

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**

**GÊUDA ANAZILE DA COSTA GONÇALVES**

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS E  
SUSTENTABILIDADE NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE-PB:  
Uma proposta de avaliação à luz das iniciativas democráticas e  
participativas.**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2011**

**GÊUDA ANAZILE DA COSTA GONÇALVES**

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS E  
SUSTENTABILIDADE NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE-PB:  
Uma proposta de avaliação à luz das iniciativas democráticas e  
participativas.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de DOUTOR EM RECURSOS NATURAIS.

**Professor orientador:** Gesinaldo Ataíde Candido, Dr.

**CAMPINA GRANDE – PB  
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

G635g Gonçalves, Gêuda Anazile da Costa.

Gestão de Políticas Públicas Inovadoras e Sustentabilidade no Município de Campina Grande-PB: uma proposta de avaliação à luz das iniciativas democráticas e participativas / Gêuda Anazile da Costa Gonçalves. - Campina Grande, 2011.

193 f. : il. col.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais.

Referências.

Orientador: Prof. Dr. Gesinaldo Ataíde Candido.

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Indicadores de Sustentabilidade.  
3. Políticas Públicas. I. Título.

CDU – 502.131.1(043)

**MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA DE DEFESA DA TESE DE  
DOUTORADO DE GÊUDA ANAZILE DA COSTA GONÇALVES**

**APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS  
NATURAIS DO CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE, EM 27 DE JUNHO DE 2011.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido**  
**Orientador**  
**UFCG**

---

**Profa. Dra. Jackeline Amantino Andrade**  
**Examinadora Externa**  
**UFPE**

---

**Prof. Dr. Eugênio Ávila Pedroso**  
**Examinador Externo**  
**UFRS**

---

**Prof. Dr. Egídio Luiz Furlanetto**  
**Examinador Interno**  
**UFCG**

---

**Prof. Dr. José Dantas Neto**  
**Examinador Interno**  
**UFCG**

Dedico este trabalho de tese aos meus filhos  
**Diêgo Dellyne e Kaike Thiê**, minha aposta no  
futuro.

## AGRADECIMENTOS

A **Deus** pela força que me mantém firme na jornada da vida.

Aos meus pais **Pedro Paulo da Costa e Geralda Bezerra da Costa** (*in memoriam*) meus primeiros professores, vocês me ensinaram o verdadeiro sentido da vida.

Aos meus irmãos **Pedro Paulo, Gelda e Gelfa**, pelo amor fraterno e o apoio incondicional.

Aos meus sobrinhos, **Jack** (*in memoriam*), **Michael, Yuska, Luana, Tallius, Yêska, Yago e Mikaela**, por tornarem mais alegre minha vida.

A meu esposo **Gilvandro Gonçalves Ramos Filho**, pelo incentivo, confiança e admiração. Obrigada por tudo!

Aos meus filhos, **Kaike Thiê e Diêgo Dellyne**, que muitas vezes foram “bombardeados” pelo estresse, ansiedade e tensão próprios deste processo, mas jamais se deixaram abater, demonstrando, sempre, compreensão, amor e amizade. Vocês são o que há de melhor em minha vida!

Ao professor Dr. **Gesinaldo Ataíde Candido** que me orientou nesse processo. Profissionalismo, competência e dedicação, são características marcantes desse educador que passou a ser uma importante referência para minha vida profissional.

Ao professor Dr. **Hélio Lira** e a professora Dr. **Aliana Fernandes** pela confiança depositada e o apoio dado através das cartas de recomendação.

Aos professores Drs. **Carla Passa, Jaqueline Andrade, Lia Hanseclever, José Dantas e Marx Prestes** pela contribuição dada à melhoria desse trabalho, no momento da qualificação do mesmo.

A minha amiga **Waleska Lira Silveira**, seu incentivo, exemplo e apoio foram indispensáveis nesta etapa da minha vida acadêmica. Deixo aqui registrado toda a minha admiração, carinho e respeito pelo ser humano ímpar e a profissional admirável que você é.

Aos colegas do curso de doutorado, em especial a **Sandra, Danilo, Augusta e João**, dividir com vocês o misto de emoções que vivenciei nesses últimos anos me fez crescer como profissional e, principalmente como ser humano.

Aos membros do **GEGIT**, em especial a **Ana Cecília** pessoa de “alma grande” e “consciência plena” das responsabilidades que a vida lhe impõe. Você representa todo o profissionalismo, a seriedade e a dedicação dos que fazem o GEGIT, muito obrigada a todos!

Não poderia deixar de agradecer a **Cleide**, secretária do Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais, pela prontidão e presteza disponibilizadas no decorrer do curso.

Ao professor Dr. **Pedro Vieira** pela dedicação e comprometimento com o desenvolvimento da ciência, seu profissionalismo agrega valor a este programa de pós-graduação.

À **UEPB – Universidade Estadual da Paraíba**, por ter me liberado das atividades profissionais, durante o período necessário ao desenvolvimento deste trabalho, proporcionando-me as condições adequadas para desfrutar da rica experiência vivenciada durante o doutorado.

À **UFCG – Universidade Federal da Paraíba** por oportunizar, através do **Centro de Tecnologia e Recursos Naturais** e do **Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais**, o meu crescimento profissional.

A **PMCG – Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB**, que através das Secretarias de Planejamento, Assistência Social e, Saúde tornaram possível a realização desse trabalho.

A **todos** que direta ou indiretamente fizeram-se presentes, durante esse processo tão árduo e ao mesmo tempo tão prazeroso, muito obrigada!

“E a cidade se apresenta centro das ambições, para mendigos ou ricos e, outras armações. Coletivos, automóveis, motos e metrô. Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs. A cidade não pára a cidade só cresce. O de cima sobe e o de baixo desce (...)”

(Chico Science, A cidade)

GONÇALVES, Gêuda Anazile da C. **Gestão de Políticas Públicas Inovadoras e Sustentabilidade no Município de Campina Grande – PB: uma proposta de avaliação à luz das iniciativas democráticas e participativas.** Campina Grande, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais, UFCG, 2011.

## RESUMO

A crise sócioambiental instalada coloca em xeque o modelo de desenvolvimento vigente e traz à tona o debate sobre a viabilidade do desenvolvimento sustentável. No Brasil, em âmbito local, ganha impulso a formulação de políticas públicas participativas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Este estudo teve como objetivo analisar o impacto da implementação de políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo sob o índice de desenvolvimento sustentável do município de Campina Grande, PB, na gestão 2005-2008. Para tanto foi realizada uma pesquisa exploratória de natureza quantitativa e qualitativa, em duas etapas. Na primeira, buscou-se identificar junto à Prefeitura Municipal programas implementados na gestão 2005-2008, que, de acordo com a sistematização de variáveis denominada Eixos e Elementos de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, proposta por Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999), pudessem ser classificados como inovadores de cunho democrático e participativo. Já na segunda etapa, almejou-se mensurar o índice de desenvolvimento sustentável do município de Campina Grande, PB, para os anos 2005 e 2008, tomando como base a metodologia nomeada IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, proposta por Martins e Candido (2008). Os dados relativos aos programas municipais foram submetidos à análise de conteúdo e posteriormente comparados aos índices de desenvolvimento sustentável detectados no município e período em questão. Os resultados indicam que os programas investigados apresentam relação direta com as dimensões social e político-institucional, no entanto essas não apresentaram alteração em seu desempenho nos anos de 2005 e 2008. Conclui-se que as políticas públicas municipais de cunho democrático e participativo, implementadas no município de Campina Grande, PB, na gestão 2005-2008, não impactaram o índice de desenvolvimento sustentável deste município naqueles anos, apesar deste ter apresentado uma pequena evolução, a performance aceitável foi mantida nos anos em estudo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Indicadores de Sustentabilidade. Desenvolvimento Sustentável.

GONÇALVES, Geuda Anazile da C. Innovative Public Policy's Management and Sustainability in Campina Grande - PB: a proposal for evaluation according to democratic and participatory initiatives. Campina Grande, 2011. 193 f. Thesis (Ph.D. in Natural Resources) - Graduate Program in Natural Resources, UFCG, 2011.

## ABSTRACT

The Socio-Environmental crisis, that was installed, into question the current development model and brings up the debate about of sustainable development. In Brazil gains momentum to formulation of participatory public policies aimed at promoting of sustainable development. This study has aimed to analyze the impact of the implementation of innovative public policies of democratic and participatory nature under the sustainable development index in Campina Grande, PB, management 2005-2008. It begins with a quantitative and qualitative exploratory, in two steps. At first was necessary to identify in the municipal government some programs which were implemented at management in 2005-2008, which according to the systematization of variables that were called of Innovation's Axis and Elements to identification the New Directory of Urban Policy, which were proposed by Farah (1997, 2002); Spink and Farah (1999), could be classified as innovative and had democratic and participatory nature. In the second phase is aimed to measure the index of sustainable development in Campina Grande, PB, for the years 2005 and 2008, based on the methodology which was named SCDI – Sustainable City Development Index which was proposed by Martins and Candido (2008). The data on municipal programs were subjected to content's analysis and then were compared with the indices of sustainable development identified in that period. The results indicate that the programs which were investigated have direct relationship with social and political institutions; however these did not change on their performance in the years 2005 and 2008. We conclude that the nature of municipal public policies and democratic participation, implemented in Campina Grande, PB, management 2005-2008, did not impact the index of sustainable development that county in 2005 and 2008. Then, although this new has presented a small developments, the acceptable performance was maintained in the years studied.

**Keywords:** Public Policy, Sustainability's Indicators, Sustainable Development.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 01:</b> As cinco dimensões da sustentabilidade .....	46
<b>FIGURA 02:</b> Desenvolvimento sustentável local .....	54
<b>FIGURA 03:</b> Localização do município de Campina Grande – PB.....	102
<b>FIGURA 04:</b> Vista aérea do município de Campina Grande – PB .....	103

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01:</b> Os direitos sociais e seus respectivos mecanismos de gestão participativa .....	42
<b>QUADRO 02:</b> IDS-BRASIL: dimensões e temas.....	61
<b>QUADRO 03:</b> Dimensões e variáveis do IDSRT .....	63
<b>QUADRO 04:</b> Diferentes tipos de políticas públicas.....	68
<b>QUADRO 05:</b> Ciclo de políticas.....	72
<b>QUADRO 06:</b> Dimensões do processo de inovação no setor público .....	82
<b>QUADRO 07:</b> Programas e Secretarias Municipais participantes da pesquisa.....	92
<b>QUADRO 08:</b> Categorias e subcategorias para identificação de políticas públicas inovadoras, democráticas e participativas .....	95
<b>QUADRO 09:</b> Dimensões e variáveis da sustentabilidade .....	96
<b>QUADRO 10:</b> Classificação e representação dos índices em níveis de sustentabilidade.....	98
<b>QUADRO 11:</b> Perfil dos atores institucionais entrevistados .....	107
<b>QUADRO 12:</b> Classificação dos programas municipais segundo as categorias analíticas.....	126
<b>QUADRO 13:</b> Níveis de sustentabilidade social do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.....	134
<b>QUADRO 14:</b> Níveis de sustentabilidade demográfica do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008 .....	139
<b>QUADRO 15:</b> Níveis de sustentabilidade político-institucional do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008 .....	148
<b>QUADRO 16:</b> Níveis de sustentabilidade econômica do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.....	153
<b>QUADRO 17:</b> Níveis de sustentabilidade ambiental do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.....	159
<b>QUADRO 18:</b> Níveis de sustentabilidade cultural do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.....	163
<b>QUADRO 19:</b> Nível de sustentabilidade do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.....	165

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 01:</b> Variável Escolarização: situação de sustentabilidade por faixa etária – 2005 e 2008 .....	131
<b>TABELA 02:</b> Variável Alfabetização: situação de sustentabilidade por faixa etária – 2005 e 2008 .....	131
<b>TABELA 03:</b> População Residente por Faixa Etária: situação de sustentabilidade – 2005 e 2008.....	137
<b>TABELA 04:</b> Renda Familiar per capita em salários mínimos: situação de sustentabilidade – 2005 e 2008.....	151
<b>TABELA 05:</b> Acesso a Esgotamento Sanitário: situação de sustentabilidade – 2005 e 2008 ...	154

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**CMMAD** – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente

**CMDS** – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

**CDS** – Comissão para o Desenvolvimento Sustentável

**CF** – Constituição Federal

**IUCN** – União Internacional para Conservação da Natureza

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IICA** – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDS** – Índice de Desenvolvimento Sustentável

**IDSTR** – Índice de Desenvolvimento Sustentável para Territórios Rurais

**IDRC** – União Internacional para a Conservação da Natureza

**IDSM** – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OP** – Orçamento Participativo

**OECD** – Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PNB** – Produto Nacional Bruto

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SEBRAE-PB** – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SEMAS** – Secretaria Municipal de Assistência Social

**SEPLAN** – Secretaria Municipal de Planejamento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	17
<b>1.1</b>	<b>JUSTIFICATIVA, DELIMITAÇÃO DO TEMA E SITUAÇÃO PROBLEMA</b>	18
<b>1.2</b>	<b>OBJETIVOS</b>	28
1.2.1	OBJETIVO GERAL	28
1.2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	28
<b>1.3</b>	<b>DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO INTERDISCIPLINAR</b>	28
<b>1.4</b>	<b>ESTRUTURA DA TESE</b>	30
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b>	31
<b>2.1</b>	<b>DESCENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL</b>	33
2.1.1	CULTURA POLÍTICA E RELAÇÕES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS	37
2.1.2	ESPAÇO PÚBLICO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA	40
<b>2.2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	43
2.2.1	DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE	45
2.2.2	DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE	48
<b>2.3</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL</b>	51
<b>2.4</b>	<b>SISTEMAS DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE</b>	55
2.4.1	<i>ECOLOGICAL FOOTPRINT METHOD</i>	58
2.4.2	<i>DASHBOARD OF SUSTAINABILITY</i>	59
2.4.3	<i>BAROMETER OF SUSTAINABILITY</i>	60
2.4.4	INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – BRASIL	61
2.4.5	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA TERRITÓRIOS RURAIS	62
2.4.6	IDSM – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL	64
<b>2.5</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	66
2.5.1	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	69
2.5.2	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	73
<b>2.6</b>	<b>GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	77
2.6.1	INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS	78
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	86
<b>3.1</b>	<b>CAMPO DE PESQUISA</b>	87
3.1.1	NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	87
<b>3.2</b>	<b>ETAPAS DA PESQUISA</b>	88
3.2.1	PRIMEIRA ETAPA: IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS, DEMOCRÁTICAS E PARTICIPATIVAS	88
3.2.1.1	Instrumento de coleta de dados	92

---

3.2.1.2	Análise de dados .....	93
3.2.2	SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO DA SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL .....	95
3.2.2.1	Dimensões e variáveis da sustentabilidade.....	95
3.2.2.2	Levantamento de dados .....	97
3.2.2.3	Tratamento de dados .....	97
3.2.2.4	Classificação e representação dos índices .....	98
4	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	100
4.1	<b>CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB</b> .....	101
4.1.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS INVESTIGADOS .....	103
4.1.1.1	Programa Ruanda .....	103
4.1.1.2	Programa Conviver.....	104
4.1.1.3	Programa Vias Abertas .....	105
4.1.1.4	CRANESP – Centro de Referência ao Portador de Necessidades Especiais .....	105
4.1.1.5	Programa Casa da Gente.....	106
4.1.2	PERFIL DOS ATORES INSTITUCIONAIS ENTREVISTADOS .....	106
4.2	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS DE CUNHO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO: CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS ANALISADAS</b> .....	107
4.2.1	CATEGORIA 1 - Ampliação do repertório e novos conteúdos das políticas públicas.....	108
4.2.1.1	Subcategoria 1.1 - Novos temas e conteúdos substantivos.....	108
4.2.1.2	Subcategoria 1.2 - Novos princípios orientadores do desenho das políticas .....	112
4.2.1.3	Subcategoria 1.3 - Inclusão de novos seguimentos sociais como foco .....	114
4.2.2	CATEGORIA 2 - Características institucionais inovadoras no desenho das políticas .....	115
4.2.2.1	Subcategoria 2.1 - Abordagem integral.....	116
4.2.2.2	Subcategoria 2.2 - Intersetorialidade e transversalidade.....	116
4.2.2.3	Subcategoria 2.3 - Articulação e cooperação com atores intergovernamentais .....	118
4.2.2.4	Subcategoria 2.4 - Incorporação de novas tecnologias.....	119
4.2.2.5	Subcategoria 2.5 - Avaliação e monitoramento .....	120
4.2.3	CATEGORIA 3 - Democratização dos processos políticos e dos formatos de gestão .....	121
4.2.3.1	Subcategoria 3.1 - Democratização da gestão e do controle público .....	122
4.2.3.2	Subcategoria 3.2 - Parcerias e outras formas de cooperação .....	123
4.2.3.3	Subcategoria 3.3 - Participação cidadã .....	124
4.3	<b>ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE: PB</b> .....	127
4.3.1	DIMENSÃO SOCIAL .....	127
4.3.1.1	Esperança de vida ao nascer .....	127
4.3.1.2	Mortalidade infantil .....	127
4.3.1.3	Prevalência da desnutrição total .....	128

4.3.1.4	Imunização contra doenças infecciosas infantis .....	128
4.3.1.5	Oferta de serviços básicos de saúde .....	130
4.3.1.6	Escolarização .....	130
4.3.1.7	Alfabetização .....	131
4.3.1.8	Escolaridade.....	132
4.3.1.9	Analfabetismo funcional .....	132
4.3.1.10	Famílias atendidas com programas sociais .....	132
4.3.1.11	Adequação de moradia .....	133
4.3.1.12	Mortalidade por homicídio.....	133
4.3.1.13	Mortalidade por acidente de transporte .....	133
4.3.2	DIMENSÃO DEMOGRÁFICA .....	135
4.3.2.1	Crescimento da População .....	135
4.3.2.2	Razão entre a população urbana e rural .....	136
4.3.2.3	Densidade demográfica.....	136
4.3.2.4	Razão entre a população masculina e feminina.....	136
4.3.2.5	População residente por faixa etária .....	137
4.3.3	DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL.....	140
4.3.3.1	Despesas com assistência social .....	140
4.3.3.2	Despesas com educação.....	140
4.3.3.3	Despesas com cultura.....	141
4.3.3.4	Despesas com urbanismo .....	141
4.3.3.5	Despesas com habitação urbana .....	142
4.3.3.6	Despesas com gestão ambiental.....	142
4.3.3.7	Despesas com ciência e tecnologia.....	143
4.3.3.8	Despesas com desporto e lazer .....	143
4.3.3.9	Despesas com saneamento urbano.....	144
4.3.3.10	Despesas com saúde.....	144
4.3.3.11	Acesso a serviço de telefonia fixa .....	145
4.3.3.12	Participação nas eleições.....	145
4.3.3.13	Número de conselhos municipais .....	146
4.3.3.14	Número de acessos à justiça .....	145
4.3.3.15	Transferências intergovernamentais da União.....	147
4.3.4	DIMENSÃO ECONÔMICA.....	149
4.3.4.1	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> .....	149
4.3.4.2	Participação da indústria no PIB.....	149
4.3.4.3	Índice de Gine de distribuição do rendimento.....	150
4.3.4.4	Renda <i>per capita</i> .....	150

<b>4.3.4.5 Renda proveniente do rendimento do trabalho</b> .....	151
<b>4.3.4.6 Renda familiar <i>per capita</i> em salários mínimos</b> .....	151
<b>4.3.4.7 Saldo da Balança Comercial</b> .....	152
<b>4.3.5 DIMENSÃO AMBIENTAL</b> .....	154
<b>4.3.5.1 Acesso à esgotamento sanitário</b> .....	154
<b>4.3.5.2 Acesso ao serviço de coleta de lixo doméstico</b> .....	155
<b>4.3.5.3 Qualidade das águas</b> .....	156
<b>4.3.5.4 Volume de águas tratadas</b> .....	157
<b>4.3.5.5 Consumo médio <i>per capita</i> de água</b> .....	158
<b>4.3.5.6 Acesso ao sistema de abastecimento de água</b> .....	158
<b>4.3.6 DIMENSÃO CULTURAL</b> .....	160
<b>4.3.6.1 Bibliotecas</b> .....	160
<b>4.3.6.2 Ginásios de esportes e estádios</b> .....	160
<b>4.3.6.3 Cinemas</b> .....	161
<b>4.3.6.4 Unidades de Ensino Superior – UES</b> .....	161
<b>4.3.6.5 Teatros ou salas de espetáculos</b> .....	162
<b>4.3.6.6 Museus</b> .....	162
<b>4.3.6.7 Centro cultural</b> .....	163
<b>4.3.7 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB, 2005 e 2008</b> .....	164
<b>4.4 CONSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	165
<b>CONCLUSÃO</b> .....	167
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	176
<b>APÊNDICE</b> .....	191

# Capítulo 1

## Introdução

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 JUSTIFICATIVA, DELIMITAÇÃO DO TEMA E SITUAÇÃO PROBLEMA

A conscientização e preocupação relacionadas à crise socioambiental contemporânea tornam-se cada vez mais presentes nos espaços acadêmicos, políticos, sociais e empresariais. É crescente o número de eventos destinados à reflexão sobre as principais causas e consequências da exploração predatória dos recursos naturais, da relação desta com os objetivos do capitalismo e do papel do governo enquanto mediador do processo, na busca por alternativas que levem à superação da crise instalada com menos ônus econômico e social. Neste contexto, surge a questão do desenvolvimento sustentável, embaçada pelos equívocos ocorridos na década de 60, quando se coloca no mesmo patamar os termos desenvolvimento e crescimento econômico (VEIGA, 2005). Os conceitos de desenvolvimento sustentável e de crescimento econômico diferenciam-se pela própria natureza dos mesmos. Enquanto o primeiro é de natureza qualitativa e visa ao equilíbrio e à manutenção do sistema como um todo, o segundo é de natureza essencialmente quantitativa e objetiva a opulência econômica de alguns em detrimento de tantos outros, o que tem provocado desequilíbrios do sistema sócioambiental e causado danos irreversíveis ao planeta.

O momento crítico atual reflete a predominância de interesses antagônicos, próprios do capitalismo. Enquanto uma pequena parcela da população mundial luta pela manutenção do *status quo*, referenciada pelo capital e suas manobras para avançar contando com o apoio do Estado, a maioria dos cidadãos sente os efeitos negativos de tal processo, refletidos na degradação ambiental, nas crises econômicas e no caos social. Diante da dinâmica já instalada, os movimentos sociais, paulatinamente, retomam seu papel e, voltam a exercer pressão sobre o Estado, exigindo deste uma ação compatível com a complexidade dos problemas causados pela hegemonia do modelo capitalista neoliberal dependente. Assim, a predominância do neoliberalismo, enquanto marca dos tempos atuais, aumenta a vulnerabilidade econômica e social dos países emergentes enquanto o processo de globalização agrava ainda mais a situação, ao submeter a formulação de políticas públicas aos interesses internacionais.

O Estado brasileiro vem ao longo dos últimos vinte anos, mais especificamente a partir do processo de redemocratização, passando por transformações que tendem a redirecionar a forma de gerir políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 preconiza um modelo de

gestão pública baseado na social democracia, que defende a co-gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, o aprimoramento da relação entre atores sociais e institucionais, assim, pautada em critérios de igualdade e legitimidade a sociedade civil é chamada a participar ativamente do referido processo.

Este cenário começa a ser desenhado a partir da crise do Estado desenvolvimentista, que estimulou a mudança no papel exercido pelos governos subnacionais, que a partir daquele acontecimento assumiria importantes atribuições antes desempenhadas pelo poder central (ABRUCIO & COUTO, 1996). Assim, impõe-se a reflexão sobre a importância de se estabelecer e consolidar uma nova relação entre Estado e sociedade, no intuito de ambos contribuírem para a construção de novos padrões de desenvolvimento, vislumbrando a proposta do desenvolvimento sustentável como alternativa para a crise instalada.

No Brasil, a partir da referida Carta Magna, vários mecanismos, de natureza administrativa, judicial e parlamentar, foram criados para viabilizar a participação e deliberação da população junto às ações do governo. Entendido, pelos próprios atores institucionais, como o nível de governo mais próximo do povo, o município passa a exercer um papel crucial na educação, mobilização e resposta da população, em favor do desenvolvimento sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000).

Considera-se de extrema relevância a importância atribuída aos municípios, a partir da Constituição “Cidadã”, como *locus* da reestruturação da relação do Estado com a sociedade e do desenvolvimento sustentável, o resgate da cidadania se dá, em âmbito local, através da abertura de espaços de participação e deliberação popular, e do estímulo à inserção e engajamento dos cidadãos nas arenas públicas, condição *sine qua non* para a inovação na gestão das políticas públicas. Entretanto, a autonomia política e a ampliação das competências municipais sem haver *pari passu* a descentralização dos recursos, tem gerado expectativas, na população, que por vezes não vêm sendo atendidas pelo poder municipal.

Vale ressaltar que os avanços nessa área têm relação direta com a vontade política dos governantes, que podem contribuir ou não para o avanço do processo democrático e participativo. A gravidade dos problemas relacionados à crise sócioambiental torna cada vez mais insustentável a situação instalada, e impõe aos governos locais e à sociedade como um todo, a partir do processo de descentralização, a adoção de uma postura pró-ativa que leve à reestruturação das plataformas de gestão e ao estreitamento da relação Estado-sociedade, com vistas ao alcance de outro tipo de desenvolvimento. Entre os teóricos que corroboram com essa linha de pensamento destacam-se: Rua (1997); Pereira (2002); Santos (2002); Spink (2002); Ribeiro (2003); Putnam (1993).

Os gestores municipais em parceria com a sociedade civil, neste contexto, assumem o desafio de contribuir para o redesenho das políticas públicas locais, o que se dá, na prática, através da construção compartilhada de programas que incorporam elementos fundantes da democracia participativa, e, que, portanto devem impactar positivamente áreas como educação, saúde, emprego, renda e meio ambiente, consideradas essenciais para o alcance do desenvolvimento sustentável local.

Os termos programas e políticas públicas, neste trabalho, serão utilizados para referir-se às ações governamentais, entendendo estas como ações finais para a produção e prestação de serviços públicos.

Bonduki (2000) caracteriza como nova postura de gestão de cidades as práticas baseadas no trinômio – participação; desenvolvimento sustentável; e, qualidade de vida e do ambiente, que denomina de ambiental-participativa. Sendo assim, a partir das discussões em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, passou-se a questionar, entre outras coisas, a forma, o encaminhamento e os resultados das políticas públicas municipais, que, quando não sintonizadas com a referida linha de ação, chegam a reforçar práticas que contribuem para o colapso social e ambiental. Portanto, é cada vez maior o apelo ao envolvimento direto, dos atores sociais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas municipais o que, em tese, leva à maior probabilidade de contemplação das múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável.

A política pública municipal revelou-se como tema, se não central, de especial relevância na abordagem da esfera local a partir dos estudos relacionados a comunidades locais e suas formas de poder (CASTELLS, 1983). A pressão dos movimentos endógenos e exógenos se dá concomitantemente sobre os municípios, o primeiro, de caráter interno, advém da própria evolução da política e da gestão pública sob a influência de uma sociedade globalizada, que desemboca na percepção de que governos locais detêm maior competência para enfrentar problemas complexos em virtude, do acesso facilitado aos atores sociais e da sintonia com a cultura local, o que é potencializado pela possibilidade de êxito a partir da gestão compartilhada, já o segundo movimento, o exógeno, retrata o reconhecimento, por parte da sociedade, da incapacidade do governo central mitigar os efeitos de uma crise socioambiental, que atinge a todos, com maior ou menor intensidade, conforme as especificidades da realidade local. Assim os gestores municipais são chamados a buscar soluções inovadoras para problemas que atingem áreas, que até 1988 eram de ação exclusiva do poder central.

Sendo a formulação de políticas públicas um processo dinâmico, influenciado por variados grupos de pressão, pode-se afirmar que o grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e o grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem a participação popular refletem o nível de política pública que se produz e o tipo de desenvolvimento que se promove (TEIXEIRA, 2002).

Sendo a resolução de conflitos o foco da política, é imprescindível compreender a gênese das políticas públicas locais, no sentido de identificar quais atores políticos e sociais participam, ou não, da gestão das mesmas e, conseqüentemente, verificar, naquele processo conflituoso, quais, entre os divergentes interesses da sociedade e do Estado, têm sobressaído e quais as conseqüências sobre a realidade.

No Brasil, o debate teórico sobre gestão pública local se dá, desde o início dos anos 90, pela contraposição entre as bases dos modelos: gerencial e democrático-participativo (FREY, 1996). A literatura sobre gestão pública tem enfatizado, cada vez mais, as novas tendências da administração pública e da gestão de políticas públicas, entre estas, ocupa um espaço privilegiado o reconhecimento da importância da ampliação do papel dos atores sociais na gestão de políticas locais.

As economias periféricas têm, em sua maioria, um Estado que historicamente, agregou modelos racionalistas, tecnocráticos e autoritários, o que dificulta a adoção de modelos de gestão pública balizados no exercício da participação popular e na inovação. Tais características são, ainda, mais presentes na esfera subnacional de governo, em particular, nos municípios, o que torna a realidade local mais refratária a mudanças.

Enquanto a administração pública gerencial ou a Nova Administração Pública (*new public management*) baseia-se em normas para estruturar a administração pública através da eficiência, eficácia e efetividade. O modelo democrático-participativo defende a construção de novas relações entre Estado e sociedade para que se estabeleça uma cultura de participação política como forma de inclusão social.

No campo operacional, as políticas públicas locais ganham força e notoriedade, passando a ser consideradas fundamentais para o alcance do desenvolvimento sustentável. O termo desenvolvimento sustentável foi disseminado a partir do Relatório *Blundtland* ou “Nosso Futuro Comum” da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e às mudanças institucionais se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, para atender as necessidades e aspirações humanas.

A grande concentração da população brasileira nas cidades (zonas urbanas), que acompanhou o processo de industrialização a partir da década de 50 do século XX, foi um dos fatores que, a partir da Constituição Federal de 1988, fez com que o município fosse visto como *locus* da sustentabilidade. A partir da criação de instrumentos legais e normativos como o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor, foram asseguradas estratégias capazes de viabilizar a gestão sustentável das cidades. Nesse contexto, são encontradas as condições favoráveis para gestar políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo, tendo como sustentáculo a criação e consolidação dos canais de participação cidadã o que, sem dúvida, viabiliza a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

Para abordar o tema inovação no âmbito da gestão pública, recorreremos à obra de Joseph Schumpeter (1984), lembrando sempre que este influente pensador volta sua atenção para a inovação nos sistemas produtivos, e, que, aqui buscamos fazer um paralelo entre sua abordagem e a questão da inovação na gestão de políticas públicas no Brasil. Em sua obra o referido pensador cunha a metáfora da “destruição criativa” que retrata o processo contínuo de mudanças fomentado pelo progresso via eliminação de agentes e produtos defasados, nesta perspectiva apenas os agentes inovadores sobrevivem. Portanto, surge a concorrência e, como ponto nodal desta, a inovação. Assim, todos os elementos da estratégia de negócios passariam a ser estudados sob o prisma da destruição criativa, a qual elimina qualquer hipótese de eterna calmaria.

Ao transportar esta concepção para o campo da gestão pública, verifica-se que parte expressiva dos governos subnacionais passa a adotar estratégias de gestão baseadas na inovação. Tal processo tem-se dado sob a pressão de enfrentar problemas que não mais respondem às estratégias tradicionais de gestão e, portanto, aponta que a opção pela manutenção do paradigma anterior pode agravar problemas como a perda de legitimidade política e o caos social e ambiental.

Ao considerar-se a inovação como uma combinação de conhecimentos para gerar ou aprimorar processos e serviços de modo a torná-los originais ou relevantes para seu público-alvo (LUECKE e KATZ, 2003), entende-se que esta se adéqua ao campo da gestão pública. Os gestores municipais vêm, paulatinamente, criando e consolidando um novo modelo de gestão pública, mais alinhado aos propósitos da social democracia, e, portanto, capaz de aprimorar as políticas públicas a partir da utilização de metodologias que, torna possível o estabelecimento do processo de co-gestão das mesmas.

A inovação ocorre na gestão de políticas públicas a fim de que o agente inovador possa desfrutar dos ganhos trazidos pela mesma. Neste sentido, os programas municipais inovadores de cunho democrático e participativo agregam valor e elevam a possibilidade de melhoria efetiva do sistema, tendo em vista o envolvimento dos beneficiados na intervenção pública.

Apesar de comumente, não se associar as ações do governo ao processo de concorrência, é importante admitir que estas são submetidas ao mesmo, não no sentido estrito da palavra, mas de forma ampla, principalmente, pela necessidade de legitimar-se e, assim, ganhar o reconhecimento, nas urnas, por parte substantiva da população. Essa situação de tensão permanente, por que passam os governos, pode ser equiparada à metáfora de “destruição criativa” Schumpeteriana.

O’Donnel (1996) entende que no Brasil caminha-se para uma poliarquia, ou seja, para um mercado eleitoral competitivo, o que, leva os governos a adotarem estratégias de diferenciação de governança ou do ato de governar, de exercer o poder, de fazer o governo, tendo como base a inovação que está sujeita à destruição criativa.

Diante deste cenário, é necessário avaliar a sustentabilidade do desenvolvimento promovido por este novo modelo de gestão, o que não pode ser realizado pelas medidas resultantes da contabilidade nacional convencional – PIB e PNB. O progresso apontado por tais indicadores, apesar de não poder ser desprezado, não é suficiente para refletir o desenvolvimento, que ora precisa se medir. Assim, surgem os indicadores de sustentabilidade (GUIMARÃES, 2004).

Ao constatar-se a necessidade de mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento e as limitações próprias dos indicadores tradicionais, passou-se a elaborar sistemas de indicadores de sustentabilidade que pudessem atender à necessidade de uma avaliação integrada e, portanto, compatível com a filosofia do desenvolvimento sustentável.

A grande quantidade de indicadores que se propõe a mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento é relativamente comparável às controversas em torno da efetividade dos mesmos. As mais recentes contribuições aos sistemas de indicadores de sustentabilidade podem ser encontradas no *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (STIGLITZ-SEM-FITOUSSI, 2009).

Entre outras questões, a referida Comissão aclara o fato de que uma coisa é medir desempenho econômico, outra é medir qualidade de vida e uma terceira é medir sustentabilidade do desenvolvimento. Vale salientar que a avaliação positiva deste último leva

inevitavelmente, à melhoria dos demais. Mas, o foco excessivo no primeiro tende a causar prejuízos entre o segundo e o terceiro.

Contudo, é consenso que o conjunto de indicadores que se propuser a mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento deverá informar sobre as variações de estoques que escoram o bem-estar humano (VEIGA, 2009b).

Assim, este estudo se insere entre as abordagens teóricas que tratam da Gestão de Políticas Públicas e dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, com enfoque nos impactos provocados por políticas públicas municipais inovadoras de cunho democrático e participativo sobre o desenvolvimento sustentável local.

Dagnino (2002) ressalta que na realidade brasileira a experiência democrática tem-se dado, principalmente, pela “facilidade” de projetos idealizados no âmbito da sociedade serem endossados pelo Estado e reconhecidos como democratizantes, contribuindo assim para a inclusão social, o resgate da cidadania, e o desenvolvimento sustentável local.

Na contramão dos avanços, podem-se apontar os ventos neoliberais que desconsideram questões sociais e ambientais, o que implica sérios desafios para os que deles sofrem as influências.

A existência de um modelo de gestão democrático e participativo pode ser considerada uma inovação na busca do desenvolvimento sustentável, pelo fato deste primeiro aglutinar conhecimentos de atores institucionais e sociais, levando à visão ampliada do processo de desenvolvimento.

A Constituição promulgada em 1988, de certa forma, avança ao reconhecer o município como parte integrante da Federação, garantindo sua autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Vale ressaltar que os gestores públicos devem atentar para os limites impostos pelo modelo econômico vigente, sob o risco iminente de estes provocarem o desvio de rota, promovendo, assim, ao invés do desenvolvimento sustentável, o aprofundamento das disparidades regionais e municipais, no que tange ao acesso equitativo de padrões mínimos de qualidade de vida (SANTO JUNIOR, 2004).

Apesar da nitidez dos obstáculos a serem superados, percebe-se a elevação da compreensão de que a municipalização tem levado ao alargamento da democracia participativa e à inovação na gestão de políticas públicas locais, em parte dos municípios brasileiros. A descentralização que a *priori* objetivava, apenas, transferir atribuições visando a ganhos de eficiência para os serviços públicos, passa aos poucos a incorporar a dimensão de

redistribuição do poder, o que tem favorecido a melhoria das relações entre atores sociais e institucionais e permitido a criação/consolidação de novas modalidades de arranjos decisórios.

Os avanços teóricos, tanto no que diz respeito à democratização da gestão de políticas públicas quanto ao aprimoramento dos sistemas de indicadores de sustentabilidade, não são facilmente verificáveis na prática. A abertura e a institucionalização de espaços para participação e deliberação popular, o exercício, efetivo, do papel de agente político por parte do cidadão e, a tomada de decisão, por parte dos governos, baseada em informações advindas de sistemas de indicadores de sustentabilidade, na prática, ainda são incipientes na maioria dos municípios brasileiros.

Os obstáculos a serem superados para que se avance rumo à democratização da gestão de políticas públicas vão desde plataformas de governo inflexíveis e inadequadas à nova relação Estado-sociedade, até o descrédito da população quanto aos arranjos políticos do país. Somam-se às dificuldades destacadas, o acesso limitado, por parte da sociedade, as fases do planejamento e avaliação das políticas públicas, além das falhas metodológicas, facilmente observáveis, quando da implementação das mesmas. Tal situação evidencia a resistência dos governos em expor suas gestões à avaliação e controle público, questão contraditória ao discurso da social democracia, que aponta os cidadãos como os atores mais capacitados para avaliar a efetividade das políticas públicas, já que os resultados das mesmas são sentidos no dia a dia pela sociedade como um todo, e o tipo e nível de desenvolvimento que se promove, é, entre outros fatores, reflexo das decisões tomadas pelos gestores de políticas públicas.

A literatura pesquisada não indica estudos que tenham por objetivo analisar os impactos dos programas inovadores de cunho democrático e participativo, gestados em âmbito municipal, sob o nível de sustentabilidade local. Nesse sentido, este trabalho de tese assumiu dois desafios: o primeiro foi o de identificar programas inovadores de cunho democrático e participativo, gestados e postos em prática, no município de Campina Grande, estado da Paraíba, que estivessem em pleno funcionamento na Gestão 2005-2008.

Para tanto, realizou-se um levantamento dos trabalhos desenvolvidos por estudiosos como Pinho e Santana (2000), Klering e Andrade (2006), Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999) que tratam dos atributos de inovação identificados em programas e projetos submetidos ao Programa de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, o que determinou a opção de, nesta etapa do estudo, utilizar-se a sistematização de variáveis denominada Eixos e Elementos de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, proposta por Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999).

A escolha da referida sistematização, justifica-se, por possibilitar a identificação de políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo, a partir de variáveis definidas, tendo como parâmetro não apenas o âmbito conceitual, mas, sobretudo, a vivência dos autores, enquanto colaboradores do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas.

É importante ressaltar que este estudo não se propõe a avaliar políticas públicas, mas a identificar alterações ocorridas no desenho, formulação e implementação destas, que favoreçam o surgimento de outro tipo de desenvolvimento. Vale salientar que a flexibilidade da sistematização adotada, é destacada pelos autores da mesma, quando afirmam que não é fechada, e, portanto, está sujeita à ampliação a partir da identificação por parte de pesquisadores do campo das políticas públicas de outros elementos que possam ser caracterizados como inovadores, dentro do contexto da social democracia.

O segundo desafio assumido neste trabalho diz respeito à mensuração do índice de desenvolvimento sustentável do município foco da pesquisa, para os anos 2005 e 2008. Neste intuito, buscaram-se, na literatura disponível, metodologias que se propusessem a mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento. Após acessar os diversos sistemas de indicadores de sustentabilidade, optou-se pela utilização da metodologia denominada Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal (IDSMM), proposta por Martins e Cândido (2008) o que se justifica pelo seu caráter multidimensional e da sua total adequação às peculiaridades da sustentabilidade local, o que proporciona um diagnóstico mais próximo do alcance do desafio ora assumido.

O problema que se buscou resolver através deste estudo reside no entendimento dúbio, explicitado na teoria pesquisada, da capacidade dos governos municipais desempenharem a contento, o novo papel que lhes foi atribuído, a partir da Constituição Federal de 1988, ou seja, alterar o tipo de desenvolvimento que se vivencia, a partir da gestão compartilhada, Estado-sociedade, e, do atendimento às novas demandas sociais, em tese, a partir da formulação e implementação de programas inovadores de cunho democrático e participativo.

A escolha do município de Campina Grande é justificada, *a priori*, por dois motivos: o primeiro diz respeito às características geoeconômicas do mesmo, ou seja, além de ser polo de oito microrregiões que compõem o Compartimento da Borborema, área que abrange 79 municípios e uma população de mais de um milhão de habitantes, entre os municípios do interior do estado da Paraíba o município de Campina Grande é o maior em densidade demográfica e o mais representativo em termos econômicos; já o segundo motivo refere-se ao

fato deste ter elegido prefeito, no último quadriênio, que de certa forma representa “nova força política local”, o que permite indagações próprias desta pesquisa.

Quanto ao recorte temporal, janeiro de 2005 a dezembro de 2008, este coincide com a primeira gestão do referido governo, podendo ser vislumbrado como a possibilidade de uma transição política, de conteúdo no mínimo diferente dos anteriores, em termos de gestão.

A problemática em questão buscou respostas acerca dos impactos dos programas inovadores de cunho democrático e participativo sob o desenvolvimento sustentável municipal. Teoricamente o alcance da sustentabilidade do desenvolvimento está condicionado à expansão da democracia participativa, e, conseqüentemente, da inovação na forma de gerir políticas públicas, portanto, pode-se inferir que as intervenções públicas, em âmbito municipal, têm maior ou menor sintonia com as necessidades coletivas em função do compromisso do gestor com a social democracia (SALISBURY, 1995).

Sendo assim, entendemos como oportuna a presente análise à luz do que preconiza a Constituição Federal de 1988, sobre as políticas públicas municipais e o desenvolvimento local, para que se verifique se no município e período investigados, foram gestadas políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo, se estas impactaram o índice de desenvolvimento sustentável municipal, e, quiçá, puderam contribuir com o aflorar de um novo paradigma de desenvolvimento.

O fato da “Constituição Cidadã” ter ampliado, consideravelmente, o papel dos governos municipais e estimulado a adoção de um modelo de gestão pública que contemple iniciativas democráticas e participativas, pode significar a viabilização do processo de formulação e implementação de programas inovadores, alinhados com as premissas do desenvolvimento sustentável local. Nesse contexto, questiona-se:

**Como a adoção de políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo, por parte do governo municipal, impacta o desenvolvimento sustentável local?**

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 OBJETIVO GERAL**

- Analisar o impacto da implementação de políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo sobre o índice de desenvolvimento sustentável do município de Campina Grande, estado da Paraíba, na gestão 2005-2008.

### **1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Aprimorar o conhecimento na área de gestão de políticas públicas e desenvolvimento sustentável;
- Identificar programas, formulados e implementados no âmbito local, e ativos no período pré-estabelecido para a investigação, que possam ser caracterizados como inovadores democráticos e participativos;
- Mensurar o IDS - Índice de Desenvolvimento Sustentável do município em foco, nos anos de 2005 e 2008;
- Verificar se a implementação de programas inovadores de cunho democrático e participativo impacta o índice de desenvolvimento sustentável municipal.

## **1.3 DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO INTERDISCIPLINAR**

Este trabalho é o resultado de um percurso interdisciplinar que se iniciou, bem antes da construção, propriamente dita, da presente tese. Nessa experiência acadêmica, o primeiro contato com a abordagem interdisciplinar se deu em sala de aula, onde temas complexos eram apresentados através de ampla base teórica, tendo como pano de fundo a questão do destino humano e do futuro da biosfera. Essa dinâmica propiciou academicamente, o diálogo interdisciplinar, impulsionado pela formação heterogênia dos professores e alunos do curso. A participação mais ousada de uns em confronto com outras mais ponderadas resultou em um rico diálogo de saberes.

O contato direto com temas de diferentes áreas do conhecimento e a interação com profissionais de formações distintas, ao mesmo tempo em que desmistificava a independência

dos territórios dos saberes, impunha um grande desafio ao grupo, o de contribuir com a mudança deste tipo de saber cartesiano.

A fase que consistiu em delimitar o tema e o percurso metodológico do trabalho de tese, exigiu habilidade da orientanda para minimizar os resquícios da sua formação disciplinar, o que foi conquistado pelo domínio, por parte do orientador, das perspectivas subjetivas, epistemológicas, metodológicas, instrumental e pragmática, da complexa abordagem interdisciplinar.

É na perspectiva subjetiva, que se encontra o primeiro obstáculo a ser superado. A visão reducionista da realidade, resultante da formação especializada da orientanda, entra em conflito com a necessidade de delimitar um tema que atenda aos preceitos dos problemas globais; no que diz respeito à perspectiva epistemológica, a dificuldade se apresenta quando é preciso delimitar fronteiras entre ciências e, ao mesmo tempo, agregar os conhecimentos próprios a cada uma destas para maior compreensão do objeto de estudo; Já a perspectiva metodológica impõe o desafio de combinar métodos e técnicas capazes de conceber resultados compatíveis com o tipo de abordagem adotada.

Os desafios acima descritos precisam, de fato, estar presentes nesse processo, para que o divergente possa ser entendido como parte do todo, já que a possibilidade da interdisciplinaridade está diretamente ligada à conjugação de diversos olhares, numa compreensão multifacetada de aspectos, um conhecimento que se situa na encruzilhada de vários saberes (FAZENDA, 2001).

Neste estudo, ao se trabalhar o tema gestão de políticas públicas e sustentabilidade, não se pode negar a influência exercida pela Ciência da Administração, área original de formação da pesquisadora, na análise dos fatos e fenômenos estudados, entretanto, todos os cuidados foram tomados, no sentido de evitar que a visão da especialista, impedisse a imersão da pesquisadora nos demais campos do conhecimento, em especial, da filosofia, da sociologia, da ciência política, e da ciência natural, para, assim, alargar habilidades e desenvolver capacidades, imprescindíveis à análise de problemas complexos que transcendem o paradigma de conhecimento especializado.

Em síntese pode-se afirmar que, a multidisciplinaridade, a transversalidade e a abordagem integral permearam a elaboração desta tese, para quiçá, parodiando Edgar Morin, contribuir para o entendimento de que a parte sem o todo não é parte e, vice-versa.

## 1.4 ESTRUTURA DA TESE

A tese ora apresentada estrutura-se da seguinte forma: o presente capítulo expõe os itens que tratam da justificativa, delimitação do tema e situação-problema; objetivo geral e objetivos específicos. Além da descrição dos desafios próprios da construção de um trabalho interdisciplinar.

O capítulo 2 trata da revisão da literatura pertinente ao tema da tese, abordando os seguintes constructos: Democracia Participativa; Desenvolvimento Sustentável; e, Políticas Públicas.

O capítulo 3 apresenta os aspectos metodológicos da investigação, detalhando o contexto, o sujeito, a natureza, a classificação e as etapas da pesquisa.

O capítulo 4 trata da análise dos dados e apresenta o contexto e a caracterização do objeto de pesquisa, os resultados e discussões relativos à identificação das políticas públicas municipais inovadoras de cunho democrático e participativo e a mensuração do IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, para os anos e município em foco.

Por fim, encontra-se a conclusão, onde estão expostos os resultados alcançados, as contribuições e limitações deste estudo, assim como as possibilidades de realização de novos trabalhos, tendo como ponto de partida os resultados ora colocados à disposição da comunidade acadêmica. Seguida da bibliografia e apêndice.

# **Capítulo 2**

## **Revisão da Literatura**

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O capítulo que se inicia tem por foco resgatar, através do mapeamento teórico, a ideia de que o Estado brasileiro tomou para si o papel de protagonista no que diz respeito à elaboração e condução das políticas públicas, reservando um segundo plano para o papel da sociedade, que se entende como primordial. Para tanto empreendeu-se um percurso teórico entre os temas centrais da presente tese que são Democracia Participativa, Desenvolvimento Sustentável, e Políticas Públicas, tendo como pano de fundo os modelos de desenvolvimento que marcaram a história social e econômica do País. O acesso ao referido arcabouço teórico permitiu o aprimoramento da compreensão dos fatos que embasaram e ainda sustentam as tipologias e os conteúdos das políticas públicas predominantes no Brasil.

Em seguida, buscando entender os limites e as possibilidades de trilhar caminhos alternativos para alçar voos com vistas a outro tipo de desenvolvimento, tendo como base a gestão de políticas públicas, adentrou-se na literatura mais recente, que trata dos avanços conquistados pelos governos locais no Brasil, no que tange à gestão de políticas públicas inovadoras, democráticas e participativas a partir da Constituição de 1988.

A compreensão de tais relações permite analisar, na prática, os impactos da formulação e implementação de políticas públicas municipais para o desenvolvimento sustentável local, tendo como ponto de partida a ideologia social-democrata. Na prática, os obstáculos a serem superados são perceptíveis, nos âmbitos institucional, processual, e, material. Neste último, a participação cidadã, aliada direta da ampliação e consolidação da democracia participativa e do controle social, apresenta-se como maior gargalo.

Ao longo de mais de cinco séculos, o Brasil vem sendo construído via inserção dependente e periférica que obedece a uma divisão internacional do trabalho, sob a batuta do capital. Nesse sentido é possível entender os resultados dos processos políticos brasileiros como movimentos econômicos embalados por uma estrutura posta de fora para dentro, mas que exige respostas de dentro para fora. Os impactos das decisões tomadas durante todo esse tempo atingem hoje, através da crise socioambiental, a população mundial, e particularmente, os países em desenvolvimento. Diante desta realidade, é necessário buscar alternativas de desenvolvimento que possam promover o crescimento econômico, sem provocar a exclusão social e o desequilíbrio ambiental. Neste intuito, resgata-se a teoria que trata do desenvolvimento sustentável e dos indicadores de sustentabilidade, a fim de entender-se até que ponto, as sequelas deixadas pelo modelo de desenvolvimento vigente, dificultam o alcance do desenvolvimento sustentável.

A crise atual exige que atores sociais, políticos e institucionais repensem seus comportamentos individuais e coletivos, para que assim, possam encontrar meios de superar os *déficits* sociais e ambientais acumulados ao longo da história do País. Na subseção que se segue trata-se da resistência natural, fruto da forma como foi descoberto e construído o Brasil, a democracia participativa e, por fim, aborda a relação entre os modelos de democracia e o processo de desenvolvimento sustentável.

## 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A centralização decisória, marca da história política e administrativa do Brasil, gerou uma “consciência” coletiva de que poucos são capacitados para decidir o destino de muitos, tal percepção, segundo Miguel (2002) pode ser denominada de “democracia domesticada”, o referido autor ainda destaca o fato de a teoria democrática hegemônica adotar pressupostos do elitismo, e, portanto, neutralizar as ações que reivindicam mais participação cidadã e igualdade política.

Reconhece-se uma democracia robusta pelo alto grau de liberdade e igualdade que os cidadãos desfrutam na sociedade. Neste sentido, o “povo” deixa de ser visto como um objeto da democracia e passa a exercer um papel de agente transformador, fundamental para que as ações do Estado reflitam o interesse público.

De acordo com a literatura convencional, a consolidação da democracia se dá através do processo de institucionalização democrática, ou seja, a partir da criação de uma cultura política democrática. A democracia representativa adota critérios procedimentais minimalistas como: o sufrágio universal para adultos; as eleições livres competitivas e recorrentes; a existência de competição entre mais de um partido e, as fontes alternativas de informação (DIAMOND: MORLINO, 2004). Portanto, pode-se considerar que o modelo de democracia representativa impõe limites ao exercício pleno da cidadania, em um primeiro momento ao restringir a expressão da vontade do cidadão ao “voto”, e, a posteriori, ao condicionar o eleitor a “escolher”, entre uma minoria, um representante legítimo da vontade do povo.

O modelo de democracia representativo clássico, defendido por autores como Dahl (1971), Shumpeter (1961) e Bobbio (2002), advoga a distribuição do poder soberano do povo entre representantes democraticamente eleitos. Neste sentido, pode-se dizer que a qualidade da democracia representativa deve ser mensurada pelo nível que o interesse do eleitorado é refletido nos produtos do sistema político: políticas públicas, decisões orçamentárias e leis.

A liberdade política e a efetiva participação na ação pública, ressaltadas por Habermas (1989), assumem um papel secundário diante do modelo de democracia concorrencial que tem como principal defensor Schumpeter (1984). Sendo assim, o respeito ao indivíduo e o reconhecimento das diferenças entre membros de uma mesma comunidade, defendidos pela democracia deliberativa, são substituídos pelo entendimento de que cabe aos cidadãos comuns formar o governo, mas não governar (Miguel, 2004). Logo, se pode afirmar que o modelo de democracia concorrencial não reflete o lema “governo do povo, pelo povo, para o povo”.

Ao longo dos anos, mesmo em países com tradição política de eleições livres, como Alemanha e Estados Unidos, tem-se observado uma diminuição gradativa da participação popular, esta “apatia” dos cidadãos pode ser reflexo do baixo nível de confiança nas instituições políticas, e suas consequências têm contribuído para o aprofundamento da atual crise política da democracia representativa.

De acordo com Offe (1984), os efeitos da crise da democracia representativa afetam diretamente os partidos políticos, que tendem a apresentar disfunções como:

1. **Desradicalização da ideologia:** que se refere à adequação dos partidos ao mercado político;
2. **Burocratização e centralização:** que diz respeito a um padrão burocrático-profissional que tende a desativar as bases do partido;
3. **Heterogeneidade estrutural, ideológica e cultural:** o que resulta na dissolução do sentido de identidade coletiva dos filiados do partido.

Tais anomalias têm fragmentado e fragilizado as instituições políticas levando-as ao descrédito e agravando os problemas de representatividade. No caso do Brasil, além das pressões externas apoiadas nos pressupostos neoliberais, as instituições políticas são fortemente influenciadas pela herança cultural, autoritária e conservadora, que defende a manutenção da distância entre o cidadão comum e os assuntos políticos.

Os primeiros movimentos para a democratização política do Brasil coincidem com a iniciativa do Banco Mundial de defender a participação social nas instâncias públicas como instrumento-chave para o exercício da democracia local e meio de legitimação das necessidades cotidianas dos cidadãos (SILVA; D’ARC, 1996).

A reestruturação do modelo democrático clássico, em tese, objetiva criar e institucionalizar mecanismos de participação social que estimulem a participação do cidadão comum, sem, contudo, alterar a estrutura representativa. O que fica nítido no Art. 1º da

Constituição de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Neste sentido pode-se afirmar que os mecanismos de participação direta previstos na referida Carta Magna, têm entre outros, o objetivo de legitimar as ações do Estado junto à sociedade, estabelecer meios de viabilizar o contato direto entre sociedade civil e Estado e, conseqüentemente, agregar valor ao modelo de democracia representativa.

Sell (2006) assevera que o quadro de desigualdade econômica e social instalado no Brasil, dificulta a consolidação dos princípios da democracia participativa, ao mesmo tempo, favorece as manobras do poder público para manter o *status quo*. Portanto no que se refere a países emergentes, pode-se afirmar que tão importante quanto garantir constitucionalmente a participação do cidadão no processo político, é propiciar condições para que este possa, de fato, exercer a cidadania plena, condição diretamente dependente da consolidação e do acesso universal aos direitos sociais dos cidadãos, condição *sine qua nom* para a participação e democratização do país.

Corroborando com o exposto, Benevides (1994) alerta para o fato de que a cidadania ativa só se efetiva quando o cidadão compreende que além de exercer direitos e cumprir deveres é titular, ainda que parcialmente, de uma função de poder público. Neste sentido, pode-se afirmar que a “mola” propulsora da cidadania, em países que apresentam grandes obstáculos à participação efetiva dos cidadãos, é o acesso indiscriminado a informações, serviços e equipamentos públicos de qualidade, o que pode levar a massa a analisar criticamente às ações do Estado.

No caso do Brasil, a cultura política adversa a práticas associativas, dificulta a reestruturação da relação Estado-sociedade, e, apesar dos avanços observados, particularmente, nas esferas subnacionais, ainda não se pode afirmar que houve mudança de paradigma. Portanto, considera-se pré-requisito para a consolidação da democracia no país o fortalecimento do tecido associativo e a reversão da vontade política (JACOBI & PINHO, 2006).

A cultura política exerce grande influência no comportamento dos atores, sejam esses sociais ou institucionais, chegando até mesmo a determinar o aprofundamento ou a retração da democracia, entre outros fatores, a cultura política está intrinsecamente relacionada ao sentimento de pertencimento ou não pertencimento à pátria que os atores desenvolvem através de suas vivências. Nesta perspectiva, a participação é entendida como um exercício de

cidadania ativa, ou seja, um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado no qual os papéis se redefinem devido ao empoderamento da base social para o exercício da participação cidadã (TEIXEIRA, 2001).

É consenso entre os autores que estudam o processo de democratização de países como o Brasil, o entendimento de que no continente latino-americano a democracia depara-se com uma nova bifurcação em sua trajetória: a manutenção de padrões tradicionais da democracia representativa ou a ampliação de espaços participativos diretos (MAINWARING; BEJARANO; LEON GÓMEZ, 2006).

Na atual conjuntura social e política brasileira, o princípio da soberania popular exercido através das eleições diretas não se tem mostrado efetivo no que tange à capacidade do sistema político transformar em políticas públicas a vontade do povo, teoricamente expressada nas urnas. Diante desta realidade e dos inúmeros problemas provocados pela mesma, a Constituição de 1988 determina que o Brasil seja um Estado Democrático de Direito e, prevê mecanismos de participação que vão além do voto.

A partir da década de 90, é possível detectar a existência de mecanismos de participação nas três esferas do poder público. Não obstante a existência legal destes mecanismos, a sociedade ainda se mostra tímida e não se tem mobilizado para acompanhar os resultados da inserção desses importantes mecanismos de inclusão social. Neste sentido, pode-se afirmar que a abertura para a inovação institucional, via mecanismos participativos, ao invés de ameaçar o funcionamento da democracia representativa agrega valor à mesma, através dos resultados políticos efetivos que são produzidos a partir da participação da sociedade (AVRITZER, 2002).

Ao compreender-se o exercício da cidadania como base para a consolidação de um sistema democrático é, no mínimo, insuficiente limitar este ao período eleitoral, o cidadão precisa ser estimulado desde a tenra idade para que venha a contribuir com o desenvolvimento do seu país. Diante do ranço herdado pela história política e administrativa do Brasil e, das consequências deste para o cidadão brasileiro, é necessário lutar para que o cidadão redescubra o poder de sua voz, reivindique e faça cumprir os seus direitos, passando a exercer seu verdadeiro e, indispensável, papel social.

O modelo de democracia participativa assegura que além dos instrumentos representativos, o sistema democrático utilize-se de mecanismos de democracia direta no intuito de ampliar a participação cidadã (BARBER, 1984; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978). Sendo assim, o êxito dos processos democráticos participativos depende diretamente da revitalização da cultura cívica, do resgate da identidade coletiva e da

compreensão do verdadeiro sentido da noção de interesse público. Caso não se possa contar com tais atributos, corre-se o risco de defender, através de discursos vazios e retóricos, a manutenção do *status quo*.

A participação em sistemas políticos hierárquicos tende a provocar conflitos de poder entre os que representam a estrutura política e administrativa do país e a sociedade civil organizada. Neste sentido, pode-se observar uma grande variação dos resultados alcançados a partir dos processos participativos. Da mesma forma em que é creditada à ampliação e à consolidação dos mecanismos de participação, fenômenos como o empoderamento social e o aprofundamento democrático, também se verifica, no decorrer desses mesmos instrumentos, manobras de cooptação, por parte do poder público, e predomínio de interesses individuais por parte da sociedade civil (WAMPLER, 2008). Tais distorções, em espaços de práticas participativas, evidenciam a fragilidade da sociedade civil e do poder público, o que pode ser trabalhado a partir de um investimento maciço em disseminação de informações que levem à reflexão crítica e à ampliação da consciência política.

Entretanto, sabe-se que o aprofundamento da democracia e o êxito da gestão pública não dependem, apenas, da institucionalização de mecanismos de democracia direta, mas, e, principalmente, da reativação da esfera pública, *locus* da ação coletiva em prol do interesse público dos cidadãos. Tema a ser explorado na subseção que se segue.

### 2.1.1 CULTURA POLÍTICA E RELAÇÕES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Somente no século XVII, em contraposição ao absolutismo monárquico, a sociedade burguesa estabelece a divisão entre o que é do Estado (público) e o que é da sociedade Civil (privado), passando a assumir o domínio político exclusivo do Estado moderno. Neste cenário, surge o Estado de Direito burguês. De acordo com Habermas (1984), a esfera pública burguesa corresponde ao conjunto de pessoas privadas que reivindicam diante da autoridade estatal as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. Segundo o modelo habermasiano de esfera pública burguesa, as relações entre o sistema político e as demandas da sociedade, deverão ser intermediadas pelo povo, já que, de acordo com o referido modelo, todos podem desenvolver capacidades críticas, formar opinião pública e, assim, intervir na administração do Estado. Entretanto, as barreiras colocadas pela segregação classista acabam por impedir a consolidação da esfera pública acessível a todos.

No século XIX, ocorre, concomitantemente, ao intervencionismo estatal na esfera social a penetração da massa trabalhadora no cenário político. As intervenções do estado, como a aplicação de Direitos Fundamentais e a inclusão dos Direitos Sociais, têm como objetivo maior manter o sistema capitalista e impedir a revolta proletária.

Após a revolução francesa, a opinião pública passa a ser vista como importante influência para as decisões políticas, os estados gerais adotam o princípio de publicidade dos atos administrativos. Não obstante o avanço da publicidade crítica, essencial aos processos democráticos, a penetração dos setores privados no âmbito da imprensa transformou a publicidade em instrumento de persuasão e manipulação das massas em favor dos anseios das elites, dessa forma, paulatinamente, a causa pública foi sendo substituída pela causa privada, dificultando a construção e consolidação de uma esfera pública democrática.

O processo de ascensão da burguesia e de urbanização ocorre concomitantemente e, assim, a cidade passa a ocupar um lugar de destaque na sociedade, tanto do ponto de vista econômico quanto do cultural e político. A análise do papel e da natureza da esfera pública passa por duas correntes teóricas distintas: uma que defende o papel funcional da esfera pública e, portanto, atribui à mesma a capacidade de recriar identidades a partir discussões públicas e racionais que fluem com baixo grau de interferência do Estado e, outra que compreende a esfera pública como o espaço de contestação dos paradoxos da modernidade - emancipação e controle (Gideens, 1991); racionalização e subjetivação (Touraine, 1994); razão universal e individualismo (Harvey, 1993); subjetividade, cidadania/regulação e emancipação (SANTOS, 1995).

Na esfera pública, supera-se a questão da relação conflitiva entre os modelos elitistas de participação republicanos e democráticos, através da argumentação política crítica sobre questões públicas relevantes para a vida em sociedade, o que deve, em tese, promover a opinião pública crítica e contribuir com a melhoria da relação Estado-sociedade a partir do controle público das ações do governo. Neste sentido, Fraser (1993) caracteriza a esfera pública como um mecanismo institucional que busca racionalizar a dominação política do Estado em relação aos cidadãos, tendo como base a discussão racional de assuntos públicos por cidadãos iguais.

No século XX, os princípios liberais que se dispunham a combater os abusos do Estado em países europeus, tornaram-se, nos países latino-americanos, retórica das elites que lideravam a política econômica desenvolvimentista. Oriunda de ideais estatais, a esfera pública, nesses países, apresenta distorções e características típicas da cultura dominante.

Sendo assim, a igualdade dos cidadãos no interior da esfera pública, foi promovida à custa de milhares de excluídos (AVRITZER, 2002).

No caso específico do Brasil, pode-se afirmar que a constituição da esfera pública, a princípio, não significa o amadurecimento da articulação estatal com as demandas da sociedade, devido, principalmente, ao fato desta ter como condutor principal o Estado, o que a impede de apresentar um sentido propriamente cívico e de afirmação civil da cidadania. Além do referido obstáculo, a situação se agrava diante da desigualdade econômica, herdada do período colonial e refletida na miséria e exclusão da maioria do povo brasileiro, entre outras consequências tal situação tem impedido o exercício da cidadania ativa nos espaços públicos.

Holanda (1971) ratifica o entendimento exposto ao declarar que o passado colonial e o tipo de colonização dele decorrente são determinantes da formação social do Brasil moderno. O referido autor compreende que o caráter híbrido do espaço público no Brasil reporta-se à adaptação do país à modernidade desde uma ótica formal, sem, no entanto, abrir mão das práticas tradicionais na vida cotidiana dos indivíduos, o que tem dificultado a consolidação de uma esfera pública contestativa e emancipatória e, ao mesmo tempo em que esvazia as formas de cooperação social e leva à retração da esfera pública.

A liberdade e a pluralidade são condições básicas para que esfera pública, vista como *locus* da política, abra espaço para que as reivindicações dos excluídos da sociedade possam fazer parte da agenda pública oficial. Portanto, é necessário fazer uma articulação legítima dos interesses do Estado e das demandas da sociedade, para transpor os obstáculos próprios à realidade dos países emergentes e, quiçá, tornar a sociedade civil fonte de democratização de poder (VIEIRA, 2005). Neste sentido, a consolidação de um espaço público emancipador nos países de democracia tardia, dentre muitos desafios, exige esforços para reativar atitudes cívicas e formas de cooperação social, cada vez mais escassas diante da mensagem subliminar do sistema capitalista.

Historicamente o Brasil apresenta uma sequência de modelo de gestão pública que reforçam o caráter centralizador, autoritário e excludente do Estado em relação à sociedade civil. As distorções provocadas por essa forma de se fazer política têm estimulado movimentos sociais que reivindicam o direito de participar da ação do Estado. Neste sentido, desde o início da década de 90 a criação e institucionalização de espaços públicos vêm crescendo em ritmo acelerado, principalmente na esfera local, fato que aponta para a democratização da gestão e das apolíticas públicas (FARAH, 2006).

Apesar do reconhecimento do potencial desses espaços públicos enquanto *locus* de aprofundamento democrático, a consolidação dessa nova lógica de tomada de decisão, na

prática, enfrenta obstáculos próprios do contexto político e social brasileiro. Na subseção que se segue, explora-se o tema institucionalização da participação à luz da Constituição Cidadã e da herança política e social do Brasil.

### 2.1.2 ESPAÇO PÚBLICO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA

A lógica privatista das sociedades contemporâneas tem impactado o processo de revitalização da democracia, tendo em vista os constantes estímulos à busca, exclusiva, da satisfação individual e dos interesses particulares. Sendo assim, a revitalização da democracia no Brasil depende diretamente da reestruturação da relação Estado e sociedade, do redesenho das instituições públicas e, da melhoria das condições de vida da maioria da população. Neste sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento, no sentido amplo do termo, encontra respaldo no aprofundamento do processo democrático e vice-versa.

A participação popular ora abordada, diz respeito à interferência da população no processo de produção do Estado. Neste sentido, é importante identificar as situações que podem levar ao distanciamento do cidadão e, conseqüentemente, à retração da esfera pública. De acordo com Neto (1992), são três as situações causadoras desse fenômeno:

1. **Apatia política** – diz respeito à falta de estímulo para o exercício da cidadania. Esta pode se concretizar através do acesso dificultado a informações relativas a direitos e deveres do cidadão; dos obstáculos criados a livre comunicação dos cidadãos com o aparato estatal; da falta de tradição participativa e, do baixo retorno do Estado às demandas populares.
2. **Abulia política** – se refere à queda da participação cidadã por motivos vinculado ao ceticismo quanto ao *feedback* da administração pública a manifestação pública.
3. **Acracia política** – ocorre quando o cidadão é impedido de participar de ações coletivas devido a problemas como: baixo grau de escolarização; formalismo administrativo; inexistência de conhecimentos sobre os direitos e deveres das partes; entre outros distúrbios acarretados pela complexa situação política, econômica e social dos países emergentes.

As situações elencadas acima podem ser facilmente identificadas na sociedade brasileira e, em geral, são justificadas pela história política do país, que deixa uma forte herança cultural do clientelismo, do coronelismo e do patrimonialismo e, ainda, exhibe o

privatismo como traço marcante da estrutura social e da cultura política nacional (BEZZON, 2004).

A Constituição de 1988 preceitua que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e, portanto, confere ao povo a titularidade do poder, que deve ser exercido, pelos representantes eleitos para aquele, por aquele e em seu nome. A referida Carta Magna também garante maior espaço à participação popular ao prever em seu texto os mecanismos de participação direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais mecanismos de participação direta aumentam o grau de responsividade de um governo, pois exigem dos governantes posturas proativas e alinhadas com os anseios sociais. Assim sendo, a voz do povo brasileiro, historicamente abafada, não mais se limita às urnas e encontra eco nos mecanismos de participação direta previstos pela Constituição Cidadã e, nos demais instrumentos de gestão participativa que, paulatinamente, ganham espaço e robustez em solo tupiniquim.

A ausência de *accountability*, a impermeabilidade das instituições políticas entre outras disfunções do modelo de democracia representativa têm provocado a mobilização de grupos sociais que têm atuado de forma a abrir novos canais para a participação cidadã e acompanhado de perto as decisões estatais, exercendo, cada vez mais, o controle social sobre a ação do Estado.

A criação e consolidação de espaços públicos de caráter híbrido têm como objetivo garantir a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e neutralizar as práticas predatórias que durante décadas vêm inviabilizando o acesso aos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição de 1988. O direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados devem ser garantidos via formulação e implementação de políticas públicas de cunho participativo, fato que imprime uma lógica mais democrática ao processo decisório.

Kopittke, Anjos e Oliveira (2009) relacionam direitos sociais a mecanismos de gestão participativa conforme Quadro 01, a seguir:

**QUADRO 01:** Os direitos sociais e seus respectivos mecanismos de gestão participativa

Direitos Sociais	Mecanismo de Gestão Participativa
SUS – Sistema Único de Saúde	Conferências e Conselhos
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS	Primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional
Educação	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselho Nacional de Educação.
Moradia	Conselho Nacional das Cidades
Lazer	Conselho Nacional de Esportes e Conselho Nacional de Política Cultural
Previdência Social	Conselho Nacional de Previdência Social
Proteção à maternidade e à infância	Conselho Nacional da Criança e Adolescente
Assistência aos Desamparados	Conselho Nacional de Assistência Social e Trabalho

FONTE: Adaptado de Kopittke, Anjos e Oliveira (2009, p.12)

Os mecanismos de gestão participativa são canais abertos à participação popular e, portanto, devem contribuir para a efetiva participação do cidadão nas questões públicas e aprofundar a democracia participativa no Brasil. É possível identificar tais mecanismos nas três instâncias do governo, apresentando-se em diferentes níveis de amadurecimento e graus de complexidade. Ao viabilizar a representação de interesses coletivos, os mecanismos de gestão participativa permitem que adentrem ao cenário político e à definição da agenda pública cidadãos que, por muito tempo, foram impedidos de expressar suas reais necessidades (CARNEIRO, 2006).

A situação política e social do Brasil na atualidade é um misto de incertezas e expectativas, em que se vislumbra democratização da decisão política a partir do exercício da participação direta e da disseminação do entendimento de que o exercício da democracia plena só se dá quando o sentimento de pertencimento e o ideal de construir uma sociedade mais justa e igualitária passam a fazer parte do cotidiano do povo.

Apesar dos avanços ocorridos na gestão pública nas últimas décadas, o caminho a ser percorrido em busca de outro tipo de desenvolvimento, ainda é longo e árduo para países que têm como grande impedidor a desigualdade social e econômica e suas mazelas. Neste sentido resgatar a dignidade do cidadão brasileiro é condição *sine qua nom* para que se vislumbre um desenvolvimento em bases sustentáveis. Tema abordado na subseção que se segue.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Historicamente os modelos de desenvolvimento são divididos em correntes teóricas, as principais são: a defendida pelos fundamentalistas, que entendem o desenvolvimento como consequência do crescimento econômico, e a disseminada pelos pós-modernistas, que asseveram que o desenvolvimento como um mito, independente deste focar aspectos puramente econômicos ou incorporar outras dimensões, como é o caso do desenvolvimento sustentável.

As contradições no que diz respeito ao conceito e à prática do desenvolvimento são históricas. Em 1867, no primeiro prefácio de *O Capital*, Marx advertia que o país mais desenvolvido mostra àqueles que o seguem a imagem de seu próprio futuro. Fazendo uma analogia desta assertiva com a realidade dos países periféricos e centrais, da atualidade, pode-se afirmar que a ampla maioria dos países periféricos que vislumbrou o futuro com base no tipo de desenvolvimento adotado pelos países centrais, adquiriu marcas deploráveis, em especial, nas áreas sociais e ambientais, que dificilmente serão apagadas sem que para isso outras feridas sejam abertas. Nesta perspectiva o desenvolvimento pode ser entendido como uma armadilha ideológica, tendo como objetivo manter o *status quo* e, assim, perpetuar as relações assimétricas entre minorias dominadoras e majorias dominadas (SACHS, 2004).

O desenvolvimento sustentável é um dos mais audaciosos ideais surgidos no século passado, seu conceito carrega toda a expressão do desejo latente na coletividade, ou seja, a democracia e a igualdade por tempo indeterminado. No entanto, na prática, esse conceito generoso se torna nebuloso, ao propor conciliar o desenvolvimento com a sustentabilidade, relação que historicamente, mostrou-se como fadada ao insucesso. Nesse sentido, estudiosos do assunto, a exemplo de Rodríguez (1998); Sachs (2004); Ruscheinsky (2004); Leff (2006), entre outros, foram acessados no intuito de aprofundar o entendimento do tema a partir das várias percepções acerca do processo de desenvolvimento que tanto pode ser entendido como uma armadilha ideológica, tendo como objetivo a manutenção do *status quo*, quanto como um conceito historicamente contraditório, considerando que a sustentabilidade adjetivando o substantivo desenvolvimento permite um nível de entendimento ambíguo. Os referidos autores alertam para as dificuldades a serem superadas ao se buscar alcançar o desenvolvimento sustentável em um contexto onde as propostas éticas e econômicas são condizentes com o modelo capitalista de produção. O reconhecimento das limitações dos recursos naturais, ameaça a base do modelo hegemônico de desenvolvimento, pois já é fato

que a manutenção dos padrões atuais de produção-consumo compromete a vida no planeta terra.

A crise socioambiental instalada abre espaço para a busca de alternativas que possam minimizar as mazelas impostas pelo modelo de desenvolvimento vigente, e quiçá alavancarem outro tipo de desenvolvimento que se diferencia do crescimento econômico por ir além da geração de riqueza, proporcionando expansão das potencialidades e levando gradualmente a um estado melhor, maior e mais pleno (RODRIGUÉZ, 1998).

Para melhor explicitar o conceito de desenvolvimento sustentável, é necessário envidar esforços na compreensão dos termos sustentabilidade e meio ambiente, tendo em vista a completude entre os mesmos. Ao pensar em desenvolver, seja qual for o sistema, comprometer-se em torná-lo sustentável é condição *sine qua nom* para o êxito do processo. O termo sustentabilidade tão associado, atualmente, ao desenvolvimento das mais diversas áreas, é oriundo da agricultura e, na década de 80 passou a ser usado pelos ecologistas, nesta perspectiva pode-se afirmar que tornar sustentável é capacitar um sistema ou população para que tenha condições de repor-se em longo prazo (RUSCHEINSKY, 2004). A associação que se faz atualmente entre o termo sustentabilidade e a questão econômico-ambiental, tem o dever maior de alertar para os limites da natureza, diante de propostas como as da valoração ambiental, trazidas pela economia ecológica, que ao invés de apontar possíveis soluções para a crise ambiental distorce suas causas ao defender a atribuição de valores de mercado aos recursos naturais como forma de sanar a crise socioambiental instalada.

Ao analisar o termo sustentabilidade sob o prisma do meio ambiente e da economia, verifica-se que a sustentabilidade ambiental depende, exclusivamente, da relação sociedade-natureza, o que se questiona quanto às propostas de valoração ambiental é até que ponto atribuir valor de mercado aos recursos naturais tornará a relação entre o homem e a natureza mais respeitosa e menos invasiva? A “sustentabilidade” prometida por essa proposta irá beneficiar a quem? Essas são inquietações justificadas por um histórico de modelos de desenvolvimento calcados na questão econômica, que se mostra altamente instável nos aspectos que dizem respeito a garantias de condições dignas de vida para todos, tanto no presente quanto no futuro.

Silva e Mendes (2005) diferenciam os termos sustentabilidade e desenvolvimento, afirmando que a sustentabilidade é o fim almejado, enquanto o desenvolvimento é o caminho a ser seguido para chegar a esse fim. De acordo com os teóricos do desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade além de econômica precisa ser ecológica, social, cultural e,

espacial, mesmo que as situações mostrem-se adversas no decorrer do tempo. Na subseção que se segue aborda-se a sustentabilidade a partir da exploração de suas múltiplas dimensões.

### 2.2.1 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

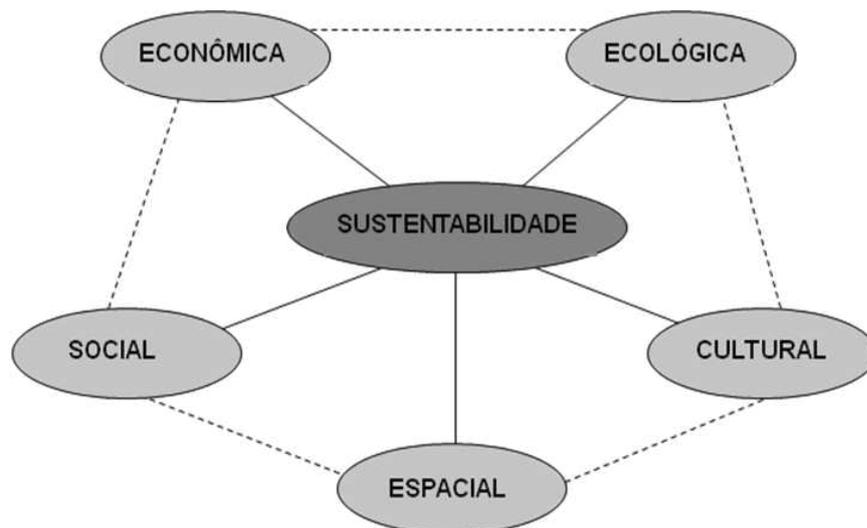
O termo “sustentável” tornou-se um ponto nevrálgico para a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável. Superando a visão das abordagens de desenvolvimento convencionais, que limitavam o monitoramento do desenvolvimento a medidas econômicas, os teóricos que defendem o desenvolvimento sustentável se apoiam na interdisciplinaridade do tema para demonstrar que os objetivos econômicos serão, a partir de então, determinados pela capacidade de suporte dos ecossistemas.

Segundo Rodríguez (2006), existem três níveis de sustentabilidade e cada um mostra um caminho a percorrer dependendo do que se pretende sustentar:

- **Sustentabilidade Fraca** – concepção neoliberal que privilegia o capital físico, podendo substituir o capital natural pelo físico dando ênfase a tornar sustentável o capital;
- **Sustentabilidade Forte** – concepção fundamentalista que acredita que somente a paralisação de qualquer exploração natural propiciará um desenvolvimento;
- **Sustentabilidade Sensata** – aqui se permite a exploração do capital natural, porém conhecendo-se os limites dos recursos, isto é, o natural é a base.

De acordo com o referido autor, o nível de sustentabilidade alcançado por um determinado sistema é uma consequência direta dos comportamentos estimulados pelo modelo de desenvolvimento que este adota.

Sachs (1993) corrobora com o exposto ao afirmar que ao se vislumbrar o desenvolvimento sustentável, é necessário adotar modelos de desenvolvimento que contemplem o caráter multidimensional da sustentabilidade, a figura 01, representa as cinco dimensões da sustentabilidade consideradas pelo referido autor.

**FIGURA 01** – As cinco dimensões da sustentabilidade

Fonte: Sachs (1993)

**Dimensão Econômica** – A sustentabilidade do desenvolvimento será dada pela eficiência do modelo em garantir um crescimento econômico que atenda ao dinamismo do mercado e possibilite a incorporação do maior número de beneficiários aos produtos desse crescimento de forma a reverter às disparidades no padrão de distribuição de renda.

**Dimensão Ecológica** – A utilização de técnicas e processos de produção comprometidos com a preservação e a recuperação da natureza leva ao controle sobre ações do homem, poluentes e devastadoras, em relação ao meio ambiente.

**Dimensão Social** – A equidade entre os cidadãos, principalmente do ponto de vista da satisfação das necessidades básicas, diminuição das disparidades na distribuição das riquezas.

**Dimensão Espacial** – Propõe a redução da concentração nas grandes cidades, através da promoção do manejo sustentável, incentivo à industrialização descentralizada, geração de tecnologias limpas e preservação da biodiversidade.

**Dimensão Cultural** - Reorienta os processos de desenvolvimento, na direção de um modelo ancorado no respeito aos padrões culturais vigentes, nas práticas historicamente produzidas que se constituem parte importante da identidade de um povo e de uma sociedade (SACHS, 1993).

Diante da complexidade que envolve o tema sustentabilidade, pode-se afirmar que a priorização de qualquer uma das dimensões acima elencadas leva a distorções no processo de avaliação devido à interdependência e influência mútua que permeiam a relação entre as dimensões da sustentabilidade.

Autores como Darolt (2000); Costabeber (1989) e Camino e Muller (1993) corroboram com esse entendimento ao analisarem, em seus trabalhos, a sustentabilidade através de múltiplas dimensões. Os mesmos ainda advertem que, o contexto, no qual se desenvolve a investigação, e o objeto de estudo influenciam a decisão de incorporar ou não todas as dimensões da sustentabilidade. Assim sendo, pode-se afirmar que a amplitude do conceito de sustentabilidade lhe concede um caráter variável, ou seja, dependente dos interesses e posicionamentos dos atores sociais e institucionais, e, portanto, sujeito a ambiguidades e dilemas quanto ao seu uso e significado. Corroborando com o exposto e ao mesmo tempo chamando a atenção para a importância da análise multidimensional da sustentabilidade Marzall e Almeida (2008) asseguram que para abordar o tema sustentabilidade, no mínimo, as dimensões econômicas, ambiental e social precisam ser consideradas.

Além de considerar as múltiplas dimensões da sustentabilidade, é fundamental compreender a relação direta entre meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Ao buscar o entendimento do termo meio ambiente passa-se inevitavelmente pelo resgate do seu aspecto sistêmico, o que leva ao reconhecimento de que todos fazem parte da cadeia trófica e, portanto, impactam e são impactados quando desrespeitarem os limites impostos pela própria vida. Neste sentido, o homem deixa de ser visto como um mero consumidor dessa cadeia, já que seu comportamento tem causado danos irreversíveis aos recursos naturais.

Diante da concentração de esforços teóricos e metodológicos no intuito de disseminar a importância do desenvolvimento sustentável, o meio ambiente destaca-se como importante impulsionador da discussão, debate e teorização, tendo em vista os impactos que vem sofrendo no decorrer de décadas de exploração e das consequências drásticas que têm colocado em risco a própria vida humana, impondo uma mudança radical da relação produção-consumo que ao tempo que se moderniza para gerar riqueza tem atraído degradação ambiental, miséria e violência de todos os tipos, principalmente, nos países periféricos.

O direito ao meio ambiente saudável e equilibrado é previsto na Constituição de 1988 como um direito fundamental imanente à vida das presentes e futuras gerações (caput do art. 225), e determinado como princípio geral da ordem econômica brasileira (art. 170, inc. VI, da CF). Com efeito, fazer valer este direito fundamental constitui-se num grande desafio para o

poder público e para sociedade brasileira, principalmente, pela relação predatória, estabelecida historicamente, entre ser humano e natureza. Portanto, qualquer que seja a estratégia adotada no intuito de superar a crise socioambiental deve apoiar-se nos novos valores disseminados pelo conceito de desenvolvimento sustentável. No subtópico que se segue iremos tratar da reunião de esforços que tem culminado na criação de instrumentos que se propõem a mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento.

Os desafios a serem superados pelos que defendem um modelo de desenvolvimento que reconhece a inerente condição de finitude dos recursos naturais e a insustentabilidade da lógica destrutiva da acumulação capitalista são muitos e passam, inevitavelmente, pela mudança de postura dos governos, dos produtores e dos consumidores, a subsessão que se segue aborda essa temática.

### 2.2.2 DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE

A partir do final do século XX, são visíveis as iniciativas de diversos atores públicos e privados, do cenário nacional e internacional, no sentido de disseminar a ideia de sustentabilidade e incorporar seus princípios às práticas políticas, em especial, aos países emergentes. Manter o ritmo de crescimento econômico, respeitando as imposições ecológicas tornou-se o grande obstáculo a ser superado pelos que reconheceram, tardiamente, a condição finita dos recursos naturais. Se por um lado, a consciência da finitude dos recursos naturais introduz como premissa básica a “sustentabilidade” do comportamento econômico e social do homem, por outro, exige que sejam implantadas medidas de controle e de ordenamento deste mesmo comportamento, no intuito de evitar uma crise ecológica e ambiental de dimensões desconhecidas (MILANI, 1999b).

A adoção de medidas mitigadoras, por si só, tem-se mostrado insuficiente para reduzir a magnitude dos impactos negativos sofridos pelo planeta terra. O modelo de desenvolvimento hegemônico, que prioriza os interesses econômicos em detrimento dos direitos sociais e ambientais, dificulta, ainda mais, as tentativas de reverter a crise socioambiental instalada.

A sensação de impotência diante do caos social e ambiental que tem impactado negativamente o planeta, como um todo, desde a segunda metade do século passado, tem mobilizado atores sociais e institucionais que questionam a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico que estimula o consumismo e a exploração dos recursos naturais não renováveis.

Segundo Camargo (2002), desde a década de 1960 movimentos estudantis e *hippies* chamavam a atenção para os riscos provocados por um modelo de desenvolvimento que não considerava os limites dos recursos naturais, na mesma época, intelectuais e especialistas, não ecologistas, preocupados com o destino do planeta terra, passaram a discutir formas conciliares de desenvolvimento com preservação de recursos naturais, essa iniciativa deu origem ao Clube de Roma, entidade que em 1972, publicou um importante documento denominado *The Limits To Growth* - Os Limites para o Crescimento – que provocou um debate mundial a respeito da relação entre sustentabilidade e questões como: crescimento populacional, crescimento industrial, insuficiência da produção de alimentos e, esgotamento dos recursos naturais, para o alcance da sustentabilidade.

No mesmo ano, 1972, em Estocolmo na Suécia ocorre a I Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, esta conta com a participação de 113 países, e apresenta como resultado o documento intitulado Declaração de Estocolmo que versa sobre educação ambiental e estabelece um plano de ação para o meio ambiente. Responsável por importantes recomendações sobre a forma com que os governos deveriam tratar da questão do meio ambiente e do desenvolvimento, entre os ganhos proporcionados pelo referido evento destacasse a criação das avaliações de impacto ambiental, instrumento que tem como objetivo resguardar as reservas naturais de forma global, vale ressaltar que no Brasil este só foi oficializado em 1986, através da resolução CONAMA nº 1.

Em 1974, em Haia na Holanda, ocorre o I Congresso Internacional de Ecologia, neste evento é produzido o relatório que alerta sobre a redução da camada de ozônio e as graves consequências deste processo para a humanidade, nove anos depois, em 1983, cria-se a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD – liderada pela ministra Gro Harlem Brundtland, a referida comissão propõe-se a formular um método interdisciplinar para abordar as preocupações legítimas da humanidade (CMMAD, 1991). Em abril de 1987, esse objetivo concretizou-se a partir do documento denominado *Our Common Future* - Nosso Futuro Comum – que ficou conhecido mundialmente como Relatório de Brundtland que propõe a definição de desenvolvimento sustentável mais aceita e citada até os dias atuais. “A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável, de garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também as suas” (CMMAD, 1991, p. 9).

No ano de 1992, no Rio de Janeiro, Brasil, ocorreu a II Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 – que teve como objetivo maior verificar as principais mudanças ambientais ocorridas desde a Conferência de Estocolmo e debater a possibilidade

de associar países desenvolvidos e emergentes em prol da busca do equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Como produtos da referida conferência têm-se os seguintes documentos: Convenção sobre Mudanças Climáticas; Convenção sobre a Diversidade Biológica; Protocolo de Florestas; Convenção sobre Debate a Desertificação e Agenda 21 Global. É importante salientar que, a Rio 92, reuniu para discutir o tema Meio Ambiente e Desenvolvimento chefes de Estado e de Governo, sociedade civil e organizações não governamentais de centenas de países.

Em 2002 na cidade de Johannesburgo, África do Sul, realizou-se a III Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), para discutir os desafios ambientais do planeta – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDs), ou Rio + 10 - tendo ficado assim conhecido por ter ocorrido após 10 anos da Rio 92, este evento buscou identificar os avanços obtidos desde a Rio 92 e concluiu que pouco havia sido feito e, que a injustiça social só ganhava espaço diante do fenômeno da globalização e suas mazelas sociais e ambientais, reforçadas pela falta de compromisso dos governos, das empresas e da própria sociedade civil organizada. Neste evento, foram produzidos dois documentos oficiais, a Declaração Política e o Plano de Implementação, estes alertaram para a urgência em erradicar a pobreza, equilibrar os padrões de produção e consumo e proteger os recursos naturais (CAMARGO, 2004).

Apesar dos esforços envidados e das conquistas obtidas, em especial no que se refere ao maior nível de conscientização quanto ao tipo de desenvolvimento que se promove e suas consequências, a Rio + 10 reavalia a lacuna existente entre o debate conceitual e a prática do desenvolvimento sustentável, com foco na importância da implementação da Agenda 21 para o desenvolvimento sustentável em escala local, regional, nacional e internacional.

A preservação dos recursos naturais, o respeito à diversidade, a promoção da cidadania ativa, o acesso à educação, à saúde, ao lazer, e às demais formas de desenvolvimento humano consistem nos pilares que embasam a busca incessante por uma sociedade mais justa e independente. Percorrer este “novo caminho” exige disposição para enfrentar forças políticas internacionais, é preciso redefinir estruturas, relações e adotar ações que tenham impacto direto na atividade humana que impacta e até inviabiliza os diversos processos ambientais (SIENA, 2002).

O desenvolvimento sustentável, nesta perspectiva, surge como uma alternativa para atender às demandas reprimidas pelo modelo de desenvolvimento vigente, esse deve se pautar na busca da harmonia entre crescimento econômico, promoção da igualdade social e preservação do meio ambiente, garantindo que as necessidades das atuais gerações sejam

atendidas sem comprometer as condições de vida das gerações futuras. Vale ressaltar, que o paradigma dominante caracteriza forte obstáculo ao alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

As estratégias e ações que levam ao desenvolvimento sustentável devem apresentar características como: (i) a compreensão conjunta de todas as dimensões (econômica, social, política e ambiental) como atributo de uma visão sistêmica e maior possibilidade de sustentabilidade; (ii) visão e capacidade de análise e identificação das prioridades imediatas e futuras; e, (iii) descentralização e participação social (CASAROTTO FILHO e PIRES, 2001). Assim sendo, a base estratégica para o acesso à alternativa vislumbrada no desenvolvimento sustentável passa a ser a democratização das decisões públicas e o controle social do Estado, tendo em vista que os interesses dos cidadãos não se restringem aos aspectos econômicos nem se situam, apenas, no momento presente, o que viabiliza a adoção de outro tipo de desenvolvimento.

A seção a seguir trata do desenvolvimento sustentável no âmbito local, espaço de investigação deste trabalho. Para desenvolvê-lo, aprofundou-se o estudo à luz de autores como Chiasson (2003) e Buarque (2004) que alertam para os limites impostos à obtenção de êxito do desenvolvimento sustentável, oriundos de variáveis exógenas, ao tempo em que asseveram que a ênfase no local agora passa a ser estratégica e, dependem em larga escala da efetivação de parcerias, abertura de canais de participação cidadã e desenvolvimento do senso de co-responsabilidade social.

### **2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL**

A busca constante por superar a crise instalada pela sequência de falhas cometidas ao longo da história pública e administrativa do Brasil, paulatinamente vem trazendo ganhos, principalmente, no que se refere à disseminação da ideia de sustentabilidade e, conseqüentemente, a ampliação do entendimento de que há meios alternativos para o desenvolvimento. Nesse contexto, o espaço local tem sido palco de várias intervenções voltadas à construção da sustentabilidade. Estas se pautam em dois eixos centrais: a incorporação e ampliação da ideia de sustentabilidade, através de suas múltiplas dimensões, e a (re)-emergência da esfera local, em especial dos municípios que assumiram um novo papel a partir da Constituição Federal de 1988. Neste contexto, o espaço local ganha a atenção de estudiosos de diversas áreas, seja pela percepção desses da incapacidade do poder central

solucionar problemas complexos ou em função do entendimento de que o município é um espaço privilegiado à realização da sustentabilidade.

A emergência dos conceitos de “Sociedades Sustentáveis” e “Sustentabilidade Ampliada” levam à inquietação quanto à efetivação da sustentabilidade local diante de dilemas tão complexos quanto os sócioambientais, principalmente, quando estes envolvem uma relação imbricada com o poder da globalização da economia e da mundialização da cultura.

Na prática, as iniciativas em prol do desenvolvimento sustentável local têm atingido seus objetivos, apesar dos limites impostos por um ambiente fortemente influenciado por variáveis exógenas, o que indica que a dinâmica internacional propicia um ambiente mais adequado à formulação de políticas de desenvolvimento local (BUARQUE, 2004).

Os estudos em torno do desenvolvimento sustentável local surgem na década de 80 e nas últimas décadas tem ganhado robustez e galgado espaço em diversas áreas do conhecimento, os anos 90 podem ser considerados como o apogeu da disseminação das ideias e das práticas do desenvolvimento sustentável local, neste período foram agregadas outras variáveis à ideia de sustentabilidade, entre as quais se destacam a democracia participativa, a equidade, a cidadania ativa, a autonomia, a descentralização e o sentimento de pertencimento. Neste contexto, são ampliadas as responsabilidades dos municípios que devem passar a adotar estratégias de gestão capazes de minimizar os impactos negativos do desenvolvimento econômico vigente que já mostrou ser ambientalmente e socialmente insustentável.

A ênfase no local passa a ser estratégica e, portanto, passa a exigir dos atores sociais e institucionais a adoção de posturas pró-ativas, que se traduzam em efetivação de parcerias, abertura de canais de participação cidadã, desenvolvimento do senso de co-responsabilidade entre outras práticas de gestão, que tendem a elevar a possibilidade de êxito e continuidade das ações para o desenvolvimento sustentável local (CHIASSON, 2003). Nessa nova trajetória, a criação e consolidação de instrumentos de gestão pública que favoreçam o engajamento dos atores sociais nas questões que envolvem o encaminhamento de ações ou a formulação de políticas públicas que visem à promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis, se apresentam como fundamentais por imprimir um caráter inovador ao objetivo de alterar a qualidade do desenvolvimento.

Parece contraditório o fato do espaço local, no sentido de lugar, se destacar em um momento da história onde a linha de referência geográfica passa a ser tênue, devido à abertura promovida pelo processo de globalização. Entretanto o contexto local é considerado o melhor ponto de partida para a prática da sustentabilidade devido às características intrínsecas que

conseguem transportar o olhar do desenvolvimento para além das questões econômicas, partindo de aspectos sociais, políticos e éticos, relacionados àquele ambiente em particular, agrega à preocupação econômica o cuidado com o alargamento da democratização das instituições locais, o estímulo a participação popular e a descentralização administrativa e política. Assim, o município tendo em vista o poder político que lhe foi conferido a partir da Carta Magna de 1988, tem-se apresentado como o espaço local onde se dá com mais frequência e êxito intervenções voltadas à sustentabilidade.

Apesar da ampliação do rol dos que defendem as bases do desenvolvimento sustentável local, alguns teóricos indicam a impossibilidade da efetividade do mesmo tendo em vista as forças políticas neoliberais. Os entraves apontados podem ser compreendidos tomando-se como base a dinâmica das inter-relações estabelecidas entre as esferas local e global, que se dá, atualmente, através de um re-arranjo espacial e temporal, onde o tempo e o espaço são revitalizados (GIDDENS, 1991).

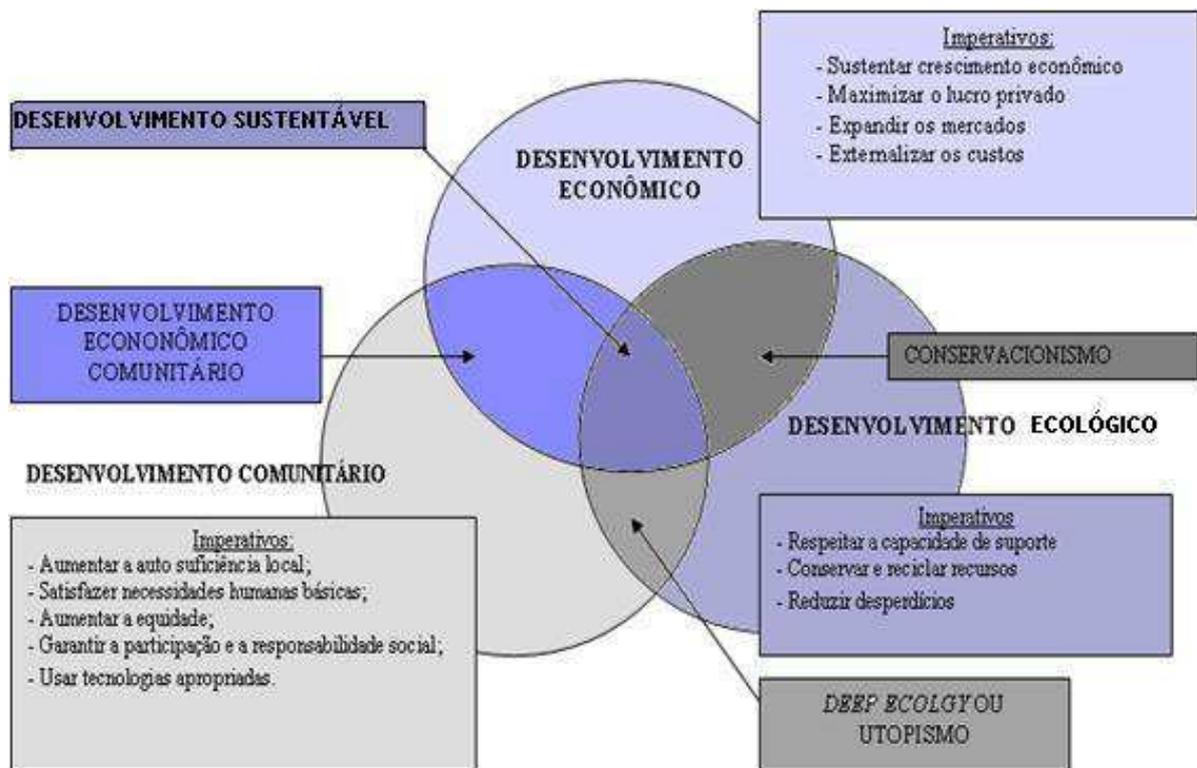
Na literatura pesquisada, é nítida a divisão de percepção quanto ao desenvolvimento sustentável local, há os que entendem o espaço subnacional como o *locus* apropriado para a viabilização de práticas alternativas à sustentabilidade e à criação de um espírito crítico e analítico dos atores sociais e institucionais como também, há os que apesar de não discordarem com o fato de o “local” ser o melhor ambiente para o alcance da sustentabilidade, questionam o tipo de sustentabilidade que se pretende promover, realçando a perspectiva de inserção econômica “positiva” no mundo globalizado. Esta última está alinhada ao pensamento neoliberal e, portanto é acrítica quanto ao paradigma dominante. Atentando aos riscos de visões extremistas, vale ressaltar que para o sucesso das investidas rumo ao desenvolvimento sustentável local torna-se essencial compreender a real filosofia da sustentabilidade, o grau de entendimento dos atores institucionais e sociais no que se refere ao nível de complexidade da interação entre o local e o global.

A intenção primeira do desenvolvimento sustentável local é identificar os elementos capazes de referendar, através dos valores e necessidades da própria localidade, as decisões adequadas às alterações necessárias ao tipo de desenvolvimento que se vivencia. Assim, apesar da inegável influência da teoria neoliberal o que se propõe com a abordagem do desenvolvimento local, é a adoção de estratégias que levem, paulatinamente, a um novo paradigma pautado na inversão da lógica do sistema capitalista que, historicamente, privilegiou a dimensão econômica em detrimento das demais, agora resgatadas pela filosofia da sustentabilidade ampliada.

Ao focar o potencial e as necessidades locais, as políticas públicas estratégicas para este tipo de desenvolvimento devem buscar o equilíbrio, tão difícil de alcançar em nível macro, entre questões sociais, econômicas e ambientais condição *sine qua nom*, para o alcance do desenvolvimento local com bases sustentáveis.

O conceito de local adquire, pois, a conotação de alvo sócioterritorial das ações para o desenvolvimento endógeno e passa, assim, a ser entendido como o âmbito abrangido por um processo de desenvolvimento em curso. Logo, as estratégias adotadas, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável local, vão desde a conscientização dos atores institucionais e sociais até a canalização de esforços para a construção de políticas públicas participativas que contribuam com a formação de outro tipo de desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais e futuras. A Figura 02 ilustra o processo de desenvolvimento sustentável em nível local.

**FIGURA 02:** Desenvolvimento sustentável local



FONTE: ICLEI (1996, p. 2)

A teoria que trata do desenvolvimento sustentável local aponta o município como espaço vital para o êxito do processo de desenvolvimento em bases sustentáveis. O que implica ampliar as oportunidades sociais, viabilizar a economia local e, assegurar a

preservação dos recursos naturais, sem subestimar a relação direta entre o global e o local. O conceito de desenvolvimento sustentável, quando aplicado aos países periféricos, diz respeito muito mais a melhoria da qualidade de vida de sua população, o que implica gerar emprego e renda, viabilizar o acesso irrestrito à educação, à saúde, ao lazer e à moradia de qualidade, ou seja, o direito à cidadania. Portanto, um desenvolvimento sustentável é aquele economicamente sadio, socialmente justo, ambientalmente responsável e politicamente fundamentado na participação da sociedade (BATUSIC, 2006).

O monitoramento do desenvolvimento sustentável local é outro aspecto que não pode ser negligenciado, esse se dá através da utilização de indicadores de sustentabilidade e permite o acesso a informações relativas ao desempenho das múltiplas dimensões da sustentabilidade, o que favorece a inferência planejada por parte dos governos, um maior entendimento e consequente engajamento da sociedade civil. Um dos indicadores mais tradicionais o PIB – Produto Interno Bruto tem a função de apontar as tendências econômicas de uma determinada localidade, os indicadores de sustentabilidade, assim como o PIB, têm o papel de informar e orientar governos e sociedade quanto à direção do desenvolvimento e às ações que precisam ser praticadas para que o objetivo pré-determinado seja alcançado de forma exitosa, o que os diferencia, basicamente, é o fato de o PIB focar apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, enquanto os sistemas de indicadores de sustentabilidade além da dimensão econômica indicam o desempenho das demais dimensões da sustentabilidade.

Neste sentido, vários estudos e pesquisas vêm sendo realizados, em todo o mundo, com o objetivo de desenvolver ferramentas capazes de mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento. Essas são denominadas sistemas de indicadores de sustentabilidade e devem comunicar o progresso em direção a uma meta de forma simples e objetiva, tornando-o mais próximo da realidade, dando ênfase aos fenômenos que tenham ligações entre a ação humana e suas consequências, tendo em vista a multiplicidade de suas dimensões (BELLEN, 2005; KIECKHOFER, 2005). A subseção a seguir trata das principais ferramentas desenvolvidas para atender a tal propósito.

## **2.4 SISTEMAS DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE**

Tão importante quanto mudar o foco da gestão pública, delineando novos caminhos e criando mecanismos de participação cidadã que possam descentralizar as decisões governamentais e, quiçá, levar a formulação de políticas públicas coerentes com os princípios

da sustentabilidade, é identificar instrumentos capazes de monitorar esse processo. As dificuldades relacionadas à avaliação da gestão pública, em geral, e da gestão municipal, particularmente, impedem a melhoria contínua da gestão de políticas públicas, dificultam a otimização dos recursos públicos e alargam o *gap* entre Estado-sociedade, o que torna a busca pelo desenvolvimento sustentável local utópica.

Monitorar o processo de desenvolvimento sustentável é o desafio imposto pelos que buscam avançar em um campo extremamente dinâmico e imbuído de desafios constantes. Nesse contexto, surgem os estudos em torno da criação dos indicadores de sustentabilidade. O termo indicador é originário do latim *indicare* que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar (HAMMOND *et. al.* 1995).

Nas últimas décadas, o desenvolvimento de sistemas de indicadores de sustentabilidade tem avançado tornando-se alvo da atenção de organismos governamentais, não governamentais, institutos de pesquisa e universidades em todo o mundo. As ferramentas desenvolvidas para monitorar o processo de desenvolvimento sustentável contemplam múltiplas dimensões e variáveis, e, portanto, conseguem alcançar parte expressiva dos aspectos que envolvem o tema. Os indicadores de sustentabilidade apontam os significados de um fenômeno, quando nos referimos aos sistemas de indicadores de desenvolvimento sustentável estamos tratando de instrumentos essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável (IBGE, 2004).

A utilização dos sistemas de indicadores de sustentabilidade leva ao conhecimento prévio da direção que está tomando o progresso de uma determinada localidade, sendo assim, torna menos complexa a decisão sobre prosseguir no caminho que assegura a permanência do tipo de desenvolvimento em vigor ou rever o processo e desviar a rota em função dos objetivos do desenvolvimento sustentável. O acesso à informação confiável promovido pelos sistemas de indicadores de sustentabilidade é considerado fundamental para a melhoria do processo de tomada de decisão, seja dos gestores públicos seja da sociedade civil organizada, condição essencial para o alcance do desenvolvimento em bases sustentáveis.

O conceito de desenvolvimento sustentável ainda é considerado por muitos como utópico e até contraditório, tendo em vista o contexto gerado pelo sistema capitalista. Assim sendo, o planejamento de ações que busquem contribuir positivamente para o processo de desenvolvimento sustentável tem-se deparado com barreiras que, sob determinados pontos de vista, são consideradas intransponíveis. Diante do impasse provocado pela referida situação, a utilização de sistemas de indicadores de sustentabilidade torna-se essencial para validar a

continuidade dos planos daqueles que acreditam na proposta do desenvolvimento sustentável, já que, em condições adversas, identificar o tipo de sustentabilidade, fraca, forte ou sensata, que se está promovendo é a única forma de demonstrar a necessidade de se manter ou modificar a realidade detectada (RODRIGUÉZ, 2006).

A apatia dos cidadãos em relação às questões políticas tão evidente e questionada na atualidade, entre outras causas, encontra-se relacionada ao distanciamento histórico entre o Estado e a sociedade civil, já que o primeiro assume a direção e define o destino do segundo que, diante da situação de subordinação, deve adaptar-se sem questionar o tipo de desenvolvimento que se está promovendo em suas localidades. A falta de acesso à informações que eleve o nível de conhecimento do cidadão e, conseqüentemente, possibilite a atuação consciente do mesmo é um fator condicionante do êxito do desenvolvimento sustentável.

A concepção e o uso sistemático de sistemas de indicadores de sustentabilidade emergem nesse contexto, como suporte fundamental, para o alcance de dois objetivos, o primeiro trata do despertar da consciência crítica e analítica do cidadão comum, o que tende a levá-lo a exercer a cidadania ativa, enquanto o segundo preocupa-se com a elevação do nível de empatia dos gestores públicos, o que, na prática, viabiliza uma tomada de decisão mais coerente com as reais necessidades da comunidade, apontada de forma simples, pelas informações obtidas através dos sistemas de indicadores de sustentabilidade (RIBEIRO, 2000).

O uso dos sistemas de indicadores de sustentabilidade possibilita o acesso a medidas que representam o desempenho do país, estado ou município em matéria de sustentabilidade. As informações geradas por esses instrumentos, quando bem gerenciadas, levam a ações governamentais alinhadas às reais necessidades da sociedade e com grande potencial de efetividade. Os indicadores devem ser entendidos como variáveis, ou seja, a representação operacional de um atributo (qualidade, característica, propriedade) de um sistema cujo objetivo principal consiste em agregar e quantificar informações ressaltando sua significância, visando melhorar o processo de comunicação e entendimento dos fenômenos complexos (VAN BELLEN, 2005).

A complexidade inerente ao processo de desenvolvimento sustentável induz a formulação de sistemas de indicadores de sustentabilidade que, *a priori*, são considerados de difícil entendimento e manipulação, no entanto, é possível observar um avanço dos autores no sentido de utilizar estratégias como, por exemplo, a agregação de indicadores de sustentabilidade em índices, o que tem simplificado o manuseio dos sistemas de indicadores

de sustentabilidade e gerado informações claras, levando ao entendimento da complexa interação entre as diferentes dimensões da sustentabilidade (OECD, 2006).

Os autores de sistemas de indicadores de sustentabilidade devem atentar para o caráter dinâmico e complexo da realidade na qual essa ferramenta será aplicada, assim, através de um processo continuado de construção e aprimoramento dos sistemas de indicadores de sustentabilidade pode-se monitorar o processo de desenvolvimento respeitando sua dinâmica e complexidade. É importante considerar que a construção e reconstrução dos sistemas de indicadores de sustentabilidade, terão sempre a marca dos julgamentos de valor tão presentes nos sistemas de avaliação (VAN BELEN, 2005).

O movimento internacional liderado pela CDS (Comissão para o Desenvolvimento Sustentável da ONU) desenvolveu, em 1996, o documento intitulado *Indicators of sustainable development: framework and methodologies*, mais conhecido como “Livro Azul”, com o objetivo de disponibilizar indicadores que pudessem ser testados pelos governos e, a partir do retorno desses, aprimorados. Originalmente esse documento apresentava 137 indicadores, que foram testados por 21 países, inclusive o Brasil, nesse período os países participantes selecionaram os que consideravam mais relevantes para suas realidades, o que resultou em um ajuste do documento que além de reduzir o número de indicadores incluiu outros voltados para problemas emergentes. Em 2000 o referido documento foi reapresentado contendo 57 indicadores, organizados em 15 temas, 38 subtemas e 04 dimensões.

Atualmente existe uma variedade de sistemas de indicadores que se propõe a mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento, na subseção a seguir, apresentam-se os principais sistemas de indicadores de sustentabilidade.

#### 2.4.1 O ECOLOGICAL FOOTPRINT METHOD

O *Ecological Footprint Method*, ou Pegada Ecológica, é descrito por seus formuladores, Wackernagel e Rees (1996), como uma ferramenta que transforma o consumo de matéria-prima e a assimilação de dejetos de um determinado sistema, em área correspondente de terra produtiva ou água, com o objetivo de determinar a capacidade de carga do mesmo. Neste sentido, possibilita o estabelecimento da quantidade de área ecológica produtiva necessária para prover no tempo os recursos necessários às atividades humanas (GUIMARÃES, 1998).

A pegada ecológica atribui ao estilo de vida da humanidade os problemas ambientais e, portanto, estima a capacidade de carga do sistema, considerando as implicações do nível de

consumo da sociedade na exploração dos recursos naturais. O cálculo da pegada ecológica considera cada item de matéria ou energia consumida pela sociedade e a área de terra, em um ou mais ecossistemas, que é demandada para viabilizar o fluxo desses recursos e absorver seus dejetos.

Como vantagens do modelo, Wackernagel e Rees (1996) apontam: (1) possibilita a tomada de decisão pública consistente quanto à sustentabilidade do sistema; (2) desempenha um papel analítico e pedagógico, ao induzir a consciência política a respeito dos problemas ambientais; e, (3) oferece suporte ao processo decisório do consumidor, do empresário e do gestor público. Já as críticas que lhe são direcionadas, referem-se às seguintes limitações: (1) desconsidera a capacidade do homem de aumentar seu espaço na ecoesfera através da utilização de tecnologia; eliminação de espécies concorrentes; importação de recursos escassos, etc.; (2) o sistema é considerado pouco científico, por estudiosos como Chambers et al (2000) e Bellen (2005), já que representa, apenas, um retrato da realidade e, conta com a capacidade limitada da ciência de comprovar as interações entre consumo humano e degradação do meio ambiente; (3) o sistema é estático e, portanto, não permite explorações no tempo (Hardi & Barg, 1997); e, (4) a análise na dimensão individual está limitada a quatro categorias: alimentação, transporte, habitação, bens de consumo e serviços; (5) o valor obtido é uma estimativa por defeito “A incerteza inerente aos cálculos que, baseando-se em inúmeras assunções, podem ser pouco rigorosos ou mesmo enganadores” (Grupo de Estudos Ambientais, 2009, parágrafo 5).

Como os demais sistemas de indicadores de sustentabilidade, o objetivo da Pegada Ecológica é subsidiar a tomada de decisão à luz da conscientização pública quanto aos limites do crescimento com foco na questão ambiental.

#### 2.4.2 O DASHBOARD OF SUSTAINABILITY

O *Dashboard of Sustainability* ou Painel de Sustentabilidade é a apresentação visual de três conjuntos de indicadores de desenvolvimento sustentável. O termo *Dashboard of Sustainability* representa para Hardi (2000) uma metáfora do painel de um automóvel. Seu modelo básico concebe um painel visual com três tipos de mostradores, representando indicadores tipo fluxo, tipo estoque e valores críticos dos aspectos ambiental, econômico e social. O *Dashboard of Sustainability* ou Painel de Sustentabilidade oferece vantagens como o acesso *on-line* e a apresentação visual atraente, que chama a atenção para uma realidade

complexa de forma simples. Vale salientar que a versão atual do referido sistema de indicadores de sustentabilidade, tomando como base a orientação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, incorpora a dimensão institucional, passando a indicar, também, a organização e o envolvimento político da comunidade.

O propósito do modelo é influenciar a tomada de decisão baseada em ferramentas de avaliação para promover ações compatíveis com a proposta do desenvolvimento sustentável. O método permite a atribuição de diferentes pesos para cada um dos indicadores, influenciando a determinação do índice de sustentabilidade global, o que constitui um importante foco de intervenção dos atores envolvidos em um processo de avaliação (SOUSA *et al*, 2006). É importante destacar que o *Dashboard of Sustainability* não foi testado em sistemas subnacionais, o que limita a aplicação desta ferramenta à análise de sistemas locais e regionais.

#### 2.4.3 BAROMETER OF SUSTAINABILITY

O *Barometer of Sustainability* ou Barometro da Sustentabilidade é um sistema de indicadores de sustentabilidade desenvolvido por especialistas ligados aos institutos: IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza) e IDRC (Centro Internacional de Estudos do Desenvolvimento). Corresponde a uma ferramenta metodológica que combina vários indicadores e os resume em índices que são apresentados graficamente para facilitar a compreensão dos avaliadores e do público interessado pelo quadro social e ambiental (PRESCOTT-ALLEN, 1997; 1999).

Como característica marcante do *Barometer of Sustainability* destaca-se sua capacidade de combinar, de maneira coerente, indicadores biofísicos e de saúde social para, assim, gerar índices que, representados graficamente, apontam o estado geral do meio ambiente e da sociedade. Para medir o progresso da sociedade em direção à sustentabilidade, o *Barometer of Sustainability* calcula indicadores como saúde, educação, desemprego, pobreza e rendimentos, enquanto para identificar o índice de bem-estar do ecossistema, o sistema verifica as tendências da função ecológica no tempo, através de indicadores como água, terra, ar, biodiversidade e utilização dos recursos.

Neste sistema, utilizam-se escalas de performances que apresentam um intervalo de um extremo (bom e ótimo) a outro (ruim e péssimo) tornando possível a combinação de

diferentes indicadores e, evitando os riscos de perder a nitidez proporcionada pela unidade comum ou índice, a partir de uma análise descontextualizada.

#### 2.4.4 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – BRASIL

O Brasil tem envidado esforços no sentido de desenvolver sistemas de indicadores de sustentabilidade capazes de apontar caminhos que favoreçam a gestão estratégica dos recursos e o aprimoramento das ações governamentais, para, de fato, contribuir com a construção de um desenvolvimento sintonizado com os anseios do povo e os limites do meio ambiente.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), tomando como referência o trabalho liderado pela CDS, iniciou várias pesquisas na área de indicadores de desenvolvimento sustentável, com o intuito de adaptar os indicadores e a metodologia propostos no Livro Azul à realidade brasileira. Dessa forma, em 2002 publicou o sistema de indicadores denominado IDS – BRASIL que, a princípio, continha 59 indicadores tendo apresentado em sua última versão, em 2008, um total de 60 indicadores, distribuídos em quatro dimensões: Ambiental, Social, Econômica e Institucional (IBGE, 2008).

O IDS – Brasil emergiu da necessidade de monitorar o desenvolvimento através de ferramentas que contemplem as características locais, o aprimoramento da primeira versão do sistema sinaliza a dinâmica do processo e a preocupação dos responsáveis pelo mesmo em manter atualizadas as informações disseminadas a partir da aplicação dos sistemas de indicadores de sustentabilidade. O Quadro 02 abaixo ilustra o IDS-Brasil, através de suas dimensões e dos principais temas relacionados ao desenvolvimento sustentável.

**QUADRO 02:** IDS-Brasil: dimensões e temas

<b>IDS – BRASIL</b>	
<b>DIMENSÕES</b>	<b>TEMAS</b>
<b>AMBIENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atmosfera</li> <li>- Terra</li> <li>- Água doce</li> <li>- Oceanos, mares e áreas costeiras</li> <li>- Biodiversidade</li> <li>- Saneamento</li> </ul>
<b>SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- População</li> <li>- Trabalho e rendimento</li> <li>- Saúde</li> <li>- Educação</li> <li>- Habitação</li> <li>- Segurança</li> </ul>
<b>ECONÔMICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrutura econômica</li> <li>- Padrões de produção e consumo</li> </ul>
<b>INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrutura institucional</li> <li>- Capacidade institucional</li> </ul>

**FONTE:** Elaborado com base em Waquil et al (2006)

De acordo com os temas apresentados no Quadro 02, pode-se considerar que o IDS-Brasil encontra-se alinhado às diretrizes sugerida pela Agenda 21 através das dimensões ambiental, social, econômica e, institucional.

#### 2.4.5 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA TERRITÓRIOS RURAIS

O Índice de Desenvolvimento Sustentável para Territórios Rurais proposto pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tem por objetivo mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento em alguns países da América Latina. Suas dimensões e variáveis foram definidas a partir da orientação de espaços geográficos contidas no documento intitulado Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil (2005). Como os demais sistemas de indicadores apresentados, o Índice de Desenvolvimento Sustentável para Territórios Rurais, propõe-se a monitorar a sustentabilidade do desenvolvimento a partir da coleta e sistematização de indicadores através das dimensões social, demográfica, político-institucional, econômica, ambiental e cultural. Este sistema se diferencia dos demais por possibilitar a caracterização dos espaços geográficos rurais e, assim, propiciar o mapeamento de suas peculiaridades e as comparações entre territórios.

Para tornar mais acessível à informação resultante dos indicadores, estes são convertidos em índices a partir de um tratamento estatístico, que, *a priori*, aponta a situação de cada uma das dimensões da sustentabilidade para depois indicar um único índice, que representa de forma simples a situação em que se encontra o nível de sustentabilidade do desenvolvimento dos territórios investigados. O Quadro 03 ilustra o Índice de Desenvolvimento Sustentável para Territórios Rurais através de suas dimensões e variáveis.

**QUADRO 03:** Dimensões e variáveis do IDSTR

IDSTR	
DIMENSÕES	VARIÁVEIS
<b>SOCIAL</b>	- Índice de desenvolvimento humano (IDH) - Mortalidade infantil até 1 ano de idade - Número de leitos hospitalares - Número de homicídios
<b>DEMOGRÁFICA</b>	- Taxa de urbanização - Densidade demográfica - Razão entre população masculina e população feminina - População com mais de 60 anos.
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>	- Comparecimento nas eleições - Número médio de conselhos municipais - Participação nos conselhos territoriais - Acesso à justiça - Transparências intergovernamentais da união
<b>ECONÔMICA</b>	- Índice de desenvolvimento humano - Índice de Gini - Participação da agricultura no produto interno bruto - Rendimento médio da produção agropecuária - Razão entre estabelecimentos agrícolas familiares e patronais - Exportações
<b>CULTURA</b>	- Bibliotecas - Clubes - Ginásio de esportes - Cinemas - Unidades de ensino superior

FONTE: Adaptado de Waquil *et al* (2006).

A escolha do sistema de indicadores de sustentabilidade deve considerar fatores que permitem retratar a realidade da localidade investigada ao mesmo tempo em que prospecta seu futuro. Livermann (1988) sugere a adoção dos seguintes critérios para seleção da ferramenta mais adequada para o monitoramento da sustentabilidade do desenvolvimento:

- **Disponibilidade e Confiabilidade de Dados:** Consiste em um critério fundamental para o êxito do processo de mensuração da sustentabilidade do desenvolvimento, já que a quantidade e a qualidade dos indicadores a serem utilizados dependerão do acesso que se terá aos mesmos.
- **Valor Científico:** Pressupõe a validade científica e significância, aplicabilidade, sensibilidade para mudança no tempo, reversibilidade e controlabilidade, habilidade preditiva, tendo em vista a dinamicidade de a realidade ser relevante para o desenvolvimento sustentável.
- **Valores Comunicativos:** Corresponde à capacidade de o indicador apresentar seus dados de forma atrativa e facilitada; e

- **Valores Referência:** Pressupõe a coerência com os objetivos do desenvolvimento sustentável do local que se está monitorando.

De acordo com o referido autor tais critérios possibilitam maiores acertos na hora de escolher sistemas de indicadores de sustentabilidade, a seleção criteriosa destes implica ganhos quanto à capacidade de monitorar a realidade investigada, acessar informações úteis à tomada de decisão dos gestores públicos, e impulsionar o movimento rumo ao desenvolvimento sustentável.

#### 2.4.6 IDSM – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL

A maioria dos sistemas de indicadores de sustentabilidade foi elaborada para mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento de países, o que dificulta a aplicação desses em outros espaços geográficos, como Regiões, Estados e Municípios. O desafio imposto aos estudiosos da área de desenvolvimento sustentável é criar e consolidar sistemas de indicadores de sustentabilidade capazes de mensurar a sustentabilidade do desenvolvimento respeitando as características do espaço geográfico no qual se realiza a investigação.

Tendo como parâmetro o IDS Brasil 2004 e o Índice de Desenvolvimento Sustentável para Territórios Rurais propostos por Waquil *et al* (2006), os autores do IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, mostram-se atentos à abordagem sistêmica do desenvolvimento sustentável ao enfocarem, simultaneamente, aspectos sociais, demográficos, econômicos, político-institucionais, ambientais e culturais do município viabilizando a coleta de informações relativas àquela realidade e propiciando o acesso a um conjunto de informações que servirão de subsídio à tomada de decisão dos gestores públicos, em especial, na formulação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável com base no alinhamento destas às necessidades identificadas através da implementação da referida ferramenta.

Além de atentar para a disponibilidade dos dados secundários para todos os municípios, a escolha dos indicadores que compõem o IDSM considerou critérios mundialmente reconhecidos, como: a) ser significativo; b) ser relevante politicamente; c) revelar tradução fiel e sintética do enfoque do estudo; d) permitir repetir as medições no tempo; e) permitir um enfoque integrado; f) ter mensurabilidade; g) ser de fácil interpretação; e h) ter uma metodologia de medida bem determinada e transparente.

A complexidade inerente ao ambiente e os desafios que envolvem a ação em prol do desenvolvimento sustentável, demonstram a importância desse tipo de ferramenta, para o acesso a informações essenciais, tanto para a tomada de decisão quanto para a conscientização da população no que tange aos rumos que estão sendo delineados para a sustentabilidade do desenvolvimento.

O IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal define, tomando como base o IDS Brasil 2004 e o IDSTR, um conjunto de dimensões e variáveis, que possibilita o monitoramento multidimensional da sustentabilidade dos municípios brasileiros. Neste sentido, pode-se afirmar que a aplicação da referida metodologia possibilita a compreensão da realidade municipal, eleva o nível de consciência política, proporciona maior integração entre poder público municipal e sociedade civil propiciando condições fundamentais para o fomento do desenvolvimento local sustentável.

É importante reconhecer que são muitas as barreiras impostas ao avanço do desenvolvimento local sustentável e, que parte dessas é fruto da percepção equivocada, tanto de cidadãos comuns quanto de representantes políticos, quanto à responsabilidade pelo desenvolvimento do município. Assim, num processo típico de acomodação de interesses, o cidadão comum assiste, perplexo, a não efetividade das políticas públicas formuladas pelos seus representantes “legítimos”, enquanto estes últimos, desconectados dos interesses públicos, corroboram com a manutenção da relação distante entre o poder público e a sociedade civil.

A teoria que trata do desenvolvimento sustentável identifica como fator complicador ao processo de desenvolvimento em bases sustentáveis o fato de que sua viabilização depende da mobilização de atores sociais e institucionais que, imbuídos do propósito de reestruturar as bases do modelo de desenvolvimento vigente e reformar a gestão pública, deverão adotar a filosofia da gestão democrática e social, através de medidas pedagógicas que se proponham a resgatar o sentimento de pertencimento e, quiçá contribuir para a melhoria do processo de tomada de decisão através da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A utilização de sistemas de indicadores de sustentabilidade, entre outras vantagens, estimula a participação do cidadão comum no encaminhamento de questões públicas, o que ocorre naturalmente, a partir da ampliação da consciência política promovida pelo acesso a informações antes restritas a uma minoria que alcança o poder. Neste sentido, pode-se afirmar que os sistemas de indicadores de sustentabilidade têm contribuído para a reorientação quanto à tomada de decisão de gestores públicos e quanto à postura do cidadão comum no que diz respeito aos rumos do desenvolvimento.

Identificar o índice de sustentabilidade de um município é oferecer aos gestores públicos e à sociedade um diagnóstico da situação, na medida em que se constatada uma determinada realidade se prospecta o tipo de desenvolvimento que se deseja obter em médio e longo prazo. Portanto, a partir de uma visão holística proporcionada pela análise das múltiplas dimensões da sustentabilidade, o gestor municipal pode reformular seus planos e ações, tendo como foco a importância da relação entre a equidade social, o crescimento econômico e o equilíbrio ambiental para, quiçá, promover, em parceria com a sociedade civil organizada, e em sintonia com as peculiaridades locais, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas alinhadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Na subseção a seguir, tratar-se-á do tema políticas públicas, considerado fator decisivo ao alcance do desenvolvimento sustentável local.

## 2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com a teoria da escolha racional, os tomadores de decisão escolhem, sempre, a melhor alternativa para solução dos problemas. Nessa perspectiva, tanto o acesso a informações de qualidade quanto a competência dos tomadores de decisão para administrá-las, são inquestionáveis. As vertentes teóricas alinhadas aos pressupostos neoclássicos asseveram que a administração pública, representada no processo decisório pelos tomadores de decisão, pode priorizar seus próprios interesses em detrimento dos da sociedade, fato que na prática traduz-se em *deficit* de efetividade das políticas públicas, ou seja, o produto do sistema político não reflete as demandas sociais.

Segundo Souza (2006), a política enquanto área de conhecimento, surge nos Estados Unidos na década de 50 e, duas décadas depois chega a Europa, como uma extensão das teorias explicativas, que exploravam a ação do Estado e sua interferência na dinâmica social. A referida autora ainda destaca a forte influência das ideologias dos fundadores da área na formação do conceito de políticas públicas, como: Simon (1957), que ao abordar a racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), induz o uso do conhecimento racional para minimizar os riscos, próprios, do processo decisório; Lindblom (1958) que ao questionar a ênfase no racionalismo, leva ao reconhecimento da importância da incorporação de variáveis como: relações de poder e integração entre as fases do processo decisório à construção do conceito de políticas públicas; por fim, a autora refere-se a Easton (1965) que deixa sua marca ao chamar a atenção para a relação de interdependência que ocorre entre o sistema político e o ambiente externo.

As questões elaboradas por Laswell (1936) - quem ganha o quê? por que? e que diferença faz? - induzem à reflexão sobre o poder que é destinado ao Estado. Enquanto único produtor de políticas públicas, é o Estado que define quem receberá ou não os valores sociais representados pelas políticas públicas. Neste sentido, Bachrach e Baratz (1962) afirmam que a política pública ocorre quando o Estado, seu produtor por excelência, decide intervir ou não em uma situação que vem trazendo problemas para a sociedade.

Lynn (1980), em sintonia com os autores citados anteriormente, considera a formulação e implementação de políticas públicas uma função primordial do Estado, e, conceitua políticas públicas como as ações do governo que geram efeitos específicos. Acompanhando a mesma linha de raciocínio Peter (1986) assevera que os governos agem diretamente ou delegam suas ações e, através destas influenciam, de forma decisiva, a vida dos cidadãos.

Fazendo um contraponto, Mead (1995) afirma que a política pública é parte integrante de um processo maior, denominado política, e ressalta que as grandes questões públicas servem de base para a análise das ações governamentais. Ressaltando o jogo político, questão maior do campo da política, como fonte de embates em torno de ideias e interesses de atores públicos e privados, o referido autor ainda destaca o fato de que em meio a limites de toda ordem a disputa política é inevitável.

Para Guareschi *et al* (2004), a política pública pode ser entendida como um conjunto de ações coletivas que visa garantir direitos sociais através do compromisso público. Neste sentido, o Estado é reconhecido como representante legal da sociedade e, portanto, suas ações devem refletir o interesse público.

Fernandes (2007) destaca a qualidade do processo político como determinante do desempenho dos governos, ou seja, o sucesso ou fracasso das ações governamentais está diretamente relacionado à forma como os atores sociais e políticos comportam-se nas arenas decisórias, já que a dinâmica política e social reflete o estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade.

A literatura contemporânea identifica alguns enfoques que apontam o caráter transcendente das políticas públicas, e indicam que as mesmas superam a esfera do poder público ao incorporar a sociedade como parte essencial do seu processo (DRAIBE, 2001). Os adeptos desses enfoques tomam como base a teoria pluralista que defende a tese de que as sociedades são compostas por vários grupos de poder, e, portanto, não pode existir monopólio de decisões no âmbito das mesmas, sejam essas administrativas ou políticas. Partindo do

pressuposto de que decisões tomadas por um único grupo dominante, tendem a priorizar os interesses de uma minoria em detrimento dos da maioria.

Corroborando com o exposto, Muller (2003) afirma que a política pública é o resultado de uma construção social, portanto, o conteúdo da mesma dependerá tanto de fatores relevantes para a sociedade quanto dos fatores priorizados pelo sistema político.

Em sentido oposto, as teorias elitista, estruturalista e funcionalista dão suporte a ideia de unificação de poder. A primeira, ao refletir a relação, histórica, mantida entre elites políticas e Estado; a segunda, ao considerar o Estado como um fator de coesão social que fortalece a capacidade de organização dos governantes e mantém desarticulados os governados e a terceira, ao reconhecer a acumulação capitalista como condicionante da ação do Estado. Tais teorias defendem a tese de que a organização da classe política, materializada no conjunto de relações de interesses que leva seus membros a se coligarem em grupos homogêneos e solidários, supera, em termos de poder a classe dos governados, que, segundo essas, apresenta-se, em geral, como numerosa, desarticulada e desorganizada.

Saravia (2006) afirma que a política pública pode ser entendida como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com o objetivo de manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. Nesse sentido, pode-se afirmar que o que irá determinar a existência e intensidade desse processo é o caráter distributivo, redistributivo, ou regulatório da política em questão. O Quadro 04 apresenta os diferentes tipos de políticas e suas características básicas.

#### QUADRO 04: Diferentes tipos de políticas públicas

POLÍTICAS		
DISTRIBUTIVAS	REDISTRIBUTIVAS	REGULATÓRIAS
Apresenta baixa ou nenhuma possibilidade de conflito, essas políticas tendem a ser compreendidas, pela sociedade como um todo, como necessárias e urgentes.	Têm como característica básica a forte possibilidade de conflitos entre os atores envolvidos, já que estes se entendem como “perdedores” ou “ganhadores”.	Nessas políticas, o resultado da ação público-estatal não pode ser percebido antecipadamente, portanto, as normas e procedimentos acordados entre os atores, <i>a priori</i> , não geram conflitos.

FONTE: Adaptado de Rua (1997)

Conforme ilustrado no Quadro 04, as políticas podem ser divididas em distributivas, redistributivas e regulatórias. As políticas distributivas, não geram conflitos, tendo em vista a

percepção, quase generalizada, de que estas só trazem vantagens para a população-alvo. Já as políticas redistributivas são as que provocam maiores conflitos, devido ao fato de promoverem o deslocamento de bens ou valores de um grupo social para outro. Como os interesses dos grupos envolvidos nesse processo são divergentes, dificilmente se chega a um consenso no processo decisório. Por fim, têm-se as políticas regulatórias que, como o próprio nome diz, regulam as dimensões econômica, social e administrativa, seus benefícios ou custos não são conhecidos antecipadamente, portanto, a existência e intensidade dos processos de conflito, consenso ou coalizão irão depender de como se dará a configuração da política específica.

Os conflitos, consensos e coalizões são próprios do processo decisório e ocorrem sempre que algum fator impede o atendimento pleno das demandas dos diversos grupos sociais por parte do Estado, entre estes fatores destacam-se: a escassez ou limitação de recursos; o acesso restrito dos grupos sociais às arenas públicas e os interesses divergentes entre atores públicos e privados.

Diante do exposto, pode-se concluir que a diversidade de conceitos de políticas públicas, deve-se à própria origem e evolução da política e da sociedade frente a dinâmica do ambiente político. No subtópico que se segue tratar-se-á do ciclo de políticas públicas, uma tipologia que aborda a política pública como um ciclo deliberativo, formado por estágios que constituem um processo dinâmico e, portanto, constitui-se num referencial analítico, útil para a análise de programas e políticas sociais.

### 2.5.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os interesses do Estado e as necessidades da sociedade permeiam todas as fases do ciclo de políticas, o que gera um constante processo de negociação e confrontação. Sendo assim, a mobilização de atores públicos e privados para garantir a execução de ações que assegurem o interesse público é fundamental para o êxito do sistema político. Frey (2000) sugere a análise do ciclo político em cinco fases: percepção e definição de problemas; formação da agenda; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e avaliação.

De acordo com o referido autor, na primeira fase do ciclo de políticas públicas, denominada – percepção e definição de problemas –, o que se busca é entender os critérios utilizados pelo poder público para definir, entre os vários temas apresentados, os que são

relevantes e, portanto merecem tratamento político e os que, segundo os critérios estabelecidos, são irrelevantes politicamente. Dye (2008) ressalta que, nessa fase do ciclo de políticas, a adoção de critérios adequados para definir quais os temas que apresentam potencial para compor a agenda política, é mais importante que escolher as soluções para os problemas trazidos pelos mesmos. A utilização de indicadores de desempenho, a realização de eventos simbólicos e, o *feedback* das ações já desenvolvidas pelo governo, são considerados elementos úteis para evidenciar os temas e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade dos mesmos serem tratados politicamente. Além desses elementos, outros fatores assumem importância para a tomada de decisão nessa fase do ciclo de políticas, entre esses destacam-se a vontade política e a mobilização popular.

Na segunda fase do ciclo de políticas públicas – formação da agenda – deverá ser decidido se o tema identificado como potencial na fase anterior fará parte ou não da agenda política. Tendo como base a relação custo-benefício das várias opções de ação, os formuladores de política definem se o tema será incluído na agenda política ou se é mais viável adiar o tratamento do mesmo. Kington (2007) afirma que na fase de formação da agenda cria-se uma lista de temas, considerados merecedores da atenção de atores públicos e privados. Os temas que passam a fazer parte da agenda política, ganham a atenção da sociedade que, passa a exigir do governo a implementação de ações capazes de dirimir os problemas relativos ao tema em destaque. Subirats (2006) destaca três características gerais que podem levar um determinado tema à agenda política: A valoração do impacto geral do tema, a valoração do nível de impacto sobre a realidade social, e a viabilidade de uma solução antecipada ou previsível. Nessa fase do ciclo de políticas, os conflitos são comuns já que a escolha da estratégia de ação a ser utilizada para o tratamento político do tema, em geral, é percebida como favorável a determinados grupos e desfavorável a outros, o que resulta em embate político.

Na terceira fase do ciclo de políticas públicas – elaboração de programas e decisão – o governo deverá converter *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (produtos do sistema político) para estabelecer a governabilidade, para tanto é indispensável que considere a opinião pública e verifique a viabilidade política das alternativas disponíveis. Dye (2008) considera que formular uma política pública é o mesmo que desenvolver alternativas para tratar os problemas relacionados aos temas inseridos na agenda política. É importante ressaltar que, em todas as fases do ciclo de políticas são tomadas decisões, entretanto, é na fase de elaboração de programas e decisão, que ocorre a decisão sobre os recursos e o prazo temporal da ação política. Tais decisões são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, entre

outros atos da administração pública. Nessa fase do ciclo de políticas públicas também são definidos os procedimentos para o processo de tomada de decisão, para tanto as seguintes questões devem ser respondidas: Quem participará do processo? O processo será aberto ou fechado? Haverá consulta ao público-alvo do programa ou a sociedade como um todo? Ao se estabelecer uma determinada forma de decisão esta será a base para todo o processo decisório.

A quarta fase do ciclo de políticas - implementação de políticas - corresponde à execução de atividades que permitem que as ações sejam colocadas em prática para que se alcance metas definidas no processo de formulação de políticas (SILVA; MELO, 2000). Na literatura pertinente, destacam-se dois modelos de implementação de políticas públicas. O primeiro, baseado na visão clássica do ciclo de políticas, desconsidera aspectos relativos aos efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Neste sentido, a implementação é entendida como uma ação governamental, refletida em programas e projetos, implementados de cima para baixo (*top down*). O modelo *top down* reflete a concepção hierárquica da administração pública, a qual apregoa que a decisão deve ser tomada pelo poder público e acatada pelos demais envolvidos. De acordo com o referido modelo para que o processo de implementação seja efetivo é preciso definir claramente os objetivos do programa, viabilizar o acesso aos recursos e controlar os envolvidos na condução das ações de implementação. O que confere à implementação um controle de cima para baixo (*top-down*). Apresentando uma concepção menos ingênua a respeito da implementação de políticas públicas, o modelo de baixo para cima (*bottom up*) assevera que, mesmo quando atendidas as exigências do modelo anterior (*top down*), o processo de implementação não está livre dos riscos de distorção entre o planejado e o executado. O modelo *bottom up* sustenta que os obstáculos comuns à implementação de políticas públicas, estão relacionados a fatores como: capacidade institucional dos agentes implementadores, problemas de natureza política, e boicotes executados por grupos que se sentem prejudicados por aquela forma de implementação. Na perspectiva do modelo *top down*, os objetivos e metas são determinados nas fases anteriores a da implementação de políticas, já para o modelo *bottom up* existe um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de políticas, o que condiciona o momento da implementação a uma simples continuação da formulação.

A quinta e última fase do ciclo de políticas é denominada avaliação, nesta se analisa os efeitos da implementação dos programas junto ao público-alvo e à sociedade. Neste sentido Dye (2008) afirma que é na fase de avaliação que se pode checar se a política tem atendido às metas e objetivos pré-determinados e, a partir desse entendimento, verificar quais têm sido os efeitos da mesma sobre a sociedade. Os *déficits* de implementação são detectados nesta fase,

e, em geral, estão associados às lacunas provocadas por distorções ocorridas entre as fases de formulação e implementação da política. É importante frisar que quando se adota o modelo *top down* os *déficits* de implementação tornam-se iminentes, tendo em vista os *gaps* provocados pela falta de sintonia entre as percepções dos que se situam no topo das instituições públicas e os anseios dos que vivem a realidade local. É, de fato, na fase de avaliação, que são identificados e analisados os *déficits* de impactos ou os efeitos indesejados dos programas e projetos sob o ambiente como um todo. Prittwitz (1994) corrobora com o exposto e afirma que a avaliação é a fase que proporciona a melhoria contínua das políticas públicas, o que o referido autor denomina de “aprendizagem política”.

Tendo em vista os aspectos observados, pode-se afirmar que a avaliação, devido a sua característica de atribuição de valor, pode ser considerada uma fase decisiva para o êxito das demais fases do ciclo de políticas. Vale salientar que, por ser um processo contínuo, na prática a avaliação permeia todas as fases do ciclo de políticas.

O Quadro 05, abaixo, ilustra o ciclo de políticas através de suas fases, atividades e participantes. É importante ressaltar que apesar do ciclo de políticas ser apresentado como uma sequência de fases, na prática, essas se misturam e influenciam-se mutuamente.

**QUADRO 05:** Ciclo de políticas

FASES	ATIVIDADES	PARTICIPANTES
<b>Identificação de problemas</b>	Expressar demandas para a ação governamental. Tornar públicos os problemas sociais.	Mídia de massa. Grupos de interesse. Opinião pública. Grupos de cidadãos.
<b>Formação de agenda</b>	Decidir quais dos problemas entrarão na pauta. Decidir quais dos problemas serão tratados pelo governo.	Elites. Congressos. Mídia de massas
<b>Elaboração de programas</b>	Desenvolver propostas de políticas para resolver os problemas.	Grupo de interesses Presidente Comissões do congresso
<b>Implementação de políticas</b>	Selecionar uma proposta. Organizar departamentos e agências. Fornecer pagamentos e serviços. Pagar impostos.	Presidente Departamentos e Agências do Executivo
<b>Avaliação de políticas</b>	Relatar os resultados dos programas governamentais. Avaliar os impactos das políticas nos grupos alvo e não alvo. Propor as mudanças necessárias.	Departamentos e Agências do Executivo. Mídia de massa. Comissões do congresso.

FONTE: Adaptado de Dye (2008)

É possível observar avanços, no que diz respeito ao interesse dos governos das organizações não governamentais e, das agências nacionais e internacionais em monitorar e

avaliar os impactos dos programas implementados (MENDES; BÓGUS; AKERMAN, 2004). Portanto, é importante enfatizar que, apesar de na prática o processo político se dá de forma mais interativa e complexa, o esquema visual proposto pelo ciclo de políticas é fundamental, principalmente, para o entendimento e análise do complexo processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Na subseção seguinte, explora-se a avaliação de políticas públicas no intuito de aprofundar o conhecimento teórico e, quiçá, contribuir para o entendimento desta como determinante da dinâmica da ação do governo e da sociedade.

### 2.5.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na visão do *polyci cycle*, todas as fases que compõem uma política pública estão sujeitas a apresentar *deficits*, sejam estes de eficiência, eficácia ou efetividade. Portanto, a avaliação de políticas públicas deve perpassar todas as fases que constituem o *policy cycle*.

O *deficit* de eficiência ocorre quando os recursos previstos para a implementação de determinado programa não são condizentes com os alocados para a realização do mesmo. Um programa apresenta problemas de eficácia quando, independente dos recursos disponíveis, não atinge os objetivos e metas pré-estabelecidos para um determinado período de tempo. Por fim, diz-se que um programa não foi efetivo quando os resultados alcançados se diferenciam dos objetivos planejados. A efetividade de uma política pública pode ser averiguada tanto através da avaliação dos resultados desta junto ao seu público-alvo quanto pela avaliação do impacto que aquela intervenção pública provocou no contexto político, econômico e social.

Arretche (1999) diferencia avaliação política da avaliação de uma determinada política pública e da análise de políticas públicas, ao admitir que cada uma dessas aproximações avaliativas presume a utilização de ferramentas de operação específicas e, portanto, levam a conclusões de diferentes natureza. A referida autora ainda elucida que a avaliação de política foca no critério que torna uma política preferível a qualquer outra. Já a avaliação de uma determinada política visa estabelecer uma relação causa e efeito, atribuindo determinado resultado a presença ou ausência de um determinado programa. Enquanto a análise de políticas públicas destina-se a investigar a engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas.

As fases do *polyci cycle*, na prática, são dinâmicas e interdependentes, portanto ao avaliar uma política pública é preciso considerar todas as possibilidades de causas para os

problemas detectados e, principalmente, reconhecer a influência dos fatores externos que podem ser representados de forma simplificada pelas divergências entre os interesses da sociedade, dos formuladores e dos implementadores.

Ham e Hill (1993) afirmam que os estudos de avaliação de políticas podem ser divididos em duas grandes categorias: uma que objetiva entender o processo de elaboração política, representando uma orientação descritiva, e outra que tem por fim apoiar os tomadores de decisão, esta última de caráter mais prescritivo ou propositivo. A avaliação de políticas públicas tem a incumbência de gerar informações que contribuam para a melhoria da tomada de decisão dos governantes e para elevação do nível de consciência política da sociedade. Nesse sentido, essa abordagem avaliativa torna-se determinante para a melhoria do processo político-social e, por conseguinte, impulsiona o desenvolvimento em bases sustentáveis.

Segundo Frey (1997) a ciência política aponta três abordagens para investigação no campo da política pública, a adoção de uma dessas abordagens depende, diretamente, do problema que se pretende equacionar. A primeira foca o sistema político e busca responder ao “questionamento clássico da ciência política” levantado por Sócrates e Platão - o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade? - A segunda acata o “questionamento político”, que diz respeito às forças políticas e sua influência no processo decisório. Enquanto a terceira abordagem averigua os “aspectos materiais” produzidos por um sistema político, e objetiva analisar os impactos destes sob a dinâmica social.

Em situações de alto grau de complexidade, é importante verificar a necessidade de utilizar, concomitantemente, indicadores de natureza quantitativa e qualitativa, tendo em vista o fato de que quando não é possível quantificar determinado fenômeno, qualificá-lo passa a ser o meio de obter informações confiáveis quanto ao mesmo. Em função da abordagem de avaliação adotada, é possível verificar os impactos de uma determinada política através da mensuração dos progressos alcançados pela sociedade em direção à sustentabilidade. Para tanto, é necessário a escolha de um sistema de indicadores que contemple dois aspectos, considerados fundamentais, a abrangência espacial e temporal dos mesmos (MIRANDA, 2003).

A avaliação pode ser classificada segundo vários critérios, quanto ao tipo a avaliação pode ser definida através da variável tempo, ou seja, dependendo do momento em que se realiza. Nessa perspectiva a literatura pertinente cita quatro tipos de avaliação:

- 1) **Avaliação ex-ante:** é a avaliação realizada na fase de elaboração da política cujo objetivo é realizar um diagnóstico do impacto da política pública sobre o seu público-alvo e a sociedade como um todo, para verificar a relevância da ação através da relação custo-benefício, e, assim, determinar sua viabilidade (LUBANBO; ARAÚJO, 2003).
- 2) **Avaliação ex-post ou somativa:** esse tipo de avaliação é realizada após a implementação da política pública e consiste na análise da efetividade da mesma, ou seja, seu objetivo é verificar se os resultados obtidos, a partir da implementação da política pública, são condizentes com os que foram propostos na fase de elaboração da mesma e, ainda, qual a dimensão do impacto social provocada por aquela intervenção pública.
- 3) **Avaliação formativa ou de processo:** é a avaliação realizada simultaneamente à fase de implementação da política pública, visando analisar os procedimentos e métodos adotados para a execução da mesma, no intuito de, se necessário, realizar ajustes no decorrer do processo.
- 4) **Monitoramento:** refere-se ao processo de análise sistemático e periódico que ocorre durante a execução de um programa e permite a obtenção de informações, em tempo hábil, para retroalimentar o ciclo de ajustes. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, portanto, os indicadores exercem um papel fundamental no monitoramento (GARCIA, 2001).

Para que uma política pública obtenha êxito, é condição primordial que atenda às expectativas e necessidades do seu público-alvo e provoque impacto positivo na sociedade como um todo. Portanto, os conceitos de eficiência, pertinência, eficácia e efetividade, podem ser considerados os pilares que dão suporte à avaliação de políticas públicas.

Para Belonni, Magalhães e Souza (2001) avaliar a eficiência de uma política pública é verificar se as necessidades do público-alvo foram atendidas, os recursos alocados foram utilizados de forma a propiciar uma excelente relação custo-benefício; e, se a implementação da política não resultou em sobreposição de esforços.

Para avaliar a pertinência de uma política pública, é necessário identificar o quanto os objetivos daquela ação pública corresponde às necessidades que a originaram, considerando a participação do público alvo, a competência e envolvimento dos implementadores como

decisivas para o êxito do processo. Portanto, avaliar a pertinência de uma política pública é conferir a medida em que a ação pública, pela filosofia e os métodos que adota, é capaz de alcançar os objetivos a que se propôs (LOUÉ; DAUCÉ; LAPLANA, 1998).

Avaliar a eficácia de uma política pública, é o mesmo que utilizar indicadores para mensurar os efeitos daquela intervenção junto a seu público-alvo, ou seja, avaliar a eficácia é compreender as mudanças que uma intervenção exógena provocou em uma dinâmica social endógena. Devido ao fato deste tipo de avaliação ocorrer após a implantação da política em um contexto socioeconômico que influencia e é influenciado por suas ações, é importante que, além de se buscar entender os mecanismos internos que levaram a política a apresentar determinado resultado, se envide esforços para identificar os fatores contextuais que, direta ou indiretamente, exerceram influência sob os resultados apresentados pela mesma.

Com relação à avaliação da efetividade ou do impacto de uma política pública, pode-se afirmar que esta se dá a partir da comparação entre os objetivos propostos, na fase de formulação, e os resultados obtidos, na fase de implementação. Este tipo de avaliação identifica em que medida os objetivos e metas pré-determinados se transformaram em ações efetivas junto ao público-alvo e à sociedade como um todo. A avaliação de impacto corresponde à análise dos efeitos produzidos a partir da intervenção do Estado na sociedade, sejam estes de caráter técnico ou relativo às dimensões econômica, política, ambiental ou social (CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, 1996; GUENÉAU, 2001). A avaliação de impacto produz informações a respeito dos efeitos, desejados e indesejados, da ação do Estado sobre a sociedade, que, quando disseminadas corretamente, levam à ampliação da consciência política, dos gestores públicos e da sociedade civil organizada, e, possibilita a releitura do processo à luz da relação simbiótica existente entre as partes.

Miles e Huberman (2003) referem-se aos efeitos indiretos como secundários, ou seja, aqueles que não foram previstos e que, portanto se distanciam dos objetivos prospectados pelos gestores de políticas públicas. Os autores ainda afirmam que a análise de impacto deve ser ampla de forma a levar em conta seus efeitos sobre o cidadão e os territórios por ele ocupados. Identificar quais fatores dificultam ou facilitam a efetividade da política pública pode levar à adoção de estratégias que contribuam para potencializar os fatores facilitadores e neutralizar ou minimizar a força dos que obstaculizam a efetividade das ações do Estado.

No Brasil, nas últimas décadas, tem-se observado o crescimento dos processos de avaliação de políticas públicas, entre as causas que têm impulsionado a busca pela realização de avaliações no âmbito do governo, destaca-se o processo de descentralização e municipalização da gestão de políticas públicas ocorrido no país a partir da Constituição de

1988. Na sessão seguinte, aborda-se os novos desafios assumidos pelos municípios brasileiros e, conseqüentemente, os limites, de toda ordem, que lhes são impostos para que desempenhem, a contento o papel de protagonista da gestão de políticas públicas tendo como base os preceitos da social-democracia.

## **2.6 GOVERNOS SUBNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em seu artigo 18, a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, reconhece explicitamente o município como parte integrante da entidade da Federação, ao tempo em que garante sua autonomia e independência administrativa, legislativa e financeira em relação a qualquer outra esfera administrativa, no desempenho de suas atribuições exclusivas delimitadas por meio de Lei Orgânica própria, estabelecida em seu artigo 29. Com a criação do Estatuto das Cidades em 2001, legalmente o município ganha em muitos aspectos e passa a dispor de ferramentas de gestão que favorecem a adoção de um novo conceito de função social da propriedade e, conseqüentemente, contribuem para a difícil superação do paradigma patrimonialista tão presente na história política e administrativa do país.

Entre as mudanças necessárias para que os municípios, de fato, assumam novas e maiores responsabilidades, no que tange à gestão de políticas públicas e do desenvolvimento sustentável, destacam-se o tipo de relação, historicamente distante, mantida entre Estado e sociedade civil e a atitude passiva do cidadão para com as ações do governo. Ao adotarem modelos de gestão baseados na social-democracia, os governos tendem a estreitar os laços com a sociedade, recuperar o sentimento de pertencimento do cidadão comum e, quiçá, gerar outro tipo de organização social e política. Neste sentido, entende-se que o processo de democratização do espaço político faz com que a gestão pública possa contribuir de forma decisiva para a sustentabilidade do desenvolvimento local (AVRITZER, 2002).

Ao ser reconhecido como um espaço político e social adequado à expansão da inovação e democratização de políticas públicas, o município assume o desafio de, em conjunto com a sociedade, traçar novas estratégias de ação rumo ao desenvolvimento sustentável. Sendo assim, é fundamental que as mudanças ocorram em duas vias, a social e a institucional, de forma a não deixar à margem do processo de desenvolvimento a sociedade e, assim, viabilizar a gestão de políticas públicas que têm como marca o resgate da cidadania ativa. A literatura que trata da questão reforça o entendimento de que a probabilidade de êxito das políticas públicas é elevada quando as mesmas são projetadas levando em consideração as

necessidades da sociedade civil e os interesses do Estado, o que em nível local, se dá mais facilmente, tendo em vista a maior aproximação dos atores sociais e políticos (TENÓRIO, 2007).

Na realidade atual dos municípios brasileiros, os obstáculos à participação popular na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, ainda são muitos, entre esses destacam-se a cultura política de centralização de decisões e de recursos; a atuação de cunho estritamente setorial; a penetração de interesses privados na esfera pública e a ausência de controle público por parte da sociedade civil organizada de caráter popular. Nesse sentido é importante avaliar os limites e as oportunidades para a democratização e inovação das políticas públicas municipais, tomando como base para a análise: a tipologia e o conteúdo das políticas públicas; o formato e as características institucionais; os processos políticos de formulação e de gestão e os atores envolvidos nesses processos.

Ao estabelecer uma relação entre gestão democrática, inovação em políticas públicas e desenvolvimento sustentável, em âmbito local, desencadeia-se o processo sócio-político necessário para garantir a construção de um tipo de desenvolvimento comprometido com a justiça social, caso contrário não se pode relacionar democratização das políticas públicas e melhoria do desenvolvimento (GRAZIA *et al*, 2001).

Chama-se de inovação de políticas públicas a ação que tem por objetivo tratar de problemas públicos da forma diferente da tradicional. Farah (2006b) destaca que a inovação é uma resposta que se dá a um determinado problema em seu contexto e, que, pode ser uma alternativa de solução de problemas similares em outros contextos, tendo em vista seu caráter processual. A subseção que se segue trata dos fatores impulsionadores, facilitadores e, dificultadores do processo de inovação em âmbito local.

### 2.6.1 INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

O planejamento e a formulação de políticas públicas baseados em novas premissas e princípios norteadores precedem a construção de soluções diferentes para problemas tradicionais. Neste sentido, Rua (1997) assevera que a ampliação do repertório das políticas públicas municipais e a renovação de seus conteúdos substantivos se dão tanto pela incorporação de novos temas e problemas, quanto pela recorrência e não equacionamento de velhas questões.

As mudanças impostas, a partir da Constituição de 1988, levaram os municípios a assumirem responsabilidades antes restritas às demais esferas do poder público. Todavia, a maior dessas é a de formular e implementar políticas públicas capazes de contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, o que esbarra na frágil realidade econômica e administrativa dos municípios brasileiros. Neste sentido, a participação social e o estabelecimento de parcerias com as esferas estadual e federal têm-se tornado condição *sine qua nom* para a efetividade da ação política nos municípios brasileiros. É importante destacar que o padrão cultural local determina os diferentes níveis da participação social e de avanços obtidos na condução de políticas públicas entre os municípios do Sul e Nordeste do país (FUKS e PERISSINOTTO, 2006).

Na prática, os municípios brasileiros têm experienciado junto à comunidade formas inovadoras de gestão de políticas públicas, o que tem favorecido à criação e consolidação de espaços institucionais de participação e fomentado a reestruturação da forma tradicional de se pensar política. Neste sentido, Spink (2000) identifica as percepções dos que submeteram suas práticas ao Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas - SP, quanto ao significado do termo inovação e a partir daí, define uma lista denominada de “temas de inovação”:

- Busca de soluções para problemas existentes.
- Mudança no enfoque de como pensar a ação.
- Inclusão ativa e coletiva.
- Articulação com outros arranjos institucionais.
- Extensão e Humanização dos serviços.
- Transferência de Tecnologia.
- Pioneirismo.
- Respostas Múltiplas ou Multitemáticas.

De acordo com Spink (2000), os “temas de inovação” retratam o formato flexível e aberto do processo de inovação que caracteriza a gestão de políticas públicas nos municípios brasileiros. Enquanto algumas práticas são reconhecidas como inovadoras pelo seu pioneirismo, outras se destacam por possibilitar a difusão da inovação. Sendo assim, e, considerando o contexto político-institucional dos municípios brasileiros pode-se afirmar que a inovação no campo da gestão pública assume um caráter de ruptura ou mudança efetiva com os padrões vigentes.

Farah (2000), também tomando como base o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, afirma que o processo de inovação nas políticas públicas locais, ocorre com base em dois eixos de articulação, o primeiro denominado de “conteúdo das políticas públicas” comporta temas como: novos atores e novos arranjos institucionais; parceria para a provisão de serviços públicos; abordagem integral, articulação intersetorial, e colaboração intergovernamental horizontal. Enquanto o segundo eixo, denominado “processos políticos administrativos”, refere-se à democratização e modernização da gestão e compreende temas como: descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase na participação do servidor público; descentralização das estruturas de decisão como forma de aproximar o cidadão e o governo; formação e qualificação dos servidores; sistemas de apoio à decisão; simplificação e racionalização dos procedimentos; introdução de sistemas de avaliação de desempenho; racionalização de gastos e incremento da receita municipal. Nesta perspectiva, reestruturar as relações políticas e institucionais e redesenhar as plataformas de governo traduzem-se em oferecer condições básicas à concepção de políticas públicas alinhadas às premissas e princípios norteadores do desenvolvimento sustentável.

Nogueira *et al* (1992) compreendem que a inovação é o expoente maior das experiências de gestão municipal democrática, estes autores a partir da análise de experiências práticas, elencaram oito características que podem levar à identificação de experiências inovadoras na gestão pública:

1. Inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos;
2. Participação popular;
3. Valorização das características culturais e da tecnologia popular tradicional, regionais;
4. Melhor utilização dos recursos públicos, a partir da transparência administrativa e do acesso dos cidadãos à informação;
5. Preocupação com a preservação do meio-ambiente e com o equilíbrio ecológico;
6. Democratização das relações no seio do aparato administrativo;
7. Apresentação de potencial pedagógico, educativo e organizativo;
8. Contribuição para a melhoria dos serviços públicos e da qualidade de vida.

As políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo devem apresentar tais características para comprovarem o processo de mudança, que, em variados

níveis, tem ocorrido no seio da sociedade civil e, influenciado os padrões históricos de se fazer política pública. Cientes de que o conhecimento precede a ação, os que defendem uma nova forma de fazer política, lideram um processo educativo que irá permitir que o cidadão desenvolva uma visão crítica e analítica sobre questões de ordem social, econômica, cultural, espacial e ecológica, o que viabilizará a construção de uma sociedade mais justa e um futuro melhor para todos.

Ferlie *et al* (1999) denominam de mudanças evolucionária e revolucionária as transformações ocorridas nas últimas décadas no setor público brasileiro, diferenciando uma da outra ao definirem a mudança evolucionária como a que produz efeitos sobre um determinado grupo ou local, e mudança revolucionária como a que tem como base trocas acentuadas de mecanismos de estratégia, poder, estrutura e controle. Sendo assim, em momentos de transição como o que passa a gestão pública no Brasil, os efeitos produzidos pelas políticas públicas aproximam-se mais das características apresentadas pelas mudanças evolucionárias do que das que caracterizam a mudança revolucionária, tendo em vista que esta última exige reestruturação profunda das estruturas de poder. Entretanto, apesar dos esforços envidados, as mudanças ocorridas ainda são consideradas superficiais, é preciso inverter a lógica predominante fazendo com que o movimento se dê da periferia para o centro sem, contudo, desconsiderar a importância da mudança de percepção e atitude dos gestores públicos para que se possa vislumbrar uma transformação radical na gestão de políticas públicas (GREENWOOD e HININGS, 1993).

As inovações no campo da gestão pública local só serão sentidas pelos cidadãos quando contribuírem de fato para a melhoria das condições sociais, econômicas, ambientais, culturais e espaciais, ou seja, quando houver preocupação e ação conjunta, Estado-sociedade, para solucionar problemas recorrentes e novos. Essa é a proposta da agenda de reformas políticas e da gestão pública, que ao ser implementada deve impulsionar tanto o surgimento de novas instituições e novas práticas de gestão pública quanto o aprofundamento da participação social para, quiçá, promover um desenvolvimento em bases sustentáveis.

Andrade (2001) sugere uma análise conceitual do processo de inovação nas organizações públicas, a partir de quatro dimensões. O Quadro 06 ilustra tal perspectiva:

**QUADRO 06:** Dimensões do processo de inovação no setor público

DIMENSÃO DA INOVAÇÃO	PROCESSO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO
Ligação entre demanda externa e eficiência interna	Mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania
Lidar com a complexidade e transpor rotinas	Integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais.
Balancear controle e criatividade	Novas formas de planejamento e participação de novos atores
Balancear resultados e legitimar a inovação	Foco na inclusão social e no exercício da cidadania

**FONTE:** Andrade (2001, p. 6)

A inovação na gestão pública não se dá de forma unilateral, portanto, impacta e é impactada pelas transformações ocorridas no campo social, principalmente, no que se refere ao aprofundamento da democracia, o resgate da cidadania ativa e, a institucionalização de canais de participação que refletem a intenção de integrar novos atores ao processo decisório. É importante salientar que os elementos de inovação podem ser mais ou menos influentes diante do contexto no qual estão inseridos. A importância de uma política pública inovadora se dá pelos atributos que a mesma carrega e, conseqüentemente, pela contribuição que esta dará ao processo de transformação da sociedade. Andrade (2001) propõe uma lista de atributos que viabiliza a avaliação do gestor público quanto à qualidade de programas inovadores:

- Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores;
- Melhoria da qualidade de vida do público-alvo;
- Autossustentabilidade;
- Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira;
- Credibilidade pública;
- *Accountability*;
- Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidade;
- Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
- Articulação com diferentes setores sociais;
- Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais;
- Articulação entre governos do mesmo nível;
- Articulação entre governos de diferentes níveis;
- Transferibilidade;

- Ampliação do número de beneficiários;
- Permeabilidade ao público-alvo;
- Simplificação da vida dos cidadãos;
- Inclusão de minorias sociais;
- Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
- Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos;
- Enfoque sistêmico.

Os atributos, acima relacionados, facilitam a identificação de programas inovadores no campo da gestão pública, quanto maior o número de atributos detectados, maior a contribuição que os programas podem dar para a expansão do processo social e democrático.

Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999) tomando como base o banco de dados construído a partir dos estudos desenvolvidos no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, propuseram uma sistematização de variáveis denominada Eixos e Elementos de Inovação em Políticas em Políticas Públicas Urbanas, a mesma se propõe a identificar elementos de inovação e democracia participativa em políticas públicas a partir dos seguintes elementos de inovação:

- 1) Novos temas e Conteúdos Substantivos** – O alargamento da agenda local exige nova postura dos governos locais, que devem ir além da execução dos programas, projetos e ações formulados em nível federal e assumirem o desafio de produzir políticas públicas afinadas com a perspectiva de reforma urbana e do direito à cidade, o que implica uma nova geração de políticas públicas.
- 2) Novos Princípios Orientadores dos Desenhos das Políticas** – Corresponde à nova concepção na formulação de políticas públicas, tendo como base os conceitos de autossustentabilidade e desenvolvimento sustentável, envolvendo, portanto, as múltiplas dimensões da sustentabilidade.
- 3) Inclusão de Novos Segmentos Sociais** – Este elemento remete tanto à perspectiva de seletividade e focalização estrita àqueles grupos mais vulneráveis, quanto a uma perspectiva de universalização.
- 4) Abordagem integral** – Pressupõe intervenções em múltiplas dimensões, traduzidas por linhas programáticas diferenciadas, pode exigir a articulação entre diferentes setores do órgão público municipal e levar à efetivação de parcerias, privilegiando a participação da comunidade.

- 5) **Intersetorialidade e Transversalidade** – Diz respeito à articulação entre as diferentes áreas e a incorporação desse elemento na formulação de políticas públicas municipais, aumenta a probabilidade de superação da tradicional lógica segmentada, especializada e fragmentada da ação governamental e, conseqüentemente, gera maior efetividade nas intervenções.
- 6) **Articulação e Cooperação com Atores Intergovernamentais** – Consiste em articulação intergovernamental devido à coincidência de agendas e à existência de objetivos compartilhados e de meios que permitam construir espaços de negociação.
- 7) **Incorporação de Novas Tecnologias** – Confere maior acesso a informações de caráter público via tecnologia da informação, amplia as possibilidades de democracia em níveis locais, em especial no que diz respeito à transparência, controle público e acesso facilitado aos serviços.
- 8) **Avaliação e Monitoramento** - Refere-se à criação ou utilização de técnicas de monitoramento e avaliação, ou de indicadores que viabilizem o acompanhamento sistemático das políticas e programas locais.
- 9) **Democratização da gestão e controle público** – Consiste na utilização de mecanismos que viabilizem o acesso da população à informação relativa aos recursos e às intervenções governamentais. Entre esses mecanismos podem-se destacar os *sites* municipais, que possibilitam a publicização das ações governamentais.
- 10) **Parcerias e outras formas de Cooperação** – Corresponde à formação de alianças, apoios e outros meios de cooperação que ajudam a construir um espaço público mais substantivo. Os ganhos são associados geralmente à maior eficiência e extensão dos recursos, flexibilização dos arranjos e autossustentabilidade das políticas públicas.
- 11) **Participação Cidadã** – Diz respeito à viabilização da participação cidadã através da criação e implementação de instâncias e mecanismos heterogêneos de amplo e diferentes alcances e amplitudes que possibilitem a expressão direta da vontade do povo.

Para identificar elementos de inovação e democracia participativa, nas políticas públicas implementadas no município de Campina Grande, PB, na gestão 2005 - 2008, neste trabalho de tese utilizou-se a sistematização de variáveis, proposta por Farah (1997; 2002); Spink e Farah (1999) a partir dos estudos desenvolvidos pelos referidos autores no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas. A escolha da referida sistematização de variáveis levou em consideração, além do fato desta ter como base o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, o número expressivo de variáveis que a compõe, e a sua aplicação em outros estudos científicos.

A utilização neste estudo da referida sistematização de variáveis viabilizou a identificação de elementos de inovação e democracia participativa nas políticas públicas locais. De posse dessa informação, o passo seguinte foi aplicar a metodologia denominada IDSM, proposta por Martins e Candido (2008) para mensurar o índice de sustentabilidade do referido município, nos anos mencionados, as informações obtidas, a partir da aplicação das referidas metodologias, permitiram analisar se as políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo impactaram o índice de sustentabilidade municipal.

O capítulo a seguir detalha o percurso metodológico utilizado para a realização da pesquisa que resultou nesta tese.

# **Capítulo 3**

## **Procedimientos Metodológicos**

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 CAMPO DE PESQUISA

A Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB e, mais precisamente, as Secretarias de Assistência Social (SEMAS), Planejamento (SEPLAN), e Saúde compuseram o campo de pesquisa desta tese.

##### 3.1.1 NATUREZA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto aos objetivos, esta investigação se classifica como exploratória, por proporcionar contato direto com o problema, via mapeamento documental, resgate teórico, e acesso a depoimentos de pessoas que vivenciam a realidade pesquisada; e, descritiva, pois registra, analisa e estabelece relações entre variáveis, sem manipulá-las (GIL, 1994; VERGARA, 2005).

No que diz respeito ao delineamento, esta pesquisa adotou os seguintes procedimentos técnicos: a) revisão bibliográfica, ao mapear e explorar a literatura disponível sobre o tema; b) investigação documental, ao buscar materiais que ainda não tinham sido submetidos à análise. c) pesquisa de campo, ao realizar uma investigação empírica com atores institucionais ligados aos programas investigados, com utilização de entrevistas semi-estruturadas.

Quanto à natureza, a pesquisa se classifica como quanti-quali, de forma a compreender melhor a relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito e, conseqüentemente, interpretar melhor os fatos. Neste sentido, Terence e Escrivão Filho (2006), afirmam que as pesquisas quantitativas têm como característica, obedecer ao paradigma clássico, enquanto as pesquisas qualitativas seguem o paradigma chamado alternativo. Portanto, nesta pesquisa assumiu-se uma postura realista ao se fazer uso de multimétodos no intuito de levar um olhar tanto qualitativo quanto quantitativo àquilo que se propôs a investigar.

No que tange à coleta de dados, nesta pesquisa adotaram-se as técnicas denominadas entrevista e documentação indireta. A escolha da técnica de entrevista deu-se pela necessidade de coletar dados não encontrados em registros e fontes documentais (CERVO; BERVIAN, 1996). Já o procedimento de coleta de dados denominado documentação indireta, deu-se através da leitura e análise de materiais produzidos por terceiros (MARCONI; LAKATOS, 2008).

Para a análise dos dados desta pesquisa, adotou-se a técnica de análise de dados qualitativa denominada análise de conteúdo, com o objetivo de identificar o que vem sendo dito acerca de um determinado tema (VERGARA, 2005).

No intuito de ultrapassar os limites da dicotomia objetividade-subjetividade, neste trabalho adotou-se o paradigma interpretacionista no modelo clássico de Burrell e Morgan (1979) que sugere que a compreensão do fenômeno investigado se dá a partir da interpretação dos significados atribuídos pelos agentes envolvidos (MORGAN E SMIRCICH, 1980).

O método fenomenológico indica que a experiência dos sujeitos da pesquisa devem se configurar como fonte principal do processo investigativo. A vivência transmitida pela fala dos participantes da pesquisa deve ser fonte primária de dados (REMENYL et al., 1998) utilizando mais a lingüística do que a análise estatística (CRESWELL, 1998).

Na seção a seguir, detalham-se as etapas cumpridas, no decorrer do processo de pesquisa, para a obtenção, tratamento e análise dos dados referentes à presença de elementos de inovação e democracia participativa nas políticas públicas municipais e, ao índice de sustentabilidade do desenvolvimento do município em questão.

## **3.2 ETAPAS DA PESQUISA**

A pesquisa, base desta tese, foi desenvolvida em duas etapas. Na primeira buscou-se identificar as políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo implementadas no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008, enquanto na segunda etapa, voltou-se para mensurar o índice de sustentabilidade do referido município.

Para melhor compreensão das duas etapas que compõem a pesquisa, base desta tese, em um primeiro momento expõem-se os procedimentos adotados para a identificação de elementos de inovação e democracia participativa nas políticas públicas implementadas no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008. Depois de exaurida a referida etapa, segue-se na descrição do percurso metodológico utilizado para mensurar o índice de desenvolvimento sustentável do referido município no período investigado.

### **3.2.1 PRIMEIRA ETAPA: IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS, DEMOCRÁTICAS E PARTICIPATIVAS**

Este estágio da pesquisa trata da inovação e democratização na gestão de políticas públicas municipais, portanto, para a realização do mesmo, adotou-se a sistematização de

variáveis denominada Eixos e Elementos de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, proposta por Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999).

A seguir, encontra-se descrita a sistematização de variáveis denominada Eixos e Elemento de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, utilizada para a realização desta etapa da pesquisa:

- **Eixos e elementos de inovação 1: Tipologia e conteúdos substantivos das políticas e de seus instrumentos**
  - **Variável 1.1 – Novos temas e conteúdos substantivos** – Diz respeito às características intrínsecas da política pública e, conseqüentemente, da sua capacidade de inovar na solução dos desafios impostos aos municípios, a partir da Constituição Federal de 1988. A capacidade dos governos locais de gerir políticas públicas afinadas com as perspectivas de reforma urbana e do direito à cidade, vincula-se ao combate ao processo especulativo e à exclusão sócioespacial.
  - **Variável 1.2 – Novos princípios orientadores do desenho das políticas** – Corresponde à utilização de instrumentos de gestão capazes de viabilizar a produção de políticas públicas em bases sustentáveis. Estes devem possibilitar a redefinição das características institucionais e dos desenhos das políticas públicas a partir do reconhecimento da sociedade como principal promotora de mudanças.
  - **Variável 1.3 – Inclusão de novos segmentos sociais** – Esta variável refere-se ao processo de inclusão, seja na forma que privilegia grupos mais vulneráveis, e, portanto, produz políticas públicas para equacionar problemas mais imediatos ou, na que viabiliza o acesso aos serviços e equipamentos públicos a todo e qualquer cidadão, adotando a perspectiva de universalização.
- **Eixo e elementos de inovação 2: Características institucionais inovadoras no desenho das políticas e programas**
  - **Variável 2.1 – Abordagem integral** – Esta variável refere-se à intervenção pública de caráter multidimensional que parte da adoção de princípios e metodologias diferenciados para solucionar diferentes problemas da sociedade.

- **Variável 2.2 – Intersetorialidade e transversalidade** – Refere-se ao processo de articulação de saberes e experiências na produção de políticas públicas que visem dar respostas integradas a problemas sociais complexos.
  - **Variável 2.3 – Articulação e cooperação com atores governamentais** – Remete à articulação entre níveis de governo tendo em vista solucionar problemas que ultrapassam fronteiras geográficas evitando, assim, a duplicidade de ação, ao mesmo tempo em que potencializa os meios para o melhor aproveitamento de recursos e oportunidades.
  - **Variável 2.4 – Incorporação de novas tecnologias** – Esta variável refere-se à importância do investimento em novas tecnologias, por parte do poder público, com vistas a agilizar e ampliar o acesso da população aos serviços e equipamentos públicos.
  - **Variável 2.5 – Avaliação e monitoramento** – Diz respeito à utilização, por parte do poder público, de ferramentas que permitam acompanhar de forma sistemática o desempenho das políticas públicas, tanto durante seu período de execução quanto após sua implementação, para que o processo possa ser retroalimentado a partir da verificação da eficiência, pertinência, eficácia e efetividade das mesmas.
- **Eixo e elemento de inovação 3: Democratização dos processos de decisão, formulação e gestão das políticas e, inclusão de novos atores.**
    - **Variável 3.1 – Democratização da gestão e controle público** - Consiste na utilização de mecanismos que sejam capazes de tornar permeável a gestão pública, induzindo a formulação inclusiva, legítima e responsiva de políticas públicas. Superando, portanto, a forma histórica de se produzir políticas, que ao tempo que rechaça a participação social dificulta a transparência na gestão dos recursos públicos.
    - **Variável 3.2 – Parcerias e outras formas de cooperação** – Refere-se à articulação que se dá entre municípios no sentido de, através da cooperação horizontal, possibilitar o equacionamento de problemas comuns.

- **Variável 3.3 – Participação cidadã** – Diz respeito à abertura e consolidação de canais para a participação, para que o cidadão possa influenciar as decisões do governo. As instâncias e mecanismos de participação cidadã viabilizam um debate amplo de diferentes alcances e amplitudes que podem levar à melhoria da gestão pública local.

Após a definição das variáveis utilizadas para identificar as políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo, implementadas no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008, partiu-se para o planejamento da pesquisa de campo, a ser realizada junto às Secretarias da Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, local considerado ideal para a obtenção de informações capazes de explicar o fenômeno estudado. Sendo assim, determinou-se como sujeitos da pesquisa – atores institucionais responsáveis pela gestão dos programas municipais investigados; como universo do estudo - programas gestados no município de Campina Grande, PB e, implementadas na Gestão 2005-2008.

Ao contatar a Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, a pesquisadora convidou a participar da pesquisa 06 (seis) secretarias municipais ligadas a atividades fins do município. Porém, apenas 03 (três) mostraram-se interessadas em colaborar com a investigação. Sendo assim, participaram da pesquisa a Secretaria de Assistência Social - SEMAS; a Secretaria de Planejamento – SEPLAN; e, a Secretaria de Saúde. Cada Secretaria Municipal, por intermédio de seu secretário, determinou um servidor do setor de programas e projetos para atender às solicitações da pesquisadora, que a princípio requereu o acesso aos Relatórios de Gestão das referidas Secretarias, relativos ao período de janeiro de 2005 a dezembro de 2008. De posse dessa documentação, os programas passaram a ser analisados para que se pudessem identificar os que atendiam aos seguintes critérios de inclusão:

- Ser idealizado e formulado no âmbito do município;
- Ter sido implantado, pelo menos um ano antes do início da Gestão 2005-2008;
- Ter funcionado, em sua plenitude, na Gestão 2005-2008;
- Se encontrar ativo, no momento da pesquisa; e,
- Apresentar elementos de inovação e democracia participativa.

Para determinar a amostra da pesquisa utilizou-se o sistema de amostra não probabilística do tipo intencional. Assim, dos 07 (sete) programas identificados através dos Relatórios de Gestão das Secretarias, 02 (dois) foram excluídos da pesquisa por não

atenderem aos critérios de inclusão pré-determinados e, 05 (cinco) foram considerados aptos a compor a amostra da pesquisa. Como explicitado no Quadro 07, a seguir.

**QUADRO 07:** Programas e Secretarias Municipais participantes da pesquisa

PROGRAMAS	SECRETARIAS
Programa Ruanda	Secretaria Municipal de Assistência Social
Programa Conviver	
Programa Casa da Gente	Secretaria Municipal de Planejamento
Programa Vias Abertas	
CRANESP	Secretaria Municipal de Saúde

**FONTE:** Elaboração própria, 2010

Superada a fase de estabelecimento da amostra, a pesquisadora solicitou aos representantes das Secretarias Municipais participantes, o acesso aos Relatórios Anuais (2005 a 2008) dos programas investigados. De posse dessa documentação e após exploração exaustiva da mesma, os secretários municipais foram contatados no sentido de autorizarem a realização de entrevistas com os responsáveis pela implementação dos programas selecionados, o que viabilizou a coleta de dados não disponíveis nos documentos oficiais explorados.

### 3.2.1.1 Instrumentos de coletas de dados

Para coletar os dados secundários referentes à etapa da pesquisa que visou identificar elementos de inovação e democracia participativa nos programas municipais, fez-se uso da técnica de análise documental que, segundo Moureira (2008), compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim.

Ainda nesta etapa da pesquisa, com a intenção de coletar dados primários, realizou-se 05 (cinco) entrevistas semiestruturadas, com os responsáveis pelos programas municipais participantes. A escolha deste tipo de entrevista deu-se pela flexibilidade e adaptabilidade desta técnica de coleta de dados qualitativos (Hair *et al.*, 2005). Tendo como objetivo nortear o processo, sem, contudo, direcioná-lo ou influenciá-lo, elaborou-se um roteiro temático (Apêndice) tomando como base as categorias e subcategorias que compõem a sistematização de variáveis, denominada Eixos e Elementos de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, proposta por Farah (1997; 2002) e Spink e Farah (1999). A

entrevista semiestruturada ainda se mostra vantajosa ao possibilitar o acesso a informações não previstas no roteiro temático, o que viabilizou a definição e adoção de novas estratégias para a pesquisa (TOMAR, 2007). Ao discorrerem livremente sobre suas experiências profissionais junto aos programas investigados, os entrevistados expressaram suas percepções levando a pesquisadora a aproximar-se do concreto vivido pelos mesmos. As entrevistas tiveram duração média de uma hora cada, todas foram gravadas em formato MP3 e, posteriormente, transcritas na íntegra.

### **3.2.1.2 Análise de dados**

Os dados primários e secundários referentes aos programas municipais implementados no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008 foram submetidos ao método de análise de conteúdo. Sendo assim, tanto os Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais e Relatórios Anuais dos programas investigados quanto as informações obtidas a partir da realização da entrevista semiestruturada junto aos coordenadores dos referidos programas passaram pelas seguintes fases: a) leitura flutuante; b) seleção de unidades de análise; c) processo de categorização e subcategorização; d) agrupamento das unidades de análise; e) codificação das unidades de análise. A atenção aos critérios previstos no método de análise de conteúdo favoreceu a identificação de elementos inovadores, democráticos e, participativo nos programas investigados (BARDIN, 2000).

As informações obtidas através da realização de entrevistas semiestruturadas com os coordenadores dos programas municipais foram transcritas na íntegra e, posteriormente, submetidas a um conjunto de técnicas utilizadas na análise de dados qualitativos. É importante enfatizar que, além de focar a mensagem contida nos textos construídos a partir dos relatos dos entrevistados, conforme orienta o método de análise de conteúdo, foram consideradas, para fim de análise, as condições contextuais dos entrevistados (PUGLISI; FRANCO, 2005).

O uso do método de análise de conteúdo, na pesquisa base desta tese, possibilitou a inferência da pesquisadora sob os textos analisados, não somente através de suposições subliminares das mensagens, mas embasando-as através da teoria e da prática. Vale ressaltar que, para que o referido método seja explorado em sua plenitude, é importante realizar um planejamento prévio, que implica a definição de etapas que devem ser seguidas sistematicamente para que se possa minimizar as possibilidades de desvio de rota e garantir a

confiabilidade do processo de investigação. Na referida pesquisa optou-se por adaptar as etapas propostas por Bardin (2000):

- 1) **Pré-análise:** nesta etapa, foi feita uma leitura flutuante em todo o material disponível sobre o tema, a fim de conhecer os textos deixando-se levar por impressões e orientações;
- 2) **Exploração do material:** o material, agora já selecionado, foi submetido a uma leitura mais aprofundada, para que se pudesse definir as unidades de registro, as categorias e subcategorias analíticas e o sistema de codificação.
- 3) **Tratamento dos resultados:** nesta etapa, as informações obtidas através das unidades de registro, são acopladas nas categorias e subcategorias analíticas, indicando presença ou ausência de estruturas semânticas significantes, sujeitas a interpretação.

Para fins da pesquisa, base desta tese, definiu-se como unidade de registro a frase modal selecionada pelo seu propósito de comunicação e não pela sua extensão. Assim, a pesquisadora iniciou a exploração dos textos a fim de extrair dos mesmos frases modais, que colocassem em evidência estruturas linguísticas simples ou enunciados complexos relacionados às categorias e subcategorias analíticas previamente definidas, com base na literatura que trata da questão das políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo. Portanto, depois de identificadas as frases modais foram acopladas em categorias e subcategorias analíticas, adotando-se como critério de inclusão/exclusão os significados, sentidos e a relação de significância das mesmas. As categorias e subcategorias, adotadas na pesquisa, atendem às prerrogativas da análise de conteúdo evidenciadas por Bardin (1977), e, portanto, são:

- **Exaustivas:** por percorrer todo o conjunto de textos;
- **Exclusivas:** por precisar os elementos de cada categoria;
- **Objetivas:** por permitir o uso por outros pesquisadores;
- **Pertinentes:** tanto no que diz respeito ao objetivo do estudo quanto ao tema em questão.

No Quadro 08 a seguir, encontram-se detalhadas as categorias e subcategorias analíticas, adotadas nesta etapa da pesquisa:

**QUADRO 08:** Categorias e subcategorias para identificação de políticas públicas inovadoras, democráticas e participativas.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
<b>Ampliação do Repertório e Novos Conteúdos das Políticas Públicas</b>	Novos temas e conteúdos substantivos; Novos Princípios Orientadores dos Desenhos das Políticas; Inclusão de novos segmentos sociais como foco.
<b>Características institucionais inovadoras no desenho das políticas e programas.</b>	Abordagem Integral; Intersetorialidade e Transversalidade; Articulação e Cooperação com Atores Intergovernamentais; Incorporação de Novas Tecnologias; Avaliação e Monitoramento.
<b>Democratização dos Processos Políticos e dos Formatos de Gestão</b>	Democratização da Gestão e Controle Público; Parcerias e outras Formas de Cooperação; Participação Cidadã.

Fonte: Adaptado de Farah (1997; 2002) e Spink e Farah (1999)

### 3.2.2 SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO DA SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL

A segunda etapa da pesquisa que embasa esta tese concentrou-se em diagnosticar os índices de sustentabilidade do município de Campina Grande, PB, referentes aos anos 2005 e 2008. Para tanto foi aplicada a metodologia denominada Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal (IDSM) proposta por Martins e Candido (2008), o que permitiu, a partir do acesso a dados secundários, conhecer os índices das variáveis que compõem as seis dimensões da sustentabilidade – social, demográfica, econômica, político-institucional, ambiental e cultural – e, conseqüentemente, chegar a um índice geral que revelou o grau de sustentabilidade do município em foco.

#### 3.2.2.1 Dimensões e variáveis da sustentabilidade

A seguir, no Quadro 09, estão descritas as dimensões e variáveis que compõem a metodologia denominada IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, proposta por Martins e Candido (2008) e, adotada nesta etapa da investigação.

**QUADRO 09:** Dimensões e variáveis da sustentabilidade

<b>DIMENSÃO</b>	<b>VARIÁVEIS</b>
<b>SOCIAL</b>	Esperança de Vida ao Nascer
	Mortalidade Infantil
	Prevalência da desnutrição total
	Imunização contra doenças infecciosas infantis
	Oferta de Serviços básicos de saúde
	Escolarização
	Alfabetização
	Escolaridade
	Analfabetismo funcional
	Famílias atendidas com programas sociais
	Adequação de moradia nos domicílios
	Mortalidade por homicídio
	Mortalidade por acidente de transporte
<b>DEMOGRÁFICA</b>	Crescimento da população
	Razão entre a população urbana e rural
	Densidade demográfica
	Razão entre a população masculina e feminina
	Distribuição da população por faixa etária
<b>ECONÔMICA</b>	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>
	Participação da indústria no PIB
	Saldo da balança comercial
	Renda Familiar <i>per capita</i> em salários mínimos
	Renda <i>per capita</i>
	Rendimento proveniente do trabalho
	Índice de Gini de distribuição do rendimento
<b>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>	Despesas por Função:
	Assistência Social
	Educação
	Cultura
	Urbanismo
	Habitação Urbana
	Gestão Ambiental
	Ciência e Tecnologia
	Desporto e Lazer
	Saneamento Urbano
	Saúde
	Acesso a Serviço de Telefonia Fixa
	Participação nas Eleições
	Número de Conselhos Municipais
	Número de Acessos à Justiça
Transferências Intergovernamentais da União	
<b>AMBIENTAL</b>	Qualidade das águas:
	Aferição de Cloro Residual
	Aferição de Turbidez
	Aferição de coliformes totais
	Tratamento das águas:
	Tratada em ETAs
	Tratada por desinfecção
	Consumo médio <i>per capita</i> de água
	Acesso ao sistema de abastecimento de água
	Tipo de esgotamento sanitário por domicílio
	Acesso à coleta de lixo urbano e rural
<b>CULTURAL</b>	Quantidade de Bibliotecas
	Quantidade de Museus
	Quantidade de Ginásios de Esporte e Estádios
	Quantidade de Cinemas
	Quantidade de Unidades de Ensino Superior
	Quantidade de Teatros ou Salas de Espetáculos
	Quantidade de Centros Cultural

FONTE: Martins e Candido (2008)

### 3.2.2.2 Levantamento de dados

Os índices de desenvolvimento sustentável do município de Campina Grande, PB, para os anos 2005 e 2008, foram diagnosticados utilizando-se duas fontes de dados. No que se refere ao ano de 2005, utilizou-se os dados disponibilizados por Martins e Candido (2008), na obra intitulada Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS dos Estados brasileiros e dos municípios da Paraíba. Enquanto para conhecer o índice de desenvolvimento sustentável do referido município no ano de 2008, a fonte acessada foi a base de dados do IDSM, disponível no Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB. (<http://pbsrvlamp.sebraepb.com.br/>).

### 3.2.2.3 Tratamento de dados

De acordo com a metodologia adotada, os índices detectados, para as seis dimensões da sustentabilidade que a compõem, condensam as diferentes unidades de medidas de suas respectivas variáveis. Para mensurar os referidos índices, utiliza-se uma escala cujo valor mínimo é 0 (zero) e o valor máximo é 1 (um), esse procedimento ajusta os valores das variáveis de cada dimensão, e resulta em índices que variam de 0 - 1 (WAQUIL *et al*, 2006).

A fase anterior à transformação do índice se encarrega de definir a relação positiva ou negativa deste com o desenvolvimento sustentável. Assim, as variáveis que compõem as dimensões da sustentabilidade são consideradas positivas quando apresentam a seguinte relação - quanto maior, melhor e quanto menor, pior – e, negativas quando refletem o seguinte estado - quanto menor, melhor e quanto maior, pior – conforme a especificidade de cada contexto estudado. Assim, a variável pode impactar positivamente ou negativamente a dimensão a qual está ligada e, conseqüentemente, elevar ou rebaixar o índice de desenvolvimento sustentável geral. Após identificar a relação, positiva ou negativa, da variável com o desenvolvimento sustentável, calcula-se o IDS através das seguintes fórmulas:

Quando a relação é positiva:

$$I = \frac{x-m}{M-m}$$

Quando a relação é negativa:

$$I = \frac{M-x}{M-m}$$

Onde:

I = índice calculado para o município analisado;

$x$  = valor de cada variável em cada município em estudo;

$m$  = valor mínimo identificado nos municípios;

$M$  = valor máximo identificado nos municípios.

Identificados os índices de cada variável, estes são acoplados às suas respectivas dimensões, através da média aritmética, o que gera o IDS de cada uma das seis dimensões da sustentabilidade. O mesmo procedimento deve ser realizado para o cálculo do IDS do município.

Vale salientar que, para este estudo, os dados relativos às variáveis, dimensões e, índices de desenvolvimento sustentável, correspondente à situação de sustentabilidade do município de Campina Grande, PB nos anos estudados, foram acessados a partir de dados secundários disponíveis na obra intitulada Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS dos Estados brasileiros e dos municípios da Paraíba (Martins e Candido, 2008) e no Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB. (<http://pbsrvlamp.sebraepb.com.br/>).

#### 3.2.2.4 Classificação e representação dos índices

Como forma de ilustrar a situação de sustentabilidade de cada uma das seis dimensões que compõem o IDS final, o modelo proposto por Martins e Candido (2008) sugere a representação dos níveis de sustentabilidade a partir de um conjunto de cores. O Quadro 10, a seguir, ilustra a variação do índice, as cores que representam a mesma e, o desempenho da sustentabilidade, de acordo com a escala atingida:

**QUADRO 10:** Classificação e representação dos índices em níveis de sustentabilidade

ÍNDICE (0 - 1)	COLORAÇÃO	PERFORMANCE
0,7501 - 1,0000		Ideal
0,5001 - 0,7500		Aceitável
0,2501 - 0,5000		Alerta
0,0000 - 0,2500		Crítico

FONTE: Martins e Candido (2008, p. 61)

Os índices (0-1), dependendo da escala que atingem, revelam, através do conjunto de cores pré-determinado, o nível de sustentabilidade da dimensão que representam ou do IDS

final. Conforme ilustrado no Quadro 10, quatro situações podem ser detectadas através do uso da escala de *performance*. Um índice de 0,7501 a 1,0000, através da cor verde escura indica uma performance ideal para a sustentabilidade. Enquanto um índice de 0,5001 a 0,7500 representado pela coloração verde claro, aponta para uma situação aceitável. Quando o índice é de 0, 2501 a 0, 5000 a cor laranja reflete a *performance* da sustentabilidade indicando uma situação de alerta. Já a cor vermelha representa uma situação crítica no que tange a sustentabilidade, e é reconhecida por índices que vão de 0, 0000 a 0, 2500. Depois de mensurado o IDS – Índice de Desenvolvimento Sustentável para o município de Campina Grande, PB, anos 2005 e 2008, efetuou-se uma análise comparativa entre os mesmos a fim de compreender quais as dimensões ou variáveis ora trabalhadas, influenciaram positivamente, negativamente, ou se mantiveram neutras quanto ao desempenho da sustentabilidade do município nos anos investigados. Por fim, através de uma análise comparativa entre os dados relativos aos programas municipais implementados no município de Campina Grande, PB, na gestão 2005-2008 e os índices de sustentabilidade do referido município nos anos de 2005 e 2008, foi possível fazer algumas inferências que podem ser verificadas no capítulo que se segue.

# **Capítulo 4**

## **Análise e Discussão dos Resultados**

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo, caracterizar-se-ão o município de Campina Grande, PB e os programas municipais investigados. Esse percurso busca familiarizar o leitor com o ambiente e contexto da pesquisa que embasa esta tese.

Superada essa fase introdutória, parte-se para a descrição e análise dos dados qualitativos, referentes às políticas públicas inovadoras de cunho democrático e participativo implementadas, na Gestão 2005-2008, no município de Campina Grande, PB. Na sequência, descreve-se e analisam-se os dados quantitativos, relativos à sustentabilidade do referido município para os anos de 2005 e 2008.

Por fim, realiza-se uma análise comparativa entre as informações obtidas a partir da aplicação das abordagens qualitativa e quantitativa, para responder à questão norteadora da pesquisa, o que significará a culminância do processo investigativo.

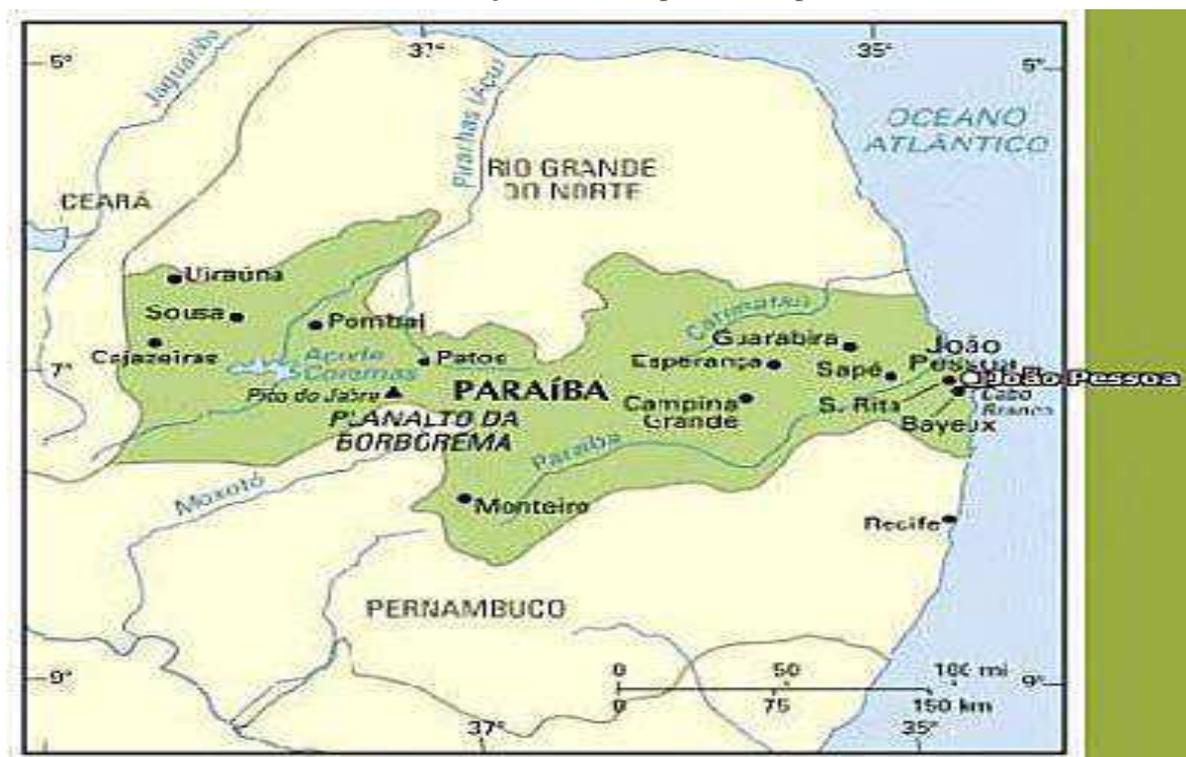
### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB**

O município de Campina Grande encontra-se localizado na mesorregião do agreste paraibano, zona oriental do planalto da serra da Borborema, a uma distância de 112 km da capital do Estado da Paraíba, João Pessoa. Situado entre o litoral e o sertão, Campina Grande desfruta de clima mais agradável do que o predominante nos demais municípios do interior do Estado da Paraíba, a temperatura média anual oscila em torno dos 22°C, variando para 30°C em dias mais quentes e 15°C em noites frias.

No que diz respeito à vegetação o município apresenta ao nordeste, uma paisagem verde e arborizada e ao sudeste árvores e pastagens e ao oeste e sul vastas áreas de vegetação rasteira denominada de Caatinga.

Segundo dados do IBGE (2010), o município ocupa uma área de 594 km, com altitude média de 508 m acima do nível do mar, e coordenadas geográficas de 7°15'18" Latitude Sul e 35° 52'28" Longitude. A figura 03, abaixo, apresenta o mapa de localização do município de Campina Grande-PB.

FIGURA 03: Localização do Município de Campina Grande-PB



FONTE: <http://www.ferias.tur.br/fotos/4904/campina-grande-pb.html>

Conforme estimativa do IBGE (2010), Campina Grande tem uma população de 385.276 habitantes, sendo 367.278 na área urbana e, 17.998 na zona rural, portanto, é considerada a cidade mais populosa do interior do estado da Paraíba.

Entre as principais atividades econômicas do município encontra-se a extração mineral; a indústria de transformação, de beneficiamento e de *software*; o comércio varejista, atacadista e a os serviços. Campina Grande, PB, apresenta o segundo maior Produto Interno Bruto - PIB entre os municípios paraibanos, representando 13,63% das riquezas produzidas no Estado da Paraíba. Portanto, exerce grande influência econômica e política sobre o Compartimento da Borborema.

A cidade possui o segundo maior colégio eleitoral da Paraíba com 266.516 eleitores distribuídos em 598 seções e quatro zonas eleitorais. Atualmente, é possível perceber uma tendência à descentralização política e administrativa do município, através da proliferação de conselhos gestores de políticas públicas. A cidade ainda conta com Conselhos de políticas setoriais e Fundo municipal nas áreas de Educação, Saúde, Turismo, Cultura, Meio Ambiente e Transporte. A Figura 04, abaixo, expõe a vista aérea do município de Campina Grande – PB.

**FIGURA 04:** Vista aérea do município de Campina Grande, PB.

**FONTE:** <http://www.ferias.tur.br/fotos/4904/campina-grande-pb.html>

#### 4.1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS INVESTIGADOS

##### 4.1.1.1 Programa Ruanda

O Programa Ruanda foi criado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, e é desenvolvido através da Secretaria Municipal de Assistência Social – Semas. O mesmo tem como objetivo afastar crianças e adolescentes do risco das ruas, a partir da reintegração desses as suas famílias e à sociedade.

Formado por uma equipe de educadores sociais de rua, o Programa Ruanda adota uma estratégia pouco convencional, ao oferecer atividades de cultura e lazer através de oficinas pedagógicas e esportivas, nas praças públicas, para atrair seu público-alvo, ganhar a confiança dos mesmos, para então, iniciar seu trabalho de inclusão social, a priori, conhecendo a realidade das famílias daquelas crianças e adolescentes para a partir das informações obtidas, encaminhá-los a programas governamentais, a exemplo do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Bolsa Família, entre outros.

Assim, o Programa Ruanda desempenha um importante papel de mediador, nas relações dos beneficiados, junto aos familiares o qual se inicia a partir da realização de

palestras educativas, atividades lúdico-culturais e desportivas, oficinas temáticas de teatro, dança e capoeira, no próprio espaço onde se encontram as crianças e adolescentes foco desse programa.

Juntamente com a Curadoria da Infância e da Juventude e os Conselhos Tutelares, o Programa Ruanda tem atuado de forma a minimizar os riscos aos quais se submetem centenas de crianças e adolescentes que se encontram nas ruas da cidade.

#### **4.1.1.2 Programa Conviver**

Diante do acelerado processo de envelhecimento da população brasileira, sociedade civil e Estado têm-se mobilizado no sentido de atender as demandas dessa nova ordem demográfica. Esse movimento tem sido responsável tanto por levar as pessoas a refletirem sobre seus padrões de costume quanto ao Estado por redirecionar suas políticas públicas.

Com o objetivo maior de manter o nível de autonomia e, portanto, garantir a dignidade dos idosos junto à sociedade como um todo, algumas políticas públicas de inclusão têm sido implementadas pelas esferas subnacionais do governo.

O Programa destinado a pessoas idosas desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, através da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, criado em 1990, é oriundo de um movimento popular que se dava nas SABs e Clubes de Mães dos bairros da cidade e já se propunha a resgatar a valorização do idoso a partir da sua integração ao meio social e familiar, proporcionando a este uma melhor qualidade de vida.

Respaldo pela Lei 8.842/94, que cria o Conselho Nacional do Idoso o “programa conviver”, através de uma equipe multidisciplinar formada por profissionais das áreas de Enfermagem, Assistência Social, Fisioterapia, Psicologia, Pedagogia, Geriatria, Odontologia e Educação Física, atende 13 (treze) grupos de idosos e, ainda, desenvolve suas atividades em 12 bairros da cidade.

As atividades destinadas aos grupos do “programa conviver” são realizadas no Centro de Convivência do Idoso, localizado à Rua 15 de novembro, 2110, bairro dos Cuités, município de Campina Grande, PB e, em mais 12 bairros da cidade, com o objetivo maior de levar a integração e participação do idoso na sociedade.

De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, o Programa Conviver tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida do idoso e de seus familiares.

#### **4.1.1.3 Programa Vias Abertas**

O crescimento populacional e a concentração do nível de atividade econômica urbana levam a uma crescente demanda por serviços públicos. O processo de urbanização - aumento da parcela urbana na população total – trouxe novos desafios para os governos locais, como por exemplo, o surgimento e a proliferação das favelas.

Em geral, com o aumento do processo de urbanização, as diferenças sociais são acentuadas e seus resultados tonam-se ainda mais nítidos, em especial, por sobrecarregarem a estrutura urbana existente, o que impede o governo de prestar serviços básicos à população carente, fato que só aumenta o caos urbano.

O município de Campina Grande, na gestão 2005-2008, implementou o “Programa de Vias Abertas”, que abriu, pavimentou e melhorou as ruas e avenidas de diversos bairros da cidade, o referido programa é parte do cronograma de execução da implantação do Sistema Integrado de Transporte Público do município que visa diminuir o custo operacional do sistema de transporte público e, conseqüentemente, viabilizar a diminuição dos preços das passagens de ônibus. Entre os benefícios que o programa Vias Diretas tem trazido à população do município, destacam-se: a melhoria da mobilidade dos moradores, concebida a partir da implantação de novos itinerários de ônibus; a melhoria do serviço de coleta de lixo; maior acesso aos serviços de segurança pública, educação, saúde e lazer, que se deu, através da construção e reformas de escolas, creches, postos de saúde, posto policial, praças e outros equipamentos e serviços públicos, antes restritos aos moradores de bairros de classe média e alta.

#### **4.1.1.4 CRANESP – Centro de Referência em Atenção ao Portador de Necessidades Especiais**

No município de Campina Grande, PB, segundo dados da Secretaria de Saúde, cerca de 16,13% da população apresenta algum tipo de deficiência, entretanto, apenas 3% recebia atendimento especializado da rede pública municipal antes da implantação do Centro de Referência em Atenção ao Portador de Necessidades Especiais – CRANESP.

O referido centro oferece ao seu público-alvo mais que um atendimento especializado, já que conta com uma equipe multidisciplinar formada por médicos neurologistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos e psicólogos, que se articulam de forma a prestar assistência integral e igualitária aos portadores de necessidades especiais de Campina Grande e de outros

171 municípios pactuados com os serviços de saúde oferecidos pela cidade, tendo como princípio básico o resgate da autoestima e a inclusão social do portador de necessidades especiais.

Assim, sendo são prestados serviços de fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia e neurologia a crianças e adultos que apresentem doenças ou distúrbios neurológicos tais como paralisia cerebral; distrofia muscular, esclerose lateral ou múltipla; traumatismo crânio encefálico; síndrome de Down; autismo; hidrocefalia e, retardo do desenvolvimento neuropsicomotor.

#### **4.1.1.5 Programa Casa da Gente**

Entre os inúmeros problemas causados pela má distribuição de renda, um tem marcado a história das cidades brasileiras, o *déficit* habitacional. A falta de moradia ou a moradia inadequada tem atingido a maioria da população e gerado um acelerado processo de favelização.

Portanto, é necessário repensar as estratégias governamentais no que diz respeito à política habitacional. A partir da década de 90, o debate sobre a municipalização desse tipo de política pública tem levado algumas iniciativas dos governos subnacionais, no sentido de elaborar programas e ações multiorientadas tendo em vista a complexidade do problema da vulnerabilidade socioambiental da população menos favorecida que vive nas cidades brasileiras.

Inserida nesse contexto e diante dos desafios impostos pelo mesmo, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, implantou o “Programa Casa da Gente”, com o objetivo de beneficiar a população carente através da construção e reconstrução de casas populares e da completa infra-estrutura dos bairros onde estas se situam, tendo como meta diminuir o *déficit* habitacional e a desigualdade socioespacial do município.

#### **4.1.2 PERFIL DOS ATORES INSTITUCIONAIS ENTREVISTADOS**

Os sujeitos da pesquisa são 05 (cinco) coordenadores ligados às quatro Secretarias Municipais participantes. A idade dos informantes varia de 40 a 53 anos. Do total de 05 (cinco) entrevistados, 03 (três) são do sexo feminino e 02 (dois) do sexo masculino. Todos os informantes tinham curso superior completo e três deles tinha formação específica na área do programa que coordenavam. Conforme Quadro 11, a seguir.

**QUADRO 11:** Perfil dos atores institucionais entrevistados

SUJEITOS	IDADE	SEXO	Formação Acadêmica	Formação específica na área do Programa
Entrevistado n° 1	45 anos	Masculino	Administração de Empresas	Não
Entrevistado n° 2	40 anos	Feminino	Fisioterapia	Sim
Entrevistado n° 3	53 anos	Feminino	Serviço Social	Sim
Entrevistado n° 4	48 anos	Feminino	Serviço Social	Sim
Entrevistado n° 5	40 anos	Masculino	Administração de Empresas	Não

FONTE: Elaboração própria (2010)

É importante enfatizar que não é apropriado reduzir a realidade à concepção dos atores institucionais sobre a mesma. Dessa forma, faz-se necessário atentar para os limites da análise realizada, lembrando que, nesta etapa do estudo, o objetivo é compreender, a partir da percepção dos coordenadores dos programas municipais investigados, a realidade dos mesmos.

Na sessão a seguir, serão descritos e analisados os dados qualitativos referentes às políticas públicas municipais investigadas, esse processo será realizado através das categorias e subcategorias que envolvem os mesmos.

#### **4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS DE CUNHO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO: CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS ANALISADAS**

Para a aplicação do método de análise de conteúdo, foram definidas, a partir da sistematização de variáveis proposta por Farah (1997; 2002); Spink e Farah (1999) e, adotada nesta etapa da pesquisa, 03 (três) categorias analíticas: Ampliação do repertório e Novos Conteúdos das Políticas Públicas; b) Características institucionais inovadoras no desenho das políticas e programas; c) Democratização dos processos políticos e dos formatos de gestão. Para cada uma dessas categorias de análise, foram definidas subcategorias capazes de agrupar conteúdos por parentesco de sentido, viabilizando a análise dos textos produzidos a partir dos relatos dos entrevistados, dos Relatórios de Gestão das Secretarias e, dos Relatórios Anuais dos Programas em questão.

As categorias e subcategorias analíticas utilizadas nesta pesquisa foram determinadas apriosticamente, levando em consideração o que Lavelle & Dionne (1999) denominam de modelo fechado, este, segundo os referidos autores, permite ao pesquisador a prévia definição

das categorias e subcategorias analíticas tomando como base a teoria que trata do tema pesquisado. A próxima subseção descreve e analisa os programas municipais investigados a partir das categorias e subcategorias analíticas, os Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais, os Relatórios de Gestão dos Programas participantes e os textos produzidos a partir das verbalizações dos atores institucionais.

#### 4.2.1 CATEGORIA 1: AMPLIAÇÃO DO REPERTÓRIO E NOVOS CONTEÚDOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Foram aglutinadas nesta categoria analítica as frases modais que indicaram a presença de intervenções públicas, que levasse a ampliação do leque das políticas públicas existentes, por intermédio da introdução de novas formas de tratar velhos problemas ou através da incorporação de temas ainda não trabalhados pelo poder público. Assim, a análise desta categoria permitiu a identificação dos esforços envidados por atores institucionais e sociais, no sentido produzir políticas públicas alinhadas às reais necessidades locais.

Segundo Bardim (1996), através da análise de conteúdo, a organização da frase é suscetível de revelar características do discurso. Neste sentido, os Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais, os Relatórios Anuais dos programas participantes e os textos produzidos, a partir das verbalizações dos atores institucionais entrevistados, foram submetidos a uma navegação lexical o que permitiu a identificação e seleção de frases modais, neste trabalho entendidas como unidade de análise. As frases modais, identificadas nos corpos analisados, foram agregadas nas seguintes subcategorias, o que viabilizou a análise da categoria em questão.

##### 4.2.1.1 Subcategoria 1.1 – Novos temas e conteúdos substantivos

Tendo como foco solucionar problemas relacionados à discriminação de cunho econômico na configuração do espaço urbano do município, a Secretaria de Planejamento do Município de Campina Grande, PB – SEPLAN, com base em instrumentos legais, tem desenvolvido programas voltados para a inclusão sócioespacial e a melhoria da qualidade de vida dos moradores do referido município.

Ao submeter o Relatório de Gestão da SEPLAN ao método de análise de conteúdo, foi possível identificar frases modais que expressam a importância da legislação que embasa as ações voltadas para o planejamento urbano. O que está explicitado na frase modal a seguir.

“O Estatuto das Cidades, estabelecido pela Lei federal 10.257/2001, estabelece as novas bases de redefinição da Política Urbana, face ao crescimento desordenado das cidades brasileiras nas últimas décadas (...) foi a partir desse novo ordenamento jurídico que tivemos a atualização do Plano Diretor do Município, iniciado em 2005 e concluído em 2006, adequando-o ao novo Estatuto das Cidades”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

A frase modal acima destacada indica que esforços têm sido envidados para que as políticas públicas do município sejam planejadas e desenvolvidas com base nos pressupostos legais que sustentam a possibilidade de tornar as cidades mais inclusivas. Com o Estatuto das Cidades, os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes ou, com potencial turístico comprovado, foram obrigados a elaborar ou rever seus planos diretores de forma a adequá-los à nova proposta de “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e, a “garantia do direito a cidades sustentáveis”. Neste sentido e, através de um processo participativo, o município de Campina Grande, PB, através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN adequou o plano diretor da cidade às novas exigências legais. Como mostra a seguinte frase modal.

“Caracterizado por um processo participativo, composto por coordenação compartilhada, discussões públicas, segmentos sociais e territoriais, além de audiências públicas, a realização da Revisão do Plano Diretor irá contribuir para a redução das desigualdades sociais, redistribuindo os benefícios que a urbanização pode trazer, garantindo o acesso a terra urbanizada e regularizada, proporcionando a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

O capítulo III do Estatuto das Cidades trata dos temas qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas na cidade. Enquanto no capítulo IV, como forma de respaldar o capítulo anterior, propõe-se a gestão orçamentária participativa. Ao buscar cumprir tais orientações, o poder público municipal contribui para o fortalecimento dos laços entre Estado e sociedade, aprofunda o processo democrático-participativo e, quiçá passa a produzir, em parceria com a sociedade, políticas públicas efetivas no combate aos problemas urbanos. A frase modal a seguir reflete a importância desse processo para o desenvolvimento sustentável do município.

“(...) é desta forma, um importante instrumento político para a construção da cidade democrático-participativa e para que o direito a ela possa tornar-se uma realidade para todos, através de propostas e diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em itens como saneamento, habitação, transporte, desenvolvimento econômico, leitura sócio-territorial rural, entre outros”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

Tendo como pano de fundo o Estatuto das Cidades e, por conseguinte, os instrumentos urbanísticos propostos pelo mesmo, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, implementou na gestão 2005-2008, o “Programa Casa da Gente”, que busca minimizar os inúmeros problemas que atingem os excluídos do direito à cidade, através da construção de conjuntos habitacionais. A frase modal a seguir retrata a significância do referido programa para a subcategoria em análise:

“Importante instrumento na redução das desigualdades sociais e na melhoria na qualidade de vida da população, o Programa Casa da Gente é mais uma iniciativa da Prefeitura de Campina Grande que vem contribuir de forma decisiva na diminuição do *déficit* habitacional do Município”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

O “Programa Casa da Gente”, segundo dados da SEPLAN, deverá diminuir em 40%, até 2008, o *déficit* habitacional do município de Campina Grande, PB, que no ano de 2005 já se encontrava em torno de 16.000 moradias. É importante ressaltar que ao tempo que atinge a meta pré-estabelecida o referido programa se articula com outras linhas de intervenção urbana para alcançar um propósito maior, ou seja, contribuir para a redução das desigualdades sociais e promover a qualidade de vida da população.

A Secretaria de Planejamento – SEPLAN, no período foco deste estudo, implementou, também o “Programa Vias Abertas” que se propõe a tornar a cidade mais justa e democrática, através do planejamento sistemático e integrado do sistema viário urbano. Na prática, o referido programa tem feito muito mais que facilitar a vida dos que dependem de transporte público, já que ao abrir, prolongar e melhorar a malha viária da cidade tem cumprido um papel social relevante, principalmente, ao viabilizar o acesso a serviços e equipamentos públicos antes inacessíveis aos que vivem na periferia da cidade. A frase modal abaixo reflete o objetivo inicial do “Programa Vias Abertas”.

“O Vias Abertas é parte do cronograma de execução da implantação do Sistema Integrado de Transportes de Campina Grande, como instrumento para diminuir o custo operacional do sistema de transporte e viabilizar uma redução no valor da passagem”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

A superação do objetivo inicial do “Programa Vias Abertas” demonstra que, a partir de uma concepção participativa, o mesmo pôde alargar seu escopo englobando outros temas passíveis de intervenção pública.

Diante do exposto, pode-se considerar que, segundo a teoria que trata da ampliação do repertório e novos conteúdos das políticas públicas, os programas “Casa da Gente” e “Vias Abertas”, implementados no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008, atendem aos pressupostos da reforma urbana e do direito à cidade e, portanto, podem ser classificados na subcategoria ora trabalhada.

A seguir, serão descritas e analisadas as frases modais identificadas, nos textos oriundos das entrevistas realizadas com os atores institucionais responsáveis pelos programas “Casa da Gente” e “Vias Abertas”, no intuito de identificar a presença ou ausência de frases modais que indiquem a relação dos referidos programas com esta subcategoria e, portanto, confirme, ou não, as informações encontradas nos Relatórios de Gestão da SEPLAN e nos Relatórios Anuais dos programas em questão.

Um dos fatores decisivos para a formulação e implementação do “Programa Vias Abertas” é a relevância dos problemas acarretados pelo crescimento urbano desordenado. O município de Campina Grande, PB, por ter uma localização privilegiada é a rota comum dos que trafegam entre o litoral e o sertão, e, entre o Brejo e o Cariri paraibano. Sendo o centro da cidade, o principal eixo de tráfego desses veículos, nos últimos anos, como resultado do aumento da frota de veículos, a população, em especial, os moradores do centro da cidade, vêm reivindicando junto ao poder público municipal providências no que diz respeito a problemas como: congestionamento; poluição sonora e ambiental. No sentido de atender à demanda da sociedade e, solucionar problemas já detectados pelos estudos urbanísticos realizados pela SEPLAN, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, formulou e implementou o “Programa Vias Abertas” que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, através da criação de anéis viários, e melhoria da malha viária do município, o que, proporciona vias alternativas ao tráfego dos moradores da cidade e dos que por ali passam para atingir seus destinos.

A perspectiva de reforma urbana e de direito à cidade permeia todos os conteúdos relativos ao “Programa Vias Abertas”, o que se reflete na percepção dos atores institucionais quanto ao caráter abrangente do referido programa. Conforme frase modal a seguir.

“O programa Vias Abertas, vai mais além, ele não apenas desafoga o centro da cidade (...) na hora que abre uma rua, abre uma avenida, todos são beneficiados, o fluxo melhora em todos os sentidos. Tem locais que foram beneficiados pelo Vias Abertas onde antes não entrava uma ambulância do SAMU, até a própria polícia não tinha como chegar lá para oferecer segurança aquela comunidade carente, tudo isso chegou com o Vias Abertas, sem falar na valorização dos imóveis, com a abertura dos anéis viários”.

(Entrevistado 1)

A percepção do ator institucional indica a incorporação de novos temas e conteúdos ao campo das políticas urbanas, ou seja, os mesmos acreditam que há uma relação direta entre o planejamento urbano e a melhoria das condições sociais da população local. Essa percepção é reforçada pela seguinte frase modal.

“O programa Casa da Gente foi concebido para atuar de forma integrada, porque não adianta simplesmente você construir uma casa no meio do nada, antes da casa ser projetada, tem que se pensar nas condições de vida do local aonde estas irão estar, tem que contruir ou reformar creches, escolas, postos de saúde e de polícia, planejar todo o esgotamento sanitário, a iluminação pública, ou seja, oferecer toda uma infraestrutura para que os cidadãos possam receber junto com suas casas equipamentos e, serviços públicos e, poderem viver de forma digna”.

(Entrevista 2)

Vale destacar que o que faz com que os programas “Casa da Gente” e “Vias Abertas” possam ser referenciados na categoria - Ampliação do repertório e novos conteúdos das políticas públicas, através da subcategoria - Novos temas e conteúdos substantivos, ora analisada é a própria dinâmica dos mesmos, pois apesar de tratarem de temas remanescentes, em seu bojo apresentam uma outra concepção do conceito de planejamento urbano, agora muito mais alinhado as necessidades da população e, portanto, capazes de conjugar elementos e impulsionar o desenvolvimento sustentável das cidades.

#### **4.2.1.2 Subcategoria 1.2: Novos princípios orientadores do desenho das políticas**

Entre os textos analisados, apenas os referentes ao “Programa Casa da Gente” apresentaram frases modais significativas para a subcategoria ora analisada. O referido programa traz em seu bojo uma dinâmica diferenciada que tem possibilitado atrelar a meta de redução do *déficit* habitacional do município o equacionamento de problemas relacionados à desigualdade social que atinge o público-alvo do mesmo.

Ao adotar os pressupostos da sustentabilidade para a produção de políticas habitacionais, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, através da SEPLAN, tem conseguido suplantado o conteúdo assistencialista, marca histórica das políticas públicas habitacionais no país. As frases modais a seguir, indicam o esforço sinérgico do “Programa Casa da Gente” que possibilitou a intervenção global no intuito de promover a inclusão social; a participação popular e, o resgate da cidadania.

“O Programa Casa da Gente surgiu a partir do *déficit* habitacional do município, na época foram 230 famílias beneficiadas (...) moradia é o sonho de qualquer cidadão, antes de um carro, antes de uma moto (...) no momento que estas pessoas recebem uma moradia a autoestima delas vai lá pra cima, elas dizem: “eu sou gente! Eu tenho minha casa, no meu nome!” e isso não tem preço, não dá para mensurar”.

(Entrevistado 2)

“Hoje, em todos os bairros, existem associações comunitárias, igrejas, e outras entidades, envolvidas em projetos sociais, quando vamos começar um programa como esse, o primeiro passo que a gente dá, é chamar os líderes dessas associações para explicar os objetivos e trabalhar juntamente conosco, até porque é a comunidade deles”.

(Entrevistado 2)

“Antes de ser iniciado qualquer programa urbano, a equipe de assistentes sociais do município faz um diagnóstico da situação socioeconômica dessa população. Além de ter como objetivo conhecer a realidade dos moradores daquela localidade, os assistentes sociais também, informam à população o que é o programa; qual o objetivo dele; e como ele vai beneficiar aquela população (...). Quando entende a proposta a partir do trabalho feito pelos assistentes sociais, a comunidade se sente valorizada e passa a participar ativamente daquele programa”.

(Entrevistado 2)

De acordo com a percepção do ator institucional entrevistado, o “Programa Casa da Gente” contribui para a construção de uma cidade sustentável, ao atentar para o que diz o artigo 182 da Constituição de 1988: “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. Neste sentido, destacam-se as seguintes frases modais.

“A Prefeitura Municipal de Campina Grande busca beneficiar os agentes da própria comunidade (...) então na hora que a equipe de assistentes sociais faz o seu trabalho junto às comunidades, identifica profissionais da área de construção, como pedreiro e auxiliar, que estão desempregados, faz o cadastro deles e encaminha para a capacitação e, imediatamente, eles passam a trabalhar na obra do próprio programa. Então na hora que você inicia uma obra, você gera receita para a comunidade e essa é uma forma de promover o desenvolvimento local”.

(Entrevistado 2)

“Quando uma comunidade é beneficiada com um programa habitacional, diminui a pobreza, porque o cidadão beneficiado deixa de pagar um aluguel em torno de R\$ 150,00 a R\$ 200,00, e fica pagando da casa que recebeu algo em torno de R\$ 50,00 a R\$ 60,00, a sobra desse dinheiro, pode ser revertida para alimentar a família desse cidadão”.

(Entrevistado 2)

“A Prefeitura Municipal de Campina Grande pensa o planejamento urbano junto com os órgãos ligados ao meio ambiente, antes nós tínhamos só a SUDEMA e o IBAMA (...) toda obra que mexe com o solo, causa impacto ambiental, hoje nós temos na própria SEPLAN uma Coordenação de Meio Ambiente que debate e aprova os programas junto aos órgãos ambientais”.

(Entrevistado 2)

Tomando como base a percepção do ator institucional entrevistado pode-se afirmar que o “Programa Casa da Gente”, atende aos pressupostos da subcategoria denominada – Novos princípios orientadores do desenho das políticas, em especial, por atentar para o que prevê o Estatuto da Cidade no art. 2º. I “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

#### **4.2.1.3 Subcategoria 1.3: inclusão de novos seguimentos sociais como foco**

O método de análise de conteúdo aplicado aos Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais participantes e aos Relatórios Anuais dos Programas investigados possibilitou a identificação de frases modais que indicam significado para a subcategoria denominada – Inclusão de novos seguimentos sociais como foco -, no material relativo aos programas “Casa da Gente” e “Vias Abertas” que focalizam a dimensão espacial da pobreza e a precariedade das condições de vida na cidade, com uma proposta de atender os grupos mais vulneráveis ao mesmo tempo em que possibilita o acesso indiscriminado aos equipamentos e serviços públicos.

A seguir serão apresentadas as frases modais, identificadas nos referidos documentos, que indicam relação direta com a organização espacial que objetiva incluir grupos vulneráveis ou em situação de risco às funções sociais da cidade.

“O Programa Casa da Gente é um importante instrumento para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria na qualidade de vida da população de baixa renda (...) em iniciativa pioneira a Prefeitura Municipal de Campina Grande também está construindo casas adaptadas para idosos e portadores de necessidades especiais, de acordo com as normas de acessibilidade em vigor desde 1983 da ABNT”.

(Relatório de Gestão da SEPLAN, 2005-2008)

O “Programa Vias Abertas”, pode ser classificado na perspectiva da universalização dos serviços e equipamentos públicos com foco nos grupos mais vulneráveis. Nos textos explorados, foram identificadas frases modais, como as destacadas a seguir.

“(...) apesar de o público-alvo ser a população de baixa renda, o Vias Abertas beneficia todos os moradores da cidade, independente da condição socioeconômica (...)”.

(Entrevistado 1)

“(...) A percepção que nós temos sobre o Programa Vias Abertas é muito positiva, até porque essa percepção vem da avaliação que é feita com o usuário, esse programa é aprovado pelos beneficiados, à satisfação é total, porque ele só trouxe benefícios para a sociedade campinense”.

(Entrevistado 1)

Tanto o “Programa Vias Abertas” quanto o “Programa Casa da Gente” inserem-se na subcategoria denominada – Inclusão de novos segmentos sociais como foco, por se caracterizarem como intervenções públicas com foco no território que atendem a questões do campo urbano e social. A articulação entre os campos da política urbana e social tende a tornar efetiva a ação do governo já que esta leva em conta a interdependência entre as partes.

Diante do exposto e, com base na teoria que embasa a categoria em questão – Ampliação do Repertório e Novos Conteúdos das Políticas Públicas – deduz-se que os programas “Casa da Gente” e “Vias Diretas” foram gerados no município no intuito de amenizar o *gap* provocado pela agenda minimalista do poder público central que, nos últimos anos, tem alargado os *déficits* de inclusividade no âmbito local. Ao ser concebido em âmbito local os referidos programas apresentam maior possibilidade de atender às necessidades do seu público-alvo e assegurar um determinado patamar de bem-estar social aqueles cidadãos.

Na categoria que se segue, encontram-se os programas que apresentam características que fogem ao padrão tradicional de se fazer política pública, seja por fazer parte de instituições inovadoras ou por terem sido formulados atendendo aos pressupostos da sustentabilidade ampliada.

#### 4.2.2 CATEGORIA 2: Características institucionais inovadoras no desenho das políticas

Para que as políticas públicas possam refletir novos paradigmas e, assim, apresentar respostas efetivas, para velhos e novos problemas sociais, é necessário rever os princípios básicos que no decorrer da história acompanham as instituições responsáveis pela gestão das políticas públicas.

Nesta categoria, foram agregadas frases modais significativas pela presença de elementos que refletem novos princípios institucionais, que passam pelos desenhos das políticas públicas e pelos formatos institucionais. Sendo assim, a seguir estão dispostas, em suas respectivas subcategorias, as frases modais relativas à categoria em análise.

#### 4.2.2.1 Subcategoria 2.1 – Abordagem integral

Os programas elaborados e implementados pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, PB, que apresentaram indícios dos elementos que compõem a subcategoria denominada – Abordagem integral - partem de um recorte temático e territorial com foco em grupos mais vulneráveis e adotam estratégias de intervenção global. Essa forma de atuação torna mais ampla a ação pública, o que é considerado um elemento fundamental para abordar problemas de alta complexidade. As seguintes frases modais refletem a atuação integrada dos programas “Ruanda” e “Casa da Gente”.

“Quando um profissional do Programa Ruanda vai fazer uma visita domiciliar, ele faz o levantamento socioeconômico, vê a situação da casa, se algum morador é empregado ou tem renda, se falta qualificação para entrar no mercado de trabalho (...) se a criança ou o adolescente está na escola, se estão recebendo algum benefício do Governo Federal (...) é a partir dessas informações que fazemos os encaminhamentos. É um trabalho integrado, seja com a saúde, com a educação, com o emprego e renda, com a habitação (...)”.

(Entrevistado 5)

“(…) quem conhece Bodocongó, Dinamérica, sabe que Campina Grande está crescendo naquela região, o Casa da Gente hoje é uma realidade, antes não tinha nada ali, era só mato, hoje você vê posto de Saúde, escola, posto policial (...) supermercado, salão de cabeleireiro, tudo isso quem trouxe foi o Casa da Gente (...) aquela área agora tá muito valorizada, inclusive o CEFET hoje está instalado lá”.

(Entrevistado 2)

“Após a entrega das casas, durante quatro meses a prefeitura oferece vários cursos de qualificação àquela população, alguns se interessam e outros não, os que se interessam são beneficiados, pois aprendem uma profissão”.

(Entrevistado 2)

Diante das frases modais acima destacadas, deduz-se que, na percepção dos atores institucionais entrevistados, os programas “Ruanda” e “Casa da Gente” superam a lógica segmentada, especializada e fragmentada, ao atuar em partes sem desconsiderar o conjunto. Dentro desta perspectiva acreditasse que os programas identificados como participantes dessa subcategoria tendem a contribuir com a construção de uma cidade mais equitativa.

#### 4.2.2.2 Subcategoria 2.2 - Intersetorialidade e transversalidade

Diante do reconhecimento, por parte dos gestores públicos, da complexidade dos problemas urbanos e sociais, cada vez mais são desenvolvidas políticas públicas que atendem aos preceitos da subcategoria denominada – Intersetorialidade e transversalidade.

No material analisado, foi possível identificar frases modais que indicam que os programas sociais criados pelo município de Campina Grande, PB, e implementados na Gestão 2005-2008, agregam mais elementos significativos para essa perspectiva. As frases modais abaixo destacadas justificam esse estendimento.

“A partir de 2005 com a nova política nacional de serviço social que sugere o trabalho intersetorial e transversal todos os programas sociais do município foram reestruturados para trabalhar de forma integrada”.

(Entrevistado 4)

“(…) trabalhamos no CRANESP com uma equipe não multidisciplinar, mas, inter, aquele usuário que é do fisioterapeuta, é do psicólogo, é do fonoaudiólogo, é do psicopedagogo, é da assistente social, e esses profissionais se reúnem para discutir sobre o problema daquele usuário que é acompanhado pela equipe, então é uma forma bem mais integrada (...) a gente trabalha tanto de forma individual como em grupo, também envolvemos a família do usuário”.

(Entrevistado 3)

“O município de Campina Grande é um dos pioneiros no experimento da mudança de modelo de assistência em fisioterapia que perpassa pelos três níveis de assistência à saúde: atenção básica, média e de alta complexidade, fundamentado na assistência integral, igualitária e equânime, tendo como princípio a inclusão social”.

(Relatório de Gestão da Secretaria de Saúde, 2005-2008)

“(…) não temos parcerias em relação a questões financeiras, mas temos com relação às ações, aos Conselhos Tutelares, à Curadoria, aos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescentes e, aos Programas da Rede de Atendimento de Campina Grande que são indispensáveis para que o Programa Ruanda atinja seus objetivos, pois trabalhamos com atendimento e encaminhamento”.

(Entrevistado 5)

“(…) os participantes do Programa Conviver, recebem os serviços CRAS, através dos quais são orientados quanto aos seus direitos e deveres, encaminhados, quando necessário, aos serviços de saúde prestados pelo município. A família dos idosos também recebe orientações (...) temos o Disk Idoso que é um número disponibilizado para as comunidades denunciarem a violência contra o idoso (...) no bairro dos Cuités temos o Centro de Convivência do Idoso, onde diariamente eles recebem atendimento nas áreas de saúde, assistência social, educação e, lazer (...)”.

(Entrevistado 4)

“Temos, no bairro dos Cuités, o Centro de Convivência do Idoso, onde diariamente são atendidos grupos de idosos ligados a várias associações de bairro da cidade com os mais diversos serviços de saúde, assistência social, educação e lazer”.

(Entrevistado 4)

De acordo com as frases modais, acima destacadas, os programas que se inserem nesta subcategoria – Ruanda, CRANESP e, CONVIVER - têm como base a articulação entre os diversos campos de ação do poder público local, o que agrega valor à intervenção e possibilita o resgate da visão holística que reconhece a indivisibilidade entre o homem e seu contexto.

#### **4.2.2.3 Subcategoria 2.3 – Articulação e cooperação com atores intergovernamentais**

Nesta subcategoria enquadram-se as políticas públicas que emergem da coincidência de agendas ou da existência de objetivos compartilhados entre governos, as intervenções públicas que adotam os pressupostos dessa subcategoria tem como base a articulação e cooperação intergovernamental.

A análise de conteúdo aplicada aos documentos e textos relativos aos programas em foco permitiu a identificação de frases modais significativas para esta subcategoria. Conforme se observa abaixo:

“Para implantar um programa da envergadura deste (Programa Vias Abertas) é preciso efetivar parcerias, neste os recursos financeiros são do Governo Federal e, nas próximas etapas, que já estão sendo iniciadas, contaremos também com a participação do Governo do Estado”.

(Entrevistado 1)

“Na realidade esses dois programas, tanto o Vias Abertas quanto o Casa da Gente, foram idealizados pela prefeitura municipal em razão da necessidade local, mas para seu desenvolvimento contou com recursos do Governo Federal. São programas complementares, um aborda a questão da habitação e o outro a qualidade da urbanização”.

(Entrevistado 1)

“O CRANESP foi idealizado e formulado no âmbito municipal, mas só pôde ser implantado quando foi aprovado pelo Ministério da Saúde (...) há uma contrapartida financeira do Município, mas a maior parte dos recursos é oriunda do Governo Federal”.

(Entrevistado 3)

As frases modais acima refletem a nítida compreensão dos atores institucionais quanto à importância da articulação e cooperação com outros níveis de governo para que sejam implementados programas que não poderiam realizar-se contando apenas com os recursos do município. Os entrevistados reconhecem que o governo local se empenhou no sentido de manter boas relações com as esferas estaduais e federais de governo, no intuito, de superar limitações próprias da realidade local.

É possível observar na frase modal que se segue, a percepção crítica do ator institucional quanto a um dos mecanismos de cooperação intermunicipal, que, segundo o mesmo, da forma como se encontra tem dificultado a efetividade da intervenção pública.

“Nós atendemos a todos os municípios circunvizinhos, agora tivemos uma reformulação na Programação Pactuada Integrada, que é um pacto entre gestores municipais (...) a gente recebe toda essa demanda, sem receber nada em troca, a partir de agora, com a repactuação, vai existir uma contrapartida desses municípios”.

(Entrevistado 3)

Diante do exposto, é possível reconhecer os elementos da subcategoria ora analisada em 03 (três) dos 05 (cinco) programas investigados. É importante frisar que, de acordo com a percepção dos entrevistados, sem o apoio financeiro do Governo Federal os programas do campo das políticas urbanas não teriam sido implementados no município. Dentre os programas do campo social, o único que apresenta frases modais que indicam elementos de articulação e cooperação entre governos, é o CRANESP – Centro de Apoio ao Portador de Necessidades Especiais, sendo estes ainda, passíveis de melhoria.

#### **4.2.2.4 Subcategoria 2.4: Incorporação de novas tecnologias**

Ao incorporar novas tecnologias à formulação e implementação de políticas públicas, os governos podem agilizar os procedimentos burocráticos e, conseqüentemente, viabilizar o acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Gomes e Afonso (2002) diferenciam os estágios de incorporação de recursos informacionais: no primeiro, surgem os *sites* ou portais de difusão de informação; no segundo, é possível receber informações e dados dos cidadãos; no terceiro, ocorrem trocas de valores; no quarto, cria-se um espaço de convergência de todos os serviços e informações, por função ou tema.

De acordo com as frases modais identificadas nos textos analisados, poucos são os avanços no sentido de incorporar novas tecnologias aos programas em foco. A frase modal identificada diz respeito à Prefeitura Municipal como um todo e, deixa clara a inexistência de novas tecnologias, que visem facilitar a vida dos usuários, nos programas investigados. O que pode ser confirmado através da frase modal a seguir:

“Apenas temos o *site* da prefeitura onde é divulgado o serviço, mas não temos nenhum *site* próprio do serviço de fisioterapia porque isso depende do financeiro”.

(Entrevistado 3)

Diante do exposto, pode-se reconhecer a precariedade dos programas municipais no que diz respeito à utilização, à tecnologia da informação para facilitar a vida do cidadão, o que pode ter relação direta com os recursos sempre escassos do município, ao que se acresce não ser especificidade do município de Campina Grande, mas uma condição que leva à dependência das outras esferas do governo a grande maioria dos municípios brasileiros.

#### 4.2.2.5 Subcategoria 2.5 – Avaliação e monitoramento

Os programas analisados, ligados ao campo das políticas sociais, apresentaram frases modais que demonstram significado para esta subcategoria. Vale salientar que os atores institucionais entrevistados deixaram transparecer através de suas falas a compreensão no que tange à importância dos instrumentos de avaliação, indicando, inclusive, a relação direta dos mesmos com a efetividade das políticas públicas. Entretanto, na prática a utilização de ferramentas de monitoramento e avaliação apontam o foco dos profissionais na apresentação de resultados para controle dos superiores hierárquicos. Como pode ser observado na frase modal a seguir.

”Nós construímos um sistema de informação para a fisioterapia (...) não tínhamos como acompanhar nem mostrar o nosso trabalho, nem saber se estávamos atendendo às expectativas, precisávamos apresentar resultados”.

(Entrevistado 3)

“Após o período de rua, os educadores fazem o relatório diário e repassam para a equipe que vai para a rua à tarde, eles já saem para a busca ativa sabendo o que aconteceu no período da manhã, esse procedimento também é realizado pela equipe da tarde (...) a coordenação condensa os dados desses relatórios e faz a reunião mensal de avaliação das ações. Além disso, a cada seis meses é aplicado um questionário junto às famílias atendidas pelo programa”.

(Entrevistado 5)

“Os dados quantitativos e qualitativos relativos ao Programa Conviver são expostos em relatórios anuais e são encaminhados para a SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social e ao Conselho Municipal do Idoso.”

(Entrevistado 4)

Neste sentido, percebe-se que ocorre, de forma isolada, o desenvolvimento e aplicação de instrumentos de avaliação e monitoramento, entretanto, o foco encontra-se mais voltado para mostrar resultados do que para prevenir possíveis desvios de rota no decorrer do processo.

No que diz respeito aos programas ligados ao campo das políticas urbanas, os entrevistados deixam claro que todos são submetidos a avaliações *ex-ante e ex-post*, mas, ao mesmo tempo, indicam que estas são realizadas na intenção de cumprir uma exigência formal dos órgãos financiadores e não de evitar as externalidades negativas características desse tipo de intervenção. Conforme frase modal a seguir.

“Existe um trabalho de avaliação e monitoramento que é feito antes, durante, e depois da implantação do programa, os beneficiados são escutados para que nós possamos informar inclusive ao Ministério das Cidades a efetividade desses programas”.

(Entrevistado 1)

É importante ressaltar que os programas inovadores, segundo os critérios utilizados nesta pesquisa, devem fazer uso sistemático de instrumentos de avaliação e monitoramento, não apenas como forma de apresentar resultados quantitativos, e, assim, aumentar as estatísticas do governo e a percepção positiva da população, mas, e, principalmente, para evitar efeitos indesejáveis e aproveitar as oportunidades de melhorias que, naturalmente, tendem a ocorrer nas fases de formulação e implementação dos programas. Caso esta perspectiva seja incorporada pelo poder público municipal, eleva-se a probabilidade de ajustar as políticas públicas às reais necessidades dos cidadãos e, assim, torná-las efetivas.

Na categoria que se segue, classificam-se os programas que destacam a participação social como forma de melhorar a qualidade das políticas públicas, já que a agenda política passa a sofrer influência dos próprios cidadãos que, em última instância, são os beneficiados pelos produtos do sistema político.

#### 4.2.3 CATEGORIA 3: DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS POLÍTICOS E DOS FORMATOS DE GESTÃO

A esta categoria foram acopladas frases modais que referenciam os esforços envidados pelo poder público municipal, no sentido de tornar a gestão de políticas públicas um processo democrático. Neste sentido, a criação de espaços participativos, o estímulo à participação

cidadã, a publicização de informação de caráter público e as articulações entre atores institucionais e da sociedade civil irão nortear a análise dessa categoria.

#### 4.2.3.1 Subcategoria 3.1: Democratização da gestão e do controle público

Nos Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais participantes e nos Relatórios Anuais dos programas investigados, não foram identificadas frases modais que mostrassem significância para o tema tratado nesta subcategoria.

Quando submetidos à análise de conteúdo, os textos oriundos dos relatos dos atores institucionais apresentaram frases modais que indicam que o poder público local tem-se esforçado para viabilizar o acesso às informações através da transparência na gestão dos recursos públicos. O que pode ser constatado nas seguintes frases modais.

“O Programa Ruanda encaminha relatórios para o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir do momento que os relatórios estão no Conselho, as representações governamentais e não governamentais têm acesso aos dados, logo há acesso da sociedade às ações e recursos do Programa”.

(Entrevistado 5)

“Hoje existem informações desde Brasília até aqui, onde estão sendo usados os recursos federais (...) no Portal da Transparência da Prefeitura de Campina Grande, qualquer cidadão tem acesso a informações dos programas”.

(Entrevistado 1)

“O Governo Federal juntamente com o Ministério das Cidades só libera os recursos de acordo com a medição da obra que é fiscalizada não só pela prefeitura, mas também pela Caixa Econômica Federal. E isso é aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado, e colocado no Portal da Transparência”.

(Entrevistado 2)

“Nossos serviços são divulgados no *site* da prefeitura (...) temos uma assessora de imprensa na Secretaria de Saúde que recebe mensalmente informações sobre os serviços, as ações e os resultados alcançados (...)”.

(Entrevistado 3)

Ao utilizar diversos meios para evidenciar os procedimentos e critérios adotados na gestão das políticas públicas, o poder público municipal coloca à disposição da sociedade um importante instrumento de controle, em especial, do equilíbrio entre demanda popular e administração dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, ao democratizar a gestão pública, o

governo legitima suas ações e enfraquece o paradigma corporativo e clientelista ligado historicamente as ações do Estado. De acordo com a teoria que trata da questão, ao democratizar a gestão de políticas públicas, os governos abrem espaço para que os cidadãos contribuam com a inserção de elementos de inovação na formatação das mesmas.

#### 4.2.3.2 Subcategoria 3.2: Parcerias e outras formas de cooperação

As frases modais identificadas nos textos relativos aos programas em questão, que se mostraram significativas para esta categoria, tratam das parcerias firmadas entre o poder público municipal e outros atores sociais e institucionais, no sentido de implementar programas ou de maximizar a probabilidade de efetividade dos mesmos.

Dos 05 (cinco) programas analisados, 04 (três) apresentaram informações relacionadas à efetivação de parcerias seja a sociedade civil ou com o Governo Federal, a maioria dessas parcerias tinham como objetivo acessar recursos financeiros para implementar programas de grande envergadura. Na percepção dos atores institucionais entrevistados, tais parcerias têm aberto novas possibilidades e tornado as intervenções mais efetivas. Como pode ser constatado nas frases modais a seguir.

“Somos parceiros de uma organização não governamental a Associação de Portadores de Deficiência do Compartimento da Borborema, mas a nossa parceria mais forte é com as universidades, abrimos o nosso espaço para a pesquisa e o estágio supervisionado, o resultado tem sido muito gratificante (...) um trabalho realizado por um aluno da UEPB tratava da sexualidade do portador de deficiência, esse tema ainda não tinha sido explorado por nossa equipe, foi uma contribuição muito importante (...)”.

(Entrevistado 3)

“Juntamente com a Curadoria da Infância e da Juventude e os Conselhos Tutelares, o Programa Ruanda têm atuado de forma eficaz e garantido a dignidade de centenas de crianças e adolescentes que antes se encontravam em situação de risco nas ruas da cidade”.

(Relatório de Gestão da SEMAS, 2005-2008)

“Na realidade esses dois programas, o Vias Abertas e o Casa da Gente, foram idealizados pela prefeitura e tiveram como parceiro o Governo Federal, são programas complementares, porque um aborda a questão da habitação e o outro trabalha com a questão da qualidade da urbanização”.

(Entrevistado 2)

As parcerias constituem, por si só, um elemento de inovação na gestão pública, quando os atores sociais e institucionais compartilham os mesmos objetivos, as possibilidades

da ação pública apresentar outras formas e resultados mais ousados são maiores, logo em associações mais substantivas, ganha a sociedade como um todo.

#### 4.2.3.3 Subcategoria 3.3: Participação Cidadã

Apesar de a análise realizada nos Relatórios de Gestão das Secretarias Municipais participantes e nos Relatórios Anuais dos Programas em foco, não ter permitido a identificação de frases modais compatíveis com os pressupostos dessa subcategoria, ao analisar os textos produzidos a partir da verbalização dos atores institucionais entrevistados, verificou-se frases modais significativas para a referida subcategoria, o que demonstra que, na percepção dos entrevistados, as mudanças nas relações Estado-sociedade tem-se dado através da renovação da agenda pública através da influencia dos atores sociais, que atuando em espaços institucionalizados ou não, tem-se tornado co-gestor das políticas públicas do município. As frases modais destacadas abaixo indicam tal percepção:

“(...) a Prefeitura não trabalha isolada, para formatar esse Programa contou com a participação popular, através do Orçamento Participativo, o que ampliou a visão inicial e fez com que o programa atendesse a demandas de vários bairros, imagine o quanto valoriza uma casa, a rua calçada, a rede de esgoto, a iluminação pública (...)”.

(Entrevistado 1)

“(...) a participação popular não se restringe a Conselhos nem ao Orçamento Participativo, a participação popular se dá com eles aqui no dia a dia, reivindicando seus direitos (...)”.

(Entrevistado 3)

“Já existia um movimento de base comunitária, mas com o aumento da problemática dos meninos e meninas de rua e na rua, foi realizada uma pesquisa junto a vários segmentos da sociedade civil, e daí surgiu a proposta do Programa Ruanda”.

(Entrevistado 4)

“Hoje, em todos os bairros existem associações comunitárias, igrejas envolvidas em projetos sociais, quando chega um projeto desses o primeiro passo que a gente dá é chamar os líderes dessas associações para explicar e trabalhar juntamente conosco, até porque é a comunidade deles”.

(Entrevistado 2)

“O Programa Conviver, surgiu nos Clubes de Mães e nas Associações de Amigos do Bairro, para depois ser encampado pelo Poder Público Municipal. A atuação direta de diferentes atores sociais é natural neste Programa, e isso tem facilitado muito nosso trabalho”.

(Entrevistado 4)

“(...) quando vamos às SABs – Sociedade de Amigos de Bairros - e conversamos com os líderes para que abram espaço para que nossas atividades sejam realizadas em suas comunidades, ouvimos as reivindicações e somos avaliados por eles constantemente”.

(Entrevistado 4)

“O programa Conviver surgiu nos Clubes de Mães e nas Associações de Amigos do Bairro, para depois ser encampado pelo poder público municipal. A atuação direta de diferentes atores sociais é natural a esse programa”.

(Entrevistado 4)

Ao institucionalizar as instâncias de participação, o poder público municipal contribui para despertar no cidadão a consciência do papel político que este deve exercer junto à comunidade. Apesar de se reconhecer os desafios impostos ao processo de participação cidadã, sabe-se que os frutos deste, em médio e longo prazos, representam a superação de uma história política que entendia a participação popular como um risco à gestão pública. Sendo assim, pode-se dizer que os avanços, mesmo que tímidos, nesta área tendem a contribuir com a construção de uma nova forma de gestão de políticas públicas que prioriza as demandas da sociedade e o interesse coletivo em detrimento dos interesses patrimonialistas e de perpetuação das elites no poder.

É importante destacar que o alargamento da democracia participativa não depende só do esforço do poder público, a base desse processo está, justamente, no fortalecimento dos movimentos sociais. Quanto mais conscientes do seu papel enquanto agente de mudanças menos vulnerável se torna o cidadão diante dos riscos que permeiam a institucionalização da participação popular, estes podem vincular-se ao estabelecimento de relações particularizadas com os representantes do poder público o que leva ao desvio de foco nos interesses coletivos para os individuais. Assim, para entender os desafios contemporâneos, mister se faz atentar para a relação de interdependência entre inovação na gestão de políticas públicas e fortalecimento das organizações sociais, esta última reconhecida como imprescindível ao alcance da sustentabilidade do desenvolvimento.

Após identificar através da sistematização de variáveis os programas municipais que apresentaram relação com a mesma e, portanto, podem ser considerados inovadores de cunho democrático e participativo, pode-se deduzir que entre os cinco programas investigados dois foram classificados na categoria 1 – Ampliação do repertório e novos conteúdos das políticas públicas. A categoria 2 – Características institucionais inovadoras no desenho das políticas todos os programas puderam se classificar. Vale destacar que a subcategoria 2.4 denominada

Incorporação de novas tecnologias, não foi contemplada por nenhum dos programas analisados, o que indica nenhum investimento, por parte do governo local, em tecnologias que venham a facilitar a vida do cidadão. Já no que diz respeito à categoria 3 – democratização dos processos políticos e dos formatos de gestão, todos os programas apresentaram elementos que levaram a classificação dos mesmos na referida categoria. O Quadro 12, abaixo, ilustra a situação dos programas investigados de acordo com as categorias analíticas ora trabalhadas.

**QUADRO 12:** Classificação dos programas municipais segundo as categorias analíticas

PROGRAMAS	CATEGORIA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
Casa da Gente	X	X	X
Vias Abertas	X	X	X
Ruanda		X	X
CRANESP		X	X
Conviver		X	X

**FONTE:** Elaboração própria (2011).

É importante ressaltar que o fato de o programa ser classificado em determinada categoria analítica não significa que o mesmo apresenta coerência com todas as subcategorias que a compõe. Neste sentido, pode-se destacar o Programa Casa da Gente por ter atendido a todas as subcategorias que formam as categorias analíticas 1 e 3; e, o Programa Ruanda e Vias Abertas, que mostraram adesão a todas as subcategorias que da categoria analítica 3.

De acordo com a teoria que trata da inovação em políticas públicas, os elementos que compõem as categorias analíticas contempladas pela sistematização de variáveis aplicada neste estudo, podem encontrar-se nos programas classificados como inovadores, democráticos e participativos em sua totalidade ou parcialmente. Neste sentido, pode-se afirmar que os programas municipais investigados apresentaram indícios parciais de inovação e democracia participativa.

A seguir serão descritos e analisados os dados referentes ao índice de sustentabilidade do município de Campina Grande, PB, nos anos 2005 e 2008, obtidos a partir da aplicação da metodologia IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, proposta por Martins e Candido (2008).

### **4.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB**

#### **4.3.1 DIMENSÃO SOCIAL**

Para o tratamento desta dimensão levar-se-á em consideração indicadores e variáveis já consagrados na literatura que trata da metodologia aqui aplicada:

##### **4.3.1.1 Esperança de vida ao nascer**

A expectativa de vida ao nascer é, segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, o número de anos que se calcula que um recém-nascido pode viver caso as taxas de mortalidade registradas da população residente, no ano de seu nascimento, permaneçam as mesmas ao longo de sua vida. Em Campina Grande esta variável para o ano de 2005 foi de 0,5427, significando uma situação aceitável o que se manteve em 2008. Nesse sentido cabe colocar que as políticas públicas implementadas em anos imediatamente anteriores ao período em foco, bem como aquelas que foram mantidas nos anos aqui estudados não se têm refletido sobre este índice, o que leva a sugestão de maior atenção nos investimentos que possam favorecer o reposicionamento do referido índice, de aceitável para ideal.

##### **4.3.1.2 Mortalidade infantil**

De acordo com o Ministério da Saúde a variável mortalidade infantil<sup>1</sup>, que mensura quantas crianças vão a óbito antes de completarem 1 ano de idade, em determinado local e por período de tempo determinado, pode ser utilizada como indicador de qualidade de vida para efeito comparativo entre regiões diferentes.

O Município de Campina Grande apresentou em 2005 esta variável no patamar de 0,6964, revelando uma situação aceitável de sustentabilidade. Em 2008, este apresentou um

---

<sup>1</sup> O coeficiente de mortalidade infantil pode ser obtido através da seguinte fórmula: número total de óbitos em crianças menores de um ano dividido pelo número total de crianças nascidas vivas (no mesmo tempo, período e local) e multiplicado por 1000. O resultado obtido nos permitirá conhecer quantas crianças menores de um ano morreram em cada 1.000 nascidas vivas.

índice de 0,7935, chegando a uma *performance* ideal desse indicador. Este perfil de melhora na variável permite inferir que o município tem-se beneficiado de programas progressos, mantidos no período em estudo, que direta ou indiretamente tem-se refletido sobre a qualidade de vida da população, a exemplo de serviços básicos de esgotamento sanitário, habitação e/ou maior acesso às unidades básicas de saúde, como a ampliação das equipes de Programa Saúde da Família – PSF, o que se tem refletido de forma positiva sobre a referida variável.

De acordo com os resultados obtidos, pode-se deduzir que o melhor desempenho apresentado pelo índice de sustentabilidade para a variável mortalidade infantil, no município e períodos investigados, demonstra a efetividade dos programas implementados pelo poder público e, conseqüentemente, seus impactos positivos junto à sustentabilidade local. Vale salientar que para impactarem a sustentabilidade as políticas públicas demandam um tempo de maturação, relativamente longo. Como os programas ora avaliados, em sua maioria foram implantados muito antes da Gestão 2005-2008, os resultados apresentados indicam relação direta ou indireta com os mesmos.

#### **4.3.1.3 Prevalência da desnutrição total**

Os distúrbios do estado de saúde e nutrição durante a infância podem ser ocasionados por múltiplas condições, predominando, sobretudo, nos países em desenvolvimento, deficiências alimentares e infecções de repetição, estas largamente dependentes das condições gerais de vida e do acesso a bens e serviços básicos como alimentos, moradia e assistência à saúde (MONTEIRO *et al.*, 2000a; MONTEIRO & CONDE, 2000).

O Município de Campina Grande apresentou um índice de Prevalência da Desnutrição Total de 0,8901, no ano de 2005, revelando uma situação ideal de sustentabilidade, no ano de 2008, o índice foi de 0,9266, mantendo a performance anterior, com algum nível de melhora. Vale salientar que o perfil nutricional é uma informação importante para o planejamento de ações públicas que levam à sustentabilidade local.

#### **4.3.1.4 Imunização contra doenças infecciosas infantis**

Esse índice verifica o indicador Imunização contra Doenças Infecciosas Infantis, através das variáveis: vacinação contra sarampo, tríplice viral, poliomielite e BCG. O índice

do município de Campina Grande para a variável imunização contra sarampo foi de 0,2131 no ano de 2005 e se manteve inalterado no ano de 2008. A manutenção de um índice que aponta uma *performance* crítica, no decorrer de quatro anos, indica a falta de ação do poder público local no sentido de adotar estratégias capazes de alterar tal situação.

No que diz respeito à imunização contra a tríplice viral, têm-se um índice de 0,2178 em 2005 e de 0,2646 no ano de 2008, o que demonstra que o município saiu de uma situação crítica para uma situação de alerta, fato que interfere negativamente nos índices de sustentabilidade local e demonstra a falta de ações efetivas por parte do poder público para reverter tal situação.

Já a variável imunização contra poliomelite apresenta um índice de 0,1930 em 2005, indicando uma situação crítica que se agrava em 2008, com o índice de 0,1872, o que nos leva a concluir que não houve intervenção efetiva no sentido de reverter a situação que já não era favorável em 2005.

Apenas a variável relativa à imunização contra BCG, apresentou uma situação ideal de sustentabilidade com índice de 1,0000 tanto no ano de 2005 quanto no ano de 2008.

Constata-se, portanto que o município de Campina Grande – PB apresenta nítido déficit de cobertura vacinal “Imunização contra Doenças Infecciosas Infantis” já que os índices oscilaram de uma situação desfavorável para o ano de 2005, em três das quatro variáveis analisadas apresentando situação crítica. Quadro mantido em 2008, que indicou apenas a variável imunização contra a tríplice viral avançando do estado crítico para o de alerta.

Investir em políticas públicas que tenham como foco sensibilizar a população para a importância da vacinação infantil, qualificar os profissionais de saúde para priorizar as ações preventivas, e facilitar o acesso da população aos serviços de saúde, pode contribuir com a melhoria dos índices de sustentabilidade ora analisados e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população. Vale salientar que a imunização contra doenças infecciosas infantis está diretamente ligada à cobertura vacinal e tem reflexo direto sobre as condições de vida da população, sendo assim, o município precisa adotar medidas, em caráter de urgência, que elevem os índices de sustentabilidade ora detectados, melhorando a *performance* deste indicador.

#### 4.3.1.5 Oferta de serviços básicos de saúde

Os resultados apresentados pelos índices das variáveis que compõem o indicador Oferta de Serviços Básicos de Saúde demonstram que a variável Procedimentos Básicos de Saúde por Habitante apresentou no ano de 2005 um índice de 0,7391 revelando uma situação de sustentabilidade aceitável, enquanto que no ano de 2008, o índice mensurado para esta mesma variável foi de 0,7602 apontando para uma performance de sustentabilidade ideal.

Quando verificamos o índice referente à variável Número de Médicos por 1.000 Habitantes, em 2005 esta era de 0,6151 revelando uma situação de sustentabilidade aceitável, o mesmo índice e, conseqüentemente, a mesma performance, foi mantida no ano de 2008. A variável Número de Leito Hospitalar por 1.000 Habitantes, apresentou registro de 0,6783 em 2005 e de 0,6691 em 2008, ambos indicando uma performance de sustentabilidade aceitável para a variável em questão. A variável Número de Habitantes por Estabelecimento de Saúde apresentou-se em 0,9007 em 2005 e de 0,8525 em 2008. O que indica uma situação de sustentabilidade ideal para a variável nos dois anos avaliados.

Vale salientar que mesmo que a maioria das variáveis tenha-se comportado de forma a levar a uma sustentabilidade aceitável ou ideal, é importante que o poder público local atente para as variáveis que tratam do número de leitos hospitalares e do número de médicos por habitantes, tendo em vista que, estas foram as que mantiveram performances aceitáveis no período de 2005 a 2008, a pouca evolução ou estagnação dos índices dessas variáveis pode estar relacionada à localização geográfica do município de Campina Grande, que favorece o encaminhamento de pacientes de municípios circunvizinhos para atendimento na rede hospitalar do referido município.

#### 4.3.1.6 Escolarização

O índice da variável Escolarização no município de Campina Grande em 2005 foi de 0,4584, indicando uma situação de alerta, em 2008 o índice foi de 0,4581, apresentando uma variação insignificante e mantendo a situação de alerta verificada quatro anos antes. O resultado ora apresentado, é composto pelos índices de escolarização por faixa etária, neste sentido, torna-se necessário avaliar separadamente o índice em cada uma dessas faixas, no intuito de identificar quais desses grupos etários necessitam de maior atenção por parte do poder público.

**TABELA 01:** Variável Escolarização: Situação de Sustentabilidade por Faixa Etária – 2005-2008

ESCOLARIZAÇÃO			
Faixa Etária	2005	2008	Situação de Sustentabilidade
0 a 6 anos	0,7245	0,7247	Aceitável
7 a 14 anos	0,7801	0,7804	Aceitável
15 a 17 anos	0,8151	0,8151	Ideal
18 - 24 anos	0,6650	0,6649	Aceitável
Acima de 25 anos	0,2810	0,2809	Alerta

FONTE: Elaboração própria (2010)

A Tabela 01 explicita a situação dos indicadores da variável escolarização, permitindo montar o seguinte diagnóstico: Nas faixas etárias de 0 - 6 anos, 7 a 14 anos e 18 a 24 anos os índices de escolarização mensurados, tanto para 2005 como para 2008 revelam situação de sustentabilidade aceitável. A faixa etária de 15-17 anos, explicitou situação de sustentabilidade ideal, para ambos os anos em foco. A população acima de 25 anos encontra-se mediante análise dos índices relativos a 2005 e 2008 em situação de alerta para a sustentabilidade.

Deduz-se, portanto que o índice de sustentabilidade da escolarização no município de Campina Grande, PB, manteve inalterada a *performance* das faixas etárias que o compõem. Sendo assim, a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para escolarização de adultos deve ser prioridade para o poder público local, no município em questão, para que se possa reverter o quadro registrado no período em foco.

#### 4.3.1.7 Alfabetização

Considerando-se que a alfabetização é um fator propulsor do exercício consciente da cidadania e do desenvolvimento sustentável. A leitura dos dados para o município em questão indica uma certa estagnação no índice de alfabetização entre 2005 (0,9029), e 2008 (0,9030). Como esta variável é composta por indicadores representativos de três faixas etárias, é necessário conhecer o desempenho das mesmas para compreender o resultado apresentado pelo referido indicador.

**TABELA 02:** Variável Alfabetização - Situação de Sustentabilidade por Faixa Etária – 2005-2008

ALFABETIZAÇÃO			
Faixa Etária	2005	2008	Situação de Sustentabilidade
10-14 anos	0,8703	0,8702	Ideal
15-19 anos	0,8703	0,8702	Ideal
Acima de 20 anos	0,8975	0,8975	Ideal

Fonte: Elaboração própria (2010)

De acordo com os dados expostos na tabela 02, é possível inferir certo conforto em relação ao indicador alfabetização, uma vez que para todas as faixas analisadas obteve-se registro tanto para um quanto para o outro ano de índices passíveis de serem classificados como ideais para sustentabilidade. A manutenção da situação ideal de sustentabilidade em todas as faixas etárias analisadas permitiu a elevação do respectivo índice.

#### **4.3.1.8 Escolaridade**

Igual situação foi encontrada para o índice escolaridade, que se refere ao nível educacional alcançado pela população que está fora da idade escolar no município de Campina Grande. Para ambos os anos em foco este índice foi de 0,7856 o que indica a manutenção da situação ideal de sustentabilidade.

#### **4.3.1.9 Analfabetismo funcional**

Para o termo analfabetismo funcional que significa o não desenvolvimento da habilidade de interpretação de textos e de efetuar operações matemáticas, apesar de um nível mínimo de decodificação (leitura), o município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou nos anos de 2005 e 2008, o mesmo índice de sustentabilidade, 0,8929, revelando a manutenção de uma situação ideal.

#### **4.3.1.10 Famílias atendidas com programas sociais**

Os programas sociais têm como objetivo reduzir as condições de penúria da população carente. Quando efetivos, trazem benefícios ao chamado desenvolvimento local. O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou em 2005 um índice de 0,7825, para o indicador Famílias Atendidas com Programas Sociais, revelando uma situação ideal de sustentabilidade. O mesmo indicador em 2008, caiu chegando a 0,7333, apontando uma situação aceitável de sustentabilidade. A análise do desempenho decrescente deste indicador sugere falha no monitoramento, por parte do poder público, do número de famílias, do município, que se encontra em situação de vulnerabilidade social. O agravamento da crise em suas mais variadas formas requer maior acesso das famílias carentes aos programas sociais, caso ocorra o contrário, como o indicado pelo resultado ora apresentado, agrava-se a situação da pobreza o que atinge negativamente o desenvolvimento municipal.

#### 4.3.1.11 Adequação de moradia

Outro indicador utilizado na mensuração do IDSM: Adequação de Moradia compõe-se de múltiplas variáveis, a saber: Acesso a Banheiro e Água Encanada (0,9236); Serviço de Coleta de Lixo, (0,9408); Acesso à Energia Elétrica, (0,9935). Observe-se que em todas as variáveis analisadas neste indicador, a *performance* se manteve no mesmo patamar para ambos os anos, significando uma situação ideal para a sustentabilidade. Tal resultado permite inferir que no município em análise está sendo desenvolvida uma política habitacional alinhada às necessidades dos seus cidadãos.

No entanto no que se refere ao indicador Densidade Inadequada de Moradores por Dormitórios, o registro de Domicílio com Densidade  $> 2$ , com índice de 0,4766, para ambos os anos em estudo sugere uma situação de alerta para a sustentabilidade.

Diante do exposto, é possível identificar certo grau de incoerência entre os indicadores levantados o que permite sugerir que para a manutenção de um nível de sustentabilidade satisfatório, nesse campo é urgente investir em políticas habitacionais que contribuam para a redução da densidade de moradores por dormitório, o que corroborará com a redução da insalubridade e, conseqüentemente, refletirá positivamente no índice aqui analisado.

#### 4.3.1.12 Mortalidade por homicídio

O indicador Mortalidade por Homicídio apresentou no ano de 2005 um índice de 0,6536, apontando para uma situação aceitável de sustentabilidade, situação mantida pelo índice detectado no ano de 2008, que foi de 0,6056, apesar da manutenção da performance, é importante atentar para o decréscimo que sofreu o referido índice, do primeiro ao último ano analisado, o que aponta para o aumento da violência no município de Campina Grande, estado da Paraíba. Neste sentido, é notória a necessidade de investimentos contínuos, por parte do poder público, em políticas de segurança, no intuito de tornar ideal a sustentabilidade do município no que se refere ao indicador em questão.

#### 4.3.1.13 Mortalidade por acidente de transporte

No ano de 2005, foi mensurado para o indicador Mortalidade por Acidentes de Transporte, no município de Campina Grande, estado da Paraíba, um índice de 0,8646, revelando uma situação ideal de sustentabilidade. Já no ano de 2008, o índice detectado foi de

0,8235, mantendo a performance do ano de 2005, apesar de apresentarem nível de sustentabilidade idênticos, a queda no índice do ano de 2008 deve ser considerada pelos gestores públicos no sentido de intervir através de políticas públicas para que esta situação ideal de sustentabilidade possa ser mantida a médio e longo prazos.

Após a mensuração dos índices das variáveis e indicadores, identificamos o Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS da Dimensão Social do município de Campina Grande, PB, que foi de 0,7076, tanto para o ano de 2005 quanto para o ano de 2008, o que indica a manutenção da situação aceitável de sustentabilidade, no período estudado.

A seguir, no Quadro 13 estão dispostos os índices que compõem a Dimensão Social e, o IDS - Índice de Desenvolvimento Sustentável do Município de Campina Grande, estado da Paraíba, 2005 - 2008.

**QUADRO 13:** Níveis de sustentabilidade social do Município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008

DIMENSÃO SOCIAL	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
Esperança de vida ao nascer (anos)	0,5427		0,5427	
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nasc. vivos)	0,6964		0,7935	
Prevalência de desnutrição total	0,8901		0,9266	
<b>Imunização contra doenças infecciosas infantis (%)</b>				
Sarampo	0,2131		0,2131	
Tríplice	0,2178		0,2646	
Poliomielite	0,1930		0,1872	
BCG	1,0000		1,0000	
<b>Oferta de serviços básicos de saúde</b>				
Nº de procedimentos básicos de saúde por habitante	0,7391		0,7602	
Nº de médico por 1.000 habitantes	0,6151		0,6151	
Nº de leitos hospitalares por 1.000 hab.	0,6783		0,6691	
Nº de habitantes por estabelecimento de saúde	0,9007		0,8525	
<b>Escolarização (%)</b>	0,4584		0,4581	
a 6 anos	0,7245		0,7247	
a 14 anos	0,7801		0,7804	
15 a 17 anos	0,8151		0,8151	
18 a 24 anos	0,6650		0,6649	
25 anos ou mais	0,2810		0,2809	
<b>Alfabetização (%)</b>	0,9029		0,9030	
10 a 14 anos	0,8703		0,8702	
15 a 19 anos	0,8335		0,8336	
20 anos ou mais	0,8975		0,8975	
<b>Escolaridade</b>	0,7856		0,7856	
<b>Analfabetismo funcional (%)</b>	0,8929		0,8929	
<b>Famílias atendidas por transferência de benefícios sociais</b>	0,7825		0,7333	
<b>Adequação de moradia (%)</b>				
Domicílio com banheiro e água encanada	0,9236		0,9236	
Domicílio urbano com serviço de coleta de lixo	0,9408		0,9408	
Domicílio com energia elétrica	0,9935		0,9935	
Domicílio com densidade > 2	0,4766		0,4766	
<b>Coefficiente de mortalidade por homicídios</b>	0,6536		0,6056	
<b>Coefficiente de mortalidade por acidentes de transporte</b>	0,8646		0,8235	
<b>IDS da Dimensão Social</b>	<b>0,7076</b>		<b>0,7076</b>	

FONTE: Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

Como pode ser observado no Quadro 13 o índice apresentado por cada indicador contribui para a formação do IDS da Dimensão Social do município, que é verificado através do desvio individual e padrão de cada índice. O IDS da Dimensão Social do município de Campina Grande, estado da Paraíba, em 2005 foi de 0,7076. O IDS da Dimensão Social do município de Campina Grande, estado da Paraíba, em 2008, foi o mesmo detectado no ano de 2005

A análise comparativa dos dados contidos no quadro acima indica que, apesar do IDS da Dimensão Social ter mantido a *performance* aceitável nos anos de 2005 e 2008, algumas variáveis demonstraram avanços no intervalo de tempo estudado. Dentre outras destacam-se: a Taxa de Mortalidade Infantil (por 1000 nascidos vivos) que evoluiu de uma situação aceitável para a situação ideal de sustentabilidade; Imunização Contra Doenças Infecciosas Infantis no que se refere a variável Tríplice Viral, evoluiu de uma situação crítica para um nível de alerta no período estudado; Procedimentos Básicos de Saúde por Habitante passou de uma situação aceitável para um desempenho ideal. Apenas a variável, Famílias Atendidas por Transferência de Benefícios Sociais, involuiu de uma situação ideal para aceitável. As demais variáveis que formam a Dimensão Social apresentaram os mesmos índices, para os anos de 2005 e 2008, o que levou à manutenção do IDS da Dimensão Social.

#### 4.3.2 DIMENSÃO DEMOGRÁFICA

##### 4.3.2.1 Crescimento da População

Em Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005 o indicador Crescimento Populacional apresentou um índice de 0,6988, indicando uma situação aceitável de sustentabilidade. Já em 2008, o mesmo indicador revela um índice de 0,3226, o que leva a uma situação de alerta para a sustentabilidade. O resultado detectado no ano de 2008 sugere o monitoramento sistemático, por parte do poder público, do crescimento vegetativo, que diz respeito à relação entre as taxas de natalidade e mortalidade no município. A criação e implementação de políticas públicas que gerem o equilíbrio desses indicadores são decisivas para o alcance do desenvolvimento sustentável local.

#### **4.3.2.2 Razão entre a população urbana e rural**

O município de Campina Grande apresentou em 2005 um índice de 0,0534 indicando uma situação crítica de sustentabilidade para o indicador Razão entre a População Urbana e Rural, a mesma situação foi identificada no ano de 2008, em que o índice foi de 0,0505, a manutenção da referida situação reflete a concentração da população na área urbana do município.

O resultado apresentado pelo indicador em questão sugere a criação e implementação de políticas públicas que valorizem o espaço rural e assegurem as condições de sobrevivência da população no campo, que levem ao desenvolvimento de atividades econômicas agrícolas e não agrícolas, para que em bases sustentáveis, estabeleça-se um equilíbrio entre o urbano e o rural.

#### **4.3.2.3 Densidade demográfica**

O índice identificado para o indicador Densidade Demográfica, no ano de 2005, foi de 0,1719, evidenciando uma situação crítica de sustentabilidade. Em 2008, a situação foi mantida, através do índice de 0,1856. A permanência da situação de sustentabilidade crítica, para a variável Densidade Demográfica, chama a atenção para um aspecto que pode impactar negativamente as estratégias de desenvolvimento com bases sustentáveis nas mais diversas áreas de atuação do governo.

A formulação e implementação de políticas públicas que, efetivamente, busquem o controle da densidade demográfica do município, viabiliza a implementação de ações sustentáveis, já que evita o alastramento da situação crítica instalada, e minimiza os efeitos negativos já sentidos pelos que sofrem as consequências da divisão da cidade associada à má distribuição de renda da população o que se expressa em grupos privilegiados e marginalizados.

#### **4.3.2.4 Razão entre a população masculina e feminina**

Em 2005, o município em estudo apresentou um índice de 0,1765 revelando uma situação crítica de sustentabilidade no que se refere à variável Razão entre a População Masculina e Feminina. A mensuração da mesma variável para o ano de 2008 foi refletida em

um índice de 0,4000, apontando uma situação de alerta, o que representa um avanço para a variável em questão.

A predominância do nascimento de pessoas de sexo feminino sob as de sexo masculino é histórica, entretanto, essa relação reverte-se quando se passa a analisar o número de mortes por sexo, o avanço do número de mortes entre a população do sexo masculino tem ocorrido em razão do aumento da violência que vitima mais homens jovens.

O resultado obtido nesta variável revela um avanço, mesmo que tímido, em sua performance, que era crítica em 2005 e passou a ser de alerta em 2008. O aumento do investimento em políticas públicas voltadas para a prevenção de acidentes e para a saúde do homem pode ter contribuído para a melhoria do resultado alcançado pela variável, no entanto, a situação de alerta para a sustentabilidade não é considerada uma situação confortável, ao contrário, ela exige maior atenção do poder público, em especial, no que diz respeito ao monitoramento desses índices.

#### 4.3.2.5 População residente por faixa etária

O indicador População Residente por Faixa Etária é composto por doze faixas etárias, estas refletem a população do município de Campina Grande, estado da Paraíba. Das doze faixas etárias três apresentaram avanço no que diz respeito à situação de sustentabilidade do município.

**TABELA 03:** População residente por faixa etária - situação de sustentabilidade, 2005- 2008

POPULAÇÃO RESIDENTE POR FAIXA ETÁRIA				
Faixa Etária	2005	Situação da Sustentabilidade	2008	Situação da Sustentabilidade
Menor que 1 ano	0,0271	Crítica	0,3750	Alerta
10 a 14 anos	0,1163	Crítica	0,4867	Alerta
15 a 19 anos	0,3557	Alerta	0,5494	Ideal

**FONTE:** Elaboração própria (2010)

A tabela 03 expõe os dados das faixas etárias que se destacaram no município aqui estudado no período em foco, com relação ao indicador população residente por faixa etária. Assim, o grupo que se encontrava na faixa etária – Menor que 1 ano – em 2005 apresentou um índice de 0,0271, indicando uma situação crítica de sustentabilidade, enquanto em 2008, com um índice de 0,3750 avançou para uma situação de alerta. A faixa etária de 10 a 14 anos,

em 2005 revelou um índice de 0,1163, sugerindo uma situação crítica de sustentabilidade, já em 2008, esta apresentou um índice de 0,4867, indicando avanço significativo, para a performance de alerta. A terceira, e última faixa etária que apresentou avanço nos anos estudados, foi a de 15 a 19 anos, que em 2005 obteve um índice de 0,3557, mostrando que a sustentabilidade do município encontrava-se numa situação de alerta, e já em 2008, com um índice de 0,5494, controlou a situação evidenciada anteriormente, levando o município a uma situação ideal de sustentabilidade. Estes avanços podem estar relacionados ao investimento do poder público em atrativos que estimularam a permanência, em especial, da população economicamente ativa no município.

Das doze faixas etárias analisadas, duas apresentaram queda em suas performances, quando comparamos os anos de 2005 e 2008. A faixa etária de 1 a 4 anos em 2005 apresentava um índice de 0,5155, e portanto, uma situação aceitável de sustentabilidade, passou a revelar uma performance de alerta para a sustentabilidade em 2008, através do índice de 0,3560. A outra faixa etária que apresentou declínio na performance quando realizada a análise comparativa foi a de 20 a 29 anos. Em 2005, o índice apresentado foi de 0,7630 enquanto no ano de 2008, o índice mensurado foi de 0,5841, o que resultou na diminuição do nível de sustentabilidade, de ideal para aceitável. É importante, atentar para esta situação, tendo em vista que a população de 20 a 29 anos é economicamente ativa, sendo de interesse do poder público municipal intervir através de políticas públicas no intuito de evitar que esse índice continue desfavorecendo o nível de sustentabilidade local.

As demais faixas etárias, mantiveram inalteradas suas performances, nos anos em questão, tendo duas destas mantido a situação de alerta (5 a 9 anos e 50 a 59 anos), e três permanecido na situação ideal para sustentabilidade (30 a 39 anos; 40 a 49 anos; e, 80 anos acima).

Considerando a influência dos índices, ora descritos e analisados, na formação do IDS da Dimensão Demográfica, detectou-se um índice de 0,4781, para 2005 e de 0,4883 para 2008 e, portanto, uma situação de alerta para a sustentabilidade do município em questão. O que sugere maior empenho por parte do poder público no sentido de implementar políticas públicas urbanas e, assim, melhorar a qualidade de vida na cidade, tornando a mesma atrativa para a permanência da população, independente das faixas etárias, já que a concentração de pessoas nos centros urbanos repercute nos campos sociais e econômicos.

No Quadro 14, a seguir, é possível verificar os índices de cada indicador e variável e o IDS – Índice de Desenvolvimento Sustentável da Dimensão Demográfica no município de Campina Grande, estado da Paraíba, nos anos 2005 e 2008.

**QUADRO 14:** Níveis de sustentabilidade Demográfica do Município de Campina Grande – PB, 2005 – 2008

DIMENSÃO DEMOGRÁFICA	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
Taxa de Crescimento da População %	0,6988		0,3226	
Razão entre a População Urbana e Rural	0,0534		0,0505	
Densidade Demográfica	0,1719		0,1856	
Razão entre a População Feminina e Masculina	0,1765		0,4000	
<b>População Residente por Faixa Etária</b>				
Menor que 1 ano	0,0271		0,3750	
1 a 4 anos	0,5155		0,3560	
5 a 9 anos	0,3980		0,2773	
10 a 14 anos	0,1163		0,4867	
15 a 19 anos	0,3557		0,5494	
20 a 29 anos	0,7630		0,5841	
30 a 39 anos	0,7914		0,7779	
40 a 49 anos	0,8096		0,7504	
50 a 59 anos	0,3720		0,4854	
60 a 69 anos	0,7258		0,7152	
70 a 79 anos	0,7081		0,7429	
80 anos acima	0,9659		0,7545	
<b>IDS da Dimensão Demográfica</b>	<b>0,4781</b>		<b>0,4883</b>	

FONTE: Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

Diante do exposto, verifica-se que apesar de o IDS da Dimensão Demográfica do município de Campina Grande ter apresentado a mesma performance, nos anos de 2005 e 2008, algumas das variáveis impactaram positivamente a formação do IDS da Dimensão Demográfica em 2005, mas não contribuíram tão positivamente com o resultado apresentado pela Dimensão no ano de 2008, como por exemplo, a variável do indicador População Residente por Faixa Etária (20 a 29 anos).

Quando analisamos os indicadores que afetaram negativamente a formação do IDS da Dimensão Demográfica no ano de 2005, observamos que alguns destes, apresentaram melhores performances deixando de contribuir para a queda, e, até, passando a impactar positivamente o nível de sustentabilidade local, no ano de 2008, como exemplos têm-se: Razão entre a População Feminina e Masculina; População Residente por Faixa Etária (Menor que 1 ano; 10 a 14 anos; e, 15 a 19 anos). A manutenção da situação de alerta para o IDS da Dimensão Demográfica, em 2005 e 2008, pode estar relacionada à falta de investimento em políticas públicas que possam reverter à situação das variáveis que mantiveram performances críticas nos anos estudados, como: Razão entre a População Urbana e Rural; e, Densidade Demográfica. Tal resultado também pode ser atribuído a pouca atenção dada, por parte do poder público, a estratégias que mantivessem as variáveis que

apresentaram situações ideais em 2005, para que estas não viessem a perder forças, como foi o caso da População Residente por Faixa Etária ( 20 a 29 anos), que no ano de 2008 revelou uma situação aceitável para sustentabilidade.

### 4.3.3 DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

#### 4.3.3.1 Despesas com assistência social

No ano de 2005, o município de Campina Grande, estado da Paraíba, revelou um índice de 0,1455, para a variável Despesas com Assistência Social, o que reflete uma situação crítica de sustentabilidade. Ao analisar o referido indicador no ano de 2008, observamos que este apresentou um índice de 0,2306, mantendo a performance crítica de sustentabilidade detectada anteriormente.

A população carente do município em foco não destoa das demais, quando o assunto é consequências negativas da crise social. Sendo assim, o resultado apresentado pela variável em questão, e mantido nos anos de 2005 e 2008, reflete a falta de comprometimento do poder público na adoção de políticas sociais efetivas, que avancem na questão da universalização dos direitos, qualificação e equidade dos serviços e inclusão social.

A falta de acesso aos serviços e equipamentos públicos, reforça a condição sub-humana e aliena ainda mais os cidadãos que se encontram em constante situação de vulnerabilidade pessoal e social. Neste sentido, podemos afirmar que só através de investimento maciço em políticas sociais efetivas que garantam condições dignas de vida para a população menos favorecida economicamente, será possível viabilizar o desenvolvimento sustentável local.

#### 4.3.3.2 Despesas com educação

A qualidade da educação é um problema que está diretamente relacionado ao nível de investimento que o poder público está disposto a fazer na área. Vale salientar que o investimento no acesso universal à educação, apesar de sua importância, não garante a qualidade da educação, esta última por sua complexidade exige, além de envolvimento e esforço mútuo de atores sociais e institucionais um tempo considerável para apresentar resultados.

No ano de 2005 o município de Campina Grande apresentou um índice referente à variável Despesas com Educação de 0,2979 indicando uma situação de alerta para a sustentabilidade. Já em 2008, o índice, revelado foi de 0,5814, apontando para uma performance aceitável de sustentabilidade.

O acesso à educação de qualidade é, sem dúvida, o grande impulsionador do desenvolvimento sustentável, tendo em vista, o impacto positivo que este provoca tanto no campo individual quanto coletivo. O deslocamento da performance de alerta pra aceitável, reflete os investimentos realizados na área no decorrer dos anos estudados. Entretanto, é importante que o poder público realize o monitoramento contínuo dessa variável, e busque parcerias e cooperações que levem ao aumento dos investimentos, não apenas no acesso a escola, mas, e principalmente, ao ensino de qualidade.

#### **4.3.3.3 Despesas com cultura**

Historicamente os investimentos em cultura, em países emergentes, são baixos. A realidade verificada, no município de Campina Grande - PB, reforça essa prática ao apresentar um índice de 0,0660, para a variável Despesas com Cultura, no ano de 2005. A situação torna-se ainda mais preocupante, ao verificarmos que a situação crítica de sustentabilidade, verificada anteriormente, é mantida, em 2008, através do índice de 0,0308.

É importante, ressaltar que a diversidade cultural é um dos eixos do desenvolvimento sustentável. Sendo assim, o acesso à cultura deve ser assegurado a todo e qualquer cidadão, o que depende diretamente do maior comprometimento dos gestores públicos.

O resultado alcançado pela variável em questão sugere o desenvolvimento de políticas públicas de incentivo à cultura, em especial, no que diz respeito à construção e recuperação de equipamentos culturais, e à valorização da cultura local.

#### **4.3.3.4 Despesas com urbanismo**

O município em foco apresentou em 2005 um índice de 0,5178 para a variável Despesas com Urbanismo revelando uma situação aceitável. Para o ano de 2008, o índice foi de 0,6138 o que viabilizou a manutenção da performance aceitável de sustentabilidade.

O resultado apresentado pelo presente indicador evidencia que o referido município tem realizado investimentos no campo das políticas urbanas, já que conseguiu manter a

situação aceitável de sustentabilidade no decorrer dos anos em questão, ao mesmo tempo em que revela que estes foram insuficientes para que a performance fosse elevada atingindo uma situação ideal.

A situação diagnosticada sugere a utilização de estratégias para o aumento dos investimentos públicos no campo urbano para fins de elevar o índice do referido indicador, chegando à performance ideal de sustentabilidade.

#### **4.3.3.5 Despesas com habitação urbana**

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresenta um déficit habitacional considerável, (em torno de 16.000 unidades habitacionais) o que exige do poder público local a articulação com os demais níveis de governo no sentido de complementar os investimentos realizados com recursos próprios na política de habitação.

O índice de 0,0085, detectado para a variável em questão no ano de 2005, revelou uma situação crítica de sustentabilidade. Já no ano de 2008, o índice mais elevado, de 0,2691, indicou uma performance de alerta para a sustentabilidade. O resultado encontrado indica que houve investimentos, ainda que insuficientes, no campo da habitação, nos anos estudados. Sabe-se, porém, que garantir o direito à moradia digna é condição *sine qua non* para a elevação da qualidade de vida da população, e que esta última se constitui em pré-requisito para o alcance do desenvolvimento em bases sustentáveis. Logo, sugere-se maior empenho do governo local, no sentido de monitorar a situação, realizar parcerias estratégicas com outros níveis de governo e, assim, viabilizar a elevação do nível de sustentabilidade municipal, no que tange às despesas com habitação.

#### **4.3.3.6 Despesas com gestão ambiental**

A questão ambiental se encontra, hoje em dia, no centro dos debates sobre sustentabilidade, seja na área pública ou privada, este fato tem elevado a consciência das pessoas sobre os riscos de desconsiderar os limites impostos pela própria natureza.

A análise da variável Despesas com Gestão Ambiental no município de Campina Grande, nos levou a um índice de 0,0072, em 2005, indicando um estado crítico de sustentabilidade. A mesma variável, no ano de 2008, revelou um índice, ainda mais baixo, de 0,0036, reforçando a manutenção da situação crítica, detectada anteriormente.

Diante do exposto, conclui-se que além de não ter havido investimentos efetivos na gestão ambiental no município de Campina Grande, estado da Paraíba, nos anos em questão, é possível que variáveis adversas tenham sido implementadas provocando a piora da situação crítica desse indicador.

O resultado ora apresentado exige uma postura pró-ativa do governo local, no sentido de avaliar a realidade do município, no que diz respeito à questão ambiental, e, então criar uma política ambiental alinhada às necessidades locais, que, efetivamente, contribua para minimizar os efeitos danosos já instalados ao longo dos anos, e garantir que em um futuro não muito distante a situação desta variável seja revertida e a cidade possa se desenvolver de forma sustentável.

#### **4.3.3.7 Despesas com ciência e tecnologia**

O investimento em Ciência e Tecnologia promove a substituição de velhos paradigmas, dissemina o conhecimento científico e eleva a qualidade de vida dos cidadãos, portanto, contribui diretamente para a sustentabilidade local.

Nos anos de 2005 e 2008, para a variável Despesas com Ciência e Tecnologia, o município em foco, apresentou índices que revelaram uma situação crítica para a sustentabilidade. Os índices de 0,0070 e de 0,2321, mensurados para os anos de 2005 e 2008 respectivamente, são reflexos do baixo investimento do poder público local em Ciência e Tecnologia. Assevere-se que esta situação não é específica do município de Campina Grande, podendo inclusive ser entendida como reflexo de um movimento típico dos países periféricos.

O resultado evidenciado revela a falta de investimento na área de Ciência e Tecnologia no município de Campina Grande – PB, o que, sem dúvida, é um obstáculo ao desenvolvimento das pessoas, dos processos, das técnicas e, dos métodos criados e disseminados para a melhoria de vida da humanidade. Sendo assim, é importante ressaltar que, para o poder público local, contribuir com a viabilização do desenvolvimento sustentável do município, é necessário que repense as prioridades orçamentárias e reverta a situação ora diagnosticada em uma área tão crucial para o fim almejado.

#### **4.3.3.8 Despesas com esporte e lazer**

O esporte e o lazer têm exercido um papel cada vez mais importante para a saúde da população, o acesso irrestrito aos serviços e equipamentos de esporte e lazer deve ser

viabilizado pelo poder público local, como forma de promover inclusão social e cidadania ativa.

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou no ano de 2005 o índice de 0,0062 para a variável Despesas com Desporto e Lazer, indicando uma situação crítica para a sustentabilidade, a mesma performance foi mantida no ano de 2008, através do índice de 0.0036. O que revela a falta de investimento na área, por parte do poder público local, no decorrer dos anos estudados, o que tende a tornar crônica a situação desfavorável do município.

Diante do exposto, é imprescindível que o poder público local reveja o planejamento orçamentário do município, tendo como parâmetro, as necessidades e demandas populares. O investimento público em Desporto e Lazer, deverá se reverter em melhores condições de saúde, educação e cidadania, tendo como pano de fundo a elevação dos níveis de qualidade de vida dos cidadãos e, possibilitando o desenvolvimento em bases sustentáveis.

#### **4.3.3.9 Despesas com saneamento urbano**

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005 revelou um índice de 0,0701 para a variável Despesas com Saneamento Urbano, o que indica uma performance de sustentabilidade crítica. No ano de 2008 a situação de sustentabilidade crítica permaneceu, com maior gravidade, tendo em vista o índice de 0,0000.

O Saneamento Básico é, entre outros, um serviço público de extrema importância para a saúde da população. Entretanto, no caso específico do município ora analisado, não se observa o reconhecimento da importância do mesmo, para o desenvolvimento sustentável do mesmo. Diante do exposto, o governo local deverá investir fortemente na área de saneamento básico por um período de tempo significativo para, quiçá reverter a situação precária já instalada.

#### **4.3.3.10 Despesas com saúde**

O município de Campina Grande-PB, apresentou em 2005 um índice de 0,5607, para a variável Despesas com Saúde, apontando uma situação aceitável de sustentabilidade. Já no ano de 2008, o mesmo indicador revelou um índice de 1,0000, o que traduz uma situação ideal de sustentabilidade para o município e revela que no decorrer dos anos estudados, foi

efetivo o investimento realizado na área de saúde. O maior número de bairros contemplados com o PSF – Programa Saúde da Família, entre outras estratégias adotadas pelo município, para a área de saúde, estão refletidas na situação ideal de sustentabilidade ora detectada.

Tal resultado demonstra uma situação favorável para o município e contribui para o alcance da sustentabilidade local, já que o mesmo tem forte impacto sobre os demais indicadores que compõem a Dimensão Político-Institucional.

#### **4.3.3.11 Acesso a serviço de telefonia fixa**

O indicador Acesso a Serviços de Telefonia Fixa é composto pelas variáveis, Acessos Individuais e Acessos Públicos. No ano de 2005, o município foco da pesquisa, apresentou um índice de 0,3451 para a variável Acessos Individuais, indicando uma situação de alerta para a sustentabilidade. A mesma variável, no ano de 2008, revelou um índice de 0,6777, apresentando uma performance aceitável. No que diz respeito à variável Acessos Públicos, no ano de 2005, o índice verificado foi de 0,2777, revelando uma situação de alerta para a sustentabilidade. Já em 2008, a mesma variável apresentou um índice de 0,5288, apontando uma performance aceitável para a sustentabilidade do município.

Os resultados apresentados demonstram que entre os anos de 2005 e 2008 houve um incremento do acesso individual e público aos serviços de telefonia fixa, no município em questão, o que torna mais célere a troca de informações entre as pessoas e, favorece o desenvolvimento sustentável.

#### **4.3.3.12 Participação nas eleições**

O indicador Participação nas Eleições é composto pelas variáveis Comparecimento e Abstenções. No município de Campina Grande, estado da Paraíba, o índice referente à variável Comparecimento foi de 0,4548, no ano de 2005, expondo uma performance de alerta para a sustentabilidade. A análise da mesma variável quando verificada no de 2008, revelou um índice de 0,7182, apontando para uma situação aceitável de sustentabilidade. O que nos leva a concluir que neste período de tempo houve maior participação da população no processo eleitoral, o que pode estar relacionado a um aumento de interesse do cidadão em participar, mesmo que indiretamente, dos destinos políticos da cidade. No que diz respeito à variável Abstenções, o índice apresentado no ano de 2005 foi de 0,4545, revelando uma

situação de alerta para a sustentabilidade, já no ano de 2008, a mesma variável mostrou uma evolução do índice, que chegou a 0,8787, e remetendo, nesta variável, o município a uma situação ideal de sustentabilidade.

De acordo com os resultados ora expostos, é possível afirmar que houve uma melhoria desse indicador, tanto no que diz respeito ao aumento do comparecimento da população às urnas no período eleitoral, quanto à queda das abstenções, o que pode refletir maior interesse da população local em participar do processo democrático representativo. Vale ressaltar que o crescimento da participação da população nas eleições, sugere a disposição por parte dos cidadãos para refletir sobre o futuro do município, o que, sem dúvida, é um fator decisivo para a sustentabilidade do desenvolvimento.

#### **4.3.3.13 Número de conselhos municipais**

Os Conselhos Municipais desempenham um papel primordial para o alcance da democracia participativa por se caracterizar como um espaço aberto aos atores sociais e institucionais interessados em debater a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas sociais. Além desta função, ainda fiscalizam o uso dos recursos financeiros repassados pela união para os municípios.

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou no ano de 2005, um índice de 0,7143, referente à variável Número de Conselhos Municipais, revelando uma situação aceitável de sustentabilidade. Para o ano de 2008, o índice mensurado foi de 0,6667, para a mesma variável, o que manteve a situação aceitável de sustentabilidade, verificada anteriormente.

Diante do resultado alcançado, pela variável em questão, fica nítida a necessidade de investir na criação e instalação de Conselhos para estimular a participação da população na gestão pública, viabilizando o maior envolvimento do cidadão com as questões de ordem pública e maior compromisso do poder público com as demandas populares. O alinhamento das necessidades da população com os investimentos da gestão pública é fator decisivo para o alcance da sustentabilidade.

#### **4.3.3.14 Número de acessos a justiça**

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou um índice de 1,0000, para a variável Número de Acessos à Justiça, tanto para o ano de 2005 quanto para o ano de

2008, o que indica a manutenção de uma situação ideal de sustentabilidade no decorrer do período estudado.

O resultado obtido indica uma situação favorável para o município no que diz respeito à sustentabilidade, tendo em vista que a resposta positiva a esta variável é reflexo de uma maior conscientização por parte do cidadão quanto aos seus direitos e deveres, fato, este, decisivo para o alcance do desenvolvimento sustentável.

#### **4.3.3.15 Transferências intergovernamentais da União**

O município em foco, apresentou em 2005, um índice de 0,7616, para a variável Transferências Intergovernamentais da União, indicando uma situação de sustentabilidade ideal. Ao averiguar o desempenho da referida variável para o ano de 2008, verificamos um índice de 0,7436, revelando uma situação de sustentabilidade aceitável.

O resultado encontrado reflete o nível de dependência do município com relação aos recursos do Governo Federal. Vale ressaltar que, quanto maior a dependência financeira do município em relação à União, mais vulnerável o poder público local torna-se, no sentido de alinhar as demandas locais ao orçamento público.

Neste sentido, é importante perceber que a *performance* da variável ora analisada em 2005 era ideal e passou a ser aceitável em 2008, o que indica o crescimento da situação de dependência de recursos oriundos do Governo Federal, por parte do município. Tal constatação deve servir de alerta ao governo local, no sentido de criar e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local, em especial, no que diz respeito à adoção de estratégias para a geração de emprego, trabalho e renda.

O Quadro 15 a seguir, apresenta a Dimensão Político-Institucional e suas respectivas variáveis. Além de indicar a situação de sustentabilidade que se encontra a referida dimensão através dos índices dos anos de 2005 e 2008.

**QUADRO 15:** Níveis de sustentabilidade político-institucional do município de Campina Grande – PB, 2005 – 2008.

DIMENSÃO POLÍTICO- INSTITUCIONAL	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
<b>Despesas por Função (%)</b>				
Despesas com Assistência Social	0,1455		0,2306	
Despesas com Educação	0,2979		0,5814	
Despesas com Cultura	0,0660		0,0308	
Despesas com Urbanismo	0,5178		0,6138	
Despesas com Habitação Urbana	0,0085		0,2691	
Despesas com Gestão Ambiental	0,0072		0,0036	
Despesas com Ciência e Tecnologia	0,0070		0,2321	
Despesas com Desporte e Lazer	0,0062		0,0036	
Despesas com Saneamento Urbano	0,0701		0,0000	
Despesas com Saúde	0,5607		1,0000	
Despesa Total com Saúde por Habitante (R\$)	0,3107		0,2059	
<b>Acesso a Serviço de Telefonia Fixa</b>				
Nº de Acessos Individuais	0,3451		0,6777	
Nº de Acessos Públicos	0,2777		0,5288	
<b>Comparecimento nas Eleições</b>				
Comparecimento %	0,4548		0,7182	
Abstenções %	0,4548		0,8787	
<b>Nº de Conselhos Municipais</b>	0,7143		0,6667	
<b>Acesso à Justiça</b>	1,0000		1,0000	
<b>Transferências Intergovernamentais da União</b>	0,7616		0,7436	
<b>IDS da Dimensão Político-Institucional</b>	<b>0,3310</b>		<b>0,4658</b>	

**Fonte:** Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

Diante do exposto, verifica-se que o IDS da Dimensão Político-Institucional do município de Campina Grande, estado da Paraíba, manteve-se em situação de alerta, no período estudado, 2005 – 2008. É importante destacar os índices que contribuíram mais fortemente para a manutenção da *performance* ora descrita.

Ao analisar comparativamente o desempenho individual das variáveis que formam a presente Dimensão, verifica-se que alguns índices, contribuíram fortemente para que a situação de alerta fosse mantida no período em estudo. No que se refere ao indicador Despesas por Função, as variáveis que se mantiveram inalteradas e, portanto, contribuíram para a permanência do status da Dimensão Político-Institucional foram: Despesas com

Assistência Social; Despesas com Cultura; Despesas com Urbanismo; Despesas com Gestão Ambiental; Despesas com Ciência e Tecnologia; Despesas com Desporte e Lazer e Despesas com Saneamento Urbano. Além das variáveis: Número de Conselhos Municipais e Acesso à Justiça.

Já as variáveis que apresentaram evolução, no decorrer dos anos estudados, e, portanto, colaboraram para o incremento do índice geral da Dimensão Político-Institucional, apesar de não terem influenciado o seu desempenho, foram: Despesas com Educação; Despesas com Habitação Urbana; Despesas com Saúde, além dos indicadores: Acesso a Serviço de Telefonia Fixa e Comparecimento nas Eleições.

Apenas dois indicadores revelaram, na análise comparativa, diminuição dos índices ao longo do período estudado, o que, em médio ou longo prazo, pode levar à retração do IDS da Dimensão Político-Institucional, foram eles: Despesa Total com Saúde por Habitante (R\$) e Transferências Intergovernamentais da União.

A manutenção do desempenho do IDS da Dimensão Político-Institucional, no período estudado, revela pouca habilidade por parte do poder público em direcionar os recursos, de toda ordem, para as prioridades da população local, tal deficiência pode, em médio e longo prazos, obstaculizar o desenvolvimento sustentável do município em questão.

#### 4.3.4 DIMENSÃO ECONÔMICA

##### 4.3.4.1 Produto Interno Bruto *per capita*

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005, revelou um índice referente ao PIB *per capita* de 0,5884, indicando uma situação aceitável de sustentabilidade. Entretanto, no ano de 2008 o referido indicador revelou um índice de 0,1898, apontando para uma situação de sustentabilidade crítica. A queda brusca desse índice, no período de tempo estudado, pode estar relacionada à dificuldade de articulação entre os governos municipal e estadual, ou ainda está vinculada aos reflexos oriundos de uma situação demográfica pouco dinâmica no município, levando ao estabelecimento de indicadores desfavoráveis ao longo do tempo.

##### 4.3.4.2 Participação da indústria no PIB

O índice identificado para o indicador Participação da Indústria no PIB, foi de 1000 para o ano de 2005, indicando uma situação ideal de sustentabilidade, o mesmo índice e

performance foram detectados no ano de 2008. A manutenção da referida situação ideal de sustentabilidade, reflete o equilíbrio entre as atividades econômicas na participação do PIB, no município de Campina Grande, estado da Paraíba. Sendo assim, o resultado apresentado revela um aspecto favorável para a sustentabilidade local, que precisa ser monitorado e estimulado, através de políticas públicas endereçadas ao desenvolvimento com bases sustentáveis dos setores que impulsionam a economia local.

#### **4.3.4.3 Índice de Gine de distribuição do rendimento**

O índice de Gine mensura o grau de desigualdade presente na distribuição de renda domiciliar *per capita*. O município em foco apresentou no ano de 2005 um Índice de Gine da Distribuição dos Rendimentos de 0,1905, indicando uma situação crítica de sustentabilidade. O mesmo índice, ao ser verificado no ano de 2008, revelou a manutenção da *performance* crítica, anteriormente diagnosticada.

O resultado apresentado reflete a má distribuição do rendimento do município de Campina Grande, estado da Paraíba, fato que impacta negativamente a sua sustentabilidade local. Agregue-se a esta informação que tal característica não é específica deste município, mas pode ser encontrada com grande frequência em outros municípios. Como forma de equacionar o problema detectado, o poder público local precisa investir em políticas públicas que elevem os níveis de educação e qualificação profissional da população, efetuar uma revisão na política tributária vigente, de forma a torná-la menos impactante para as micro e pequenas empresas, e, propulsora do crescimento do setor econômico e produtivo. Estas medidas tendem a impactar positivamente a variável ora analisada e, contribuir para o desenvolvimento sustentável do município em questão.

#### **4.3.4.4 Renda *per capita***

O município de Campina Grande, estado da Paraíba revelou, no ano de 2005, um índice de renda *per capita* de 0,6288, evidenciando uma situação de sustentabilidade aceitável. No ano de 2008, o índice se repetiu, mantendo inalterada a performance de sustentabilidade aceitável para o município.

O resultado apresentado indica que o município, nos anos estudados, apresentou uma situação confortável no que diz respeito à renda *per capita*, o que pode ser reflexo de uma

política pública voltada, em especial, para a geração de trabalho, emprego e renda. Continuar investindo na capacitação profissional e no incentivo ao empreendedorismo, poderá levar o referido município a uma situação ideal de sustentabilidade, no que se refere à renda per capita, o que, sem dúvida, contribui para a o desenvolvimento sustentável local.

#### 4.3.4.5 Renda proveniente do rendimento do trabalho

O município foco desta pesquisa, apresentou no ano de 2005 um índice para a variável Renda Proveniente do Rendimento do Trabalho, de 0,8546, o que revela uma situação ideal de sustentabilidade. A análise da variável no ano de 2008 revelou o mesmo índice e, conseqüentemente, a mesma *performance*.

A situação ora evidenciada diferencia o município de Campina Grande da maioria dos municípios do Estado da Paraíba, Fatores externos e internos podem ter influenciado a manutenção da *performance* positiva, nos anos de 2005 e 2008, entre estes podemos citar o investimento em políticas de fortalecimento das atividades produtivas e de qualificação profissional.

#### 4.3.4.6 Renda familiar *per capita* em salários mínimos

A variável Renda Familiar *per capita* em Salários Mínimos é composta por seis faixas salariais, que mantiveram a situação de sustentabilidade nos anos avaliados. Como ilustra a Tabela 04, a seguir:

**TABELA 04:** Renda Familiar per capta em Salários Mínimos - Situação de Sustentabilidade, 2005 e 2008.

RENDA FAMILIAR PER CAPTA EM SALÁRIOS MÍNIMOS			
Faixa Salarial	2005	2008	Situação de Sustentabilidade
Até ¼ de salário mínimo	0,8877	0,8731	Ideal
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	0,7930	0,7933	Ideal
Mais de 1 a 2 salários mínimos	0,8767	0,8842	Ideal
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	0,4531	0,4529	Alerta
Mais de 2 a 3 salários mínimos	0,7112	0,7109	Aceitável
Mais de 3 salários mínimos	0,5423	0,5423	Aceitável

FONTE: Elaboração própria, 2010

As faixas salariais que mantiveram a situação de sustentabilidade ideal foram: Até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, com um índice de 0,8877 e 0,8731, para os anos de 2005 e 2008, respectivamente; Mais de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, revelando em 2005 um índice de 0,7930 e em 2008 o índice de 0,7933; Mais de 1 a 2 salários-mínimos, com 0,8767 e 0,8842, para 2005 e 2008 respectivamente.

A faixa salarial, Mais de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário-mínimo, manteve a situação de alerta para a sustentabilidade, com índice de 0,4531 em 2005 e de 0,4529 em 2008.

Já as faixas salariais que mantiveram nos anos estudados, a situação de sustentabilidade aceitável foram: Mais de 2 a 3 salários-mínimos, com índices de 0,7112 e 0,7109 para os anos de 2005 e 2008 respectivamente; e, Mais de 3 salários-mínimos, com o índice de 0,5423 para os anos em questão.

Os resultados acima descritos sugerem que as faixas salariais que predominaram no município de Campina Grande, estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2008, foram as que apresentaram uma situação de sustentabilidade ideal e aceitável. Apenas a faixa salarial, Mais de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário-mínimo, apresentou uma situação de alerta para a sustentabilidade. O que indica uma situação favorável para o município no que diz respeito à variável em questão.

#### **4.3.4.7 Saldo da Balança Comercial**

No ano de 2005 o índice de sustentabilidade referente ao Saldo da Balança Comercial é de 0,3732, para o município de Campina Grande, estado da Paraíba, indicando uma situação de alerta. A mensuração do mesmo indicador para o ano de 2008, apresentou um índice de 0,8106, apontando uma performance ideal de sustentabilidade. A análise individual das variáveis que compõem o referido indicador justifica o aumento expressivo do índice do ano de 2005 para o ano de 2008.

O indicador Saldo da Balança Comercial é composto pelas variáveis, Exportação e Importação. Observa-se que no ano de 2005 que a variável Exportação apresentou um índice de 0,3800, indicando, portanto, uma situação de alerta para a sustentabilidade, a mesma variável, no ano de 2008 revelou um índice de 1,0000, o que remete a uma performance ideal de sustentabilidade. O aumento, expressivo, do referido índice, impactou positivamente o indicador em questão. Ao analisarmos a variável Importação, verificamos que a mesma, no ano de 2005 apresentou um índice de 0,2087, o que revela uma situação de sustentabilidade crítica, já em 2008 a referida variável, revela um índice de 0,4049, apontando para uma situação de alerta para a sustentabilidade, apesar da variável Importação não ter tido uma

evolução tão significativa quanto a variável Exportação, o fato do índice verificado em 2008 ter deslocado a mesma para uma performance superior à anterior tem reflexo no resultado final do indicador em questão.

A evolução da situação de sustentabilidade, de alerta para ideal, alcançada pela variável Exportação entre os anos 2005 e 2008, reflete o esforço conjunto da iniciativa privada, através do atendimento ao padrão internacional de qualidade dos produtos, e do poder público, via políticas públicas de estímulo à exportação. Já no que diz respeito à evolução da performance da variável Importação, que apesar de em menor grau, ter apresentado sinais de recuperação. Pode ter sido resultado da instalação de grandes indústrias no município, já que entre as maiores importadoras do Estado, encontram-se a São Paulo Alpargatas e a Coteminas, localizadas no município em questão.

Os resultados ora apresentados, levam a um IDS da Dimensão Econômica de 0,5884 no ano de 2005 e de 0,6668 em 2008, apontando uma performance aceitável para o município foco desta pesquisa.

O Quadro 16, a seguir, apresenta os índices referentes às variáveis que formam o IDS da Dimensão Econômica do município de Campina Grande, estado da Paraíba, 2005-2008.

**QUADRO 16:** Níveis de Sustentabilidade Econômica do Município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008

DIMENSÃO ECONÔMICA	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
<b>Produto Interno Bruto <i>per capita</i></b>	0,3384		0,1898	
<b>Participação da Indústria no Produto Interno Bruto</b>	1,0000		1,0000	
<b>Índice de Gine da Distribuição do Rendimento</b>	0,1905		0,1905	
<b>Renda <i>per capita</i></b>	0,6288		0,6288	
<b>Renda Proveniente de Rendimentos do Trabalho %</b>	0,8546		0,8546	
<b>Renda familiar <i>per capita</i> (%)</b>				
Até 1/4 (salário-mínimo)	0,8877		0,8731	
Mais de 1/4 a 1/2 (salário-mínimo)	0,7930		0,7933	
Mais de 1/2 a 1 (salário-mínimo)	0,4531		0,4529	
Mais de 1 a 2 (salário-mínimo)	0,8767		0,8842	
Mais de 2 a 3 (salário-mínimo)	0,7112		0,7109	
Mais de 3 (salário-mínimo)	0,5423		0,5423	
<b>Balança Comercial (US\$)</b>				
Exportações	0,3800		1,0000	
Importações	0,2087		0,4049	
Saldo	0,3732		0,8106	
<b>IDS da Dimensão Econômica</b>	<b>0,5884</b>		<b>0,6668</b>	

**Fonte:** Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

Diante do exposto, podemos afirmar que o fato de dez das quatorze variáveis que formam a Dimensão Econômica do município de Campina Grande, estado da Paraíba, terem se mantido inalteradas, no período estudado, contribuiu, fortemente, para que o IDS da referida dimensão apresentasse a mesma performance, aceitável de sustentabilidade, nos anos de 2005 e 2008. Apenas duas variáveis, mostraram alteração de desempenho, nos anos estudados, o Saldo da Balança Comercial, que por ter melhorado sua *performance*, contribuiu para que o IDS da Dimensão Econômica se elevasse, e a outra, o Produto Interno Bruto *per capita* que ao sair de uma situação de alerta pra uma situação crítica, impactou negativamente o resultado final apresentado pela referida Dimensão.

O resultado encontrado indica que houve uma melhoria no IDS da Dimensão Econômica entre os anos de 2005 e 2008, mas que esta não se mostrou suficiente para que a Dimensão alcançasse um patamar mais elevado no que se refere à performance geral. Destaca-se a situação do índice de Gini da Distribuição do Rendimento, única variável que manteve inalterada a situação crítica de sustentabilidade, nos anos em estudo. Neste sentido, sugere-se a intervenção do poder público, na criação e implementação de políticas alinhadas com as potencialidades locais, de forma a promover o desenvolvimento local sustentável.

#### 4.3.5 DIMENSÃO AMBIENTAL

##### 4.3.5.1 Acesso a esgotamento sanitário

A importância do saneamento para a saúde pública é inquestionável. Sendo assim, manter um sistema de esgotamento sanitário adequado é condição indispensável à qualidade de vida da população do município.

**TABELA 05:** Acesso a Esgotamento Sanitário - Situação de Sustentabilidade, 2005 e 2008.

ACESSO A ESGOTAMENTO SANITÁRIO			
Variáveis	2005	2008	Situação de Sustentabilidade
Rede geral de esgoto (urbana)	0,7133	0,7132	Aceitável
Fossa séptica (urbana)	0,1115	0,1115	Crítica
Rede geral de esgoto (rural)	0,1956	0,1954	Crítica
Fossa séptica (rural)	0,3274	0,3275	Alerta

FONTE: Elaboração própria (2010)

A análise das variáveis que compõem a Dimensão Ambiental, no que tange ao indicador Acesso a Esgotamento Sanitário, revela que, o município de Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005, apresentou um índice 0,7133 para a variável Rede Geral de Esgoto (urbana), o que indica uma situação aceitável de sustentabilidade. Esta *performance* foi mantida, para a referida variável, em função do índice de 0,7132, revelado para 2008. Ao analisarmos a referida variável, na Área Rural, encontramos em 2005, um índice de 0,1956, o que indica uma situação crítica para a sustentabilidade, o mesmo desempenho foi verificado, através do índice 0,1954, para o ano de 2008.

A variável Fossa séptica (urbana), no ano de 2005 apresentou um índice de 0,1115, que foi mantido no ano de 2008, indicando a manutenção da situação crítica de sustentabilidade nos anos em estudo. O esgotamento sanitário, do tipo fossa séptica na zona rural do município, revelou os índices de 0,3274 e 0,3275, para os anos de 2005 e 2008 respectivamente, o que aponta a manutenção da situação de alerta para sustentabilidade.

Diante do exposto, deduz-se que a situação de saneamento básico no município de Campina Grande, estado da Paraíba, no que diz respeito ao indicador, Acesso ao Esgotamento Sanitário, necessita de maiores investimentos, tanto na área urbana quanto na área rural. A situação mais grave foi verificada nas variáveis: Rede geral de esgoto (zona rural), e Fossa séptica (zona urbana), tendo em vista que estas mantiveram a situação crítica de sustentabilidade, no período investigado. A variável Fossa Séptica, na área rural, também chama atenção, por ter mantido, em 2008, a situação de alerta para a sustentabilidade, detectada em 2005. Já a variável Rede geral de esgoto, na área urbana, apesar de apresentar uma *performance* aceitável para a sustentabilidade, não apresentou avanços no período de quatro anos, o que indica falta de monitoramento e investimento, por parte do poder público, para que esta se desloque para uma situação ideal de sustentabilidade.

Com base nos dados ora analisados é possível constatar que a situação do município, no que diz respeito, ao Acesso ao Esgotamento Sanitário, merece maior atenção por parte do poder público, tendo em vista o alto impacto negativo que a questão da precariedade do saneamento básico tem em relação à saúde da população.

#### **4.3.5.2 Acesso a serviço de coleta de lixo doméstico**

O desempenho do indicador Acesso a Serviço de Coleta de Lixo Doméstico, reflete o comprometimento do poder público local com a manutenção da limpeza urbana.

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2008, apresentou, na área urbana, uma situação de sustentabilidade ideal para o indicador em questão, tendo em vista a manutenção da situação ideal de sustentabilidade das seguintes variáveis: Lixo coletado; Lixo queimado ou enterrado; e, Outro destino. No que se refere à zona rural, o município não apresenta resultados tão satisfatórios, o que pode ser comprovado pela manutenção do desempenho de alerta para a sustentabilidade, nos anos estudados, apresentado por duas das três variáveis relacionadas à zona rural - Lixo coletado e Lixo queimado ou enterrado. Apenas a variável, Outro destino, indicou uma situação aceitável para a sustentabilidade na área rural.

Os dados ora descritos e analisados indicam uma situação satisfatória para área urbana, do município em questão, nos anos de 2005 e 2008, exigindo do poder público, apenas, o processo de monitoramento sistemático, para assegurar o nível de sustentabilidade ideal identificado. Entretanto, quando se trata da zona rural, a situação do município torna-se preocupante, já que a única variável que apresenta um perfil aceitável é a denominada, Outro destino, o que nos leva a concluir que a inexistência ou precariedade do sistema de coleta de lixo doméstico, na referida área, leva a população a queimar ou encontrar outro destino para o lixo doméstico, o que, sem dúvida, trará prejuízos para a mesma, tendo em vista a contaminação do solo e, o desencadeamento de vários problemas de saúde.

Diante do exposto, é imprescindível que o poder público local desenvolva ações emergenciais no sentido de reverter a situação diagnosticada na zona rural do município, no que diz respeito ao indicador Acesso a Serviço de Coleta de Lixo Doméstico, para que o município possa, de fato, desenvolver-se em bases sustentáveis.

#### **4.3.5.3 Qualidade das águas**

A análise realizada no ano de 2005 para o indicador Qualidade das Águas, no município de Campina Grande, estado da Paraíba, demonstrou que das seis variáveis que compõem o mesmo, apenas a denominada, Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Cloro Residual, apresentou um índice de 0,1014, refletindo uma situação crítica para a sustentabilidade do município. Entre as demais, duas – Quantidade de Amostras de Cloro Residual fora do Padrão e Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Turbidez, revelaram performances de alerta, através dos índices 0,2886 e 0,3508, respectivamente, e três indicaram uma situação de sustentabilidade ideal: Quantidade de Amostras com Turbidez fora

do Padrão, índice de 0,8022; Quantidade de Amostras para Identificar Coliformes Totais, índice de 0,8693; e Quantidade de Amostras com Coliformes Totais fora do Padrão, com índice de 0,9190.

Os índices ora descritos indicam que o município de Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005, apresentou resultado insatisfatório, no que tange à sustentabilidade do indicador Qualidade das Águas, devido ao prejuízo causado pela situação crítica revelada na variável Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Cloro Residual.

No ano de 2008, a situação crítica apresentada pela variável, Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Cloro Residual, foi mantida. Apenas a variável - Quantidade de Amostras com Coliformes Totais Fora do Padrão – manteve, através do índice 0,9482, uma situação ideal de sustentabilidade.

Sendo assim, deduz-se que no ano de 2008 o município em questão, manteve o padrão desfavorável detectado no ano de 2005, no que diz respeito ao indicador Qualidade da Água. Vale destacar, que no último ano analisado, o índice crítico, detectado no primeiro ano analisado, foi mantido, enquanto dos três que indicaram desempenho ideal, apenas um não mostrou alteração, os demais apresentaram situação inferior. Os dois que em 2005 apresentaram situação de alerta para a sustentabilidade, um passou a revelar uma situação crítica e o outro apontou uma *performance* ideal.

Diante do exposto, constata-se que a sustentabilidade do município de Campina Grande, estado da Paraíba, quanto ao indicador Qualidade das Águas, ao ser analisada comparativamente, entre os anos de 2005 e 2008, revela aumento da fragilidade no decorrer dos anos estudados, exigindo ações públicas efetivas para a reversão do quadro ora apresentada.

#### **4.3.5.4 Volume de águas tratadas**

O indicador Volume de Água Tratada é de extrema importância para a saúde da população. No município de Campina Grande, estado da Paraíba, a análise das variáveis que compõem o referido indicador – Tratada em ETAs e Tratada por Desinfecção – apresentaram índices e performances semelhantes para os anos de 2005 e 2008.

O índice de 1,0000, detectado para a variável, Tratada em ETAs, demonstrou uma situação ideal de sustentabilidade, enquanto o índice, 0,0000 revelado pela variável, Tratamento por Desinfecção, indica uma situação de sustentabilidade crítica. Como essas

variáveis compõem o indicador em questão, pode-se afirmar que toda a água disponibilizada para uso e consumo da população é tratada em ETAs, o que garante a qualidade e sustentabilidade do sistema.

#### **4.3.5.5 Consumo médio *per capita* de água**

O indicador Consumo Médio per capita de Água, no município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou um índice de 0,8073 tanto para o ano de 2005 quanto para o de 2008, o que indica a manutenção da situação ideal de sustentabilidade.

Apesar da situação favorável, revelada para o município em questão, no que se refere ao indicador Consumo Médio *per capita* de Água, é importante que o poder público local, monitore periodicamente esse indicador e invista em campanhas de conscientização, junto à população local, quanto ao uso racional da água, tendo em vista a importância crucial desse recurso natural para a sustentabilidade do sistema como um todo.

#### **4.3.5.6 Acesso ao sistema de abastecimento de água**

O indicador Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água é composto por variáveis que expressam a realidade da população urbana e rural no que diz respeito às formas de abastecimento de água disponibilizada pelo município.

No município de Campina Grande, estado da Paraíba, no que diz respeito a este indicador as variáveis relativas à área urbana, apresentaram índices elevados, indicando situação de sustentabilidade ideal, para os anos de 2005 e 2008. Já quando as mesmas variáveis retratam a realidade da zona rural, a *performance* ideal de sustentabilidade só é verificada na variável, Poço ou Nascente Rural, as demais, revelaram a manutenção do desempenho aceitável.

O Quadro 17, a seguir, apresenta os índices das variáveis que compõem a Dimensão Ambiental e o IDS Ambiental do município de Campina Grande, estado da Paraíba, no período 2005-2008.

**QUADRO 17:** Níveis de sustentabilidade ambiental do município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008

DIMENSÃO AMBIENTAL	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
<b>Acesso ao Esgotamento Sanitário (%)</b>				
Rede geral de esgoto (urbana)	0,7133		0,7132	
Fossa séptica (urbana)	0,1115		0,1115	
Outro tipo (urbana)	0,8323		0,8323	
Não possui esgotamento sanitário (urbana)	0,9530		0,9529	
Rede geral de esgoto (rural)	0,1956		0,1954	
Fossa séptica (rural)	0,3274		0,3275	
Outro tipo (rural)	0,5185		0,5185	
Não possui esgotamento sanitário (rural)	0,8025		0,6771	
<b>Acesso a serviço de coleta de lixo doméstico (%)</b>				
Lixo coletado (urbano)	0,9456		0,9456	
Lixo queimado ou enterrado (urbano)	0,9862		0,9862	
Outro destino (urbano)	0,9531		0,9531	
Lixo coletado (rural)	0,2891		0,2890	
Lixo queimado ou enterrado (rural)	0,4114		0,4114	
Outro destino (rural)	0,7657		0,7657	
<b>Qualidade das Águas (%)</b>				
Quantidade de amostras analisadas para aferição de cloro residual	0,1014		0,0209	
Quantidade de amostras de cloro residual fora do padrão	0,2886		0,9505	
Quantidade de amostras analisadas para aferição de turbidez	0,3508		0,1536	
Quantidade de amostras com turbidez fora do padrão	0,8022		0,4756	
Quantidade de amostras para identificar coliformes totais	0,8693		0,6924	
Quantidade de amostras com coliformes totais fora do padrão	0,9190		0,9482	
<b>Volume de águas tratada (1000m3/ano) (%)</b>				
Tratada em ETAs	1,0000		1,0000	
Tratada por desinfecção	0,0000		0,0000	
<b>Consumo médio per capita de água L/(hab*dia)</b>	<b>0,8073</b>		<b>0,8073</b>	
<b>Acesso ao sistema de abastecimento de água (%)</b>				
Rede geral urbana	0,9660		0,9660	
Poço ou nascente urbana	0,9960		0,9961	
Outro tipo urbana	0,9674		0,9674	
Rede geral rural	0,5107		0,5106	
Poço ou nascente rural	0,7552		0,7553	
Outro tipo rural	0,6558		0,6558	
<b>IDS da Dimensão Ambiental</b>	<b>0,6481</b>		<b>0,6407</b>	

FONTE: Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

Os índices expostos acima, contribuíram para o IDS da Dimensão Ambiental, que revelou índices de 0,6481, e 0,6407, em 2005 e 2008, respectivamente, refletindo a manutenção da situação aceitável de sustentabilidade para o município em foco.

No que se refere à análise comparativa dos resultados apresentados pelas variáveis e indicadores nos anos de 2005 e 2008, verifica-se que, quanto ao indicador - Acesso ao Esgotamento Sanitário – apenas a variável - Não Possui Esgotamento Sanitário (rural) – apresentou nova situação, saindo da *performance* ideal para aceitável. As demais variáveis mantiveram a situação detectada anteriormente. O mesmo comportamento foi registrado para o indicador – Acesso a Serviço de Coleta de Lixo Doméstico – todas as variáveis que compõem o mesmo mantiveram a situação apresentada no primeiro ano da análise. Quanto ao indicador – Qualidade das Águas – observa-se que das seis variáveis pertencentes ao mesmo, duas mantiveram a situação anterior de sustentabilidade, três apresentaram resultado menos favoráveis e, apenas, uma revelou crescimento no decorrer do período estudado.

#### 4.3.6 DIMENSÃO CULTURAL

##### 4.3.6.1 Bibliotecas

O município de Campina Grande, estado da Paraíba, apresentou, nos anos em estudo, um índice de 1,000 para a variável Bibliotecas, evidenciando a manutenção de uma *performance* ideal de sustentabilidade. Esse resultado é muito benéfico ao processo de sustentabilidade do município, já que a simples existência de bibliotecas permitindo o acesso a livros e derivados promovem o hábito da leitura, levando ao desenvolvimento da capacidade crítica e analítica do cidadão que tende a participar mais efetivamente da vida social e política do município. Neste sentido, pode-se afirmar que o impacto positivo gerado pela referida variável no processo de sustentabilidade do município surge a partir do desenvolvimento, sob todas as óticas, da população.

##### 4.3.6.2 Ginásios de esportes e estádios

A disseminação das informações sobre os benefícios que a prática de esportes e o lazer têm trazido para a qualidade de vida dos cidadãos tem aumentado significativamente a demanda por espaços destinados ao esporte e ao lazer.

O município em foco, apresentou, em 2005, para o indicador Ginásio de Esporte e Estádios, um índice de 0,2400, comprovando um nível crítico de sustentabilidade para o município. O mesmo índice foi identificado no ano de 2008, o que demonstra a manutenção de uma situação precária no que diz respeito ao acesso da população local a Ginásios de Esportes e Estádios.

Diante do exposto, fica evidente a falta de preocupação do poder público local em promover o acesso da população a equipamentos e serviços de esporte e lazer, como forma de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Neste sentido, é fundamental que sejam criadas e implementadas no município políticas públicas destinadas a fomentar o esporte e lazer, através da disponibilização desses equipamentos para a população local, o que possibilitará a adoção de um estilo de vida saudável, maior socialização, e inclusão social, em especial dos jovens carentes.

#### **4.3.6.3 Cinemas**

Promover o acesso ao cinema é uma das formas de democratizar a cultura e o lazer. O índice apresentado por esta variável, no município de Campina Grande, estado da Paraíba, para os anos de 2005 e 2008, foi de 0,3333, o que revela a manutenção, ao longo do período estudado, da situação de alerta para a sustentabilidade do município.

Isto sugere a falta de atenção, por parte do poder público local, para com esta variável, o que dificulta a criação de estratégias e parcerias que viabilizem o acesso da população ao cinema, vale ressaltar que as casas de exibição da sétima arte na cidade são todas da iniciativa privada, o que impede o acesso a esta vertente cultural as camadas da população de baixo poder aquisitivo.

#### **4.3.6.4 Unidades de Ensino Superior – UES**

O acesso ao ensino superior tende a ser um fator desencadeante do desenvolvimento sustentável, tendo em vista a importância da formação intelectual e social do indivíduo no âmbito acadêmico e o impacto positivo, que o egresso como agente de desenvolvimento, pode provocar na busca de soluções diferenciadas para os problemas de ordem social, econômico, ambiental e político-institucional.

No município foco desse estudo, nos anos de 2005 e 2008, a variável – Unidade de Ensino Superior – UES – apontou o mesmo índice de 0,3810, revelando a manutenção de uma situação de alerta para a sustentabilidade do município.

Diante do exposto, recomenda-se a intervenção do poder público, no intuito de aumentar o numero de Unidades de Ensino Superior no município, em especial, as de origem pública, que viabilizam o acesso da população, independente da classe social, ao desenvolvimento individual e coletivo de aspectos essenciais à promoção do desenvolvimento sustentável.

#### **4.3.6.5 Teatros ou salas de espetáculos**

O acesso a teatros ou salas de espetáculo, propicia à população o contato com a cultura, fator primordial para a expansão das habilidades cognitivas do indivíduo e, conseqüentemente, do crescimento global que é estendido a sua comunidade.

No município de Campina Grande, estado da Paraíba, no ano de 2005, foi identificado, para a referida variável um índice de 1,0000, que reflete uma situação ideal de sustentabilidade. A performance favorável, foi mantida pela repetição do referido índice, no ano de 2008, o que coloca o município em posição privilegiada de sustentabilidade. É importante ressaltar a necessidade do monitoramento deste índice, por parte do poder público local, para que a situação favorável possa ser mantida.

#### **4.3.6.6 Museus**

O acesso a museus deve ser entendido como parte essencial da construção de uma sociedade mais reflexiva e consciente, tendo em vista que ao resgatar aspectos da arte, das ciências, da história, da antropologia, entre outros, estes contribuem para a promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis.

O município em questão, nos anos de 2005 e 2008, apresentou índice de 1,0000 para a referida variável, o que revela a manutenção da situação ideal de sustentabilidade. O resultado encontrado é reflexo dos investimentos públicos, em uma variável essencial para o desenvolvimento sustentável local.

#### 4.3.6.7 Centro cultural

No que diz respeito à variável – Centro Cultural – o município em foco, no ano de 2005, apresentou um índice de 0,5000, refletindo uma situação de alerta para a sustentabilidade, esta mesma performance foi detectada no ano de 2008, o que nos leva a concluir que não houve investimentos públicos capazes de alterar a situação de alerta apresentada no primeiro ano em estudo.

O resultado apresentado sugere a intervenção, do poder público local, através de programas, projetos e ações, que, efetivamente, coloquem à disposição dos cidadãos espaços destinados à promoção de atividades culturais.

Os índices acima descritos levaram a um IDS da Dimensão Cultural de 0,6363, tanto para 2005 quanto para 2008, demonstrando a manutenção da situação aceitável de sustentabilidade para o município em questão.

O Quadro 18, a seguir, apresenta os índices das variáveis e o IDS da Dimensão Cultural do município de Campina Grande, estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2008.

**QUADRO 18:** Níveis de Sustentabilidade Cultural do Município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008.

DIMENSÃO CULTURAL	2005	COLORAÇÃO	2008	COLORAÇÃO
Bibliotecas	1,0000		1,0000	
Ginásios de esportes e estádios	0,2400		0,2400	
Cinemas	0,3333		0,3333	
Unidades de ensino superior	0,3810		0,3810	
Teatros ou salas de espetáculos	1,0000		1,0000	
Museus	1,0000		1,0000	
Centro cultural	0,5000		0,5000	
<b>IDS da Dimensão Cultural</b>	<b>0,6363</b>		<b>0,6363</b>	

**FONTE:** Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

O IDS da Dimensão Cultural, ora apresentado, reflete a manutenção de uma situação aceitável de sustentabilidade, entre os anos de 2005 e 2008. Apesar, de o resultado obtido ser considerado favorável para a sustentabilidade do município, é importante atentar para o fato de que o desempenho do mesmo poderia ter alcançado níveis superiores de sustentabilidade,

caso tivesse ocorrido, no período em estudo, investimentos públicos, nas variáveis que, já no ano de 2005, apontavam para situação crítica - Ginásios de esportes e estádios – e de alerta - Cinemas; Unidades de ensino superior; e, Centro cultural – a manutenção das performances desfavoráveis das variáveis citadas impactou o IDS da Dimensão Cultural do município em foco.

#### 4.3.7 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB (2005 e 2008).

A média dos índices de desenvolvimento sustentável de cada dimensão que compõe o IDSM possibilitou a mensuração do IDS do município de Campina Grande, estado da Paraíba, para os anos de 2005 e 2008.

A mensuração do IDS do referido município, permitiu acessar informações de extrema importância para a tomada de decisão do poder público local no que diz respeito à criação, implementação e avaliação de políticas públicas alinhadas com a sua realidade.

O IDSM de Campina Grande, no ano de 2005 foi de 0,5649 e no de 2008 foi de 0,6009, o que revela certa evolução no índice, o que não é facilmente percebido quando se verifica a performance do mesmo, já que esta se mantém inalterada ao longo dos anos estudados. Vale ressaltar, que nenhuma das Dimensões analisadas apresentou IDS ideal para a sustentabilidade. Dentre as seis dimensões analisadas no ano de 2005, duas – Demográfica e Econômica – indicaram situação de alerta pra a sustentabilidade, e quatro – Social; Político-Institucional; Ambiental e Cultural – revelaram performance aceitável para a sustentabilidade. No ano de 2008, a análise realizada chama a atenção para a queda da performance da Dimensão Político-Institucional, que da situação aceitável passou para a de alerta, e para a ascensão da Dimensão Econômica, que saiu da situação de alerta para a aceitável. As demais Dimensões mantiveram o status apresentado no ano de 2005.

O Quadro 19 a seguir mostra o IDS das Dimensões Social, Demográfica, Econômica, Político-Institucional, Ambiental e Cultural, além do IDS do município de Campina Grande, estado da Paraíba, para os anos de 2005 e 2008.

**QUADRO 19:** Nível de Sustentabilidade do Município de Campina Grande – PB, 2005 e 2008

<b>DIMENSÕES</b>	<b>2005</b>	<b>COLORAÇÃO</b>	<b>2008</b>	<b>COLORAÇÃO</b>
<b>Social</b>	0,7076		0,7076	
<b>Demográfica</b>	0,4781		0,4883	
<b>Político-Institucional</b>	0,3310		0,4658	
<b>Econômica</b>	0,5884		0,6668	
<b>Ambiental</b>	0,6481		0,6407	
<b>Cultural</b>	0,6363		0,6363	
<b>IDS M Campina Grande-PB</b>	<b>0,5649</b>		<b>0,6009</b>	

**FONTE:** Martins e Candido (2008); e, Sistema de Monitoramento de Índices de Sustentabilidade (SMIS) do SEBRAE-PB.

O resultado apresentado pelo IDS do município nos anos em estudo é considerado satisfatório para a sustentabilidade local. Entretanto, para que este possa evoluir, chegando a um nível ótimo de sustentabilidade, é importante, que os responsáveis pela gestão pública municipal, monitorem e avaliem periodicamente a situação apresentadas por cada dimensão, no intuito de maximizar as performances favoráveis e neutralizar as desfavoráveis, de forma a levar todas as dimensões a contribuir, efetivamente, para o desenvolvimento sustentável do município.

#### **4.4 CONSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE DOS DADOS**

Os resultados ora descritos e analisados indicam que os programas Casa da Gente, Vias Abertas, Ruanda, CRANESP, e Conviver, implementados no município de Campina Grande, PB, na gestão 2005-2008, contêm elementos de inovação e democracia participativa que, segundo a sistematização de variáveis proposta por Farah (1997; 2002) e Spink e Farah (1999) e aplicada neste estudo, lhes conferem o caráter de políticas públicas inovadoras.

Quanto à análise dos dados relativos aos índices de sustentabilidade do município em foco, para os anos de 2005 e 2008, é possível verificar um processo de evolução nos índices de sustentabilidade relativos às dimensões demográficas, político-institucional e econômica. Assim como a manutenção dos índices de sustentabilidade das dimensões social e cultural e, ainda, uma leve baixa no índice de sustentabilidade da dimensão ambiental. É importante frisar que apesar de algumas dimensões terem apresentado diferenças entre os índices dos anos de 2005 e 2008, todas mantiveram seus desempenhos nos referidos anos, o que indica um processo lento no que tange à melhoria do índice de desenvolvimento sustentável

municipal. Tal situação é refletida no índice de desenvolvimento sustentável geral de Campina Grande, PB, que, apesar de indicar discreto crescimento, tem mantido seu desempenho nos anos analisados. Portanto, a análise comparativa do índice de desenvolvimento sustentável, do município e anos em foco, indica estagnação da performance, naquele período, já que nenhuma das seis dimensões analisadas apresentaram elevações de índices capazes de gerar mudança substantiva no desempenho das mesmas.

Considerando a relação de interdependência entre gestão de políticas públicas e desenvolvimento sustentável, pode-se inferir que os programas municipais inovadores de cunho democrático e participativo, implementados no município de Campina Grande, PB, na Gestão 2005-2008, e explorados neste trabalho, foram planejados para atingir diretamente o campo das políticas urbana e social, o que, em tese, promoveria o desempenho superior, em especial, das dimensões social e político-institucional. No entanto, os resultados apresentados pelas referidas dimensões não correspondem à expectativa gerada pela ação do governo no mesmo período. O que é ratificado pelo resultado apresentado pelo índice geral de desenvolvimento sustentável do município.

# Conclusão

## CONCLUSÃO

As considerações finais expostas no presente capítulo refletem o caminho percorrido em busca de respostas para a questão norteadora da tese: A adoção de políticas públicas inovadoras, de cunho democrático e participativo, por parte do governo municipal contribui para a melhoria efetiva do índice de sustentabilidade do município?

O primeiro objetivo específico - aprimorar o conhecimento na área de gestão de políticas públicas e desenvolvimento sustentável - foi trilhado a partir da imersão em obras de autores clássicos e contemporâneos, o que viabilizou um olhar diferenciado para o campo de pesquisa. Este mergulho na literatura revelou-nos a inexistência de pesquisas que objetivassem relacionar as características das políticas públicas gestadas e, o tipo de desenvolvimento alcançado em um mesmo local e período de tempo. Apesar da referida constatação, a teoria e a história da gestão pública e do desenvolvimento no Brasil apontava para uma relação, natural, próxima e complexa entre a forma de se fazer gestão pública e o tipo de desenvolvimento que se promove. Partindo das inquietações provocadas pelas leituras realizadas, pudemos alcançar o objetivo em questão, tendo em vista o desenvolvimento do trabalho de tese ter como base as teorias que trabalham a Gestão Pública, mais especificamente, o campo das políticas públicas e o Desenvolvimento Sustentável, com foco, nos Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade.

Para alcançar o segundo objetivo específico proposto – identificar programas formulados em âmbito local e implementados no município de Campina Grande, PB, na gestão 2005-2008, que pudessem ser classificados como inovadores democráticos e participativos - recorreremos ao arcabouço teórico que trata, especificamente, da gestão pública municipal, após explorar todo o material disponível e identificar algumas propostas de utilizar variáveis e indicadores para caracterizar políticas públicas como inovadoras democráticas e participativas, optou-se por aplicar no município, foco da investigação, a sistematização de variáveis denominada Eixos e Elementos de Inovação para Identificação do Novo Repertório das Políticas Urbanas, proposta por Farah (1997; 2002); e Spink e Farah (1999). O que possibilitou o alcance do segundo objetivo específico da presente tese. Com base nos resultados obtidos, a partir do alcance do referido objetivo, é possível afirmar que o poder público do município de Campina Grande, PB, durante a Gestão 2005-2008, implementou programas, idealizados no âmbito municipal, ao mesmo tempo em que manteve ativos programas, gestados e implantados em governos anteriores, tendo como critério a efetividade dos mesmos ao longo do tempo.

Foi possível identificar e caracterizar como inovadores de cunho democrático e participativo, cinco programas municipais. Entre os cinco, três são do campo das políticas sociais, o Programa Ruanda que se destina a retirar da rua e reinserir na sociedade crianças e adolescentes; o Programa Conviver que tem como público-alvo os idosos e como objetivo a reintegração destes na sociedade e na família, tendo como pressuposto a melhoria da qualidade de vida daquela população e o CRANESP, que é um Centro de Referência em Atenção ao Portador de Necessidades Especiais, este programa visa, a partir de um trabalho interdisciplinar, a reinserção na sociedade dos portadores de doenças ou distúrbios neurológicos. Os dois programas que fazem parte do campo das Políticas Urbanas e que foram caracterizados como inovadores, de cunho democrático e participativo são: o Programa Casa da Gente que objetivou diminuir o *déficit* habitacional do município e suprir a necessidade de moradia da população carente a partir da construção de 337 casas, além de propiciar as famílias beneficiadas toda infraestrutura como abastecimento de água, iluminação pública, pavimentação em paralelepípedos e esgotamento sanitário. O mesmo foi implementado nos bairros das Cidades e Catingueira; e o Programa Vias Abertas que surgiu como parte do programa de execução do sistema integrado de transportes de Campina Grande e alcançou outros patamares ao viabilizar, a partir da abertura de ruas e avenidas, o acesso a serviços e equipamentos públicos, aos moradores dos bairros de difícil acesso.

Os programas ligados ao campo das políticas sociais, analisados nesta pesquisa, estão ligados as Secretarias de Saúde e Assistência Social do município de Campina Grande, PB. Já os dois programas ligados ao campo das políticas urbanas estão vinculados a Secretaria de Planejamento do referido município.

O terceiro objetivo específico proposto foi o de mensurar o IDS - Índice de Desenvolvimento Sustentável do município de Campina Grande, PB, nos anos de 2005 e 2008. Para tanto, acessamos a teoria que trata dos Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade, após a analisar as vantagens e desvantagens de cada um dos sistemas disponíveis na literatura, optamos por aplicar a metodologia denominada IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, proposta por Martins e Candido (2008), o que viabilizou o alcance do objetivo ora tratado.

Partindo dos índices das variáveis que compõem as múltiplas dimensões que formam o IDSM – Índice de Desenvolvimento Sustentável Municipal, foi possível identificar o IDS do município de Campina Grande, PB, nos anos de 2005 e 2008. Com base nos resultados obtidos, verificamos que o índice de sustentabilidade do município em foco manteve-se

estável nos dois anos estudados. Mensurar o IDS de um município significa acessar e disponibilizar informações imprescindíveis à efetividade da gestão de políticas públicas.

O IDS do município em foco, em 2005 foi de 0,5649 e em 2008 foi de 0,6009, verificamos uma leve evolução no índice ao comparar os anos estudados, no entanto, a mesma foi insuficiente para garantir a ascensão da situação de sustentabilidade aceitável mantida município no período de tempo investigado.

É importante destacar que a situação de sustentabilidade revelada no primeiro ano do estudo foi mantida, em todas as dimensões da sustentabilidade que compõem o IDSM, no último ano investigado. O que indica a estagnação da situação de sustentabilidade aceitável do município em foco, no período estudado.

Através da análise comparativa das variáveis que compõem as dimensões da sustentabilidade, foi possível observar que algumas destas destacaram-se na influência que exerceram para manter a performance das dimensões e do IDS do município no período de tempo estudado.

Analisando o desempenho das variáveis que compõem a dimensão social, que manteve a situação aceitável para a sustentabilidade do município no período estudado, foi possível destacar a ascensão da *performance* das seguintes variáveis: Mortalidade Infantil (de aceitável para ideal); Imunização contra a Tríplice Viral (de crítica para alerta); Procedimentos Básicos de Saúde por Habitante (de aceitável para ideal), o que nos permite concluir que no período em questão as políticas públicas voltadas para a área de saúde mostraram-se efetivas, o que se traduz no resultado positivo das referidas variáveis. Vale ressaltar, também, as variáveis que mantiveram uma situação ideal de sustentabilidade no decorrer do período estudado, como: Prevalência da Desnutrição Total; Imunização contra BCG; Nº de Habitantes por Estabelecimento de Saúde; Escolarização (15 a 17 anos); Alfabetização (todas as faixas etárias); Escolaridade; Analfabetismo Funcional; Domicílio com banheiro e água encanada; Domicílio urbano com serviço de coleta de lixo; Domicílio com energia elétrica; Mortalidade por acidentes de transporte.

É importante que o poder público local atente para a variável – Famílias Atendidas com Programas Sociais – única que apresentou declínio de *performance* (de ideal para aceitável), a situação desfavorável da referida variável somada à de outras duas – Imunização contra sarampo e poliomelite – que mantiveram a situação crítica, e, ainda das duas – Domicílio com Densidade > 2 e Escolarização (Geral e Acima de 25), que mantiveram a *performance* de alerta no decorrer do período estudado, podem, em médio prazo, impactar negativamente a performance da Dimensão Social. É importante enfatizar que os programas

Ruanda, Conviver e CRANESP atuam diretamente no campo das políticas sociais com ações voltadas para as áreas de educação, saúde, lazer e assistência social que, em tese, impactam positivamente a Dimensão em questão.

A Dimensão Demográfica manteve, no período em estudo, uma situação de alerta para a sustentabilidade. Esta é uma situação que deve ser acompanhada de perto pelos gestores públicos, como forma de detectar os *gaps* e formular políticas públicas capazes de reverter a situação dos mesmos. Ao analisar o desempenho das variáveis que compõem a Dimensão Demográfica, levando em consideração o período em foco, concluímos que houve declínio nas performances das variáveis: Crescimento da População (de aceitável para alerta); População Residente (1 a 4 anos e 20 a 29 anos); além da manutenção da situação crítica das variáveis: Razão entre a População Urbana e Rural e Densidade Demográfica. É importante destacar a importância de gerar atrativos para manter na cidade a população economicamente ativa, o que não ocorreu, segundo os resultados apresentados. Ressaltamos a ascensão da variável População Residente (15 a 19 anos) que saiu de uma situação de alerta e atingiu uma *performance* ideal, o que indica que o município tem investido em atrativos para essa faixa da população. É necessário atentar para o fato de que nenhum dos programas municipais explorados neste trabalho tem relação direta com a dimensão em questão

A situação de alerta para a sustentabilidade reaparece no IDS da Dimensão Político-Institucional, ao comparar os índices dos anos 2005 e 2008. O que reflete a situação de declínio das performances das seguintes variáveis: Despesa Total com Saúde por Habitante (R\$) (de alerta para crítica) e Transferências Intergovernamentais da União (de ideal para aceitável). As duas variáveis que apresentaram queda em seus índices refletem a dificuldade de efetivar parcerias e outras formas de cooperação com outros níveis de governo, tendo em vista o fato de, por ser um município polo Campina Grande, PB, atender através da sua rede de serviços de saúde, à população das cidades circunvizinhas, o que demanda maior articulação por parte do poder público local no sentido de maximizar os recursos da saúde através de parcerias com as outras esferas de governo. Destacamos também, o fato, no mínimo preocupante, de seis das dezoito variáveis que compõem a referida dimensão, terem mantido, no período estudado, uma *performance* crítica para a sustentabilidade. Entre os programas estudados o CRANESP, o Vias Diretas e o Casa da Gente, contaram com recursos do Governo Federal para sua implementação.

As variáveis que podem contribuir para a melhoria do IDS da Dimensão Político-Institucional em médio prazo, tendo em vista a ascensão que apresentaram no período estudado são: Despesas com Educação (de alerta para aceitável); Despesas com Habitação

Urbana (de crítica para alerta); Despesas com Saúde (de aceitável para ideal); Acesso a Serviço de Telefonia Fixa (alerta para aceitável); Comparecimento nas Eleições (de alerta para aceitável) e Abstenções (de alerta para ideal).

Recomendamos ao poder público local o monitoramento contínuo dessas variáveis, para que se possa planejar as ações públicas de acordo com a situação de sustentabilidade do município e, assim, evitar que a situação torne-se ainda mais desfavorável para o município no que diz respeito à sustentabilidade da Dimensão Político-Institucional. É importante ressaltar que os programas Casa da Gente e CRANESP desenvolvem ações que atingem diretamente algumas das variáveis da Dimensão Político-Institucional.

A Dimensão Econômica apresentou uma situação de sustentabilidade aceitável para os dois anos em questão. Apesar da situação confortável apresentada pelo IDS da Dimensão Econômica, houve no decorrer do período estudado declínio no desempenho da variável - Produto Interno Bruto *per capita* (de alerta para crítica), o que pode trazer grandes problemas para o desenvolvimento sustentável local e à manutenção da situação crítica da variável Índice de Gine da Distribuição do Rendimento.

Apesar de a maioria das variáveis que compõem a Dimensão Econômica ter apresentado no ano de 2008, desempenho igual ou superior ao obtido no primeiro ano pesquisado, não se pode subestimar a importância das variáveis que destoaram das demais, através de queda de índice ou de manutenção da situação crítica. Neste sentido, é importante investir em políticas públicas ligadas à promoção do emprego, trabalho e renda, o que poderia impactar positivamente os referidos índices.

A *performance* aceitável apresentada, no período investigado pela Dimensão Ambiental, reflete a preocupação do poder público local com as questões ligadas à saúde do sistema como um todo. Entre as variáveis analisadas, as que merecem atenção especial, pelo fato de terem apresentado declínio em suas *performances* no período de tempo estudado, estão ligadas ao indicador Qualidade das Águas: Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Turbidez (de alerta para crítica); Quantidade de amostras para identificar coliformes totais (de ideal para aceitável); Quantidade de amostras com turbidez fora do padrão (de aceitável para alerta); Quantidade de amostras analisadas para aferição de turbidez (de alerta para crítica).

Ainda precisam ser acompanhadas as variáveis que mantiveram a situação crítica para a sustentabilidade: Quantidade de Amostras Analisadas para Aferição de Cloro Residual; Rede Geral de Esgoto (rural) e Fossa séptica (urbana).

Apesar da *performance* aceitável da Dimensão Ambiental, é nítida a carência de ações e programas públicos que equacionem problemas como os diagnosticados pelos índices das variáveis que diminuíram seu status ou mantiveram uma *performance* precária, nos quatro anos estudados. É importante frisar que entre os programas investigados, apenas os programas Vias Abertas e Casa da Gente fizeram referência à questão ambiental, quando foram citadas as avaliações ambientais exigidas para a implementação de suas ações.

O IDS da Dimensão Cultural manteve *performance* aceitável para a sustentabilidade do município, no período em questão, o mesmo comportamento foi observado nas sete variáveis que compõem a referida Dimensão. Vale destacar que entre as seis, três – Cinemas, Unidades de ensino superior, e Centro Cultural - apresentam situação de alerta para a sustentabilidade. A variável Ginásios de Esportes e Estádios apresentou situação crítica e a situação ideal foi identificada apenas na variável Bibliotecas.

Tais resultados nos levam a concluir que caso não ocorra uma mobilização de forças, por parte do poder público, o IDS desta Dimensão tende a cair e passar a impactar negativamente o IDS geral do município.

O quarto objetivo específico proposto - verificar se a implementação de programas inovadores de cunho democrático e participativo impacta o índice de desenvolvimento sustentável municipal. Este objetivo foi atingido a partir da análise comparativa realizada entre as políticas públicas inovadoras, de cunho democrático e participativo identificadas, e o índice de desenvolvimento sustentável mensurado, considerando o município e período pré-determinado

O resultado da análise comparativa entre os programas identificados como inovadores de cunho democrático e participativo e o IDS do município de Campina Grande, estado da Paraíba, 2005-2008, nos leva a concluir que de fato existe uma relação de interdependência entre a gestão de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável. Entretanto, diante das fragilidades próprias dos programas investigados, em especial, as relacionadas a recursos financeiros, a ação dos mesmos foi insuficiente para impactar o índice de desenvolvimento sustentável do município em foco. A realidade apresentada por algumas das variáveis relacionadas ao campo das políticas sociais e urbanas, contempladas pela metodologia IDS, coloca em questão a efetividade desses programas, podemos citar como exemplo o nível crítico de sustentabilidade mantido nos anos estudados pelas variáveis: Despesas com Assistência Social; Despesas com Saneamento Urbano; Índice de Gine da Distribuição do Rendimento e Ginásios de esportes e estádios.

Porém, é fato que apesar de tímidos os efeitos dos referidos programas podem ser percebidos nas performances positivas apresentadas por algumas variáveis como: Despesas com Habitação Urbana; Despesas com Saúde; Despesas com Educação; Comparecimento nas Eleições; Nº de Conselhos Municipais.

Sendo assim, conclui-se que a implementação dos programas identificados como inovadores de cunho democrático e participativo não impactaram o IDS do município no período de tempo estudado.

Diante do fato de que os programas formulados e implementados pelo poder público local representam a minoria das políticas públicas implementadas pelo município, o IDSM identificado neste estudo reflete muito mais o tipo de política pública gestada em outros níveis de governo. Sendo assim, é preciso investir mais em programas oriundos do próprio município que, embasados em informações como as disponibilizadas nesta tese, tendem a possibilitar a evolução dos níveis de sustentabilidade das múltiplas dimensões do desenvolvimento, chegando a atingir e manter um nível ótimo, que pode ser mantido por tempo indeterminado dependendo do empenho e interesse político dos que fazem a gestão pública municipal no Brasil.

Por fim, ressaltamos que o caminho para o desenvolvimento em bases sustentáveis não pode ser percorrido unilateralmente, portanto, o poder público municipal e a sociedade devem assumir o compromisso de fomentar a formulação de políticas públicas inovadoras, democráticas e participativas, focadas na realidade local, para que em um futuro próximo, possamos, de fato, constatar o impacto positivo desse movimento no desenvolvimento sustentável municipal.

A pesquisa aqui exposta pretende contribuir com o mundo acadêmico ao demonstrar a importância de reconhecer a impossibilidade de tratar problemas complexos dentro dos limites dos conhecimentos especializados, e com as organizações públicas, ao revelar a relação de interdependência entre a gestão de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, este trabalho de tese pode ser considerado “um grito de alerta” direcionado às universidades, no intuito de fazê-las refletir sobre os estudos e pesquisas científicas realizadas que, majoritariamente, têm seguido os rumos dos saberes específicos, e, ao governo local, no sentido de alargar sua visão a partir da percepção do quanto pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável municipal.

Qualquer trabalho acadêmico é um processo que, em linhas gerais, passa por limitações, neste enfrentamos duas: A primeira diz respeito ao recorte temporal que limitou a

---

investigação ao período de 2005 a 2008, e, portanto impediu a verificação de mudanças significativas, provocadas pelo novo formato das políticas públicas locais, em alguns indicadores de sustentabilidade, tendo em vista estes, por suas peculiaridades, demandarem maior espaço de tempo para revelar mudança em suas performances. Limita-se ainda pelo fato de a pesquisa ter sido realizada após o período em que ocorreram as fases iniciais de discussão, construção e implantação dos fenômenos investigados, o que impossibilitou o contato direto da autora com os atores sociais participantes do processo.

Portanto, entende-se que as considerações finais advindas deste trabalho podem ser vistas como o início da abertura de um leque de possibilidades para que sejam desenvolvidos outros estudos, envolvendo o campo da gestão pública e do desenvolvimento sustentável, de forma a contribuir com a construção de um conhecimento revelador capaz de identificar os entraves e indicar alternativas sustentáveis para o futuro do microcosmo municipal, com chances de ao se generalizar atingir, de forma benéfica, a humanidade e a biosfera.

# **Bibliografia**

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. & COUTO, Cláudio G. A. **Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local**. São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, vol.10, n. 3, p. 40-47, jul-set, 1996.

ANDRADE, Jackeline Amantino. **O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25. Campinas, 2001. Anais. Campinas: Anpad, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org). São Paulo: Cortez/IEE, p. 29-39, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Oxford: Princeton University Press, 2002.

BACHRACH, P & BARATZ, M. S. **Two faces of Power**. Amer. Polit. Sci. Rev. 56:947-52, 1962. (Bryn Mawr College, Bryn Mawr, PA). In: This Week's Citation Classic, cc/Number.

BARBER, Benjamin. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley, Califórnia University Press, 1984. 320.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa-Portugal: Edições , 1977

\_\_\_\_\_. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BATUSICH, M. **Desenvolvimento Rural Sustentável**. Ótima definição. Disponível em: 2006. <http://www.orkut.com./comm.Msg/asp?cmm=6004968&tid=2427518060474072769>. Acessado em 10/10/2009.

BELLEN, Hans M.Van. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e cidadania**. In VILLAS-BOAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, PÓLIS, 1994. (Publicações PÓLIS, 14).

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (coleção questões da nossa época v. 75)

BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. **Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública** In: Oliveira, Maria José da Costa (org.). Comunicação Pública. Campinas: Alínea, 2004.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BOBBIO, Norberto. (org. Michelangelo Bovero) **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Título original: Teoria Generale della Política.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002a.

BUARQUE, S. C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Editora Garamondi, 2004.

CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; Oliveira, José Antônio P. **Os desafios da sustentabilidade no período pós-Rio-92: Uma avaliação da situação brasileira**. In: Meio Ambiente no Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92. 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. P. 28-56.

CAMARGO, A.L.B. **As dimensões e os desafios do desenvolvimento sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – UFSC, Florianópolis-SC.

CAMAROTTI, L. **Construção de Indicadores de Desenvolvimento Local**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administracion Pública, Madrid, Espana, 2 – 5. Nov. 2004.

CAMAROTTI, Ilka. SPINK, Peter (Orgs). **Gobierno local y desigualdades de gênero**. São Paulo: Anna Blume, 2003.

CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 149-166.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

CASSAROTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de Pequena e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: estratégia para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana.** São Paulo: Atlas, 2001.

CERVO, Amando Luiz; BERVIAN, Pedro Alano. **Metodologia Científica.** São Paulo: Makron Books, 1996.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, Petit guide de l'évaluation des politiques. Paris: La Documentation Française, 1996. 132 p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTABEBER, José Antônio. **Eficiência energética e processos de produção em pequenas propriedades rurais.** 1989, 295f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria.

CAMINO, R.; MULLER, S. **Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales: bases para establecer indicadores.** San Jose: IICA, 1993. (Série Documentos de Programas IICA, 38).

CHIASSON, G. **Territories and Actors in Local Development: New Locus of Democracy,** Canadian Journal of Political Science – Revue Canadienne di Science Politique, n. 1, v. 36, pp. 214-5, 2003.

CRESWELL, J. (1998). **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions.** Thousand Oaks, CA: Sage Publications

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, **Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.** In. DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Edusp, 1971.

DAROLT, M. **As dimensões da sustentabilidade: um estudo da agricultura orgânica na Região Metropolitana de Curitiba, Paraná.** Curitiba: CGP Meio Ambiente e Desenvolvimento/UFPR, 2000. (Tese de Doutorado).

DIAMOND, L., MORLINO, L. 2004. **The quality of democracy: na overview.** Journal of Democracy, 15, 4: 20-31.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais na década de 90**. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Cepal/Campus, 2001.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson, 2008.

EASTON, D. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965

FARAH, Marta F. S. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. Vol. 4. 45p. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Gênero e políticas públicas na esfera local de governo**. *Organizações e Sociedade*, v. 6, n. 14, p. 65-104, jan./abr. 1999.

\_\_\_\_\_. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais**. *Cadernos Gestão Pública e cidadania*. Vol.18. São Paulo: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil**. *Organizações e Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan/abr. 2000.

\_\_\_\_\_. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-134, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gênero e Políticas Públicas**. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 12, n. 1. p. 47-71, jan.-abril. 2002.

\_\_\_\_\_. **Inovações e governos locais no Brasil Contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, Antônio José (Org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Dissemination of innovation: Learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: UNDESA. **Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works**. **United Nations**. Departamento of Economic and Social Affairs. New York, 2006 b (Adriana Alberti and Guido Bertucci (org.). Disponível em <http://www.unpam1.un.org/>. Acesso em 09/10/2010.

\_\_\_\_\_. **Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and citizenship Program**. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association LASA 2006. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006 (2006 b).

FAZENDA, Ivani (Org.). **Dicionário em construção: interdisciplinaridade**. São Paulo Cortez: 2001.

FERLIE, Ewan; SBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, Enap, 1999.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. **Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social**. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007

FRASER, Nancy (1993): "**Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy**". In Calhoun, C. (org.): **Habermas and the public Sphere**. England: The MIT. 2ª Edição.

FREY, CLAUS. **Crise do Estado estilos de gestão municipal**. Lua Nova, nº 37, p. 107-138, 1996.

\_\_\_\_\_. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, junho de 2000.

FUKS, Mario; PERISINOTTO, Renato. **Recursos, decisão e poder, conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.23, p. 7-70, jun. 2001.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Ed Unesp, 1991, 2a ed.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GRAZIA, G.; QUEIROZ, L. L. (et all). **O Desafio da Sustentabilidade Urbana**. In: Série Cadernos Temáticos Brasil Sustentável e Democrático, n.5, Rio de Janeiro: FASE, 2001.

GREENWOOD, R; HININGS, C. **Understanding strategic change: the contribution of archetypes**. *Academy of Management Journal*, v. 36, p. 1052 – 81. 1993.

GRUPO DE ESTUDOS AMBIENTAIS. Escola Superior de Biotecnologia. Universidade Católica Portuguesa. **Pegada Ecológica**. Disponível em <[www.esb.ucp.pt/gea/myfiles/pegada/pegada.htm](http://www.esb.ucp.pt/gea/myfiles/pegada/pegada.htm)>. Acesso em: agosto de 2009.

GUENEAU, M-C. Le Suívi-evaluation. In: MERCOIRET, M. R. **L'appui aux producteurs ruraux**. 9. ed. Paris: Karthala, 2001. 463 p.

GUARESCHI, Neusa, COMUNELLO, Luciele Nardi, NARDINI, Milena e HOENICH, Júlio César. **Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência**. In: STEY, Marlena N, AZAMBUJA, Mariana P. R., JAERGER, Fernanda P. *Violência, gênero e Políticas Públicas*. Editora EDIPUCRS, Porto Alegre, 2004.

GUIMARÃES, R. P. **Aterrizando uma Cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad**. Santiago do Chile: CEPAL/ILPES, 1998. (Série Investigación, Documento 18/98. LC/IP/G.120).

GUIMARÃES, Roberto. **“Ética, governabilidade e atores sociais no Desenvolvimento Sustentável”**. Conferência proferida no evento Fontes Renováveis de Energia para o desenvolvimento de iniciativa do Fórum Permanente de Energia & Ambiente (org. NIPE; NEPAM) 01/06/2004. Auditório da Biblioteca Central - UNICAMP.

KIECKHOFER, Adriana Migliorini. **Promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de municípios**. Florianópolis: 2005. Tese – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Centro Tecnológico (CTC), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP), 2005.

KINGTON J. **Como chega a hora de uma idéia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007, V. 1, p. 219-224

KLERING, Tenório G.; ANDRADE, Jaqueline Amantino de. **Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática**. In. JACOBI, Pedro; PINHO, Antônio José (Org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KOPITTIKE, Alberto, ANJOS, Fernanda Alves e OLIVEIRA, Mariana. **Segurança e Participação Social: uma agenda por fazer**. 2009. Disponível em: [http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_docman&Itemid=97](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=97) . Acesso em: 20 Set de 2010.

HAIR, J. F. Jr.; *et all*. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005-

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**; tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Teoría de accion comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1989.

HAM, Christopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres, 1993.

HAMMOND, A.; ADRIAANSE, A.; RODENBURG, E. *et all.* **Environmental Indicators: a Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development.** Washington: WRI, 1995. 53p.

HARDI, P., BARG, S. **Measuring Sustainable Development: Review of Current Practice.** Winnipeg: IISD. 1997.

HARDI, P.; ZDAN, T. J. **The dashboard of sustainability.** Winnipeg: IISD, 2000

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** 6 ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympo.1971

ICLEI (1996), **The local agenda planning guide,** Toronto, ICLEI.

**Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2004/IBGE.** Diretoria de Geociências – Rio de Janeiro: IBGE, 195 p. Estudos e Pesquisas.

\_\_\_\_\_. Brasl 2008/IBGE. Diretoria de Geociências – Rio de Janeiro: IBGE. Estudos e Pesquisas.

\_\_\_\_\_. Brasl 2010/IBGE. Diretoria de Geociências – Rio de Janeiro: IBGE. Estudos e Pesquisas.

JACOBI, P., PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública: novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books, 1936/1958.

LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte: Editora UFMG,1999.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** 4. ed. São Paulo: Cortez,2006.

LINDDBLOM, C. E. **The Science of Muddling Through.** Public Administration Review. V. 19, PP.78-88, 1958.

LIVERMAN, D. M.; HANSON, M. E.; BROWN, B. J.; MERIDETH JR., R. W. **Global sustainability: toward measurement.** Environmental Management, v.12, n.3, p.133-143, 1988.

LOUÉ, S.; DAUCE, P.; LAPLANA, R. **Eléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains.** Economie Rural, n. 247, p.31-38, 1998.

LUECKE, Richard; KATZ, Rlaph (2003). **Creatividade e inovação controlando.** Boston, miliampère: Pressão da escola de negócio de Harvard. ISBN 1-59139-112-1.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. **Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Trabalho para discussão, n.158.

LYNN, L. E. Designing. **Public Policy: A casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MARZALL, Kátia; ALMEIDA, Jalcione. **O estado da arte sobre indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas.** Disponível em: <[HTTP://www.ivides.org/atlas/agoecossistemas.pdf](http://www.ivides.org/atlas/agoecossistemas.pdf)>. Acesso em: 02 out 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal – origens e evolução.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 118 p.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M., LEONGÓMEZ, E. P. **The Crisis of democratic representation in the Andes.** Stanford, California: Stanford University Press, 2006.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 227 p.

MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. **Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS dos Estados brasileiros e dos municípios da Paraíba.** Campina Grande: Sebrae, 2008.

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MENDES, A. M. (2002). **Algumas Contribuições do Referencial Psicanalítico para Pesquisas sobre Organizações.** Revista Estudo em Psicologia. V. 7, número especial, 89-79.

MENDES, R.; BOGUS, C. M.; AKERMAN, M. “**Agendas urbanas intersetoriais em quatro cidades de São Paulo**”. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 47-55, jan/abr.2004.

MILES, B. M.; Hubermans, M. A. *Analyse dês donnes qualitatives*. 2. Ed. Paris: De Boeck Université, 2003. 629.

MIRANDA, A.B. *Sistemas urbanos de água e esgoto: princípios e indicadores de sustentabilidade*. 2003. 133p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos – Ufscar, São Carlos, SP.

MIGUEL, Luiz Felipe. **A Democracia Domesticada: Bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo**. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 03, 2002, pág. 483-510.

\_\_\_\_\_, **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. *Boletim informativo bibliográfico do CEBRAP*, N.68, mar. 2004, p. 61-72.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Construindo a Agenda 21 Local**. Brasília, 2000.

MILANI, C. **Instrumentos de política ambiental**. *Novos cadernos do NAEA*, V.1, n. 1, p. 70-109, junho 1999b.

MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M. H. & FREITAS, I. C. M., 2000a. **Evolução da mortalidade infantil e do retardo de crescimento nos anos 90: Causas e impacto sobre as desigualdades regionais**. In: *Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil. A Evolução do País e suas Doenças* (C. A. Monteiro, org.), pp. 393-420, 2a Ed., São Paulo: Editora Hucitec/Núcleo de Pesquisa Epidemiológica em Nutrição e Saúde, Universidade de São Paulo.

MONTEIRO, C. A. & CONDE, W. L., 2000. **Tendência secular da desnutrição e obesidade na infância na cidade de São Paulo**. *Revista de Saúde Pública*, 34:52 - 61.

MORGAN, G e SMIRCICH, L. **The Case for Qualitative Research**. *Academy of Management Review*, Vol. 5, nº 4, 1980.

MULLER, Pierre, **Politiques Publiques**. Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1992.

NOGUEIRA, Heloisa; SIMÕES JR., José Geraldo; ALMEIDA, Marco Antônio. **Experiências inovadoras de gestão municipal**. São Paulo: Pólis, 1992.

OECD (2006) **Economic surveys: Ireland**, vol. 2006, nº 3. Paris: OECD.

O'DONNELL Guillermo. **Uma outra Institucionalização**. Lua Nova, n. 37, p. 5-31, São Paulo, CEDEC, 1996.

OFFE, Claus. **“A democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização**. In: Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro-RJ. Tempo brasileiro, 1984, pág. 355-386.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Alternativas democráticas para o século XXI**. In: Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: EG/FJP, 2002. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Negociações e Parceria: o desafio da gestão urbana democrático-participativa**. Revista Teoria e Sociedade. N. 6, Belo Horizonte: UFMG, out. 2000.

PETER, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. **O que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectiva**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24, Florianópolis, 2000. Anais. Anpad, 2000.

PRITTWITZ, V. 1994. **Politkanalyse**. Opladen: Leske e Budriche.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

PUTNAM, R. D. (1993). **The prosperous community: social capital and public life**. In the *American Prospect*, 4:13.

PRESCOTT-ALLEN, R. **Assessing Progress Toward Sustainability: The System Assessment Method illustrated by the Wellbeing of Nations**. Cambridge: IUCN, 1999.

\_\_\_\_\_. **Barometer of Sustainability: Measuring and communicating wellbeing and sustainable development**. Cambridge: IUCN, 1997.

RODRIGUÉZ, José M. M. **Desenvolvimento Sustentável: níveis conceituais e modelos**. In: CAVALCANTI, Agostinho P. B. (Org.) **Desenvolvimento Sustentável e Planejamento: bases teóricas e conceituais**. Fortaleza: UFC – Imprensa Universitária, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997.

RUSCHEINSKY, Aloísio (Org.). **Sustentabilidade uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

RIBEIRO, A. L. **Sistemas de indicadores de sustentabilidade para a Amazônia**. Tese. Universidade Federal do Pará, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessa e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

\_\_\_\_\_, **Estratégias de Transição para o Século XXI: Ecodesenvolvimento e Meio Ambiente**. SP: Studio Nobel, 1993.

SARAVIA, Enrique; “**Introdução à Teoria Política Pública**” In: Enrique Saravia e Elisabete Fernandes, orgs. *Políticas Públicas*, vol. I (Brasília: ENAP, 2006) pg. 21-42.

SALISBURY, Robert H. "The Analysis of Public Policy: a Search for Theories and Roles". In: CAHN, Matthew A., and THEODOULOU, Stella Z. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.

SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.

SCHUMPETER, Joseph. “**Capitalismo, Socialismo e Democracia**”. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis: Vozes, 2006.

SIENA, Osmar. **Método para avaliar progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (orgs.) **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 2005.

SOUSA, Alexandre Gervásio; CRUZ, Alethéia Ferreira; RIBEIRO, Francis Lee. **Aplicação do Dashboard of Sustainability na Avaliação da Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural Local**. In: XLIV CONGRESSO DA SOBER “*Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento*” Fortaleza – CE, ANAIS. 23-27 de Julho de 2006.

SPINK, Peter. **Parcerias e avanços com organizações não estatais**. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis / Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 141-175.

SPINK, Peter; FARAH, Marta. **Programa Gestão Pública e Cidadania: comentários sobre o processo de seleção de finalistas**. São Paulo: FGV/ Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

**The rights approach to local public management: experiences from Brazil**. Revista de Administração de Empresas, n. 40, p. 45-65, 2000.

\_\_\_\_\_. **A inovação na perspectiva dos inovadores**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, Antônio José (Org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

STIGLITZ-SEN-FITOUSSI. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. Paris: 2009. Disponível em: <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>>

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno n. 48. 2000. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEEP. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

SILVA, P. G; DÁRK, H. R. Participação social: instrumento de gestão pública? Instrumentos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90?. In: Revista de Administração Pública, v. 30, n.2, p. 44-70, mar-abril. 1996.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro, USAID, 1957

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16:20-45, 2006

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevância Pública y Formación de agenda de actuación de los poderes públicos.** SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**, Salvador: UFBA, 2001

\_\_\_\_\_. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**, São Paulo: Cortez, 2002.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e Desenvolvimento.** Ijuí, Editora UNIJUÍ, 2007.

TERENCE, A.C.F.; ESCRIVÃO FILHO, E. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - ENEGEP, 9 a 11 de 2006, Fortaleza - CE. *Anais...* Fortaleza - CE: ABEPRO; UFCE. 1 CD-ROM.

TOMAR, M. S.: **A entrevista semi-estruturada.** Mestrado em Supervisão Pedagógica. Ed 2007/2009. Universidade Aberta. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/10409/1/Conceitos-em-Pesquisa-Cientifica/pagina1.html#ixzz1EVSBdiBS>>.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade.** Petrópolis: Vozes, 1994

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Gramond, 2005.

\_\_\_\_\_. **Como Monitorar o Desenvolvimento Sustentável? A resposta da Comissão Stiglitz-Sem-Fitoussi (CMEPSP) de junho de 2009b.** Disponível em: JE da Veiga - zeeli.pro.br.

VERGARA, S, C. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

WAQUIL, P. D.; *et. All.* **Avaliação de Desenvolvimento Territorial em quatro territórios rurais no Brasil.** SDT/MDA, 2006.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability**. Pennsylvania State: University Press, 2008.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Our Ecological Footprint**. Gabriola Island, BC and Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

# Apêndice

## APÊNDICE

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA NÃO-ESTRUTURADA

- 1) O programa aborda novos temas ou problemas ainda não explorados?
- 2) O programa atua através da abordagem integrada?
- 3) O programa promove o desenvolvimento local?
- 4) O programa atua sobre os efeitos da exclusão socioespacial?
- 5) Esse programa tem como foco novos segmentos sociais?
- 6) Vislumbrou o resgate da cidadania ativa?
- 7) Estimula à democracia participativa?
- 8) O programa tem como princípio básico a sustentabilidade ampliada? (dimensões ambientais, aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais)
- 9) O programa viabiliza a geração de renda e combate a pobreza?
- 10) O processo político que levou à decisão de formular e implementar esse programa contou com a participação direta de novos atores (movimentos sociais, ONGs...)?
- 11) Nos processos políticos relativos à formulação e implementação desse programa houve participação e deliberação da população-alvo?
- 12) O município tem se esforçado para induzir a criação de espaços de participação e deliberação popular?
- 13) Como se deu no processo de formulação e implementação desse programa a relação entre governo municipal e organizações coletivas?
- 14) O programa mantém parceria ou cooperação com atores locais, globais, privados e da sociedade civil?
- 15) Para a formulação e implementação do programa foram articulados atores das esferas federal e estadual?
- 16) Para a formulação e implementação do programa foram estabelecidos mecanismos de cooperação entre municípios?
- 17) O programa foi planejado de forma a abordar os problemas urbanos e sociais em seu caráter complexo e multidimensional?
- 18) Ao ser planejado o programa vislumbrou a possibilidade de atuação direta de diferentes atores?
- 19) O programa minimiza os efeitos da exclusão socioespacial?

- 20) O programa promove o desenvolvimento local?
- 21) No planejamento do programa foi previsto a criação ou adaptação de instrumentos de monitoramento e avaliação?
- 22) O programa faz uso de instrumentos de avaliação e monitoramento?
- 23) Os instrumentos de avaliação utilizados pelo programa são do tipo qualitativo ou quantitativo?
- 24) O programa se utiliza de recursos da informática para facilitar o acesso do cidadão aos serviços e equipamentos públicos?
- 25) O programa incorporou a tecnologia da informação para disseminar informações de caráter público e aumentar o controle social?