

GESTÃO PÚBLICA NAS PEQUENAS CIDADES NORTE-MINEIRAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Anete Marília Pereira anete
Anna Isabel de Carvalho

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao analisarmos o quadro urbano do Brasil não há dúvida quanto ao predomínio das pequenas cidades. Todavia, elas não representam uma temática muito estudada. Assim como em quase todo o país, o quadro urbano no Norte de Minas é bastante diverso, diversidade que se expressa nos elementos econômicos, sociais, culturais e políticos que produzem tais espaços. Nessa perspectiva, as diversidades, contradições e desigualdades produzidas pela sociedade capitalista se fazem presentes, de forma muito específica, na região em estudo e, conseqüentemente, no espaço urbano de cada uma das 68 cidades que possuem população urbana inferior a 10.000 habitantes.

O conhecimento das possibilidades e limitações desse conjunto de cidades que compõem o sistema urbano-regional provocou em nós certa curiosidade em saber como tais centros urbanos estão sendo administrados e quais instrumentos de gestão fazem parte da política local. Com a descentralização, possibilitada pela Constituição de 1988, é possível a municipalidade tomar muitas decisões que antes estavam atreladas ao poder do Estado como, por exemplo, a busca do desenvolvimento econômico local, implementação de políticas sociais e implantação de serviços urbanos. Todavia, o pleno exercício do novo poder local não tem sido tarefa fácil para os municípios norte-mineiros.

Nessa perspectiva, o estudo em pauta procura analisar a gestão pública das pequenas cidades do Norte de Minas, região historicamente reconhecida como um “bolsão de pobreza”. Para tanto, realizamos um estudo cuja metodologia está calcada em pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários produzidos pelo IBGE (2000), pesquisa de campo e realização de entrevistas semi-estruturadas com representantes do poder público municipal. O estudo realizado levou-nos à comprovação de que as pequenas cidades da região norte-mineira caracterizam-se como espaços onde prevalecem baixas condições urbanas, de organização produtiva, de competitividade e de infra-estrutura. Poucas apresentam um maior dinamismo econômico e social enquanto a maioria se caracteriza por aglomerados estagnados e com forte dependência do poder público em suas diferentes instâncias.

As pequenas cidades do Norte de Minas: breve caracterização

Estudos envolvendo as cidades metropolitanas são comuns em diversas ciências, sob diferentes

abordagens. Entretanto, a maior parte das cidades do país não se enquadra nessa categoria, e são geralmente classificadas como cidades pequenas, apesar da complexidade que envolve a definição de seus limiares. Concordamos com Bacelar (2003, p. 1) quando ele atesta que

[...] ao observarmos as principais obras sobre a temática, percebemos que se criaram vários critérios de delimitação e classificação para várias classes e tamanhos de cidades, mas as pequenas cidades são, em geral, englobadas em um “limbo” conceitual e epistemológico, ou são genericamente denominadas de pseudocidades, áreas de “resistência” como exposto em Santos (1979, 1996, 2001) e reafirmado por Oliveira e Soares (2000), municípios rurais para Veiga (2001), ou mesmo de cidades rurais como em Abramovay (2000). A classificação mais “branda” é do IBGE (2000) que as denomina apenas de cidade, pois para este órgão oficial do governo federal, é considerada cidade, não importando o número de habitantes, desde que sua população esteja agrupada em locais, considerados por este órgão, urbanos.

Evidentemente não podemos analisar as pequenas cidades apenas do ponto de vista demográfico, haja vista a diversidade que as caracteriza e o papel que exercem na rede urbana brasileira. Maia (2005, p.7) ressalta que

[...] este critério tem sido adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela maioria dos estudos que versam sobre o assunto. Realmente não se pode deixar de considerar a contagem populacional quando se quer pensar sobre o que se denominou de pequenas cidades, mas por outro lado, não se pode partir unicamente deste dado. Pois, mesmo que se enquadrem dentro de uma mesma faixa de número de habitantes, há ainda muita discrepância entre estes espaços.

Também não podemos adotar, de forma generalizada, o conceito de cidades locais¹, utilizado por Santos (1979a, p. 70), que as define como cidades que “[...] dispõem de uma atividade polarizante e, dadas as funções que elas exercem em primeiro nível, poderíamos quase falar de cidades de subsistência.” Esse conceito pode ser aplicável nas áreas de maior modernização, todavia há um grande número de cidades que não apresentam inovações sendo que, em muitos casos, não possuem sequer a capacidade de suprir sua população com a oferta de serviços e produtos de consumo básicos.

A maioria das cidades da região norte-mineira se enquadra nesse grupo, por isso optamos por empregar o termo pequena cidade ao nos referirmos a elas, lembrando que “[...] as pequenas cidades nasceram ou rapidamente se tornaram lugares centrais de pequenas hinterlândias agropastoris. Localizam-se por toda parte e suas hinterlândias são diferenciadas em termos demográficos, produtivos e de renda” (CORRÊA, 2004, p.75).

Um ponto que não poderia deixar de constar na nossa análise encontra respaldo nas palavras de Soares e Melo (2006, p.6) quando destacam que

[...] as pequenas cidades no Brasil, entendidas enquanto espacialidades que compõem a totalidade do espaço brasileiro, na condição partes integrantes e interagentes, são marcadas pela diversidade. Tal característica pode ser entendida a partir do contexto regional onde estão inseridas, pelos processos promotores de sua gênese bem como no conjunto de sua formação espacial. Nesse sentido ressalta-se que a definição de parâmetros nacionais rígidos para classificação e definição desses espaços

1 Santos apresenta na discussão sobre cidades locais outros elementos que complementam a sua definição. Sobre o assunto, vide Santos (1979a); Soares e Melo (2005); Maia (2005), entre outros.

pode incorrer em sérios problemas impedindo uma melhor aproximação com a realidade socioespacial, dada à complexidade e diversidade do espaço brasileiro.

Ao realizarmos este estudo concordamos com Maia (2005, p.15-16) quando ela diz

[...] para entender as pequenas cidades é imprescindível a observação em campo, ou mais exatamente nas cidades. As apurações estatísticas são valiosas e muito contribuem para algumas conclusões. No entanto, é através da observação direta – aqui entendida no seu sentido mais amplo – da maior aproximação com essas localidades que se pode apreender essas realidades. Assim, é com base nas observações in loco que podemos afirmar que a vida nessas localidades, normalmente definidas como pequenas cidades, está fundada na imbricação do campo na cidade, ou ainda de uma vida rural na vida urbana. Tal imbricação não se pode desvendar a partir unicamente da análise das atividades econômicas, mas principalmente do conhecimento dos costumes, dos hábitos, da vida cotidiana dos seus habitantes e ainda do tempo que rege essas localidades. Constata-se que nessas localidades a vida urbana se faz presente não pelo que se faz ou pelo que se produz ali, mas pelo que vem de fora, pela televisão, pelo videogame, pelo telefone, pelo celular, pelos ônibus ou pelos visitantes. O que na verdade a maioria dos habitantes faz é cuidar do roçado, tirar ou pegar o leite no curral, levar os animais para o pasto e à noite colocar a cadeira na calçada e esperar o horário da novela e/ou do jornal na televisão e também o vento chegar para poder dormir.

Considerando esses pressupostos, identificamos 68 cidades na Região Norte de Minas que podem ser consideradas pequenas, tanto pela dinâmica demográfica, quanto pelas características sociais e econômicas que apresentam. O mapa 1 mostra a localização da mesorregião Norte de Minas no estado de Minas Gerais. Essa região ocupa 21,85% do estado, possuindo uma população de 1.473.367 habitantes. Nela, o centro urbano mais importante é Montes Claros que possui a maior população e centraliza uma diversidade de comércio e serviços. O mapa 2 mostra a distribuição das pequenas cidades no território regional.



Mapa 1: Localização da região Norte de Minas



Também o crescimento demográfico dessas cidades, no período intercensitário 1991-2000, mostra uma variação, não sendo homogêneo, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 1: Pequenas cidades - crescimento populacional (1991-2000)

MUNICÍPIO	TAXA DE CRESC. %	MUNICÍPIO	TAXA DE CRESC. %
MIRAVÂNIA	4,63	INDAIABIRA	0,70
SÃO JOÃO DO PARAÍSO	4,40	MIRABELA	0,68
URUCUIA	3,67	GLAUCILÂNDIA	0,61
DIVISA ALEGRE	3,31	CATUTI	0,52
CHAPADA GAÚCHA	3,12	JURAMENTO	0,42
PADRE CARVALHO	3,06	NOVORIZONTE	0,27
SANTA CRUZ DE SALINAS	2,73	IBIAÍ	0,25
CURRAL DE DENTRO	2,70	PATIS	0,24
LUISLÂNDIA	2,37	RUBELITA	0,22
PINTÓPOLIS	2,37	MONTEZUMA	0,16
FRANCISCO DUMONT	2,36	JOSENÓPOLIS	0,13
LONTRA	2,34	SÃO JOÃO DA LAGOA	0,09
SANTO ANTONIO DO RETIRO	2,32	IBIRACATU	0,07
PONTO CHIQUE	2,31	CLARO DOS POÇÕES	-0,06
NOVA PORTEIRINHA	2,21	ICARAÍ DE MINAS	-0,09
OLHOS D'ÁGUA	2,09	SÃO JOÃO DA PONTE	-0,09
ITACARAMBI	1,98	LASSANCE	-0,15
GRÃO MOGOL	1,93	MONTE AZUL	-0,19
JAPONVAR	1,68	UBAÍ	-0,22
JUVENÍLIA	1,61	MONTALVÂNIA	-0,37
VARZELÂNDIA	1,37	NINHEIRA	-0,40
CAPITÃO ENÉAS	1,29	GUARACIAMA	-0,57
CRISTÁLIA	1,27	BOTUMIRIM	-0,65
PEDRAS DE MARIA DA CRUZ	1,21	CÔNEGO MARINHO	-0,70
BERIZAL	1,17	BONITO DE MINAS	-0,71
VARGEM G. DO RIO PARDO	1,11	ENGENHEIRO NAVARRO	-0,76
VERDELÂNDIA	1,11	FRUTA DE LEITE	-0,82
RIACHINHO	1,10	RIACHO DOS MACHADOS	-0,99
ÁGUAS VERMELHAS	1,09	SANTA FÉ DE MINAS	-1,00
LAGOA DOS PATOS	0,9	MATO VERDE	-1,35
PAI PEDRO	0,86	SERRANÓPOLIS DE MINAS	-1,46
SÃO JOÃO DO PACUÍ	0,84	MAMONAS	-1,49
CAMPO AZUL	0,83	SÃO JOÃO DAS MISSÕES	-1,98
GAMELEIRAS	0,73	MATIAS CARDOSO	-4,11
SÃO ROMÃO	0,73	ITACAMBIRA	-4,52

Fonte: IBGE, 2000

Org.: PEREIRA, A. M., 2006

A análise dos dados permite inferir que, poucos municípios tiveram um crescimento superior a 2,0% enquanto a maioria ficou na faixa de 1% a 2%, sendo que 24 tiveram um crescimento negativo. Essa situação ainda tem como explicação a baixa condição de vida da suficiente para nos mostrar a realidade dessas cidades, pois, mesmo com poucos habitantes, elas poderiam ter uma dinâmica tipicamente urbana, porém não é o que ocorre no Norte de Minas, onde há certa correspondência entre o tamanho populacional e a reduzida dinâmica urbana.

Nas visitas feitas nas cidades da região, constatamos que o padrão urbanístico nelas

predominante é simples. De um modo geral, na maioria das cidades pequenas a vida urbana gira em torno da praça central, que normalmente é a da igreja, para a qual convergem ruas e caminhos. Essa é também a parte da cidade que possui as melhores casas, geralmente habitadas por pessoas que têm prestígio social ou político. O perfil habitacional é muito variável, indo de poucas casas requintadas a construções simples, algumas feitas de adobe ou pau a pique. No interior dessas cidades é comum encontrarmos as pessoas se deslocando utilizando cavalos, carroças ou carro de boi (figuras 1 e 2).

Além desses aspectos, em todas as cidades encontramos outros traços da vida rural no tecido urbano, que se expressa, entre outros, pela ocupação da população em atividades rurais tradicionais, na manutenção de hábitos ligados ao rural pela presença dos currais nos arredores das cidades, sem falar nos animais domésticos, que normalmente perambulam nas ruas.



Figura 1: Praça Central – Guaraciama

Autor: PEREIRA, A. M., maio/2006

Figura 2: Cidade de Mamonas

Autor: PEREIRA, A. M., maio/2006

Quanto às atividades econômicas desenvolvidas nas pequenas cidades da região, verificamos uma baixa dinâmica comercial. Encontramos, em todas as cidades visitadas, atividades comerciais voltadas para o consumo mais imediato da população como as padarias, bares, açougues, lojas e supermercados (que em algumas cidades só substituiu, no nome, as antigas “vendas”² ou os empórios).

Quando questionamos sobre a principal base econômica dos municípios que essas cidades sediam, a maioria destacou a agropecuária. Apesar de os entrevistados terem destacado a atividade mais importante, muitas delas coexistem com outras, como o carvoejamento e o reflorestamento.

Ainda com o objetivo de caracterizar economicamente essas cidades, perguntamos qual era a principal fonte de emprego para a população local. As respostas não variaram muito, sendo as prefeituras municipais as maiores empregadoras. Isso cria um dos maiores problemas dessas cidades: a forte dependência da população em relação à prefeitura.

Considerando que na maioria das cidades a principal fonte empregadora é a prefeitura municipal, interessou-nos saber qual a principal fonte de recursos nas cidades da região. Em quase todos os municípios, nos quais não existe atividade econômica intensa, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é fundamental. Na maioria dos casos, o fundo chega a ser a única fonte de renda das prefeituras.

Vale ressaltar que o referido recurso é repassado aos municípios pelo governo federal. Trata-se de uma transferência prevista na Constituição, composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de

² Venda é um termo regional utilizado nas pequenas cidades para os estabelecimentos comerciais que vendiam diversas mercadorias, desde alimentos, material de papelaria, material de limpeza, utensílios domésticos, entre outros.

Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para municípios com até 10.188 habitantes e o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil.

Carvalho (2002, p. 545) chama a atenção, ainda, para o fato de que

[...] estes pequenos municípios, geralmente de base econômica tipicamente rural, não possuem uma massa de contribuintes, quantitativamente e qualitativamente capaz de lhes possibilitar uma receita tributária expressiva. [...] Registra-se que para a maioria dos municípios brasileiros a arrecadação do IPTU e do ISS é difícil de ser realizada, pois demanda a constituição e atualização de cadastros de contribuintes e a contratação de pessoal altamente qualificado.

Na pesquisa de campo, quando questionados sobre a principal fonte de recursos das prefeituras das pequenas cidades, os entrevistados afirmaram ser o FPM a principal fonte, porém insuficiente. Perguntamos quais alternativas as administrações municipais utilizam para obter outros recursos. As respostas convergiram para a intervenção de deputados junto aos governos estadual e federal. Alguns afirmaram que enviam projetos para órgãos e instituições variados, enquanto outros alegaram que nem sempre a equipe técnica das prefeituras possui conhecimento suficiente para a elaboração de projetos de acordo com as exigências das instituições de fomento e, por isso, acabam dependentes do fundo de participação.

No que se refere aos principais problemas existentes nesses municípios, apresentamos as respostas dos entrevistados na figura 3. O maior problema identificado em quase todas as cidades foi a falta de emprego, fato que está relacionado com a fraca dinâmica econômica dessas áreas e a baixa qualificação profissional da população local.

NORTE DE MINAS: PRINCIPAIS PROBLEMAS DAS PEQUENAS CIDADES



Figura 3: Norte de Minas: principais problemas das pequenas cidades

A falta de oportunidades de emprego tem levado os moradores de várias cidades mineiras à chamada migração sazonal, na linguagem local migração “entre-safra”, que se estende de abril a outubro. Trabalhadores de Montalvânia, Cristália, Itacarambi, Itacambira, Rubelita, Fruta de Leite, São João do Paraíso, Novorizonte, Vargem Grande do Rio Pardo, Santo Antônio do Retiro, Catuti, Berizal, Montezuma, Brasília de Minas e Manga costumam ir para o corte da cana em São Paulo e outras regiões de Minas Gerais.

Alguns trabalhadores migram tanto para o corte de cana como para a colheita do café, como os provenientes de Mamonas, Gameleiras, Mirabela, Manga, São João da Ponte, Pedras de Maria da Cruz, Botumirim, São João das Missões e Pai Pedro. Para a colheita do café, principalmente para o Triângulo Mineiro e sul de Minas, migram trabalhadores de Verdelândia, de Varzelândia, de Porteirinha, de Riacho dos Machados, de Japonvar, de Ponto Chique e de Mato Verde.

Outras atividades são mais diferenciadas como é o caso dos migrantes de Lagoa dos Patos que costumam ir para São Gotardo para trabalhar na colheita do alho, dos “gesseiros” de Águas Vermelhas que vão para São Paulo, dos trabalhadores de Josenópolis que vão para Ilha Bela e Guaratinguetá, para trabalhar em hotéis na alta temporada, e os de Ninheira que vão para a construção civil, também em São Paulo.

Nenhuma prefeitura tem o número exato de pessoas que saem todos os anos para o trabalho sazonal, mas, quando visitamos Serranópolis, quase todas as residências estavam fechadas e fomos informados que, no dia anterior, haviam saído dois ônibus, com famílias, incluindo crianças, para a colheita do algodão. O entrevistado acrescentou, ainda, que tal prática cria vários problemas para a cidade, principalmente a saída dos alunos das escolas e o cadastramento das famílias carentes nos programas emergenciais do governo federal.

Sobre esse processo de migração sazonal,

[...] como o capitalismo parece ser [...] próprio da modernidade, e as migrações, próprias do capitalismo, estas podem ser entendidas como um fenômeno moderno, à medida que ganham significância no capitalismo. Além disso, a aceitação de que a modernidade tem sentido ambivalente — destruição e criação — provoca novos desdobramentos para a reflexão sobre as práticas migratórias, ou seja, é possível pensar na existência desse sentido ambivalente como sendo também imanente da prática cotidiana daqueles que migram tanto em seus locais de origem quanto nos locais a que se destinam. Nesse sentido, a migração sazonal pode ser entendida como a sintetização da modernidade; por um lado, é algo que lhe é próprio; por outro, apresenta o mesmo movimento interno. (BOTELHO, 2003, p. 3)

A dependência da população em relação à prefeitura aparece como o terceiro problema. Ouvimos quase sempre a mesma resposta em todas as prefeituras: “[...] o povo pede tudo para a prefeitura desde dentaduras, até inseminação artificial.”; “[...] há filas de pessoas para falarem com o prefeito e quando ele não pode atender vira inimigo político.”

Normalmente essa dependência pode ser considerada como um vínculo econômico, pois inúmeras pessoas são empregadas pela prefeitura ou de algum modo dependem dela para viver. Mesmo as empresas privadas mantêm essa relação de dependência, seja fornecendo seus produtos à prefeitura, seja prestando-lhe serviços.

Outro problema ressaltado foi a pobreza, que está relacionada com a falta de empregos, com a migração e com a forte dependência da prefeitura. De acordo com Santos (1979b), é a partir da expansão das desigualdades geradas pela acumulação do capital que a pobreza vai se manifestar de forma mais intensa e perceptível nas cidades. Além da exclusão ao acesso às condições básicas de sobrevivência, ele constata que a pobreza se dá a partir de uma participação maior ou menor na modernização.

No momento em que as pessoas entrevistadas, nas prefeituras, destacavam a pobreza como um dos principais problemas locais, questionamos sobre os programas emergenciais do governo. Ouvimos as mais variadas respostas que listamos sem identificar os autores, já que alguns pediram para não publicar uma opinião tão pessoal. Há aqueles que não quiseram opinar. Entre os demais, 39 responderam que representa ajuda e nove disseram que “[...] ajuda muito, pois atinge quem é mais carente, existem muitas famílias vivendo desses programas.” Outros 23 entrevistados fizeram os seguintes comentários:

[...] ajuda, mas cria uma cultura de assistencialismo. [...]
em parte, pois o povo ficou mais preguiçoso.
[...] ajuda, mas acomoda, vicia, torna as pessoas mais preguiçosas. [...]
ajuda e atrapalha, pois ensina o povo a ficar mais dependente. [...] são
bons, mas não são sustentáveis.
[...] são bons, mas deviam ter um melhor gerenciamento. [...]
ajuda, mas não resolve, é um paliativo.
[...] põe o povo mais sem-vergonha do que antes.
[...] tem trazido muitos problemas, porque o povo não vê como complemento de
renda e sim, como aposentadoria.

Além da pobreza, a questão da precariedade do acesso a algumas cidades e as condições das estradas vicinais foi um problema citado por pessoas de Montezuma, cidade que tenta desenvolver o turismo, mas a péssima condição das estradas dificulta tal política.

A seca foi um problema destacado em 21 cidades. A fragilidade do meio físico associada a práticas de exploração inadequadas contribuem para ampliar as conseqüências das secas periódicas que ocorrem na região. Tal problemática está intrinsecamente relacionada com o problema da migração, tanto sazonal quanto definitiva, bem como com a escassez de água potável em alguns municípios.

Alguns problemas foram citados em apenas uma cidade como é o caso dos assaltos em Montalvânia, a violência em São Romão, a falta de posto de combustível em Catuti, o alcoolismo em Cônego Marinho, a falta de órgãos estaduais e/ou federais em Padre Carvalho, a falta de banco em Olhos D'Água, e o problema da doença de chagas em Fruta de Leite e Riacho dos Machados.

Problemas como recursos insuficientes, falta de investimento no turismo, falta de segurança, aumento da violência, analfabetismo e deficiência na estrutura urbana foram problemas citados por alguns municípios. Um outro fato que foi citado como problema em cidades como Itacambira, Juvenília, Jequitaiá, Francisco Dumont, Águas Vermelhas, Lontra, Pai Pedro, São João do Pacuí, Serranópolis de Minas e Santo Antônio do Retiro foi o elevado número de aposentados, sendo que alguns entrevistados repetiram a idéia que “a aposentadoria é a maior indústria da região.” Entretanto, não tivemos acesso ao número de aposentados por município.

A partir dessa breve análise constatamos que há certa estagnação na economia das pequenas cidades estudadas. Todavia, essa situação não é exclusiva da região norte-mineira. No Brasil, cerca de 4.000 municípios encontram-se estagnados ou decadentes. Apresentam economias frágeis e sem dinamismo, ocorrendo retração ou estabilização da oferta de emprego e as administrações municipais dependem exclusivamente do FPM. Sem crescimento econômico e sem arrecadação de impostos municipais, eles não conseguem financiar pequenos programas de obras. Lembramos, ainda, que a estagnação da grande maioria dos municípios brasileiros tem funcionalidade política, pois as emendas de orçamento, repasses e convênios, estaduais e federais vêm servindo principalmente como moeda política e, com isso, os municípios não conseguem superar a estagnação econômica.

GESTÃO MUNICIPAL: AS CIDADES NORTE-MINEIRAS E A QUESTÃO DA DEPENDÊNCIA

A realidade urbana brasileira nos tem mostrado que, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, todas as cidades apresentam um contraste entre uma parte com boa infraestrutura, que possui alguma condição de urbanidade, e outra parte, cuja infra-estrutura é incompleta,

ou inexistente. A gestão dessas cidades é, por mais que os instrumentos legais sejam os mesmos, bastante diferenciada.

No caso das cidades da nossa área de estudo, a situação de cada uma é ímpar, dada a sua localização, a estrutura política que possui, a existência de recursos, dentre outros fatores. Entretanto, antes de abordarmos essa questão é importante esclarecermos, do ponto de vista teórico, o que entendemos por gestão de cidade.

Para os fins deste estudo, lembramos as palavras de Rezende e Frey (2005, p. 53-54)

quando afirmam que

[...] a cidade é um organismo dinâmico e complexo. Esse organismo pode ser caracterizado por grandes diversidades e múltiplos contrastes, gerando inúmeras dificuldades ao gestor público. Nesse sentido a gestão urbana deve desempenhar um papel relevante para contribuir na diminuição desses contrastes, dificuldades e conflitos e também na solução dos múltiplos problemas enfrentados. A gestão urbana também pode ser entendida como governança urbana. Nesse sentido ela apresenta um novo conceito em gestão pública e política, [...] frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo, o crescente setor voluntário ou terceiro setor. A criação de redes e as parcerias públicas-privadas são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e são essenciais para a abordagem da governança.

No caso brasileiro, após a década de 1980, o poder local se incorporou à agenda política do Brasil, sendo que a Constituição de 1988 assegurou maior autonomia de decisões aos municípios, tendo por pressuposto os princípios da descentralização, da democracia e da participação da população. Para Costa (1996, p. 115),

[...] a Constituição de 1988 deve ser considerada parte de um processo mais amplo de mudanças sociais e políticas ocorrido na sociedade e da ressignificação do poder local no Brasil. Isso fica evidente quando se faz uma rápida recuperação histórica do estatuto jurídico-político do município nas Constituições brasileiras [anteriores] [...]

Assim, a Constituição fortaleceu a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Através de leis orgânicas, os municípios estabelecem sua própria organização administrativa. Com a descentralização é possível a municipalidade tomar muitas decisões que antes estavam atreladas ao poder do Estado como, por exemplo, a busca do desenvolvimento econômico local, implementação de políticas sociais e implantação de serviços urbanos. Todavia, o pleno exercício do novo poder local não tem sido tão simples. Concordamos com Coelho (1994, p.24) quando ele assinala que

[...] a administração municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento econômico ainda não exploradas na medida em que estas têm sido consideradas como funções e competência do Estado e da União. Atuando mais na área de políticas de uso do solo, os Municípios não têm conseguido integrar política urbana e desenvolvimento econômico [sendo que] as definições presentes na Constituição de 1988 - votada sob influência de idéias municipalistas e de descentralização - necessitam ganhar uma dinâmica própria e se materializar em projetos e arranjos institucionais específicos no interior do Executivo [já que] os municípios

não têm se assumido enquanto um agente de desenvolvimento econômico.

Para o poder local, principalmente nos municípios mais carentes, implementar políticas públicas, inclusive as urbanas, tem significado enfrentar muitas dificuldades, como a falta de pessoal técnico qualificado para tratar de assuntos como execução orçamentária, plano diretor, prestação de contas, entre outros. Quase sempre precisam utilizar o sistema de consultoria para realizar serviços básicos. Além disso, com o avanço das novas tecnologias, é significativa a proliferação de financiamentos para a implantação de sistemas de informação computadorizada para municípios que desejam ter maior eficiência econômica. Considerando que o poder público, particularmente, não dispõe dos recursos financeiros nem técnicos suficientes para acompanhar o ritmo das inovações tecnológicas, é cada vez mais nítido o endividamento dos municípios, criando cada vez maior dependência.

De acordo com Aghón e Cortés (1998, p. 72-73),

[...] este desarrollo del proceso descentralizador, en el contexto de la globalización, implica un desafío aún mayor, consistente en generar dinámicas tendientes a fortalecer a las ciudades como centros de prácticas productivas, políticas, culturales y sociales. En esta concepción, los gobiernos locales se convierten en gestores y promotores del desarrollo económico y social local. Para responder a este desafío, a nivel urbano deben generarse condiciones competitivas, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes innovadoras de generación de recursos propios y promover los adecuados incentivos que, en últimas, permitan un mejoramiento de la calidad de vida de la población. En general, las estrategias descentralizadoras son partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones-política, administrativa y fiscal - y que conducen al fortalecimiento del desarrollo local y regional. Ahora bien, si los propósitos que se buscan son exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones, se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política.

Compreender o novo papel do poder local e colocar na prática essa descentralização não tem sido tarefa fácil para os municípios norte-mineiros. Para verificar o que de fato está sendo efetivado nas prefeituras, utilizamos os indicadores produzidos pelo IBGE (2001). Dentre os instrumentos de planejamento municipal (figura 4) verificamos que o único que todos os municípios da região possuem é a lei orgânica, porque é uma exigência legal. Planos de governo são inexistentes na maioria dos municípios. Fica a questão a ser refletida: como governar sem planejamento?

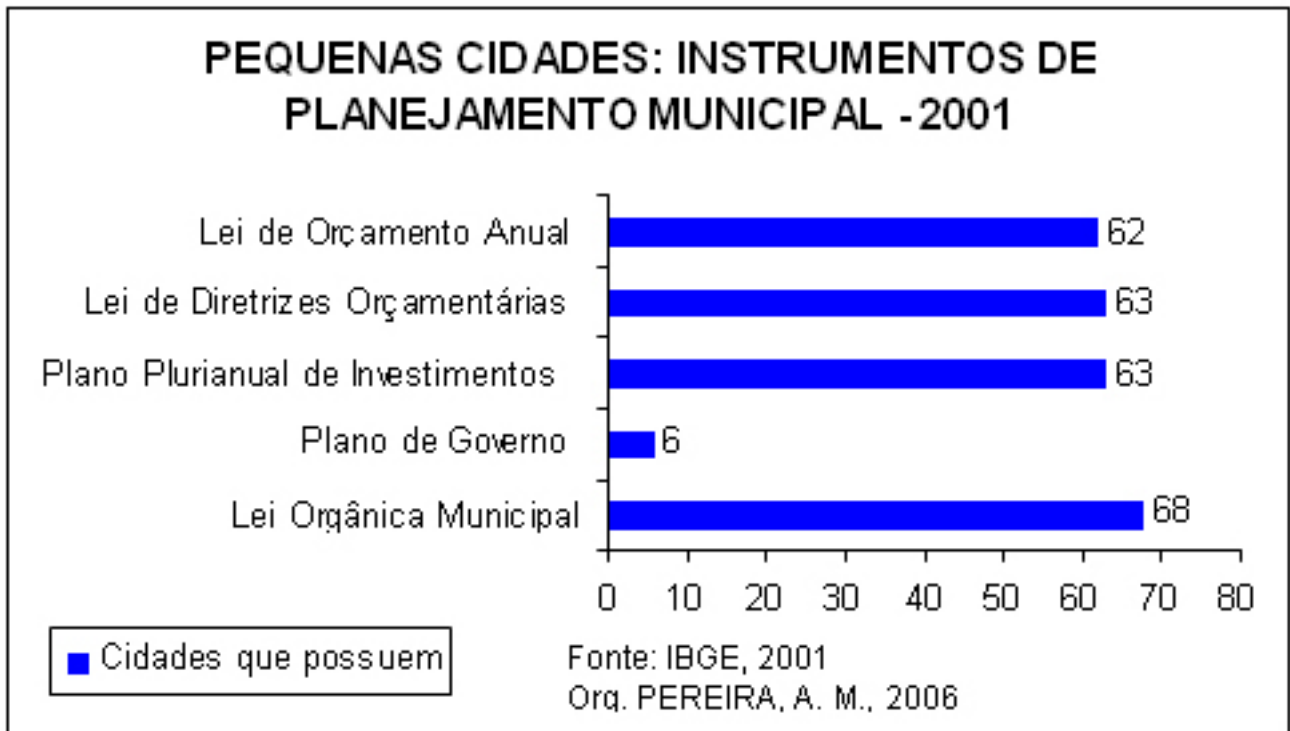


Figura 4: Instrumentos de planejamento municipal

PEQUENAS CIDADES: INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA 2001



Figura 5: Pequenas cidades: instrumentos de gestão urbana (2001)

Dada a importância do plano diretor, a sua existência nas cidades da região é bastante limitada. A figura nos mostra, ainda, que as cidades têm crescido de forma espontânea, pois nem todos os instrumentos são utilizados por elas. Os instrumentos com maior índice de utilização são: a lei de perímetro urbano e o código de posturas. Ainda assim, várias cidades não têm a delimitação de seu perímetro urbano definida. A maioria também não possui lei de parcelamento do solo nem código de obras, lei de zoneamento, entre outros. Isso nos preocupa, uma vez que a falta de tais instrumentos interfere na expansão ordenada das cidades, ainda que pequenas, na estética arquitetônica, no controle do uso do solo, na cobrança de tributos e, provavelmente, em sua qualidade ambiental.

De acordo com o artigo 182 da Constituição, o plano diretor deve obrigatoriamente explicitar as funções sociais da cidade e seu pleno desenvolvimento, explicitar o nível de bem-estar a ser garantido à população e os objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento e expansão urbana, bem como expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

O Estatuto da cidade (Lei nº 257, de 10 de junho de 2001) reafirma essas diretrizes e estabelece que o plano diretor é um instrumento obrigatório não só para os municípios com população superior a 20.000 habitantes, mas também para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em área de interesse turístico ou sob influência de empreendimentos impactantes ao meio ambiente. Consoante com tal norma, as cidades de Botumirim, Grão Mogol e Cristália (em virtude da construção da usina hidrelétrica de Igarapé), Montezuma e Francisco Dumont (áreas de interesse turístico). Entretanto, elas não possuem tal instrumento.

Quanto à inserção de novas tecnologias na administração municipal, verificamos ser essa uma preocupação das prefeituras, que buscam com isso agilizar serviços e ampliar a cobrança de tributos. Constatamos que o setor de contabilidade de todas as prefeituras já está informatizado. Também no setor de folha de pagamentos, cadastro de pagamentos e execução orçamentária, poucos são os municípios

que ainda não o fizeram. Entretanto, no cadastro imobiliário de alvarás, Imposto Sobre Serviços (ISS) e patrimônio, esse serviço só foi implantado em poucas prefeituras. A falta de informatização desses serviços afeta diretamente a cobrança de impostos, como o IPTU, que não é cobrado pela maioria das prefeituras, principalmente nas pequenas cidades.

Quanto à terceirização, verificamos também grandes disparidades entre os serviços terceirizados, mas ainda assim é um processo pouco adotado por quase metade dos municípios (figura 6). Para os serviços de advocacia, transporte escolar e contabilidade a terceirização é adotada por menos de 50% dos municípios (IBGE, 2001).

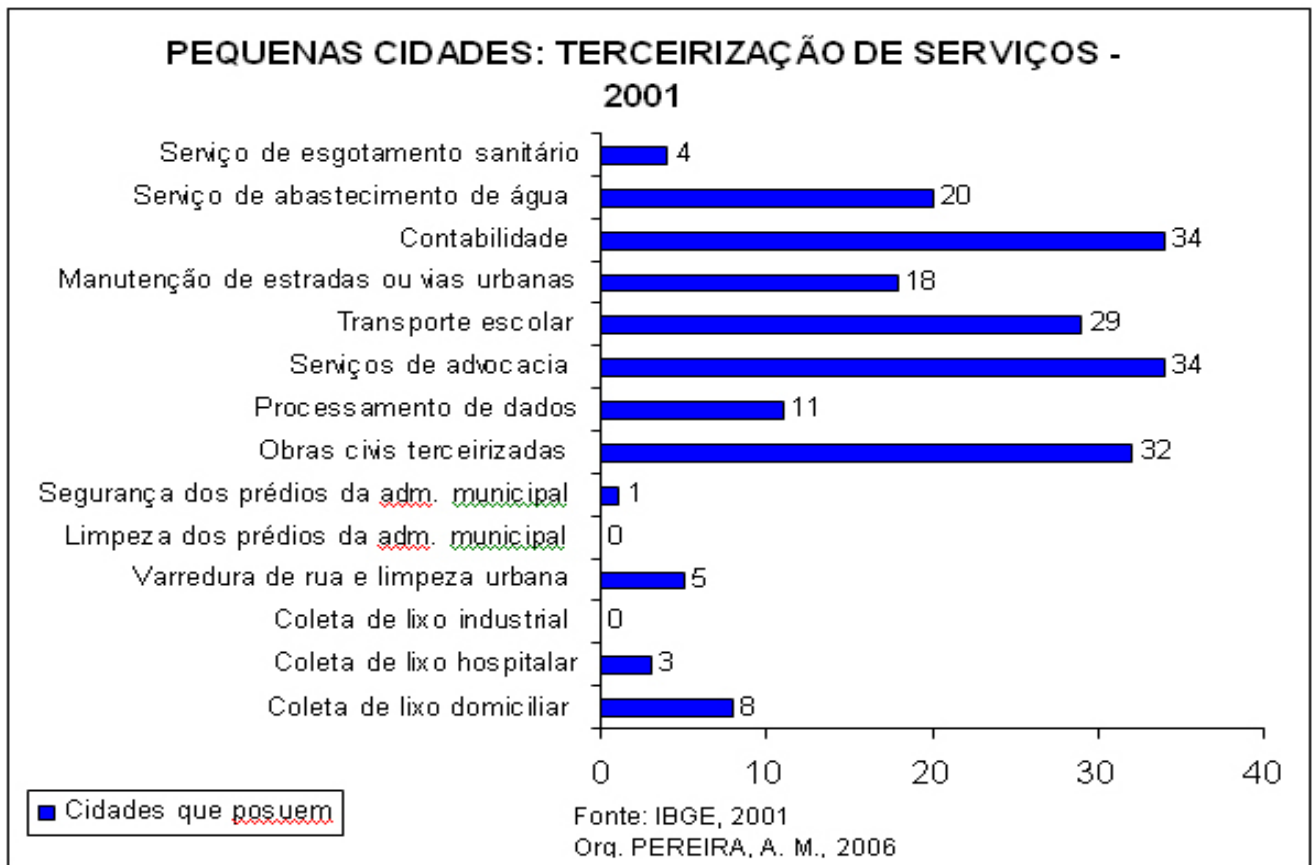


Figura 6: Pequenas cidades: terceirização de serviços (2001)

Podemos concluir, em linhas gerais, que as prefeituras costumam executar com profissionais próprios vários serviços urbanos e administrativos. Isso implica a contratação de servidores públicos, gerando emprego para a população, mas, por outro lado, isto onera a folha de pagamentos, sobrando poucos recursos para novos investimentos. Entre os municípios pesquisados, Ibiracatu e Icarai de Minas foram os que apresentaram a maior parte de serviços terceirizados, enquanto Capitão Enéas, Engenheiro Navarro, Jequitaiá, entre outras não terceirizam nenhum dos serviços selecionados neste estudo.

A descentralização na administração local prevê, antes de tudo, uma maior democracia nas tomadas de decisões e, para isso, tem de ocorrer uma maior participação popular. Essa é uma questão problemática, pois até pouco tempo a gestão era centralizada e o povo não tinha oportunidade ou mesmo o “costume” de participar. Portanto, somente agora está sendo criada uma cultura de participação popular, assunto que gera ainda muita polêmica no meio científico e também junto à sociedade civil.

A criação de conselhos é muito criticada, mas tem sido o caminho utilizado pelo poder local para atender a legislação, bem como para propiciar uma gestão participativa.

Os dados do IBGE (2001), relacionados na figura 7, só mostram a existência ou não de conselhos nas pequenas cidades, mas não explicitam como eles funcionam.

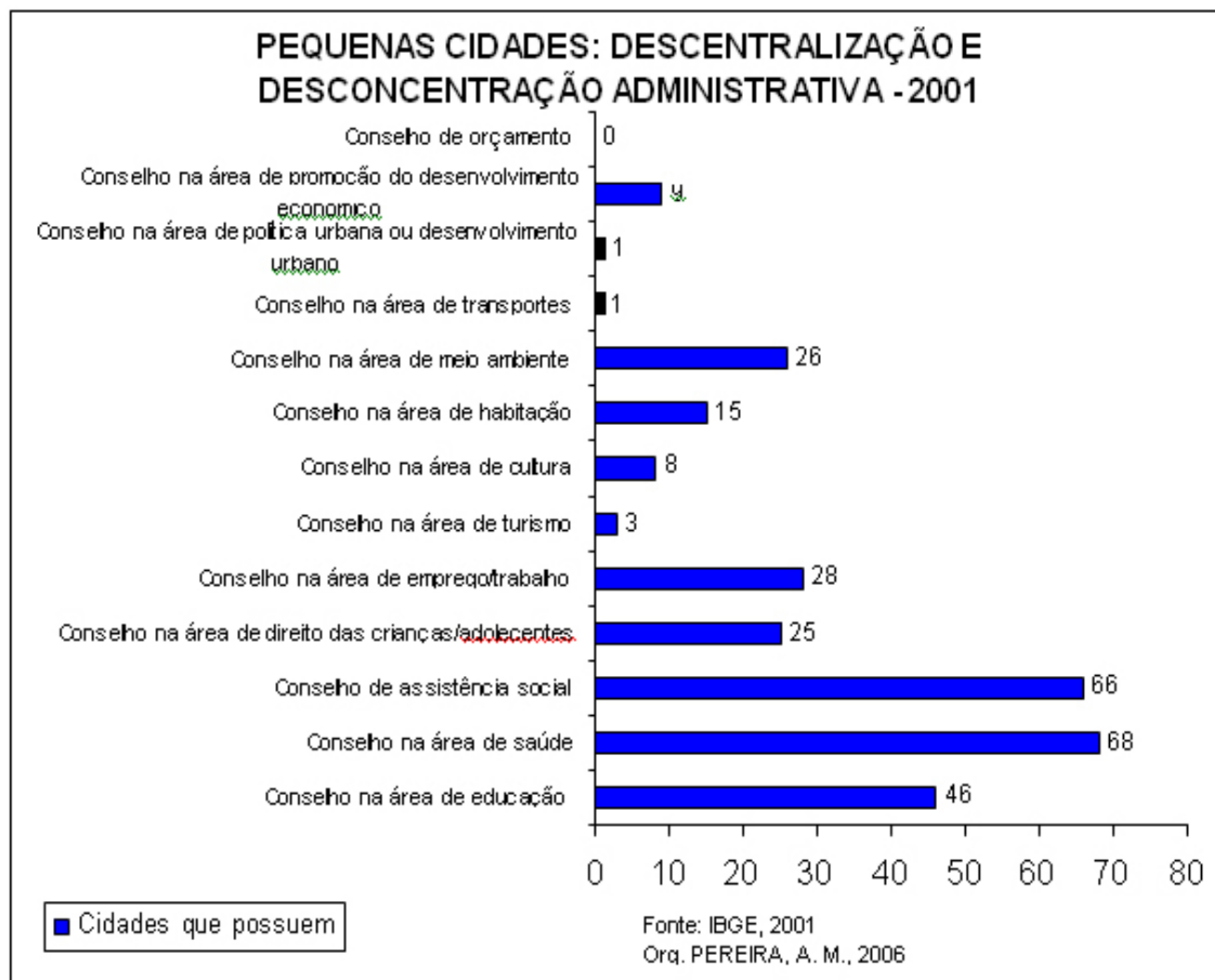


Figura 7: Pequenas cidades: descentralização e desconcentração administrativa (2001)

Conforme a figura, todos os municípios possuem conselho na área da saúde, já que essa tem sido uma das prerrogativas do SUS para o repasse de recursos. Em segundo lugar estão os conselhos na área da educação existentes em 66 cidades. Nas áreas de assistência social, turismo, cultura, habitação, transporte, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico e orçamento, os conselhos são poucos. Quanto ao conselho na área ambiental, a tendência é aumentar em virtude tanto da exigência legal quanto da sociedade, que já está mais informada a esse respeito.

Feitas essas considerações, e sem a pretensão de esgotar o assunto, inferimos que mesmo naquelas pequenas cidades que, pelo seu “tecido urbano”, pela sua funcionalidade, parecem mais centros rurais, encontramos neles indícios de vida urbana, conforme definido por Lefebvre (1999), seja no comércio de produtos cada vez mais industrializados, nos encontros nas praças, nas manifestações sociais e políticas, na informação via telefone e internet, nas antenas parabólicas, na terceirização e informatização de serviços, na formação de conselhos, entre outros. Algumas delas encontram-se ligadas, de forma direta, ao mercado globalizado, seja pela exportação de produtos agrícolas ou

industriais. Além disso, não podemos apreendê-las como um conjunto homogêneo, pois cada uma tem suas singularidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado levou-nos à comprovação de que a região norte-mineira caracteriza-se como um espaço onde prevalecem baixas condições urbanas, de organização produtiva, de competitividade e de infra-estrutura em quase todos os municípios. Entretanto, é redefinir a ação governamental que opera na lógica setorial e há a necessidade do entendimento das particularidades das realidades locais.

Nesse sentido, as mudanças conceituais no planejamento e gestão local e regional já despontam como realidade, sendo que várias cidades possuem uma relativa participação popular e de consolidação de parcerias para a consecução de determinados objetivos. Algumas proposições, como a formação de consórcio, tem sido uma saída para administrar cidades que polarizam a vida econômica de uma região, com vários municípios gravitando ao seu redor. Tal mecanismo de gestão compartilhada, mediante parcerias entre os setores público e privado, e a modernização da gestão urbana visando à prestação de serviços públicos ou à compra de bens, produtos e equipamentos, é uma alternativa viável para a região. No Norte de Minas, os consórcios de saúde são os primeiros a ser instituídos, mas há também iniciativas de consórcios intermunicipais com objetivos mais amplos.

A busca de estratégias locais para a geração de emprego e renda, que possam beneficiar a população local, tem sido uma alternativa para a administração das pequenas cidades, as quais não conseguem atender a demanda populacional com os escassos recursos provenientes de repasses federais e estaduais. Isso contribuiria também para reduzir a dependência da população em relação à prefeitura. Uma maior participação da sociedade civil na gestão municipal também é necessária para a melhoria dos sistemas de planejamento e administração. Mas, para isso, a população tem de estar bem informada do seu papel, o que ainda não é uma realidade na região, cuja cultura deriva do “coronelismo” político.

Como sugestões, acreditamos que as pequenas cidades norte-mineiros devem considerar, em suas políticas públicas, as peculiaridades espaciais e funcionais do sistema urbano no qual estão inseridas. Devem procurar adequar suas normas urbanísticas e administrativas de acordo com as condições sociais e econômicas da população, simplificando as normas e procedimentos legais, de forma a obter eficácia na gestão dos espaços urbanos. O apoio às políticas de combate à pobreza e o funcionamento das parcerias entre as cidades devem ser tratados de forma sistêmica, permeando os vários setores da administração pública local.

Enfim, esperamos que este estudo contribua para um maior conhecimento da realidade regional e para o delineamento de ações que aprofundem o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

REFERÊNCIAS

AGHON, G.; CORTÉS, P. Descentralización y gobiernos municipales em América Latina. In: JORDÁN, R.; SIMIONI, D. (Org.). **Ciudades intermedias de America Latina y el Caribe**: propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

BACELAR, W. K. de A. As dualidades das pequenas cidades: as cidades com menos de 10.000 habitantes do cerrado triangulino. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA PERSPECTIVAS PARA O CERRADO NO SÉCULO XXI, 2., 2003, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: IG/UFU, 2003. 1CD-ROM.

BOTELHO, M. I. V. Experiências e vivências na migração sazonal. **Unimontes Científica**, Montes Claros, v. 5, n. 2, jul/dez. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em maio de 2004.

. **Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade) e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cvj.sc.gov.br/leis/lei-10.257-01>>. Acesso em out. 2004.

CARVALHO, A. M. de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economia, Sociedad y Territorio**, México, v. III, n. 12, p. 539-556, 2002.

COELHO, F. D. O município como agente de desenvolvimento econômico. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, v. 41, p. 24, jan/mar. 1994.

CORRÊA, R. L. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Cidades**, Presidente Prudente, Grupo de Estudos Urbanos, n. 1, 2004.

COSTA, J. B. A. da. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, p. 115, jul/set. 1996.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 2004.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001**. Rio de Janeiro, 2002. CD.

. **Censo demográfico 1991**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jun. 2004.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 178p.

MAIA, D. S. Cidades pequenas: como defini-las? Apontamentos para o estudo sobre as cidades pequenas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 9., 2005, Manaus. **Anais...** Manaus: 18 a 21 out. 2005. CD-ROM.

REZENDE, D. D.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **EGESTA**, Santos, n. 1, p. 51-59, abr/jun. 2005.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979a.

_____. **Pobreza urbana**. São Paulo: Hucitec, 1979b.

SOARES B. R.; MELO, N. A de. Revisando o tema da pequena cidade: uma busca de caminhos metodológicos. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 9., Manaus, 2005. **Anais...** Manaus: 18 a 21 out. 2005c. CD-ROM.

; _____. **Revisando o tema da pequena cidade: uma busca de caminhos metodológicos**. Uberlândia, 2006. mimeo