necessidade de concretização de ações que viabilizem um equilíbrio na convivência entre homem e natureza, criando condições de Justiça Ambiental¹¹ (ASCERALD et al, 2009). A partir desses dados aponta-se a necessidade urgente de se avançar na construção de uma agenda pública ambiental, no debate e na implementação de ações dessa agenda. Chama atenção que, segundo a Tabela 6, o Cariri avançou no que tange à implementação da Agenda 21 frente a dados de Brasil, Nordeste, Paraíba e municípios porte. Entretanto, grande parte dos municípios do Cariri ainda está na fase preliminar de sensibilização/mobilização.

¹¹ Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. Como contraponto, cunhou-se a noção de justiça ambiental para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental de injustiça social, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais.

Tabela 6 - Situação da agenda 21 no Brasil (%)

| | BRASIL | NORDESTE | PARAIBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|--|--------|----------|---------|--------|---------------------|--------------------|-------|
| NÃO APLICÁVEL ¹ | 82,4 | 77 | 72,6 | 37,9 | 47 | 25 | 84,2 |
| DEFINIÇÃO DE DIAGNÓSTICO E METODOLOGIA | 0,01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SENSIBILIZAÇÃO/ MOBILIZAÇÃO | 9,1 | 11,8 | 17 | 34,5 | 29,4 | 41,6 | 7,4 |
| IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DA AGENDA 21 EM POLÍTICA PÚBLICAS | 4,5 | 5,3 | 4,9 | 13,8 | 17,6 | 8,3 | 3,7 |
| ELABORAÇÃO DE PLANO DE DESENVOLVIMENT O SUSTENTÁVEL | 3,9 | 5,8 | 5,4 | 13,8 | 5,9 | 25 | 4,7 |

Fonte: IBGE, 2009

O avanço que se propõe prevê o estabelecimento de um diálogo entre gestão ambiental e gestão pública, ou melhor, a gestão ambiental sendo uma condição do planejamento de uma gestão pública eficaz. A participação é apenas uma dimensão política da questão ambiental que confere legitimidade e auxilia na formulação de políticas ambientais, outros fatores como os aspectos normativos, administrativos, institucionais, estruturais de gestão são relevantes (PEREIRA Et Al, 2010). Construir uma agenda ambiental implica adotar um novo modelo de desenvolvimento tendo como compromisso básico a valorização de contribuições das populações locais nas transformações dos recursos do seu meio.

Esse novo olhar sobre o desenvolvimento aponta os seguintes princípios: a satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; elaboração de um siste-

¹² Trata-se de municípios que não informaram.

ma social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação (SACHS, 2008). Dessa forma, a nossa compreensão acerca de agenda ambiental não se restringe à questão ambiental, pois essa não está dissociada de outros problemas da sociedade.

O município tem políticas setoriais que devem estar ligadas por essa concepção diferenciada de desenvolvimento, adotando uma espécie de transversalidade da questão ambiental, privilegiando a participação de todos os atores sociais nessas políticas locais. Essa transversalidade ambiental propicia condições para uma mudança planejada como base na melhoria da qualidade de vida, dinamicidade nas políticas públicas, otimização de ações e processos e incremento na sustentabilidade.

5 GASTO AMBIENTAL: PREMISSA DE UMA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

O investimento é fundamental para a realização das políticas ambientais locais, nacionais ou globais, sem fazer o aporte financeiro nessa área é impossível pensar numa gestão ambiental eficiente. Sabe-se que os gestores municipais reclamam da falta de recursos, o que é verdade, de certo modo, e demanda a eleição de prioridades, o que geralmente não inclui os problemas ambientais. No entanto, também se sabe que preservar o meio ambiente e promover novas bases do desenvolvimento é urgente para a manutenção de nossa sociedade.

Tabela 7- demonstrativo dos gastos ambientais no Brasil e regiões em preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas, controle ambiental e gestão ambiental

| | BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL |
|------|------------------|----------------|---------------|------------|---------------------|--------------------|
| 2009 | 3.511.565.852,43 | 325.793.856,62 | 15.428.078,40 | 111.429,22 | 103.078,12 | 8.351,10 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

A tabela 7 demonstra a disparidade no investimento local em ações diretamente ligadas à gestão ambiental, ao controle ambiental, à preservação ambiental e à recuperação ambiental. Isso se agrava quando se analisa regiões como o Cariri paraibano situado no Semiárido brasileiro, suscetível a um elevado risco ambiental, incrementado pela falta d'água, processo de desertificação acelerado, desmatamento e queimadas.

Observando os dados na tabela 8, verifica-se uma má distribuição de recursos destinados aos investimentos relacionados diretamente com o meio ambiente. Pelas informações, pode-se concluir que os recursos existentes ficam concentrados nas regiões Sul e Sudeste, embora o Nordeste tenha ficado em terceiro no que se refere ao volume de recursos.

Tabela 8 - Gasto ambiental (R\$) por município, conforme a região

| BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|------------|------------|-----------|----------|---------------------|--------------------|------------|
| 658.583,24 | 194.387,74 | 72.773,95 | 6.310,45 | 10.519,26 | 695,92 | 232.211,90 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

Na tabela 8, o quadro de investimento fica mais detalhado, uma vez que se extraiu o gasto por município. Quando

se considera a média brasileira, chega-se a um valor elevado, entretanto, ao detalhar por região, estado e microrregião do Cariri, com suas subdivisões, constatou-se um decréscimo nesse volume de recursos, chegando à cifra de R\$ 695,92 por município do Cariri Ocidental. Enfatize-se que o procedimento utilizado aqui foi justamente dividir a quantidade de recursos pelo total de municípios de acordo com a subdivisão desses entes. Além disso, o conjunto de municípios considerados porte gasta um volume de recursos superior em relação aos municípios do Cariri Ocidental.

O problema fica mais evidente quando se considera o gasto *per capita*, levando-se em conta os dados do censo 2010, o investimento é maior no Nordeste, comparado com Brasil. Entretanto, a Paraíba está muito abaixo do Brasil e Nordeste, o que é preocupante, uma vez que o nosso estado tem a maior parte de seu território inserido no Semiárido, porção em risco ambiental. Além disso, quando se trata de Cariri, o Cariri Ocidental está abaixo do patamar do estado da Paraíba, entretanto o Cariri Oriental gasta mais com meio ambiente do que o Estado e o Cariri Ocidental juntos.

Tabela 9 - Gasto ambiental *per capita* por região (R\$)

| Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri ocidental | Cariri oriental | Porte | Municípios que não são porte |
|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|------------------------------|
| 18,46 | 614,14 | 3,98 | 2,55 | 1,36 | 15,22 | 31,46 | 17,54 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

Ainda sobre os dados da Tabela 9, verificou-se que nos demais municípios, os quais se denominaram "municípios que não são porte", o investimento *per capita* é compatível com o investimento por habitante no Brasil, abaixo do investimento realizado nos municípios ditos porte, bem como próximo dos municípios do Cariri. Isso nos leva a concluir que há uma ausência de planejamento de como investir e onde investir. Os dados da tabela 10 abaixo deixam claro o volume de gastos ambientais na região do Cariri por município.

Tabela 10 - Demonstrativo dos gastos ambientais no Cariri Ocidental em preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas, controle ambiental e gestão ambiental

| Município | Gestão Ambiental | Preservação Ambiental | Controle Ambiental | Recuperação Áreas Degradadas |
|----------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------|------------------------------|
| Amparo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Assunção | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Camalau | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Congo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Coxixola | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Livramento | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Monteiro | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ouro Velho | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Parari | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Prata | 80.000,00 | 0 | 0 | 0 |
| São João do Tigre | 0 | 0 | 0 | 0 |
| São José dos Cordeiros | 0 | 0 | 0 | 0 |
| São Sebastião do Umbuzeiro | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Serra Branca | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sumé | 432,00 | 0 | 432,00 | 0 |
| Taperoá | 92.803,57 | 0 | 0 | 0 |
| Zabelê | 5.160,00 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 178.395,57 | 0 | 432,00 | 0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

Tabela 11 - Demonstrativo dos gastos ambientais no Cariri Oriental em preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas, controle ambiental e gestão ambiental - 2009

| Município | Gestão Ambiental | Preservação Ambiental | Controle Ambiental | Recuperação Áreas Degradadas |
|-------------------------|------------------|-----------------------|--------------------|------------------------------|
| Alcantil | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Barra de Santana | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Barra de São Miguel | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Boqueirão | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cabaceiras | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caraúbas | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caturité | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gurjão | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Riacho de Santo Antônio | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santo André | NÃO INFORMADO | NÃO INFORMADO | NÃO INFORMADO | NÃO INFORMADO |
| São Domingos do Cariri | 0 | 0 | 0 | 0 |
| São João do Cariri | 4.175,55 | 4.175,55 | 0 | 0 |
| TOTAL | 4.175,55 | 4.175,55 | 0 | 0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

Os números apresentados acima permitem concluir que o meio ambiente ainda não foi inserido concretamente na agenda de políticas públicas municipais, sendo evidente a partir dos gastos não efetuados, ou pouco investidos. Entretanto, é bom se ter em mente que não basta gastar em meio ambiente, é preciso planejar as ações, através de um diagnóstico que aponte o que deve ser prioritário na gestão ambiental municipal. A questão é incrementar o investimento em política ambiental municipal, a partir de um planejamento dessa política.

Acredita-se que um dos instrumentos basilares que auxiliariam nesse intento seria a constituição de um Fundo Municipal de Meio Ambiente¹³. Esse fundo deve ser criado como corolário lógico do estabelecimento de um sistema

¹³ O passo a passo de criação pode ser conferido no site da rede nacional de Fundos Socioambientais - <http://www.fundosambientais.org.br/>

municipal de defesa do meio ambiente, com base do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)¹⁴, a partir da criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que será o gestor dos recursos do fundo, bem como aquele que fiscalizará o uso dos recursos. O fundamento legal está na própria Constituição Federal que estabelece para qualquer ente federal que deseje constituir um fundo, regras gerais para criação desse fundo mediante lei. Sendo assim, nosso paradigma é a Lei do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) nº 7.797/89.

Entretanto, a existência desse importante instrumento de política ambiental local é pequena no nosso país como se pode ver na tabela 12 abaixo, apenas 29,5% dos municípios brasileiros instituíram o fundo, uma realidade que piora quando se verifica os dados do Nordeste, que conta com apenas 16,6% dos municípios com esse instrumento, o que piora na Paraíba, com apenas 3,5% dos municípios que contam com essa ação. No Cariri e suas subdivisões esse número aproxima-se dos 100% dos municípios que não contam com um Fundo Municipal do Meio Ambiente, o que não destoia tanto da realidade dos municípios porte. São dados que só corroboram com as informações trazidas acima sobre os conselhos municipais e formulação da agenda 21.

Tabela 12 - Existência do Fundo Municipal (%)

| | BRASIL | NORDESTE | PARAÍBA | CARIRI | CARIRI OCIDENTAL | CARIRI ORIENTAL | PORTE |
|-----|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| SIM | 29,5 | 16,6 | 3,5 | 3,5 | 5,8 | 0 | 13,5 |
| NÃO | 70,5 | 83,4 | 96,5 | 96,5 | 94,2 | 100 | 86,5 |

Fonte: IBGE, 2009

¹⁴ O Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão chave do SISNAMA, é responsável pela gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente instituído a partir da Lei nº 7.797/1989.

6 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Na Constituição Federal de 1988, sabiamente, foi inserido o meio ambiente no rol de matérias que podem ser tratadas de forma comum entre os entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), estando grafado no art. 23, inc. VI, que as diversas esferas de governo têm como incumbência comum proteger o meio ambiente. Isso significa que tanto a União, como os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão legislar sobre matéria ambiental. Essa previsão legal deve ser traduzida como ações concretas em defesa do meio ambiente que poderão ser instituídas, como a instituição da Política Municipal de Meio Ambiente. Entretanto, não foi só nisso, o poder constituinte atribuiu a todos os entes da federação a possibilidade de legislar de modo concorrente, ou seja, todos poderão fazer leis sobre meio ambiente. Isso foi um avanço tremendo, uma vez que deixa também para os estados e municípios a tarefa de compreender como são as questões locais e elaborarem leis que disciplinem, por exemplo, abusos contra o meio ambiente local, que possui suas especificidades¹⁵.

Tabela 13 - Possui ou não legislação ambiental específica (%)

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri ocidental | Cariri oriental | Porte |
|-----|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| Não | 53,2 | 20,6 | 72,2 | 65,5 | 70,6 | 58,3 | 66,2 |
| Sim | 46,8 | 79,4 | 27,8 | 34,5 | 29,4 | 41,7 | 33,8 |

Fonte: IBGE, 2009

¹⁵ CF, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (...).

A tabela 13 demonstra que 53% dos municípios do Brasil ainda não possuem uma legislação ambiental própria, entretanto 47% dos municípios brasileiros possuem algum tipo de lei ambiental local. No Nordeste, são cerca de 63% dos municípios que não possuem qualquer vestígio de lei municipal ambiental. Na Paraíba, esse percentual eleva-se para 72% de municípios sem leis ambientais, situação que se repete no Cariri ocidental com cerca de 70% dos municípios sem qualquer lei ambiental. A situação no Cariri Oriental é um pouco melhor, sendo 58% dos municípios que não possuem nenhuma lei ambiental. Nos municípios com as mesmas características dos municípios caririzeiros, 63% não possuem uma legislação própria. Isso corrobora com os dados da falta de uma política ambiental local. Talvez não haja uma preocupação acerca do meio ambiente, bem como esse não seja prioritário.

7 GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS

Os resíduos sólidos constituem um dos grandes problemas ambientais que deve ser enfrentado pelos governos mundiais. O crescente consumo e a falta de locais apropriados para o depósito do lixo, bem como a existência de poucos centros de reciclagem, colocam as administrações municipais numa situação delicada. Gerir os resíduos sólidos vai além da coleta, uma vez que os municípios já realizam a coleta dos resíduos, a grande questão reside no manejo dos mesmos. A Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) publicou o resultado de pesquisa realizada em

2010 intitulada Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil¹⁶ (ABRELPE, 2011).

Do total de lixo recolhido no Brasil, cerca de 42,4% são depositados em lugares irregulares. No Nordeste a situação é mais grave, com 66% do total do lixo coletado depositado em lugares irregulares, como os lixões e aterros controlados, que não têm qualquer mecanismo adequado de armazenamento e tratamento de lixo. A Paraíba tem 70% dos seus Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) coletados e depositados nesses locais irregulares, tendo o quarto pior índice da região, perdendo apenas para Alagoas (96,9%), Rio Grande do Norte (72,7%) e Bahia (71,7%), conforme está no gráfico 1. O Piauí é o melhor Estado do Nordeste em termos de tratamento de RSU, chegando ao índice de 48,1% do lixo gerado e enviado aos locais adequados.

Tabela 14 - Participação das regiões na coleta de RSU

| REGIÃO | PARTICIPAÇÃO NA COLETA DE RSU (%) | QUANTIDADE (T/HAB) |
|--------------|-----------------------------------|--------------------|
| NORTE | 6,1 | 10.623 |
| NORDESTE | 22 | 38.118 |
| SUDESTE | 53,1 | 92.167 |
| CENTRO-OESTE | 8 | 13.967 |
| SUL | 10,8 | 18.708 |

Fonte: ABRELPE, 2010

¹⁶ A referida pesquisa encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.abrelpe.org.br/downloads/Panorama2010.pdf>

os que utilizam as duas modalidades "lixão" e "aterro controlado"¹⁷, que não são indicadas, cerca de 61% das cidades estão em situação de dificuldades no que tange à armazenagem do RSU.

¹⁷ Um lixão é uma área de disposição final de resíduos sólidos sem nenhuma preparação anterior do solo. Não tem nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos – o chorume (líquido preto que escorre do lixo). Este penetra pela terra levando substâncias contaminantes para o solo e para o lençol freático. Moscas, pássaros e ratos convivem com o lixo livremente no lixão a céu aberto e, pior ainda, crianças, adolescentes e adultos catam comida e materiais recicláveis para vender. No lixão, o lixo fica exposto sem nenhum procedimento que evite as consequências ambientais e sociais negativas. Já o aterro controlado é uma fase intermediária entre o lixão e o aterro sanitário. Normalmente é uma célula adjacente ao lixão que foi remediado, ou seja, que recebeu cobertura de argila, e grama (idealmente selado com manta impermeável para proteger a pilha da água de chuva) e captação de chorume e gás. Esta célula adjacente é preparada para receber resíduos com uma impermeabilização com manta e tem uma operação que procura dar conta dos impactos negativos tais como a cobertura diária da pilha de lixo com terra ou outro material disponível como forração ou saibro. Tem também recirculação do chorume que é coletado e levado para cima da pilha de lixo, diminuindo a sua absorção pela terra ou, eventualmente, outro tipo de tratamento para o chorume como uma estação de tratamento para este efluente. Mas a disposição adequada dos resíduos sólidos urbanos é o aterro sanitário que, antes de iniciar a disposição do lixo, teve o terreno preparado previamente com o nivelamento de terra e com o selamento da base com argila e mantas de PVC, estas extremamente resistentes. Desta forma, com essa impermeabilização do solo, o lençol freático não será contaminado pelo chorume. Este é coletado através de drenos de PEAD, encaminhados para o poço de acumulação de onde, nos seis primeiros meses de operação, é recirculado sobre a massa de lixo aterrada. Depois desses seis meses, quando a vazão e os parâmetros já são adequados para tratamento, o chorume acumulado será encaminhado para a estação de tratamento de efluentes.

Tabela 15- modalidade de armazenamento do lixo por quantidade de municípios nas regiões

| | NORTE | NORDESTE | CENTRO-OESTE | SUDESTE | SUL | BRASIL |
|-------------------|-------|----------|--------------|---------|------|--------|
| ATERRO SANITÁRIO | 85 | 439 | 150 | 798 | 692 | 2164 |
| ATERRO CONTROLADO | 107 | 500 | 145 | 639 | 369 | 1760 |
| LIXÃO | 257 | 855 | 171 | 231 | 127 | 1641 |
| BRASIL | 449 | 1794 | 466 | 1668 | 1188 | 5565 |

Tabela 16 - Número de municípios com manejo de resíduos sólidos e coleta seletiva no município

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri ocidental | Cariri oriental | Porte |
|-----|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| NAO | 4641 | 1721 | 219 | 28 | 17 | 11 | 833 |
| SIM | 923 | 73 | 4 | 1 | 0 | 1 | 103 |

Fonte: IBGE, 2008

A tabela 16 reforça o drama do tratamento de resíduos sólidos quando se refere à existência da coleta seletiva. No Brasil 83% dos municípios não possuem manejo de resíduos sólidos com coleta seletiva, o que se agrava ainda mais na região Nordeste que chega ao patamar de 99% dos municípios sem coleta seletiva. Na Paraíba essa marca atinge 98% dos municípios sem manejo de resíduos sólidos seguido da coleta seletiva, bem como no Cariri com 96%. No Cariri Ocidental 100% dos municípios não mantêm manejo dos resíduos sólidos com coleta seletiva, bem como o Cariri Oriental com um índice não muito animador de 91% dos municípios nessa situação. Nos municípios porte esse patamar chega a 91% também. A situação exige medidas urgentes de mitigação através de planejamento e execução.

Em 2 de agosto de 2010 foi sancionada a Lei nº 12.305/2010 institucionalizando a Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁸.

¹⁸ Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispendo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as

Esse diploma legal vai tratar prioritariamente do gerenciamento dos resíduos sólidos nos municípios, primando pela seguinte ordem: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. A gestão é essencialmente municipal¹⁹, que pode ser exercida através de consórcios legalmente previstos, o que reforça a necessidade de esses entes da federação se adequarem, o que deve acontecer até 2014, conforme a lei federal citada. Essa lei não é destinada apenas a todos os municípios, mas às indústrias que produzem resíduos, ao cidadão que produz resíduos, em resumo, a todos que participem da cadeia produtiva de resíduos sólidos.

Na verdade impõe a todos a obrigação de gerenciar melhor os resíduos que produzem, além de estabelecer mecanismos de compensação com aqueles que auxiliam nesse processo de aprimoramento do manejo do resíduo sólido. É interessante frisar que a transferência de recursos da União para projetos nos municípios estará condicionada ao cumprimento das obrigações previstas na lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir de 2014.

diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

¹⁹ Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Tabela 17 - Número de municípios que coletam e/ou recebem resíduos sólidos de serviços de saúde, por forma de disposição no solo

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri ocidental | Cariri oriental | Porte |
|------------|--------|----------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|
| Não | 3188 | 712 | 119 | 15 | 7 | 8 | 411 |
| Sim | 2358 | 1082 | 104 | 14 | 10 | 4 | 524 |

Fonte: IBGE, 2008

A tabela 17 problematiza mais ainda a grave questão do manejo dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros, uma vez que demonstra que grande parte dos municípios não coleta, bem como não recebe esses resíduos hospitalares, o que leva a questionar o que eles fazem com esse resíduo extremamente perigoso para o meio ambiente, que pode contaminar pessoas, leitos de rios, lençóis freáticos, solo e animais. Se acima se demonstra que os municípios, via de regra, não estão preparados para tratar o seu lixo, então não estão preparados para o manejo do lixo hospitalar.

Outros resíduos extremamente tóxicos para o meio ambiente, contaminando lençóis freáticos, poços, plantações, solo, animais e seres humanos, são as pilhas e baterias em geral. A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos criou a responsabilidade compartilhada para todos que participarem da cadeia produtiva que envolve as pilhas e as baterias em geral, inclusive os consumidores. Sendo assim, foi instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Dessa forma,

os fabricantes são obrigados a recolher esses materiais dando uma destinação não-poluente para os mesmos.

Quando se verifica a tabela 18, abaixo, pode-se atestar que os municípios não estão preparados para o manejo desse material extremamente tóxico, apenas 64 municípios no Brasil possuem esse tipo de manejo, nenhum no Nordeste e, apenas 10 municípios assemelhados com os municípios do Cariri, dispõem desse tipo de tratamento de resíduo.

Tabela 18 - Número de municípios com serviços de manejo de pilhas e baterias

| | Brasil | Nordeste | Paraíba | Cariri | Cariri Occidental | Cariri Oriental | Porte |
|-----|--------|----------|---------|--------|----------------------|--------------------|-------|
| Não | 5500 | 1794 | 223 | 29 | 0 | 0 | 926 |
| Sim | 64 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |

Fonte: IBGE, 2008

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos encontros promovidos pela ONU sobre meio ambiente, a principal temática foi como crescer sustentavelmente, sem agredir o meio ambiente e diminuir a desigualdade social. A preocupação maior é a de encontrar soluções viáveis e que a humanidade esteja inserida neste contexto. Entretanto, é preciso discutir a sustentabilidade com base na realidade. Dessa forma, não se compreende o meio ambiente dissociado dos indicadores sociais. Sendo assim, também os indicadores ambientais apresentados no texto precisam sofrer inflexões ascendentes o que, certamente, terá um reflexo direto na qualidade de vida da população.

Nesse sentido, este estudo teve como escopo central compreender melhor o perfil ambiental nos municípios do Cariri paraibano, inserindo-os num contexto nacional, regional e estadual, envolvendo o perfil administrativo na gestão ambiental, o peso da participação popular, a legislação ambiental, a formação de uma agenda de políticas públicas voltada às questões ambientais, o gasto público nas questões ambientais e o manejo de resíduos sólidos urbanos.

Com base nos dados analisados, chegou-se à conclusão de que ainda há uma fundamentação considerável em discursos de sustentabilidade, com poucas ações nesse campo, e um amadorismo que não expressa o lugar de importância que ocupa a questão ambiental no mundo e na academia. É preciso planejamento, elegendo prioridades, com a participação popular nessa construção, formulando-se uma proposta de política ambiental municipal, que será a diretriz a ser seguida por todos no município.

O Brasil avançou no tratamento da questão ambiental, principalmente no âmbito federal, essencialmente na composição de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), capitaneado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Porém, quando se observa com "lupa" o desenvolvimento das políticas ambientais locais, pode-se ver que os municípios não acompanharam essa evolução e não inseriram a questão ambiental como meta a ser perseguida, informando seus projetos locais, ficou apenas no discurso de um desenvolvimento sustentável.

Além disso, um grande problema fruto do crescimento exacerbado do consumismo e da nossa modernidade reflexiva e da nossa sociedade de risco (BECK, 2010 e GIDDENS, 1991) é a produção de resíduos sólidos em nossos municípios, que não possuem locais apropriados para

seu depósito, bem como não realizam o manejo correto desse material, tampouco reciclam. Verdadeiramente é um setor que merece um urgente plano de ação.

A principal saída para esse imbróglio é justamente a institucionalização do meio ambiente na estrutura administrativa municipal, incorporando a participação dos habitantes através dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, bem como a formação de um Fundo Municipal de Meio Ambiente, além de destinar parcela do orçamento municipal ao desenvolvimento das ações ambientais. Outra saída são as parcerias privadas que podem auxiliar, como compensação, no desenvolvimento dessa política municipal.

É preciso levar em consideração um contexto de extrema dependência dos municípios em face do Fundo de Participação, de programas governamentais federais e estaduais, o que vilipendia a autonomia municipal. Grande parte dos projetos municipais é oriunda de recursos federais. Entretanto, acredita-se que grande parte dos problemas que afetam o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas ocorre nos municípios. E a partir dele podem ser empreendidas ações capazes de preveni-los e solucioná-los. Mais do que isso, o município é o local onde se pode buscar caminhos para um desenvolvimento que harmonize o crescimento econômico com o bem-estar da população.

Cada município deve instituir o seu Conselho Municipal de Meio Ambiente, não só porque a Política Nacional de Meio Ambiente preconiza e os princípios ambientais assim determinam, mas porque é, de fato, necessário que a coletividade exerça o acompanhamento e controle social sobre os recursos ambientais nas respectivas localidades, bem como possa gerir os recursos disponibilizados no Fundo Municipal de Meio Ambiente. A implementação do Fundo

Municipal de Meio Ambiente, a ser gerido pelo aludido conselho, também apresenta singular importância, pois, em tese, garantirá que as compensações financeiras decorrentes de empreendimentos que causam impacto ambiental sejam destinadas de forma correta e transparente na reparação e/ou reconstituição do dano ambiental.

O tratamento da questão ambiental começa necessariamente pelos municípios que, ao que parece, não estão preparados, ou não possuem condições de operacionalizar as mudanças. Falta informação, formação, capacitação de pessoas para tratar dessa temática que necessita de recursos humanos com formação em novas áreas do conhecimento. É preciso, inclusive, compreender melhor os efeitos do clima nessas localidades e preparar a comunidade para as mudanças do meio ambiente.

Pode-se pensar que se trata de municípios pequenos, com população em menor número que as grandes cidades e que, portanto, não possuem problemas ambientais sérios. Entretanto, fala-se de municípios com índices sociais muito aquém do plausível, que se encontram numa zona de risco ambiental, que precisam tratar seu lixo, adotar ações que diminuam os efeitos da desertificação, formação de uma população mais consciente e cidades preparadas para o crescimento, enfim, precisa-se começar já a mudança em prol do meio ambiente nos municípios.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. **Relações federativas nas políti-**

cas sociais. In: Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2010.** Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/downloads/Panorama2010.pdf>. Acesso em 01/05/2011, às 15h.

ASCERALD, H., MELLO, C. C. do Amaral e BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Ed. 34, 2010.

BONASSA, T. L. **Estrada do colono: conflito socioambiental e representações de natureza nas práticas discursivas.** In: BRANDENBURG, A. *et al.* Ruralidades e questões ambientais: estudo sobre estratégias, projetos e políticas. Brasília: MDA, 2007.

CAVALHEIRO, Maria Eloisa e JUCHEM, Dionisa Magna. **Políticas públicas: uma análise mais apurada sobre governança e governabilidade.** In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, nº I, Jul./2009.

CARNEIRO, E. J. **Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável.** In: LASCHEFSKI, K., ZOURI, A., PEREIRA, D. B. (Orgs.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FERREIRA, L. C. **Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas.** In *Ambiente & Sociedade*, ano III, nº 6/7, 1º semestre de 2000/2º semestre de 2000.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2003.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: Unesp, 1991.

LEFF, H. **Discursos sustentáveis.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOPES, S. L. L. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação.** In: *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan/jun, 2006.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2004.

PEREIRA, M. de L. D., CHIARI, M., ACCIOLY, S. M. de L. **As dimensões da sustentabilidade e suas possibilidades de utilização nas políticas públicas.** In V Encontro Nacional da ANPPAS, 4 a 7 de julho de 2010, Florianópolis, anais, 2010.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, B. de S. **Os processos da globalização.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SERAVIA, E., FERRAREZI E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, J. I. A. O. **A "institucionalização" da questão ambiental**. In: FARIAS, T., COUTINHO, F. S. DA N. Direito Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Conflitos ambientais e conservação da natureza em modelo propriedades privadas do semi-árido paraibano: as contradições do RPPN. 2008**. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFCG, Campina Grande, 2008.

Este livro foi impresso nas oficinas da
Editora Nossa Livraria
Recife - PE
(81) 3302.6084/6085
editora@nossalivraria.com.br