

## DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NA BAHIA

Inaiá Maria Moreira de CARVALHO\*

**RESUMO:** Este artigo aborda o processo de descentralização no estado da Bahia, analisando a dinâmica recente das políticas de educação, habitação, saneamento, saúde e assistência social, com base em pesquisa recentemente realizada.

Os resultados dessa pesquisa evidenciam como o governo federal vem se retraíndo enquanto provedor de políticas e serviços sociais básicos, levando estados e municípios a assumir, nos últimos anos, maiores responsabilidades, de forma seletiva e substitutiva e na medida das suas possibilidades. Daí resulta um processo de descentralização que avança de forma desordenada, com vazios, diferenciações e até retrocessos, no âmbito das políticas públicas analisadas e do território nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização, políticas sociais, municipalização, habitação, educação.

### INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados e reflexões iniciais de uma pesquisa sobre a descentralização das políticas sociais no estado da Bahia, que integra um estudo nacional sobre esse tema, em fase de conclusão.<sup>1</sup>

---

\* Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos – CRH – da Universidade Federal da Bahia e do CNPq.

<sup>1</sup> Esta pesquisa fez parte de uma investigação comparativa mais ampla envolvendo uma rede de seis estados brasileiros, articulada pelo IPEA/FUNDAP/IDESP sob a coordenação dos professores Marta T. S. Arretche e Vicente Rodríguez. Na Bahia essa pesquisa foi executada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, cabendo a responsabilidade pelo relatório final sobre as questões financeiras ao Dr. Reginaldo Souza Santos, e pela descentralização das políticas sociais à autora do presente artigo.

Agradeço às valiosas críticas e sugestões das professoras Angela Franco, Celina Souza e Anete Ivo.

Efetivamente, com a crise do regime autoritário e com o processo de redemocratização no país, a questão da descentralização incorporou-se à agenda política, influenciando significativamente as disposições da Constituição de 1988, movida pela crença então praticamente generalizada em virtudes que seriam intrínsecas ao referido processo, enquanto estratégia relevante para o alcance de ideais e objetivos progressistas. Mais precisamente, como condição de um maior comprometimento do Estado com as questões sociais, seja pela expansão e melhoria dos serviços públicos, adaptando-os às necessidades e especificidades locais, seja pela ampliação dos espaços de participação e, conseqüentemente, por uma maior transparência, controle e democratização do aparato governamental.

Com o passar dos anos, porém, tais expectativas começaram a ser reavaliadas. Como em qualquer processo de mudança, a dinâmica e as características da descentralização não poderiam estar dissociadas das condições econômicas, sociais, políticas e culturais do contexto mais amplo. No caso do Brasil, diversos estudos e a própria observação empírica têm demonstrado que estas expectativas não vêm se mostrando mais favoráveis ao avanço do processo em apreço, nem reconhecem o alcance dos ideais de eficácia e democratização a ele originalmente atribuídos.

É certo que houve uma maior democratização do poder e uma redistribuição de recursos em favor das instâncias subnacionais, que dispõem, agora, de uma liberdade mais ampla para administrá-los. Estados e prefeituras assumiram novas responsabilidades e, em alguns casos, instituíram determinados fóruns de participação e desenvolveram experiências inovadoras e mais efetivas para o enfrentamento de questões sociais, como programas de renda mínima, de atendimento especial a crianças e adolescentes em situação de pobreza e condições de risco, ou recuperação de favelas.

Contudo, em termos mais amplos e, sobretudo, no campo das políticas sociais, tanto a trajetória quanto os resultados dessa descentralização vêm se mostrando problemáticos e limitados, com impasses, omis-

sões, descontinuidades, retrocessos, incoerências e desigualdades de toda a ordem.

Contribuem para isto um conjunto de condições adversas, dentre as quais pode-se destacar:

1. A ausência de uma coordenação geral desse processo, associada à crise, às novas prioridades e às políticas desenvolvidas atualmente pelo governo federal.
2. Padrões culturais e práticas políticas poderosas e arraigadas, tanto em termos locais como nacionais, adversos à transferência de recursos, da capacidade decisória e do poder, implícitos a um processo de descentralização efetiva, assim como à democratização do aparato estatal que poderiam lhes ser associados.
3. A enorme heterogeneidade territorial, econômica, social e política do País, com óbvios reflexos sobre os diversos estados e municípios, em termos econômicos, políticos e sociais, influenciando diferentemente a capacidade de realização dos mesmos.

No Brasil, a descentralização recente não constituiu uma iniciativa ou foi melhor pactuada com o poder central, continuando este a resistir à perda e à transferência de recursos para as instâncias subnacionais. As determinações da Constituição de 1988 não foram seguidas pela necessária elaboração de leis complementares que definissem com clareza uma nova divisão de responsabilidades e um processo mais efetivo e adequado de colaboração entre União, estados e municípios. E, muito menos, por outros requisitos que o viabilizasse, como uma instância de planejamento e coordenação com definição de regras e novos procedimentos para alocação de recursos, capacidade de negociação de objetivos, problemas e conflitos associados às mudanças preconizadas; que incentivasse a reforma dos aparatos governamentais, cujas atribuições foram modificadas; ou considerasse as diversidades regionais e locais e a capacitação das instâncias inferiores para assumir progressivamente novas responsabilidades, entre outras condições.

Tudo isto, é claro, não está dissociado das dificuldades econômicas do País, do acirramento da crise fiscal, da perda de capacidade e do próprio esgotamento e propostas de redefinição do modelo do Estado. E, também, de uma definição de prioridades centrada no combate a inflação e no ajuste econômico, assim como em algumas reformas consideradas como indispensáveis à inserção do Brasil na nova dinâmica e circuitos do processo de globalização, deixando em plano bastante secundário a implementação de políticas estruturantes (como uma política industrial) e de políticas setoriais e sociais básicas. Nesse quadro, buscando uma redução de suas responsabilidades e gastos, a União tem efetuado uma extinção de aparatos e políticas sociais relevantes, sem contemplar, inclusive, melhores alternativas para as conseqüências dessas decisões, como o repasse de responsabilidade para outras instâncias públicas, de forma melhor negociada.

Com a ausência de uma política de descentralização coordenada, persistem entre as distintas instâncias do governo diversas atribuições concorrentes, ao lado do vazio de ações em algumas áreas. Estados e municípios vêm assumindo maiores responsabilidades, notadamente na área social, mas as condições e a crise financeira de um grande número deles constituem fatores bastante adversos a uma maior atuação e autonomia das instâncias subnacionais mencionadas. Instâncias cuja heterogeneidade se expressa, por exemplo, de um lado na concentração de quase 42,7% da população e de 56% do PIB nacional na região Sudeste, frente a 27,4% da pobreza do País, e num outro extremo, o Nordeste que congrega 29% dos habitantes, 14,8% do PIB e mais de metade dos pobres do País, dentre os quais 36% de maiores de 15 anos sem instrução e apenas 29% de trabalhadores vinculados à previdência social. Esse quadro tem óbvios reflexos sobre a produtividade tributária dos estados e municípios da região e sobre a sua capacidade de atendimento às demandas da população, no plano das políticas sociais e de infra-estrutura.

Analisando a relação entre os recursos arrecadados nos próprios estados e aqueles oriundos de transferência em diferentes regiões brasileiras, ABRUCIO e COUTO (1996) obtiveram os seguintes resultados:

	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul
Recursos Próprios	43,7	53,6	92,4	87,3
Transferências	56,3	46,4	7,6	12,4

Nessa mesma linha de reflexão, estimando a proporção das receitas próprias sobre as despesas totais para avaliar o grau de dependência dos municípios nordestinos, SANTOS (1996) verificou que dos 1391 municípios da região 60,6% encontra-se em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social, com situações particularmente críticas nos estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba.

**Tabela I - Grau de Dependência dos Municípios do Nordeste (Receitas Próprias sobre Despesas Totais)**

ESTADOS	A N O					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bahia						
Grandes	18,6	24,8	25,4	31,5	24,8	24,9
Médios	8,9	10,5	10,8	8,8	12,0	10,6
Pequenos	14,3	11,2	8,6	9,0	9,5	5,2
Ceará						
Grandes	14,9	14,8	16,1	15,5	13,9	16,6
Médios	10,4	5,0	3,6	4,1	5,7	7,4
Pequenos	8,0	2,4	1,7	1,6	4,2	4,2
Paraíba						
Grandes	16,0	9,4	17,3	9,9	13,0	9,6
Médios	10,4	5,1	5,6	5,0	5,3	3,9
Pequenos	5,1	3,8	1,0	0,8	2,3	1,5
Pernambuco						
Grandes	31,4	19,4	27,7	23,3	25,7	20,0
Médios	12,2	15,2	6,6	4,9	8,2	3,9
Pequenos	6,6	20,0	4,7	2,8	3,7	1,9
Rio Grande do Norte						
Grandes	23,1	29,2	34,1	34,0	29,3	29,4
Médios	16,8	7,9	13,0	9,6	10,5	7,1
pequenos	6,8	3,7	3,3	2,6	7,0	4,4

FONTE: Estimativas efetuadas por SANTOS, 1996, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.

Como ressalta o autor, embora a importância das transferências federais no orçamento de estados e municípios constitua um fenômeno nacional, nas áreas mais desenvolvidas do Brasil pelo menos parte deles possui uma capacidade tributária que lhes proporciona recursos próprios mais significativos e um certo grau de autonomia para a implementação de políticas públicas e a oferta de serviços à sua população. No conjunto do País, outros apresentam algum potencial econômico e financeiro, embora necessitem de parcerias para alavancar processos de desenvolvimento. Na maioria dos casos, porém, notadamente em regiões como o Nordeste, os municípios têm economias de base agrícola pouco diversificadas, estagnadas ou em crise, sendo por isso mesmo desprovidos de condições mínimas de auto-sustentação e necessitando ao extremo da solidariedade do governo estadual e, principalmente, federal. Mesmo porque o processo de reestruturação produtiva que atinge particularmente algumas áreas, a persistência e efeitos mais amplos da crise nacional e as dívidas de muitas prefeituras com bancos, empreiteiras e órgãos federais, assim como o ajuste de contas promovido pela União, contribuem para um agravamento desse quadro.

Ainda assim os estados e municípios nordestinos vêm ampliando sua participação nos investimentos públicos, na medida das suas possibilidades. Analisando as contas regionais, GUIMARÃES (1996) constatou que os investimentos federais no Nordeste decresceram de 58% do total na década de 70-80 para 54,9% entre 80-90 e 46,9% entre 1990-93. Os governos estaduais mantiveram praticamente a sua importância relativa, com uma participação de 33,4% entre 70-80, 35,5% entre 80-90 e 18,9% entre 90-93, enquanto que os governos municipais, responsáveis por 8,6% dos investimentos públicos em 70-80 e 9,6% em 80-90, elevaram a sua participação para 18,9% em 1990-93. Tais esforços, porém, estão obviamente distantes do que seria necessário para o atendimento das necessidades da região.

Finalmente, vale lembrar que decisões e medidas político/administrativas necessárias à descentralização e a uma ampliação dos recursos e, principalmente, a uma autonomia das instâncias locais tem esbarrado em limites resultantes da base da conformação e do exercício do poder no Brasil. Por exemplo, no uso clientelista da máquina estatal para fins eleitorais, no poder dos governadores estaduais e na soldagem de alianças e mecanismos de sustentação política pelos mesmos utilizados, especialmente na região nordestina.

### **A EXPERIÊNCIA DA BAHIA**

A experiência da Bahia é bastante elucidativa dessas questões, como mostram alguns dos resultados preliminares desta pesquisa, que analisou tanto o orçamento e os gastos do Estado e dos seus municípios como a trajetória recente das políticas de saneamento, habitação, saúde, educação e assistência social.

Dando início à sua discussão, vale lembrar como nas três últimas décadas a Bahia passou por mudanças muito intensas que dinamizaram e modernizaram a sua economia, resultando em um crescimento de cerca de 36,0% entre 1980-1995 e na sua transformação no 6º PIB do Brasil. Esse crescimento foi associado a um avanço da industrialização, com a instalação de um complexo voltado basicamente para a produção de bens intermediários e complementar ao parque industrial do centro-sul do País, além da criação de alguns pólos agro-industriais dinâmicos em regiões do interior do estado, a exemplo do cultivo de grãos no cerrado ou da produção de frutas para a exportação em áreas irrigadas de Juazeiro.

Os efeitos mais diretos ou indiretos desses processos, porém, ficaram restritos a determinadas atividades e setores sociais e, em termos espaciais, a Salvador, suas adjacências e outros poucos municípios, acentuando o quadro de contrastes que marca a realidade do

estado, a amplitude das carências sociais<sup>2</sup> e a reduzida capacidade do setor público para lhes dar respostas.

Dotado de uma maior produtividade tributária (pela taxação sobre o conjunto de regiões e atividades mais dinâmicas e por uma melhoria da máquina arrecadadora), saneado financeiramente, com um baixo comprometimento com a folha de pessoal e maior acesso às transferências negociadas, o governo estadual recuperou sua capacidade de contrair empréstimos e de investir. Mas a situação dos municípios é bem diferente. Com a concentração da produção e da riqueza nas áreas em torno da Região Metropolitana, a maioria deles não tem praticamente sobre o que tributar, vivendo com uma enorme dependência das transferências dos níveis governamentais superiores, uma capacidade de poupança reduzida ou negativa e orçamentos deficitários. Este problema agudizou-se, inclusive, com a criação irresponsável de municípios sem a menor capacidade de sustentação após a Constituição de 1988, sendo que os dez menores municípios emancipados, nesse período, não conseguem arrecadar, em média, mais de R\$ 8 mil mensais de ICMS (A Tarde, 1-6-97).

Analisando as finanças públicas baianas, SANTOS e VAZ (1996) constataram que apenas dez municípios respondem por cerca de 80% da arrecadação do ICMS e que a dependência das transferências nos orçamentos, em 1994, foi de 63,0% nos municípios de grande porte (que se endividaram pesadamente em anos anteriores), de 58,8% nos de médio porte e de 56,1% naqueles menores. A receita *per capita* dos maiores municípios ficava em torno de 106 dólares, a dos médios em torno de 69 e a dos pequenos em torno de 82 dólares (SANTOS, 1996). Dos 415 municípios que integram o estado, apenas onze tinham uma receita *per capita* superior a 100 e só três acima de 200 dólares.

---

<sup>2</sup> Com uma população de 11,9 milhões de habitantes em 1991, a quarta do Brasil, a Bahia possuía o maior contingente de pobres do País; 70,5% da sua população com rendimentos, em 1990, recebia até dois salários mínimos mensais, a taxa de alfabetização constatada pelo último Censo foi de 35,6%, 59,9% dos domicílios do estado não possuía água encanada, a coleta de lixo era realizada somente para 41% dos domicílios e o esgotamento sanitário privilégio de apenas 6,9%, as condições e serviços de saúde desfavoráveis e o déficit habitacional elevado.



A própria capital baiana não dispõe das condições financeiras necessárias para definir, com maior autonomia, a agenda político-administrativa local ou para assumir maiores responsabilidades no enfrentamento dos seus graves problemas.<sup>3</sup> Privilegiada historicamente por transferências estaduais e federais, notadamente no período autoritário, quando os prefeitos eram nomeados e delegados do governo estadual, Salvador não possui um aparato arrecadador melhor estruturado nem se beneficia diretamente dos recursos gerados pelo pólo industrial, localizado no seu entorno. Prejudicado pelo endividamento irresponsável de gestões anteriores, com apenas 38% dos seus recursos provenientes de recursos próprios e uma receita total *per capita* de 82 dólares, o poder local tem um raio de ação limitado pela sua dependência das instâncias governamentais superiores. É significativo, por exemplo, que os projetos e o êxito da gestão municipal passada tenham se inviabilizado principalmente por problemas financeiros, e que o atual prefeito tenha sido eleito, quebrando uma longa tradição oposicionista, ressaltando a sua “competência para conseguir recursos” pelo estreito alinhamento com o grupo de poder estadual e federal, em uma cidade que não poderia sobreviver sem ajudas externas.

Este fato é ilustrativo, também, das condições políticas da Bahia, onde se consolidou, nas três últimas décadas, um continuado domínio do PFL sob o comando de uma liderança extremamente forte, tanto em termos estadual como nacional. A persistência desse poder supõe o controle de uma grande bancada e de suas bases eleitorais, entre outros aspectos, através de mecanismos capazes de via-

---

<sup>3</sup> As dimensões desses problemas fica patente quando se considera que apenas 23% da população tinha acesso a serviços de esgoto e metade dela à coleta regular de lixo, conforme dados do Censo de 1991, enquanto que a proporção de analfabetos chegava a 39%; que a maioria da população tinha rendimentos muito baixos, pelo alcance da ocupação informal e do desemprego, e que a persistência da crise vem agravando essas condições. Dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED (realizada pelo DIEESE/SEI/UFBA e Secretaria Estadual do Trabalho), mostram que no período mais recente a proporção de ocupados no setor informal era superior a 50% em Salvador e que o desemprego aberto chegava a 22,4% mostrando-se mais elevado que em várias outras regiões metropolitanas brasileiras, como Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

bilizar ou não a eleição de candidatos a deputados e a outros cargos, assim como o próprio êxito das administrações municipais, mantendo os prefeitos dependentes da “boa vontade” e dos recursos do governo estadual.<sup>4</sup> Isto explica, em grande parte, o reduzido “ímpeto descentralizador” do governo baiano, que transparece, nitidamente, no caso das políticas sociais.

### **As Políticas de Habitação e Saneamento**

Diversas pesquisas têm indicado como o desmonte dos aparatos federais tradicionalmente responsáveis pelas políticas e programas públicos na área da habitação e do saneamento tem suscitado uma série de ações substitutivas por parte de várias administrações estaduais e municipais (ver, por exemplo, ALMEIDA, 1995; ARRETICHE, 1996; MÉDICI, 1995).

O estado de São Paulo é considerado como o exemplo mais bem-sucedido desse fenômeno, com a aprovação de um projeto de lei governamental, em 1987, que ampliou em 1% a alíquota do ICMS e destinou os recursos daí decorrentes exclusivamente para a produção de moradias. Minas Gerais e o Rio Grande do Sul aprovaram leis semelhantes e estados como o Ceará e o Rio Grande do Norte, entre outros, destinaram recursos orçamentários significativos para programas de recuperação de favelas e habitação popular (LUZ, 1996). Na esfera municipal, iniciativas dessa ordem têm se desenvolvido tanto em capitais como São Paulo, Fortaleza, Rio de Janeiro, Belo

---

<sup>4</sup> Notícia publicada no jornal de maior circulação e prestígio no estado da Bahia (A Tarde, de 29 de junho de 1997, p.12) comenta como “Prefeitos do interior que têm aderido ao governo estão sendo premiados com o direito de indicar Coordenador de Educação e Delegado de Polícia, o que tem desagradado a lideranças políticas que sempre estiveram do lado do governo, pois perdem o poder de controlar os cargos. Como o Executivo não pode agradar a gregos e troianos ao mesmo tempo, só resta a quem perdeu lamentar”.

É significativo que nas articulações para a próxima eleição estadual o candidato da coligação comandada pelo PFL tenha obtido a adesão de 95% dos prefeitos baianos, cooptando filiados a partidos adversários e até lideranças com uma tradição de oposição.

Horizonte e Recife, como em municípios do interior; por exemplo, em Santos, Diadema, Ribeirão Preto e Jaboatão.

Contrariamente a esta tendência de realização e ajuste, no caso da Bahia o problema de habitação é bastante grave, com um déficit estimado de 289.164 moradias no meio urbano e de 209.374 na área rural, sem considerar o déficit que não envolve a produção de uma nova habitação e sim de condições de habitabilidade; ou seja, de melhores condições de saneamento, salubridade, regulamentação fundiária e infra-estrutura urbana e, conseqüentemente, da implantação de uma política habitacional estreitamente colada a uma política urbana.

Contudo, no que pese o reconhecimento desta carência por moradia, nem o estado nem os municípios baianos têm priorizado o tratamento dessa questão. Mesmo no tempo das facilidades e recursos do SFH, com exceção do plano de urbanização de Alagados, as ações governamentais na área da habitação de interesse social na Bahia nunca foram mais amplas e consistentes, inclusive porque a precariedade e a instabilidade da renda da maioria da população não lhe permite arcar com maiores despesas no que tange à moradia.<sup>5</sup> O número de unidades viabilizadas pela companhia estadual de habitação para famílias de baixa renda foi sempre irrisório, com uma marcada interferência política na sua distribuição. Com a crise e o desmonte dos aparatos federais essa produção foi quase paralisada.

É verdade que em 1987 o governador então empossado (eleito com um discurso oposicionista de “mudança” e de maior compromisso com as questões sociais) resolveu fazer da habitação uma prioridade, lançando um programa denominado “Direito de Morar”, que se propunha a oferecer duzentas mil alternativas habitacionais,

---

<sup>5</sup> Sem recursos até para a compra de terrenos, os segmentos mais pobres dessa população desde a década de 40 desenvolveram a estratégia de invadir glebas urbanas abandonadas, de propriedade pública, desconhecida ou duvidosa, de forma individual ou coletiva, construindo uma moradia absolutamente improvisada e iniciando uma luta pela permanência no local. Quando tal luta é vitoriosa e a permanência assegurada, os moradores começam a reivindicar do setor público a urbanização e a provisão de certos serviços e a melhorar progressivamente suas habitações.

envolvendo programas de lotes urbanizados, urbanização de favelas e construções convencionais. Custeado com verbas estaduais a fundo perdido, esse programa supunha uma colaboração com as prefeituras e com a própria população beneficiária.

Mas ele não conseguiu atingir nem um décimo de suas metas, revistas já no ano seguinte pela ausência de recursos federais e limitação de verbas estaduais para a sua concretização. A proposta inicial terminou se reduzindo a algumas ações de melhoria de favelas e invasões, além da oferta de um certo número de casas, apartamentos e embriões. Além disso, com a renúncia do então governador, dois anos apenas depois de empossado, a ênfase na política de habitação não teve continuidade. Além da ausência de uma vontade política, contribuíram para isto a prioridade concedida à recuperação das finanças do estado, com a renegociação de suas dívidas, as dificuldades de financiamento associadas à queda de recursos do FGTS e ao desmonte da política nacional de habitação e o próprio arrefecimento dos movimentos e pressões sociais por moradia. Ao que parece, as grandes ocupações de glebas urbanas que ocorreram no fim dos anos 80, notadamente em Salvador, não apenas atenderam às necessidades mais imediatas da população pobre como deixaram uma certa “folga” para o seu adensamento e para a continuidade dos processos de autoconstrução (CARVALHO e PINHO, 1996).

Nos orçamentos estaduais de 1987 a 1995 a função habitação e urbanismo participa com um valor médio de apenas 1,55% do total, o que corresponde a cerca de 84 milhões anuais, aí incluídos o custeio da companhia estadual de habitação e os investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos. A ação da esfera estadual na área em apreço é atualmente muito reduzida e complementar a alguns grandes projetos de saneamento desenvolvidos com recursos internacionais, além da construção eventual de moradias para famílias desabrigadas por enchentes e desabamentos, ainda que em meados de 1997 tenha sido anunciado o começo próximo de um pro-

grama de assentamentos de famílias de baixa renda e a urbanização de algumas invasões consolidadas, em Salvador.

Os demais municípios baianos sempre tiveram uma atuação extremamente limitada na área de habitação e não há perspectivas de mudança nesse quadro, notadamente pela carência de verbas. Em 1995 cerca de 60 prefeituras apresentaram propostas para a obtenção de recursos para investimentos em um programa de saneamento e habitação, mas apenas 6 delas comprovaram a capacidade de pagamento necessária para a aprovação dessas propostas, deixando patente como uma maior responsabilidade da esfera municipal no âmbito dessas políticas parece estar fora da realidade baiana, até mesmo no caso de Salvador. Assim, na medida em que iniciativas estaduais ou municipais não vêm compensando o desmonte das políticas nacionais de habitação, o que se observa nesta área é o vazio de iniciativas públicas, deixando a descoberto uma das políticas sociais mais relevantes.

### **Abastecimento de água e saneamento**

Já no campo do saneamento a experiência da Bahia se aproxima do padrão que vem se delineando em termos nacionais, com o fortalecimento da estrutura centralizada em nível estadual e um avanço da cobertura através da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A., a EMBASA. Essa empresa responde pela rede de abastecimento de água em 324 municípios (78% do seu total); em 39 municípios persistem os sistemas tradicionais do Fundo Nacional de Saúde e nos 52 restantes os sistemas são municipais. Além disso, o governo estadual tem ampliado a sua ação através de sistemas não convencionais, simplificados, difundidos em localidades de pequeno porte, de todo o interior, pela Companhia de Engenharia Rural da Bahia - CERB - e operados pela própria comunidade.

A empresa estadual tem conseguido ampliar paulatinamente os seus níveis de cobertura, atendendo em fins de 1996 a cerca de 65,4% da população dos municípios baianos (MENDONÇA, 1996). A transferência da gestão dos sistemas de saneamento e a sua municipalização chegou a ser aventada entre 1989/90, mas essa proposta não foi adiante e não parece ter muita viabilidade, por uma série de razões. Contra ela se colocam a fragilidade técnica, organizacional e financeira da maioria das prefeituras, os benefícios cruzados que o sistema de “caixa único” propicia a pequenas localidades (cujas populações não conseguiria arcar com os custos efetivos desse serviço), os problemas ocasionados pela indisponibilidade de recursos hídricos abundantes e perenes em regiões como o semi-árido e os próprios interesses e reação dos trabalhadores e sindicatos dessa área.

No que tange ao saneamento básico persiste uma extrema precariedade de condições, contribuindo, inclusive, para o ressurgimento e disseminação de algumas doenças de veiculação hídrica, como a dengue e o cólera. Apenas 6,9% da população da Bahia tinha acesso a esse tipo de serviço, conforme o Censo de 1991, e os progressos obtidos nos últimos anos têm sido insignificantes. Naqueles municípios atendidos pela EMBASA, que apresentam uma melhor situação, o índice de atendimento por esgoto passou de 7,1% em 1991 para apenas 9,5% da população em 1996, conforme estimativas de MENDONÇA (1996).

No período mais recente o governo estadual vem concedendo prioridade à atuação nessa área, com a obtenção de recursos internacionais. Em Salvador e em algumas cidades em torno da Baía de Todos os Santos as condições de saneamento tenderão a melhorar significativamente nos próximos cinco anos, com os efeitos esperados do Programa de Saneamento Ambiental da Baía de Todos os Santos (o denominado Bahia Azul), implementado com recursos do BID, do BIRD e do próprio estado que totalizam 600 milhões de dólares.

Estima-se que esse investimento beneficiará 2,5 milhões de habitantes, ampliando de 26 para 80% a parcela da população atendida por esgotamento sanitário em Salvador e proporcionando uma cobertura de cerca de 70% às sedes de dez outros municípios no entorno da Baía de Todos os Santos. O programa também contempla aspectos como abastecimento de água, resíduos sólidos (com a construção de aterros sanitários, sistemas de limpeza urbana e apoios às prefeituras para a sua operação e manutenção), educação ambiental e controle da poluição.

Em que pese a dimensão e a relevância dessas ações, a maioria da população baiana persistirá privada de serviços básicos, deixando patente como a questão do saneamento supõe políticas mais fortes e articuladas entre as várias esferas do setor público para o seu enfrentamento, onde o papel dos municípios, nas áreas menos desenvolvidas, continuará a ser secundário.

## **Educação**

No caso da educação as condições são bem diferentes, refletindo especificidades históricas baianas. Desde o período colonial os municípios têm uma responsabilidade básica pela oferta do ensino fundamental, fenômeno que resultou na constituição e na permanência (disciplinada pelo estado) de dois sistemas isolados, com uma divisão de trabalho e uma complementariedade em que o município se especializa nas séries iniciais do 1º grau e o governo estadual nas séries subsequentes e no ensino de 2º grau. Toca ao poder local, portanto, justamente a responsabilidade pelo ponto nevrálgico da escolarização, ou seja, pelo momento de aquisição das habilidades da leitura e da escrita. Sua contribuição no total de matrículas atinge 58,7% no pré-escolar, 84,9% nas classes de alfabetização e 54,4% da 1ª à 4ª série, conforme os dados oficiais mais recentes disponíveis (relativos a 1993), coletados e analisados por MENEZES e SANTANA (1996).

No conjunto do ensino pré-escolar até o 2º grau as matrículas de responsabilidade municipal chegavam a 48,62% (contra 41,76% das escolas estaduais, 0,06% das federais e 9,54% do setor privado), com um crescimento persistente, embora não muito elevado, até mesmo naqueles níveis onde a presença do sistema estadual é mais relevante; ou seja, da 4ª a 8ª séries do 1º grau e no 2º grau.

Isto, aliás, constitui um fenômeno nordestino<sup>6</sup> e bastante ilustrativo das potencialidades perversas de uma descentralização como vem ocorrendo na realidade brasileira, uma vez que: a) as dificuldades técnicas, institucionais e de financiamento das prefeituras, antes apontadas, têm reflexos bastante diretos e negativos sobre a sua rede de ensino e sobre os próprios padrões educacionais que prevalecem no conjunto da Bahia; b) esses problemas não têm sido compensados pela existência de mecanismos mais amplos e eficazes de transferência de recursos ou de programas de apoio aos municípios para um melhor desempenho das suas tarefas, como ocorre, por exemplo, em Pernambuco, que vem investindo recentemente no sucesso de um programa de descentralização; c) a participação do município é ainda mais acentuada nas localidades de menor porte, nas áreas mais pobres, afastadas do pólo mais dinâmico do estado (a Região Metropolitana de Salvador) e das diretorias administrativas (DIRECs) e, principalmente, nas zonas rurais, onde se encontra 41% da população baiana.

Aí as escolas municipais respondem quase que sozinhas pela oferta de ensino, exprimindo e reforçando as condições de exclusão e de carência a que tradicionalmente aquela população vem sendo submetida. Enquanto isso, a rede estadual se concentra na zona urbana, em Salvador (onde as matrículas municipais não vão além de 13%) e em sua área metropolitana e nos municípios de maior porte e dinamismo econômico (MENEZES e SANTANA, 1996).

---

<sup>6</sup> A taxa de municipalização do ensino de 1º grau chegava a 44,8% em 1987 nessa região, contra 39,19% no Norte do País, 17,6% no Sudeste (e apenas 9,5% em São Paulo), 26,6% no Sul e 21,9% no Centro-Oeste.



Além da inadequação desse modelo educacional persistem o baixo nível e a insuficiência de gastos, uma vez que, conforme VERHINE e PLANK (1996), a maioria dos municípios não aloca os 25% exigidos constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino e nem o governo estadual nem as prefeituras, no seu conjunto, têm ampliado significativamente os dispêndios com a referida função.

Quanto às transferências federais, no ano em que seu montante foi mais elevado (1989) ele representou apenas 13% do gasto do governo estadual na área da educação e cultura. No caso dos municípios há dificuldades associadas aos critérios de repasse, complexos, restritivos, tendencialmente excludentes daquelas áreas mais pobres, menos urbanizadas e distantes dos centros decisórios, além de bastante vulneráveis à ingerência política. É significativo, por exemplo, que 25% das prefeituras baianas não tenham recebido qualquer transferência federal em 1988, embora teoricamente todas tivessem esse direito (VERHINE e PLANK, 1996). Mais recentemente, esse número foi ampliado em decorrência do ajuste das contas públicas, pois muitos municípios tiveram o repasse do FNDE bloqueado pela inadimplência junto ao FGTS e ao INSS.

Como seria de esperar, esse quadro se traduz em indicadores bastante negativos em termos educacionais: 35% de analfabetos para o conjunto do estado e mais de 50% em 145 dos seus municípios, uma cobertura de primeiro grau de apenas 62%, níveis de repetência exacerbados, uma reduzida sobrevivência na escola e milhares de crianças e adolescentes que nunca chegam a ingressar no sistema de ensino, ou que dele saem sem o mínimo de escolaridade obrigatório.

No que se refere à merenda escolar, 205 dos 415 municípios baianos já haviam optado por cuidar da sua aquisição e distribuição em 1996. Entretanto, a carência de recursos e de apoio técnico para a construção, adequação ou reparo de cozinhas, depósitos e cantinas, para a compra, manutenção e reparo de equipamentos, para a

contratação e treinamento de merendeiras e a organização dos processos de licitação, entre outros aspectos, estão dificultando o andamento dessa descentralização.

No horizonte, contudo, há perspectivas de transformações no quadro analisado, associadas aos efeitos esperados de novas políticas do Ministério da Educação. Mais precisamente, da criação recente de um fundo de apoio ao desenvolvimento do ensino fundamental – o FUNDEF, que se propõe a assegurar um gasto mínimo de 315 reais por aluno e repasses aos municípios não em função de critérios políticos mas do número de alunos matriculados, destinando 60% das verbas para o pagamento e treinamento de professores.

## **Saúde**

A área da saúde tem conhecidas especificidades, pois desde o início dos anos 90 suas políticas têm sido orientadas por um amplo projeto de transformação, com a institucionalização do direito à saúde como direito social e dever do estado e com a construção do Sistema Único de Saúde, com profundas implicações no financiamento do setor e na organização e produção dos serviços de saúde em todo o território nacional.

Como se sabe, esse projeto tem como pilares a universalização, descentralização e democratização da organização e gestão dos serviços de saúde, enfatizando a sua municipalização. Contudo, o alcance desses objetivos, vem se confrontando, ao longo dos últimos anos a) com uma lógica que privilegia a atenção médico-hospitalar e os repasses financeiros baseados na produção desses serviços, favorecendo o setor privado e orientando a própria rede estatal para a maximização da produção de atos médicos; b) com uma extrema carência de financiamento e c) com orientações políticas, nos diversos estados, que têm levado ao desenvolvimento e ao avanço da descentralização em ritmos e formas muito variadas.

No caso da Bahia, como assinalam TEIXEIRA e MOLESINI (1996), as mudanças e o avanço da descentralização têm se mostrado restritos,

embora, curiosamente, entre 1987 e 1988 o estado tenha sido um dos primeiros a adotar o SUDS, desencadeando várias ações nesse sentido, inclusive um processo de municipalização incipiente sob a forma convenial. Mas com a renúncia do então governador e a substituição dos quadros dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde (em boa parte oriundos do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia e ativos participantes do movimento pela Reforma Sanitária) houve uma relativa paralisação desse processo e, com o início de um novo governo, em 1991, as políticas de saúde voltaram ao controle mais tradicional da SESAB.

Para que as propostas do SUS e a municipalização da saúde pudessem se viabilizar com êxito, seria necessário um significativo aporte e transferência de verbas, recursos humanos e instalações da rede pública da União e dos estados para a esfera municipal, levando em conta não a produção de atos médicos, como ocorre atualmente, mas o estabelecimento de orçamentos globais, a partir de critérios demográficos, epidemiológicos e sanitários. Isto não vem ocorrendo, em primeiro lugar pelas características e pela crise nacional das políticas de saúde, com uma redução estimada por alguns autores em cerca de um terço do volume de recursos manejados pelo Ministério em relação ao início da década (TEIXEIRA e MOLESINI, 1996). Em segundo lugar porque o controle das verbas, cargos e serviços de saúde tem uma importância crucial para o jogo político clientelista e para a sustentação dos grupos de poder em vários estados.

O decréscimo de recursos federais vem se mostrando bastante acentuado na Bahia<sup>7</sup>, conforme os dados da tabela II. A participação do governo estadual no financiamento da saúde se elevou significativamente, mas o montante total de recursos decresceu e se manteve

---

<sup>7</sup> Conforme notícia publicada pela imprensa baiana (A Tarde, 25-5-97, p. 12), estimativas realizadas pela Associação de Hospitais e Serviços de Saúde do Estado da Bahia indicaram que apesar de possuir a quarta população do País, o estado estaria ocupando a 21ª colocação em termos de recursos recebidos do Ministério da Saúde em proporção à sua população. O gasto federal com o SUS na Bahia não passaria de R\$ 2,47 *per capita*, superior apenas aos dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima.

relativamente estável em 1995-96, em um patamar absolutamente incompatível com as necessidades.

**Tabela II – Recursos aplicados na área de Saúde segundo fonte – Bahia, 1991-1996**  
Em R\$ de dez. 1996

Ano	TESOURO ESTADUAL		RECURSOS FEDERAIS*		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1991	8.621.593,49	11,86	64.077.608,13	88,14	72.699.201,62	100,00
1992	52.919.484,09	36,54	91.924.113,77	63,46	144.843.597,87	100,00
1993	272.870.296,99	62,51	163.662.225,31	37,49	436.522.522,30	100,00
1994	217.148.322,64	58,37	154.870.796,42	41,63	372.019.119,06	100,00
1995	244.029.034,62	73,66	87.263.266,66	26,34	331.292.301,28	100,00
1996	254.035.754,77	73,47	91.727.199,73	26,53	345.762.954,50	100,00

Fonte: SESAB/Asplan. Conforme TEIXEIRA e MOLESINI, 1996.

\* Compreendem transferências federais através de convênios (Projeto Nordeste, DST/AIDS, Campanha de Vacina, etc.) e receita própria do SUS (SIA e SIA/SUS), ou seja, pagamento por prestação de serviços executados pela SESAB na rede ambulatorial e hospitalar.

Assim, nos últimos anos os recursos, as estruturas e a importância estadual da SESAB foram reforçadas, mas sem que isto se traduzisse na melhoria das suas condições e autonomia e, muito menos, da capacidade de atendimento à população. A SESAB continua a implementar as diretrizes e as normas definidas pelo Ministério (com o atual sistema de verbas para o pagamento de ações e serviços de atenção médica ambulatorial e hospitalar, que privilegia o setor privado), assim como a conduzir programas e ações de saúde pública/coletiva de caráter focal e subsidiário. Sem uma autonomia mais efetiva e afetada por diversos problemas, a Secretaria atua em um espaço de governabilidade definido por uma extrema escassez de recursos financeiros e pela ausência de uma vontade política orientada para uma descentralização realmente efetiva, tanto de parte do estado como da maioria dos próprios municípios, que temem uma simples “desresponsabilização” das instâncias superiores por uma política tão fundamental.

É verdade que o número de leitos de responsabilidade municipal passou de 890 em 1992 para 4.237 em 1996 e seus hospitais vêm se credenciando junto à SESAB como prestadores de serviços, pois isto é indispensável para um maior acesso às transferências do SUS. Contudo,

dentro da lógica que preside a política nacional de saúde, essas transferências continuam a privilegiar o setor privado. A partir de dados oficiais do Ministério da Saúde relativos ao período 1986-1996, TEIXEIRA e MOLESINI constataram que instituições privadas e filantrópicas retiveram em torno de 69% do total de recursos transferidos para o pagamento de serviços realizados através das AIHs, com um pequeno decréscimo nos últimos anos. O setor público estadual recebeu em média 12,2% dessas verbas, com uma tendência de redução desse percentual que as autoras atribuem ao aumento relativo do volume de repasses à rede municipal, contemplados com 11,0% em 1996.

Paralelamente à transferência de recursos financeiros através da distribuição de cotas de AIHs aos hospitais da rede municipal ou da celebração de convênios entre a SESAB e os municípios (orientados principalmente para a melhoria do atendimento e da infra-estrutura física das unidades, para a compra de equipamentos e para atividades de cooperação técnica) registra-se a cessão de uso de várias unidades, ambulâncias e equipamentos.

As unidades cedidas, na maior parte dos casos, são Postos e Centros de Saúde integrantes da rede básica, além de casas de parto e hospitais locais. Embora significativo, o número de unidades ambulatoriais cedidas aos municípios representa apenas 60% do total de unidades da Secretaria Estadual de Saúde, que contava ainda com 1.077 unidades de prestação de serviços. As transferências financeiras têm o seu gasto definido e formalizado nos respectivos convênios, e no caso das unidades e equipamentos de saúde, o município apenas cuida da sua gestão.

As mudanças assinaladas, porém, não configuram um efetivo avanço da descentralização, que caminha a passos lentos na Bahia. A transferência de AIHs para a esfera municipal propicia apenas uma remuneração por serviços prestados, sem maiores implicações quanto à gerência das unidades hospitalares ou sobre a gestão política do sistema local de saúde. A cessão de verbas, unidades e equipamentos do governo estadual para os municípios também pouco significa nesse sentido, re-

presentando, antes, uma desconcentração de recursos e uma delegação de funções administrativas para a execução de serviços, sem ampliar a autonomia ou deslocar poder decisório para o nível local.

Por outro lado, dos 415 municípios baianos somente 181 cumpriram os requisitos mínimos para pleitear sua inclusão em um dos estágios da municipalização da saúde no período compreendido entre 1993-1996. Os que obtiveram essa inclusão encontram-se na fase de gestão incipiente ou, em um número bem menor de casos, na fase de gestão parcial. Conselhos Municipais de Saúde foram instalados em 60% dos municípios, mas sua composição não atende necessariamente aos critérios estabelecidos em lei nem os mesmos vem se constituindo como órgãos efetivamente participantes ou definidores dos rumos da política em discussão.

Registram-se alguns avanços em termos da capacitação dos Conselhos Municipais de Saúde e da implantação de programas especiais, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) ou o Programa de Saúde da Família (PSF), no âmbito dos municípios.

Contudo, relações das prefeituras com o governo estadual continuam permeadas por relações e interesses partidários e eleitorais, contribuindo para a persistência de níveis de cobertura bastante diferenciados entre os vários municípios e regiões e para a realização de ações e investimentos nem sempre prioritários.

Finalmente, vale ressaltar que em janeiro de 1997 foi colocado em discussão no Conselho Estadual de Saúde um projeto de lei do governo estadual estabelecendo a criação de “organizações sociais” e expressando uma opção política pela transferência da responsabilidade pela gestão dos hospitais estatais por estas organizações. Os rumos da política de saúde e da descentralização na Bahia parecem estar em fase de reorientação.

## **Assistência Social**

Na última das políticas estudadas, a da assistência social, há poucos avanços a comemorar. Em um país onde os direitos sociais básicos nunca chegaram a se universalizar e onde há um grande contingente de pobres, as ações governamentais na área não assumiram, ainda, uma feição mais adequada. Como políticas ligadas ao consumo, a abrangência dessas ações continua a depender de uma disponibilidade de caixa do Tesouro crescentemente restrita. Além disso, para surtirem um maior efeito, elas deveriam ser associadas e complementares a políticas de expansão da economia, do emprego e da renda, assim como a um programa de políticas setoriais transformadoras em áreas como educação, saúde, habitação e profissionalização, entre outras, tendo como horizonte uma efetiva redução das imensas desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira.

Como isto não vem ocorrendo, as políticas de assistência social no Brasil persistem marcadas por poucos recursos e por uma cobertura bastante restrita, assim como pela fragmentação, superposição e baixa qualidade do atendimento. Além do mais, observa-se uma reduzida eficácia das ações, caracterizadas pelo assistencialismo, por uma cultura do favor e do clientelismo que transforma em dádiva (a ser retribuída com submissão e lealdade, notadamente nos períodos eleitorais) aquilo que deveria se constituir como um direito, além da influência de uma freqüente corrupção no uso dos recursos a ele destinados.

É verdade que também neste campo houve pressões reformistas e a emergência de novos valores, traduzidos na aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - a LOAS -, que expressa um novo enfoque e define novos parâmetros e um outro reordenamento institucional para a política em discussão. Essas novas orientações preconizam: a) a continuidade de benefícios eventuais, orientados para situações de emergência (calamidades públicas ou auxílio funeral,

por exemplo), b) a extensão de benefícios de prestação continuada (como uma renda mínima para idosos ou deficientes) associados a serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza articulados a outras políticas, de modo a maximizar os seus efeitos junto aos despossuídos e c) um sistema institucional descentralizado e participativo que articule ações desenvolvidas pelas diversas esferas do governo e pela rede de instituições privadas e de organizações não governamentais. Destaca-se, nesse reordenamento, a criação de um Conselho Nacional de Assistência Social e de Conselhos estaduais e municipais correlatos, como instâncias permanentes e deliberativas e com uma composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil.

Mas a viabilidade dessas mudanças vem se mostrando problemática, por conhecidas razões. As primeiras delas se reportam à enorme carência de recursos (no orçamento do Ministério da Previdência e Assistência Social, por exemplo, não mais que 3% das verbas foi alocado para essa segunda função) e à ausência de critérios bem definidos para o seu repasse a estados e municípios<sup>8</sup>, cujas condições financeiras, conforme foi visto, são normalmente precárias. Outras estão associadas à importância da manipulação política das verbas e ações nessa área para a preservação das relações clientelistas e das estruturas de poder nelas alicerçadas, especialmente em regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste, cujos representantes têm tido um papel crucial nos pactos de poder e na sustentação governamental, no parlamento, desde os anos do regime autoritário aos dias atuais. Finalmente, vale lembrar como a persistência dessas práticas também se deve à ausência de pressões e resistências mais significativas por parte da clientela dessas políticas, ou de outros seg-

---

<sup>8</sup> Conforme declarações do ex-presidente do CNAS, citadas por LYRA e FIGUEIREDO (1996), a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social realizou convênios para repasse de recursos diretamente com 183 municípios de vários estados da Federação, contemplando municípios que não possuíam conselhos constituídos, fundos regulamentados e planos aprovados, enquanto outros que se encontravam em um processo mais avançado de atendimento a essas exigências eram preteridos. Na Bahia, por exemplo, os 4 municípios beneficiados não atendiam às mencionadas condições. Além disso, como a Secretária de Assistência Social é natural do estado de Goiás e deputada, aquele estado foi beneficiado de uma maneira absolutamente desproporcional em relação às demais unidades da Federação.



mentos mais fortes e organizados da sociedade civil que pudessem confrontá-las.

É nesse contexto que as características e algumas mudanças recentes na área podem ser observadas. No âmbito federal deu-se a extinção de órgãos tradicionais, cujas práticas eram questionadas, como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e a Legião Brasileira de Assistência - a LBA. Os programas e convênios mantidos por essas instituições foram descentralizados, com o seu repasse, geralmente, para órgãos do governo estadual, como ocorreu na Bahia, preservando-se a forma e a administração daquelas ações, mas com um descumprimento dos prazos e uma defasagem de verbas de efeitos bastante negativos. A grande iniciativa do atual governo na área social, é o Programa Comunidade Solidária, com atribuições extraordinárias, uma estrutura paralela à preconizada pela LOAS e uma ação focalizada em um certo número de municípios brasileiros, escolhidos em função da precariedade dos seus indicadores sociais.

Abstraindo-se algumas experiências específicas e de caráter setorial, isto não trouxe efeitos ou mudanças dignas de nota, uma vez que: a) os repasses esperados não têm chegado a se efetivar, e, ao que indicam as informações disponíveis, as articulações institucionais e governamentais para o combate à pobreza continuam comumente restritas ao repasse de recursos para os convênios anteriormente mantidos com a LBA; b) o aporte de recursos estaduais e municipais tem sido irrisório. No orçamento estadual de 1994 foram alocados para a função assistência não mais que R\$ 9.466.739,32, dois terços deles para atender ao segmento infanto-juvenil; c) apesar da obediência formal às disposições legais, a maioria dos governantes não vem se interessando em compartilhar poder e decisões com a sociedade organizada, através da ação dos Conselhos, nem modificar as práticas vigentes, numa área particularmente estratégica, do ponto de vista político-eleitoral.

O estado e quase todos os municípios baianos desenvolvem ações na área da assistência social, variando a abrangência e a sistemática dessas intervenções. Com o paralelismo e a superposição que lhes são características, elas são efetuadas por diversos órgãos, com destaque para a Secretaria do Trabalho e Ação Social. Responsabilizando-se pela execução de alguns programas federais ou desenvolvendo iniciativas próprias, esta Secretaria atua sobre um amplo espectro de questões, como a assistência a crianças e jovens infratores ou em situação de risco, o atendimento a desabrigados por desabamentos, enchentes e outras calamidades, a qualificação e a intermediação para o trabalho (na Bahia e em outros estados do Nordeste, principalmente em termos da prestação de serviços variados, no chamado “mercado informal”), a promoção de intervenções em comunidades de baixa renda ou a concessão de auxílios eventuais, como a provisão de documentos ou a concessão de passagens a migrantes, entre tantas outras.

Em Salvador e em outras cidades de maior porte, secretarias municipais de assistência ou bem-estar social tendem a desenvolver ações similares, ainda que em escala mais reduzida, pois seus orçamentos estão sempre muito distantes das suas responsabilidades e, principalmente, das necessidades da população.

Entrevistas realizadas por LYRA e FIGUEIREDO (1996) na União dos Prefeitos da Bahia e em algumas dessas Secretarias, constataram a persistência e a predominância do padrão tradicional de doações assistencialistas e paliativas, como alimentos ou material de construção, feitas diretamente pelo prefeito, pela “primeira dama” ou por pessoas de sua confiança.

Contudo, em alguns municípios baianos têm surgido iniciativas criativas e inovadoras para o tratamento de determinados problemas, ainda que as mesmas nem sempre tenham continuidade após a gestão que as criou. No município de Barreiras, por exemplo, um prefeito promoveu o aproveitamento de glebas públicas ociosas no cen-

tro urbano ou nas suas proximidades para a produção de hortigranjeiros por trabalhadores rurais sem terra e desocupados, atacando tanto o problema de emprego quanto as dificuldades locais de abastecimento. Em Salvador tem se destacado o atendimento a crianças e adolescentes pauperizados e em situação de risco que vivem nas ruas ou em bairros periféricos da cidade, através da Fundação Cidade Mãe.

Este segmento aliás, vem recebendo uma atenção relativamente privilegiada no estado da Bahia, que a partir de 1989 tem lhe destinado recursos crescentes, chegando a representar, em 1994, cerca de dois terços das despesas na função “assistência” de responsabilidade estadual.

Esses avanços não podem ser dissociados da existência e da atuação de uma organizada e aguerrida militância pela implementação dos princípios e disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente. Embora os direitos ali definidos estejam muito longe de se tornarem efetivos para a grande maioria da população infanto-juvenil baiana, é inegável que o estado e alguns municípios ampliaram suas ações em termos de uma assistência a meninos de rua, da concessão de bolsas e outros incentivos à freqüência à escola e do combate ao trabalho infantil em condições especialmente penosas e arriscadas, com o apoio da União, do UNICEF e de importantes organizações não governamentais.

### **ALGUMAS OBSERVAÇÕES FINAIS**

Os resultados da pesquisa realizada deixam patente como as características do processo de descentralização brasileiro vêm se mostrando adversas à ampliação e melhoria das ações do estado, com implicações sobre os direitos de cidadania, sobre a democracia e a participação.

No caso da Bahia, fica evidente como o governo federal vem se omitindo ou se retraindo enquanto provedor de políticas e serviços so-

ciais básicos, através do desmonte de mecanismos de financiamento e estruturas operativas e pela redução dos gastos em áreas como habitação, saúde, saneamento, assistência social e educação. Como a retração ou omissão em apreço tem levado as esferas subnacionais a assumir maiores encargos, de forma substitutiva e seletiva e na medida das suas possibilidades, e como isto está associado a um processo de descentralização que avança de forma desordenada, definindo-se através de movimentos particulares e na contingência das práticas imediatistas, com vazios, diferenciações e retrocessos no âmbito das diversas políticas públicas e do território nacional.

Observa-se também que os governos estaduais se fortaleceram e intensificaram suas ações no que se refere à saúde, saneamento (como ocorre na Bahia) e à habitação; que em termos da assistência social (reduzida) a descentralização não trouxe mudanças ou avanços de maior alcance, em que pese a emergência de múltiplas experiências inovadoras de cunho local para o tratamento de alguns problemas sociais, experiências geralmente pontuais, descontínuas e de alcance limitado; e que na área da educação persiste um padrão variado de intervenções, incluindo formas perversas como a municipalização do ensino fundamental que se consolidou na Bahia, com as características e efeitos antes assinalados.

Isto porque apesar de toda a ênfase municipalista do discurso da descentralização, é na esfera do local que os problemas vêm sendo acentuados, inclusive pelos efeitos das enormes desigualdades inter e intra-regionais do País e da ausência de políticas nacionais mais amplas e eficazes para o tratamento dessa questão.

A Constituição de 1988 redistribuiu recursos em favor daquelas esferas e ampliou a autonomia dos municípios em termos da capacidade formal para legislar, organizar-se e auto-administrar-se. Contudo, os benefícios das referidas mudanças permanecem mais restritos a uma pequena parcela dessas instâncias subnacionais (localizadas nas áreas mais dinâmicas do País e, principalmente, em estados como São Paulo, Paraná ou Rio Grande do Sul), onde existe, efetivamente, a) uma estrutura pro-

dutiva de certa envergadura, capaz de garantir ao governo local uma base de recursos próprios e reduzir a sua dependência das transferências dos níveis superiores, sujeitas ao arbítrio e aos azares dos planos governamentais, das crises econômicas, das mudanças de legislação e, acima de tudo, do jogo de interesses político-eleitorais; b) estruturas técnico-administrativas e/ou assessorias que lhes propiciem condições necessárias a um planejamento e gestão adequados às necessidades locais, assim como o acesso às fontes e mecanismos de financiamento.

A inexistência dessas condições prévias na maior parte dos municípios brasileiros faz com que a descentralização recente venha tendo um reduzido impacto sobre a capacidade de governar e de inovar dos prefeitos, contribuindo para limitar a emergência ou até inviabilizar o êxito de propostas de gestão diferenciadas, como ocorreu recentemente em Salvador. Em que pese a ampliação dos gastos e das responsabilidades desses municípios, atestada pelo exemplo da Bahia, seus dirigentes permanecem pouco aparelhados para atender às carências e demandas crescentes, justamente naquelas áreas que se caracterizam pelos piores indicadores sociais.

No momento em que se discute a reestruturação e reforma do Estado brasileiro, é preciso levar em conta essas questões. Frente à dimensão dos problemas do País, agravados pela crise e transformações presentes, urge uma ampliação das responsabilidades sociais desse Estado, com um reforço dos seus investimentos, da sua capacidade institucional e administrativa e uma redefinição do papel estratégico da União na regulação, coordenação e provisão de políticas setoriais e sociais básicas; com a criação de mecanismos efetivos de cooperação entre os três níveis de governo na elaboração e implementação das políticas públicas, e, principalmente, com uma atenção especial para as desigualdades sociais e espaciais, priorizando o atendimento daqueles segmentos e áreas mais afetadas pela exclusão e a busca da universalização dos direitos da cidadania.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABRUCIO, Fernando Luiz  
1994 **Os barões da Federação. O poder dos governantes no Brasil pós-autoritário.** Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP. São Paulo, 260p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, COUTO, Cláudio Gonçalves  
1996 O impasse da Federação brasileira: o cenário político financeiro e suas conseqüências para o processo de descentralização. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, 38p.
- AFONSO, Rui de Brito  
1995 **Os estados e a descentralização no Brasil.** São Paulo, 55p.
- AFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.)  
1995 **Desigualdades regionais e desenvolvimento.** São Paulo, FUNDAP, Editora da UNESP.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares  
1995 Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, ANPOCS, p. 88-108.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de  
1995 Nordeste, Nordestes: Que Nordeste? In: AFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento.** São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- ARRETCHE, Marta T. S.  
1996 Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p.44-66, jun.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de  
1996 **Dinâmica e resultados da descentralização das políticas sociais no estado da Bahia.** Relatório de Pesquisa. Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 98p.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, PINHO, José Antonio G. de  
1996 Duas lógicas em confronto: solo urbano e moradia em Salvador. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Q. e AZEVEDO, Sérgio. **A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão habitacional à reforma urbana.** Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- CARRION, F., VELARDE, P. et al  
1991 **Municípios y democracia. Gobiernos locales in ciudades intermedias de America Latina.** Santiago, Ediciones SUR, p. 193. (Colecion Estudios Urbanos).
- FISCHER, Tânia (org.)  
1993 **Poder local, governo e cidadania.** Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 308 p.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo

- 1996 **Nordeste. O papel dos gastos públicos nos anos de crise e desaceleração da economia.** Recife, 16p. (xerox).
- LUZ, Regina L. P. A.  
1996 **Habitação.** Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectiva da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador.
- LYRA, Emilia M. N.G., FIGUEIREDO, Maria do Socorro  
1996 **Assistência social.** Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectiva da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador.
- MÉDICI, André Cesar  
1995 Políticas sociais e federalismo. In: AFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em perspectiva. Ensaio selecionados.** São Paulo, FUNDAP.
- MENDONÇA, Emanuel  
1996 **Saneamento.** Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador.
- MENEZES, Jaci M. F. de, SANTANA, Elizabeth C.  
1996 **Educação.** Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectiva da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador, (xerox).
- PUTNAN, Robert D.  
1993 **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton University Press.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. A  
1995 (In)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 107-160.
- SANTOS, Reginaldo Souza  
1996 **Poder municipal, participação, descentralização e políticas inovadoras.** Recife: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro/SUDENE. 49p.
- SANTOS, Reginaldo Souza, VAZ, Cesar  
1996 **Finanças públicas.** Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador.
- SOUZA, Celina  
1997 **Constitutional Engineering in Brazil. The politics of federalism and decentralization.** London. Macmillan Press, 232p.
- SOUZA, Celina  
s/d Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set., p. 103-112.
- TEIXEIRA, Carmem F., MOLESINI, Joana

1996 **Saúde**. Relatório Preliminar do Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia. Salvador. (xerox).

VERHINE, Robert E., PLANK, David N.

1996 Financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes municipais do ensino da Bahia. In: BOAVENTURA, Edivaldo M. (org.) **Políticas municipais de educação**. Salvador, EDUFBA/Fundação Clemente Mariani, p. 31-62.