

INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS DE BAIXO CUSTO E SUA UTILIDADE NA GESTÃO DA INTERFACE ENTRE OS GOVERNOS ESTADUAL E MUNICIPAL

Jair S. Soares Júnior *
Rogério H. Quintella **

RESUMO

O Estado vem passando por inúmeras transformações no mundo contemporâneo. A esfera municipal, principalmente, tem sido alvo de atenção crescente pela difusão de práticas descentralizadas de governança dentro do que alguns caracterizaram como um forçado redesenho do estado em resposta a uma situação de crise. Segundo esta linha de pensamento, a trajetória dos governos deveria revelar uma gama de soluções e alternativas inovadoras no desempenho de seus novos papéis. Assim sendo, políticas de saúde, educação, emprego, renda e desenvolvimento local tornar-se-iam crescentemente descentralizadas. Um dos objetivos deste trabalho é, portanto, contribuir com o entendimento crítico deste processo. Para este fim, checam-se correlações entre índices construídos a partir de quatorze diferentes indicadores de desenvolvimento social e doze indicadores de desenvolvimento econômico relativos a quatrocentos e quinze municípios baianos. A partir dos índices obtidos como primeiro resultado desta pesquisa, elaboram-se uma análise do papel das administrações nos seus diferentes níveis, sugerindo-se, a título de exemplo, uma política estadual diferenciada de acordo com os indicadores individuais de cada grupo de municípios.

ABSTRACT

States, as federal regions, are passing through many transformations around the world. The municipal level, particularly, has been object of much attention due to the growth and diffusion of decentralized practices of governance, some of which are characterized as a forced redesign of the State in response to crisis situations. In line with these observations, governments should be showing a whole range of innovative alternatives and solutions to perform their new roles. Health, education, employment, income and local development policies should become increasingly decentralized. One of the objectives of this paper is to contribute to the critical understanding of this process. In order to achieve this, the correlation between fourteen social development indicators and twelve economic development indicators for all of the 415 municipal districts in the state of Bahia are checked. From these results, some discussion is made about the role of state and municipal levels of public administration, suggesting a differentiated state policy in accordance with the individual indicators of each municipal group. (to be developed from the mentioned correlation.)

* *Mestrando do Mestrado Profissional em Administração da EA/UFBA*

** *Prof. titular da EAUFBA*

INTRODUÇÃO

Um século e meio atrás a capacidade de inovar já era vista como um fator fundamental à sobrevivência de empresas, indústrias e nações. Em 1848, MARX e ENGELS afirmavam que o processo de substituição de "antigas indústrias nacionais" por "novas indústrias" tornara-se uma "questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas". Cem anos depois, SCHUMPETER (1947) se referiu a este fenômeno como "destruição criadora". A analogia biológica utilizada por Schumpeter, "mutação industrial", enfatizava a natureza contínua do processo. Acreditava ele que o processo de destruição e deslocamento de empresas e indústrias a que Marx e Engels se referiram, era um saudável processo social de evolução e um poderoso *drive* para a disponibilização de produtos e serviços melhores e mais baratos.

De forma semelhante, HOFFER e SCHENDEL (1978) usaram a mesma analogia biológica para introduzir seu conceito de estratégia: "no longo prazo, apenas sobreviverão aquelas organizações que atenderem de forma eficiente e eficaz às necessidades da sociedade a que pertencem."

Sob a afirmação de HOFFER e SCHENDEL (1978), encontra-se o que deveria ser a resposta de qualquer organização frente às ameaças e oportunidades que lhe são apresentadas pelo ambiente. Os governos, como quaisquer outras organizações, enquadram-se também nesta perspectiva de adaptação às mudanças ambientais. Mudam os governos porque muda a sociedade, desestabilizando o equilíbrio anterior.

No início deste século, alguns estudiosos observaram pela primeira vez a natureza econômica desta descontinuidade na evolução das sociedades, analisando-as sob a perspectiva do crescimento mundial. O marxista holandês van Gelderen parece ter sido o primeiro a observar a ciclicidade deste fenômeno, ainda em 1913. Apesar destas observações terem sido feitas também por Pareto, naquele mesmo ano, coube a um economista russo o reconhecimento pela identificação do que ficou conhecido, a partir de 1925, como as "ondas longas de Kondratiev".

O que estes e muitos outros estudiosos observaram foi a alternância das taxas de crescimento econômico que, aparentemente, obedecia a uma função de onda com periodicidade de aproximadamente cinquenta anos. Algumas das características mais importantes destas ondas podem ser observadas na **Tabela 1** a seguir.

Tabela 1: Algumas das principais características das "ondas longas de Kondratiev"

Períodos de Prosperidade	Revolução Industrial (1770 - 1820)	Prosperidade Vitoriana (1840 - 1870)	<i>Belle-epoque</i> (1890 - 1930)	Anos Dourados (1950 - 1970)
<i>Clusters</i> de tecnologias	Mecanização	Máquinas a vapor Estradas de ferro	Engenharia elétrica e outras Eng. Pesadas Aço	Produção em massa
Indústrias carreadoras Indústrias embrionárias	Algodão Ferro Motores a vapor	Carvão Transporte Indústria química	Alumínio Materiais sintéticos	Energia (petróleo) Computadores Automação

Fonte: adaptado de BESSANT, 1991.

Coube ao economista austríaco Schumpeter dar uma nova interpretação às "ondas de Kondratiev". Apesar de reconhecer a importância de vários fenômenos (como fizera Nikolay) como guerras, revoluções e outros acontecimentos no aparecimento de tais ciclos, Schumpeter os atribui fundamentalmente à inovação tecnológica.

Este célebre austríaco muda a concepção da ciência econômica ao admitir o fenômeno da inovação como o principal "drive" do capitalismo. Segundo ele, cada ciclo, ou onda, era único devido a uma variedade de inovações técnicas que as inaugurava e carreava.

A partir da visão Khuniana do progresso científico, DOSI (1982) estendeu o conceito de paradigma ao campo da tecnologia. Em seu trabalho Giovanni Dosi analisa o progresso tecnológico/industrial também sob o padrão de evolução incremental suportando e suportado fortemente pelas teorias evolucionárias de inovação de NELSON e WINTER (1977), FREEMAN (1982) e outros. Dosi observa, porém, que estes períodos de inovações incrementais são pontuados pelo surgimento eventual de novos paradigmas tecnológicos os quais suportariam suas próprias trajetórias de evolução tecnológica "normal".

Em 1983, a venezuelana Carlota Perez introduz, por sua vez, um conceito derivado: "paradigma técnico-econômico". De acordo com as idéias de PEREZ (1993) - posteriormente re-discutidas em FREEMAN e PEREZ (1988) - períodos de quebra de paradigmas tecnológicos trazem consigo toda uma onda de novos produtos e processos, envolvendo mudanças fundamentais na sociedade e, por consequência, nos governos.

As mudanças fundamentais a que se referem Freeman e Perez acabam por envolver instituições, empresas e governos em processos de mudança em suas estruturas e práticas gerenciais, criando novas competências à medida que destróem aquelas que sejam impróprias à promoção de um novo paradigma. Em outras palavras, pode-se dizer que cada uma das ondas de crescimento econômico observadas por Kondratiev traz consigo novas formas de organizar e administrar não apenas organizações em geral, mas também governos.

○ ATUAL PARADIGMA TÉCNICO-ECONÔMICO REQUER UMA NOVA FORMA DE GOVERNO?

Analisando-se a Tabela 1, pode-se observar que as ondas descritas por Bessant tiveram durações respectivamente de 50, 30, 40 e 20 anos, caracterizando uma progressão negativa, não linear apenas pela posição inversa da duração da segunda e da terceira onda. Por outro lado, os intervalos entre as ondas são, na visão de Bessant, sempre idênticos e iguais há vinte anos.

Na visão de Freeman e Perez, este novo paradigma técnico-econômico (quinta onda) levaria as empresas e organizações em geral (o que inclui os governos) a moldarem-se a formas de produção e gestão que mais facilmente propiciassem a difusão das tecnologias geradoras do paradigma. Esta relação entre o paradigma técnico-econômico dominante e as formas de governança capazes de as difundirem são exatamente simétricas às observadas por Freeman e Perez ao analisarem as relações entre estes paradigmas e as formas de se administrar as empresas. PINHO e SANTANA (1999) parecem ter chegado a conclusões semelhantes por distintos caminhos:

"Enquanto os capitalistas aportam novas tecnologias, novos produtos, novos tipos de organização, os prefeitos, para ficarmos já restritos ao campo municipal, têm que aportar também novas formas de organização, novas tecnologias e os seus novos produtos seriam novas formas de governo, formas alternativas de obtenção de seus fins".

Por outro lado, não se pode pensar em governos municipais de uma maneira homogênea, já que também mudam os governos dentro do sub-sistema governamental, pois, ainda segundo PINHO e SANTANA (1999):

"A tendência, já concretizada na prática, é de uma valorização dos níveis sub-nacionais de governo em detrimento do governo central. As razões são múltiplas e conhecidas, mas valeria a pena ressaltar o esgotamento

da capacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais o que leva a transferência desses para os níveis sub-nacionais, principalmente o nível municipal”.

Segundo SARTOR (1998), os ajustes provocados no interior dos aparelhos estatais é resultante de concepções e fenômenos mundiais como a globalização, “globalismo” e transformações paradigmáticas. Segundo ele, os estados estão respondendo afirmativamente às tendências que ora são esboçadas pelas novas teorias de política internacional.

Pode-se concluir, portanto, que todos os diferentes aparelhos estatais e níveis de governo estariam, assim, assumindo uma nova forma, pressionados pelo paradigma emergente. Para ROSENAU (1992) as novas demandas surgidas no cenário internacional e que levaram ao fim do modelo de governo centralizado também são a globalização, os grandes movimentos sociais e o “encolhimento das distâncias políticas” causado pelo novo paradigma tecnológico.

OBJETIVOS

A partir da crescente importância dada ao nível do governo municipal, uma das questões que se colocam nesta pesquisa é: Que papel cabe ao governo estadual na reparação das diferenças de desenvolvimento econômico e social de seus municípios?

Sabe-se que a eventual dependência das políticas, tanto municipais quanto estaduais, aos resultados de censos nacionais levariam as mesmas a uma enorme inércia frente à baixa frequência com que estes levantamentos são realizados. Por outro lado, a utilização de quaisquer indicadores que envolvam custos aos seus usuários limita imediatamente sua utilidade e sua utilização por parte da grande maioria dos municípios e mesmo de órgãos de governos estaduais devido às suas reconhecidas limitações orçamentárias. Assim sendo, pode-se definir como objetivo deste trabalho a identificação e a experimentação de índices econômicos e sociais de alta periodicidade (garantindo atualização e, por consequência, respostas rápidas a seus usuários) e baixo custo (permitindo sua ampla difusão mesmo entre os municípios mais carentes) como subsídio ao desenvolvimento de políticas municipais e estaduais, particularmente àquelas voltadas a interface entre estes dois níveis da administração pública.

METODOLOGIA

Esta seção é dividida em duas partes. Na primeira (3.1) todo o método de cálculo dos indicadores utilizados é minuciosamente descrito. Observa-se que o detalhe com que os cálculos são descritos justifica-se não só por sua complexidade, mas principalmente pelo enorme peso destes aspectos quantitativos sobre pesquisa. Na Segunda parte (3.2) descreve-se a metodologia do trabalho como um todo.

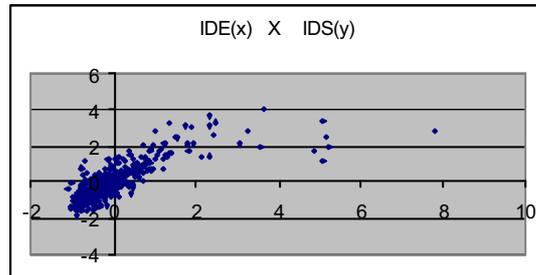
Neste trabalho as dimensões de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos foram mensuradas a partir de dois índices, o Índice de Desenvolvimento Econômico - IDE e o Índice de Desenvolvimento Social - IDS da SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

IGDS – ÍNDICE GERAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A metodologia de cálculo utilizada neste trabalho é ilustrada de forma sintética na **Figura 1** a seguir. Todo o cálculo de indicadores parte da definição de um

Índice Geral de Desenvolvimento Econômico e Social (IGDS). O cálculo deste indicador é definido pela expressão:

$$IGDS = \sqrt[3]{IDE \cdot IDS}$$



Onde IDE é Índice de Desenvolvimento Econômico e o IDS o Índice de Desenvolvimento Social.

IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico

O IDE - Índice de Desenvolvimento Econômico, por sua vez é calculado a partir de três outros indicadores: INF - Índice de Infra-estrutura; IMO - Índice de Qualificação da Mão-de-obra e IPM - Índice do Produto Municipal, sendo definido pela expressão:

$$IDE = \sqrt[3]{INF \cdot IMO \cdot IPM}$$

INF

O INF - Índice de Infra-estrutura é calculado tomando-se como base as seguintes variáveis: Consumo total de energia elétrica (fonte: COELBA e SULGIPE); terminais telefônicos em serviço (fonte: TELEMAR); estabelecimentos bancários em funcionamento (fonte: BACEN); estabelecimentos comerciais e de serviços (fonte: COELBA e SULGIPE) e definido pela expressão:

$$INF = \sqrt[4]{EEN \cdot TEL \cdot BAN \cdot ECS}$$

Para o cálculo deste índice utilizou-se:

EEN - Consumo total de energia elétrica para cada mil habitantes; TEL - Total de terminais telefônicos em serviço para cada mil habitantes urbanos; BAN - Total de estabelecimentos bancários em funcionamento para cada mil habitantes; ECS - Total de estabelecimentos comerciais e de serviços para cada mil habitantes.

IMO

$$IMO = \sqrt[3]{\prod_{i=1}^7 E_i}$$

O IMO - Índice de Qualificação da Mão-de-obra é calculado

tomando-se como base o nível de escolaridade dos trabalhadores do setor formal, por município, utilizando-se o cadastro da RAIS-MTE, agrupado da seguinte forma: analfabeto; 4ª série incompleta; 4ª série completa; 8ª série incompleta; 8ª série completa; nível médio incompleto; nível médio completo, superior incompleto e superior completo. Foram calculados coeficientes dividindo-se o número de trabalhadores de cada nível de escolaridade pelo total da população. Sendo "E_i"

uma variável aleatória discreta que representa o nível de escolaridade dos trabalhadores do setor formal registrados no cadastro RAIS, conforme relação acima, o IMO é definido pela expressão:

IPM

O cálculo da estimativa do Produto Municipal se dá através do rateio do PIB estadual. Ao seu valor aplica-se uma estrutura de ponderação obtida através de variáveis próprias de cada setor econômico, por município, como segue:

Setor Agropecuário: Para definir a estrutura de ponderação deste setor utilizaram-se informações da Pesquisa Agrícola Municipal, Pesquisa Pecuária Municipal, Avicultura e Silvicultura e Extrativa Vegetal (fonte IBGE).

Setor Industrial: A estrutura de ponderação deste setor é definida através do consumo industrial de energia elétrica (fonte COELBA e SULGIPE) e da mão-de-obra ocupada na construção civil (fonte cadastro RAIS).

Setor de Comércio e Serviços: Este setor engloba os seguintes segmentos:

- Comércio varejista e atacadista; restaurantes, bares e hotéis; energia elétrica; aluguéis de imóveis e serviços prestados às empresas e administração pública, cujas estruturas de ponderação são definidas com base nas informações de consumo e consumidores de energia elétrica (fontes: COELBA E SULGIPE);
- Água: a estrutura de ponderação deste segmento é definida utilizando-se informações sobre consumo total de água tratada (fontes: EMBASA e FNS);
- Transporte e armazenagem cuja estrutura de ponderação é definida pelo cadastro de veículos licenciados (fonte: DETRAN);
- Educação e Saúde, Serviços domésticos e Outros serviços: as estruturas de ponderação destes segmentos são definidas através do cadastro RAIS da mão-de-obra ocupada no setor;
- Comunicação: a estrutura de ponderação deste segmento é definida através do número de terminais telefônicos em serviço (fonte: TELEMAR).

Setor Financeiro: Para definir a estrutura de ponderação deste setor utiliza-se o valor agregado de todos os outros setores econômicos.

IDS - Índice de Desenvolvimento Social

O Índice de Desenvolvimento Social é composto dos seguintes índices: INS – Índice do Nível de Saúde; INE – Índice do Nível de Educação; ISB – Índice da Oferta de Serviços Básicos; RMCH – Índice da Renda Média dos Chefes de Família, sendo definido pela expressão:

$$IDS = \sqrt[4]{INS \cdot INE \cdot ISB \cdot RMCH}$$

INS

O Índice do Nível de Saúde é calculado através dos seguintes coeficientes: número de ocorrências de doenças de notificação obrigatória para cada 100 mil habitantes; número de óbitos por sintomas, sinais e afecções mal definidos pelo total de óbitos; número de profissionais de saúde para cada 1000 habitantes; número de estabelecimentos de saúde para cada 1000 habitantes; doses de

vacinas aplicadas em cada 1000 habitantes; número de leitos para cada 1000 habitantes. Considerando-se "W_i" variável aleatória contínua que representa os índices das informações acima, a expressão que define o INS é:

$$INS = \sqrt[6]{\prod_{i=1}^6 W_i}$$

INE

$$INE = \sqrt[4]{\prod_{i=1}^4 A_i}$$

O Índice do Nível de Educação (INE) é calculado através das variáveis: matrículas do ensino formal desde o pré-escolar até nível superior (fontes: SEC e SEI) e matrículas dos cursos profissionalizantes (fontes: SENAC, SENAI e SESI). Foram calculados coeficientes dividindo-se o número de matrículas iniciais de cada nível de escolaridade pelo total da população. Considerando "A_i" uma variável aleatória contínua que representa os índices das informações acima, tem-se:

ISB

O Índice dos Serviços Básicos é composto dos índices de: consumo residencial de energia elétrica - IEE (Fonte: Coelba); consumo total de água tratada - ISB (fontes: EMBASA e FNS).

$$IEE = \sqrt[2]{\prod_{i=1}^2 J_i}$$

O Índice de consumo residencial de energia elétrica (IEE) é resultante de dois coeficientes: consumo residencial de energia elétrica pelo número de consumidores residenciais e consumo residencial de energia elétrica pelo total da população. Considerando "J_i" variável aleatória contínua que representa os índices das variáveis acima, teremos :

O Índice de consumo de água tratada (ISB) é calculado dividindo-se o consumo micro-medido de água tratada (por medida domiciliar) pelo total da população. Considerando "K_i" variável aleatória contínua que representa os índices das variáveis acima, teremos :

$$ISB = \sqrt[2]{\prod_{i=1}^2 K_i}$$

RMCH

O Índice de Renda Média dos Chefes de Família retrata a relação da renda dos chefes de família entre os municípios (fonte: IBGE).

METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa indutiva não exige hipóteses prévias ao levantamento de dados empíricos, já que, nesse tipo de investigação, objetiva-se preservar a abertura do pesquisador para novos *insights* e visões da realidade. Neste tipo de pesquisa, as hipóteses devem ser vistas como um *produto* do processo. Tal era a pretensão ao início dos trabalhos, uma vez que se estaria lidando com indicadores a serem testa-

dos. Não obstante, o presente estudo partiu de algumas *conjecturas*, que em um segundo momento (após a convicção quanto à utilidade dos índices obtidos) puderam ser testadas. Apesar de que seu propósito inicial não envolver o teste de hipóteses, este acabou por tornar-se possível. Assim sendo, pode-se dizer que o trabalho terminou por se utilizar de uma metodologia hipotético-dedutiva.

Este estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa quantitativa baseada em um censo dos municípios baianos de 2000. Apesar da natureza indutiva e dos objetivos exploratórios da pesquisa, todo o universo dos municípios foi utilizado, de forma a oferecer profundidade e amplitude a partir de dados não apenas estatisticamente significantes. O levantamento foi censitário uma vez que todos os 415 municípios baianos foram estudados. Os dados foram obtidos através da SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Em relação ao *tipo de dados*, a pesquisa utilizou-se apenas de fontes secundárias, uma vez que o baixo custo dos indicadores é, em si, uma das premissas da pesquisa.

Conjectura de partida e hipóteses

Conjectura de Partida: "É possível desenvolver índices econômicos e sociais representativos baseados apenas em dados secundários e tendo como premissas o seu baixo custo e a sua ampla disponibilidade. É desejável, e igualmente possível, que estes índices sejam construídos a partir de indicadores com uma periodicidade tal que permita uma atualização constante dos índices".

Hipóteses: Com a constatação da validade dos referidos índices (discutida a seguir), partiu-se para a etapa seguinte da pesquisa, desta vez utilizando-se das seguintes hipóteses:

- O desenvolvimento social é função do desenvolvimento econômico.
- A relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social não é linear.
- As más práticas de gestão municipal e estadual podem comprometer o desempenho social dos municípios independentemente de seus indicadores econômicos.
- As boas práticas de gestão municipal e estadual podem minimizar as consequências do baixo desenvolvimento econômico sobre os indicadores sociais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

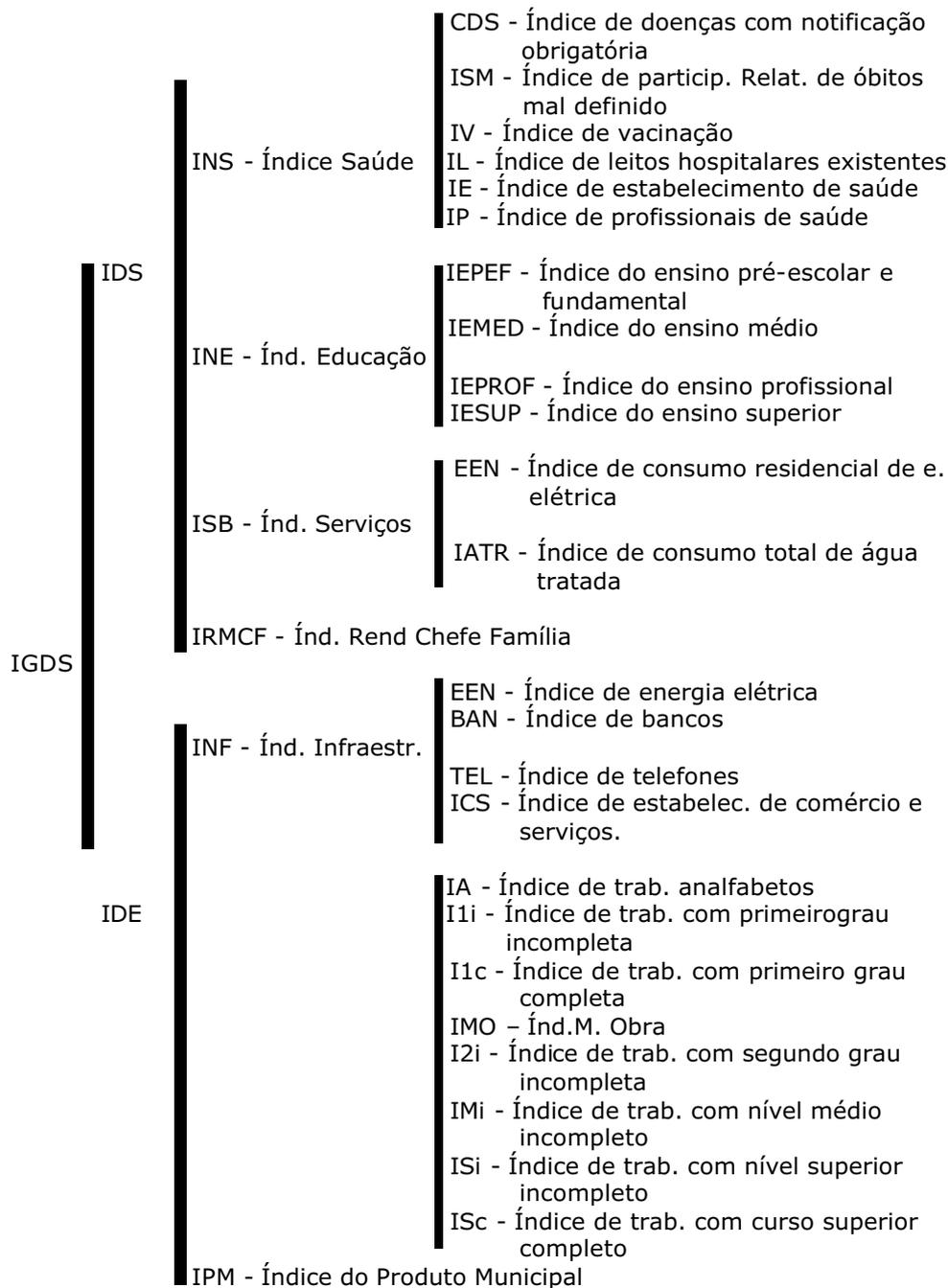
A compreensão do processo de descentralização brasileiro passa pela constatação de que o modelo de administração pública centralizado, vigente durante todo o regime militar, foi modificado, mas não inteiramente rompido. BURSZTYN, 1985 (Apud BLUMN e SOUZA, 1998) e SCHAWARTZMAN, (1988) identificam uma forte interdependência entre os níveis de governo central e local. Porém, SOUZA (1997) mostra que essa interdependência deve ser relativizada frente à nova correlação de forças trazida pela redemocratização ocorrida no país.

A abertura democrática impôs mudanças no sentido da descentralização de recursos. A Constituição de 1988 concedeu maior equilíbrio na distribuição destes entre as esferas de poder, com ganhos para estados e municípios. Todavia, ao dar maior poder à esfera municipal, não a dotou de mecanismos institucionais e legais que permitissem que esta transição fosse feita sem traumas. Pelo contrário, os Governos que se seguiram ao regime militar promoveram uma ampla reformulação na estrutura centralizadora sem que uma estrutura de base descentralizada estivesse pronta para substituir a anterior. O Governo Sarney (1985/90) extinguiu a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios criada em 1972, a qual tinha por objetivo incentivar a articulação entre esferas de Governo e prestar cooperação técnica aos estados e municípios no que tange a sistemas de planejamento, orçamento e modernização administrativa entre outros.

O Governo Collor extinguiu órgãos, principalmente os encarregados da política urbana brasileira e o sistema de dotações infra-estruturais. Já no Governo Itamar, algumas ações corretivas começam a tomar forma, embora ainda timidamente, destacando-se a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social.

Alguns estados e municípios começam a desenvolver políticas antes privadas do governo federal, "ocorrendo a descentralização principalmente no âmbito do federalismo fiscal mediante redistribuição de recursos às varias esferas de poder referente a algumas políticas públicas, caso das políticas de assistência social, educação e saúde, sem que exista, todavia um verdadeiro programa nacional de descentralização" (ARRETCHE, 1996).

Figura 1: Composição dos indicadores utilizados



Fonte: Elaboração própria a partir de metodologia empregada pela da SEI, 2002

Segundo TINÔCO (1999), a reforma de estado em curso tem como objetivo a transformação do papel do Estado para que este deixe de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para exercer apenas a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nessa mudança de papéis há uma opção pela descentralização plena, envolvendo desestatização e a privatização da economia mediante a transferência para o setor privado de atividades que passam a ser controladas pelo mercado — processo esse em boa parte já concluído.

Deve-se, porém, lembrar que não foram eliminadas as práticas paternalistas, clientelistas e assistenciais, as quais visam a perpetuação no poder de grupos políticos que se utilizam da máquina pública em benefício próprio (MOTTA, 1994).

A disponibilidade de indicadores e índices como os que são propostos neste trabalho pode ser uma peça fundamental para que se evite estas práticas clientelistas, possibilitando o desenvolvimento de políticas estaduais compensatórias requeridas pelo processo de descentralização descrito.

AVALIANDO OS INDICADORES

A proposta deste item não é fazer uma discussão exaustiva sobre a avaliação de indicadores e sim apenas, de maneira concisa, trazer as mais recentes contribuições sobre avaliação de indicadores sócio-econômicos.

Jannuzzi (2001) propõe uma postura crítica e reflexiva sobre o uso de indicadores sociais de forma a evitar o que ele denomina as práticas de "mitificação da técnica em detrimento da transparência do processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas". Para este autor, antes de propor um novo indicador social deve-se analisar itens inerentes a sua concepção através da resposta a uma série de questões a respeito destes indicadores. Para Tironi et al. (1991) e Trzesniak (1998) os indicadores devem necessariamente exibir algumas propriedades indispensáveis. Trzesniak (1998) ainda defende que "a expressão de informações sob forma numérica apresenta inegáveis vantagens, mas não é facilmente realizada na prática".

No que tange aos indicadores aqui utilizados, buscou-se observar as principais questões propostas pelos autores citados, respeitando o objetivo norteador do trabalho na avaliação dos indicadores que foram:

- a *periodicidade*: há disponibilidade de informações anuais;
- a *abrangência*: os dados são disponíveis para todos os municípios do estado, tornando-se um instrumento de amplitude única;
- o *baixo custo* e a *simplicidade*: ambos são observáveis, facilitando a compreensão a aplicação dos indicadores.

Segundo Januzzi (2001), a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais deve considerar a construção de um método de avaliação socioeconômico respaldado nas teorias. Este é um processo que exige uma reflexão aprofundada sobre os conceitos utilizados. Neste artigo, os conceitos socioeconômicos de desenvolvimento foram subdivididos em dimensões de análise, classificadas segundo a temática e constituídas principalmente de indicadores clássicos como, por exemplo, o PIB para o indicador econômico e a ocorrência de óbitos por doenças e afecções mal definidas para o indicador social. A dimensão social, representada pelo IDS - Índice de Desenvolvimento Social -, está caracterizada segundo as dimensões educação, saúde, serviços básico e renda do chefe de família, é importante ressaltar que as dimensões cultura, lazer, meio ambiente, segurança, dentre outras poderiam também ser incluídas, porém estes itens, no momento da elaboração deste artigo, não possuíam informação de abrangência estadual nem periodicidade anual de divulgação por fontes oficiais.

Tironi et al. (1991) e Trzesniak (1998) fazem uma abordagem mais ampla (não centradas na dimensão social) que permite avaliar também o IDE, tratando de propriedades desejáveis como *relevância*, *gradação de intensidade*, *univocidade*, *padronização*, *rastreadibilidade*, *estabilidade*, *representatividade* e *simplicidade*.

Para o Índice de Desenvolvimento Econômico utilizou-se as dimensões qualificação da mão-de-obra, infra-estrutura e a renda do município. A escolha de um só conjunto de indicadores para todos os municípios do estado permite comparações *inter-regionais* de maneira confiável. A *desagregação* espacial é obtida diretamente para o nível municipal, menor unidade e análise. Em termos da desagregação populacional, deve-se observar que os índices são calculados usando a população do município como denominador. Neste sentido, é importante observar que a própria tipologia sugerida na seção 5, abaixo, acaba resultando em ao menos um grupo de municípios cujas características terminaram por se mostrar regionais.

Os indicadores justificam-se por suas *aplicações*, principalmente por serem *sensíveis* às mudanças que refletem numa imediata e proporcional alteração, em seus componentes, assim como de baixo custo, originados de dados secundários disponíveis em sua grande maioria na Internet, necessitando um pequeno esforço de obtenção. Quanto à *relevância*, tem permitido ao gestor público subsidiar sistematicamente o planejamento e suas políticas, pois são *comunicáveis* e disponibilizados com abrangência (415 municípios) e periodicidade desejadas (anualmente através de publicações ou internet), não tendo em sua composição indicadores de conhecimento restrito. Além disso, respeitando a comparabilidade possível das séries históricas, são comparáveis no tempo em sua quase totalidade, embora em alguns casos com perda de qualidade de informações devido à falta de notificação ou a ocorrência de sub-registro.

Outro ponto a ser abordado é que, embora os indicadores utilizados no IDE e IDS atendam aos principais requisitos de validação, estes, assim como os demais, também possuem diversas limitações. A grande contribuição destes indicadores está na sua possibilidade de utilização, pois permitem subsidiar desde políticas públicas municipais e estaduais até ações da iniciativa privada. Por sua facilidade de obtenção, podem oferecer um instrumento para avaliações e análises independentes por parte da sociedade, colaborando, de alguma forma, para que as questões da exclusão social, pobreza e desigualdade sejam colocadas periodicamente na pauta da *mídia*, da opinião pública, dos políticos, dos governantes.

A questão inovadora está relacionada a possibilidade de se trabalhar com séries históricas de dados socioeconômicos anuais e a nível municipal de baixo custo, oferecendo uma fonte valiosa para o desenvolvimento de novos conhecimentos em administração pública. Além de permitir agrupar os municípios segundo às suas similitudes socioeconômicas, viabilizando através dessa segmentação uma maior eficiência e eficácia nas elaboração e implementação de políticas públicas, oferecendo também um mecanismo de controle para a sociedade.

Em função da complexidade que é o tema desenvolvimento econômico e social de um município, certamente nenhum conjunto de indicadores, por mais exaustivo que seja, poderá mensurar este desenvolvimento em toda sua magnitude. Entretanto pode-se encontrar uma alternativa que permita uma melhor aproximação do fenômeno. Trzesniak (1998) defende: "construir bons indicadores não é trivial, mas pode e deve ser feito".

As questões e respostas acima sugerem que os Índices de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Social (IDS) aqui descritos se aproximam bastante do padrão desejado, atendendo também aos requisitos da "conjectura de partida" deste trabalho e a questões como as que são colocadas por Januzzi, Trzesniak e Tironi. Como tais índices são construídos a partir de indicadores secundários facilmente obtíveis, permitem que o pesquisador fique em uma confortável posição de independência em relação aos raros censos nacionais.

Deve-se observar que a SEI promoveu pequenas modificações em 2000 na referida metodologia através da substituição da prática de se distribuir os indicadores em um intervalo de zero a mil pela utilização do "escore reduzido" e da reestruturação do cálculo do PIB e dos indicadores de infra-estrutura, mão de obra, educação e saúde.

Segundo TERMES - 1999 (Apud MOURA E LOYOLA, 1999), desde o pós-guerra até o início da década de 70, as ações públicas em prol do desenvolvimento foram guiadas pela idéia de que o desenvolvimento dar-se-ia pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais. Aos governos locais caberia, então, seguir as orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de suas políticas, no máximo adequando uma diretriz geral a uma realidade local.

Para muitos autores, os anos oitenta trazem uma forte mudança nesta orientação, à medida em que os governos centrais vão perdendo poder. Já os anos noventa são caracterizados, dentro do processo de globalização, por uma grave crise fiscal do estado, o qual passa a ser objeto de reflexão e de reforma, através da busca de uma saída neo-liberal com tendência a "tons de democratização" das sociedades latino-americanas em particular. Para contrabalançar os efeitos nocivos dessa nova ordem mundial, as instituições de fomento, a exemplo do Banco Mundial, preconizaram o enxugamento do Estado através da redução do seu tamanho e redefinição do seu papel, além da adoção de políticas sociais específicas que, segundo SALAMA E VALIER (1997) apresentam três facetas: 1) políticas sociais orientadas para os extremamente pobres; 2) políticas sociais de assistência dependentes de privatizações e 3) políticas sociais descentralizadas e dependentes de participação popular.

Como um dos resultados deste processo, os pesquisadores sociais e políticos buscaram novas abordagens capazes de explicar as consequências destas políticas.

MOURA (1998) subdivide as abordagens recentes em duas vertentes: a competitiva e a social. Para a primeira, o desenvolvimento almejado coincide com o bom desempenho dos municípios na competição interurbana, atraindo, desta forma, recursos externos para o local. Já para a vertente social, o foco é o combate à exclusão, sendo o desenvolvimento econômico associado diretamente à geração de emprego e renda para os segmentos excluídos. Em suma, os governos locais passaram a ser pressionados a buscar alternativas para enfrentar o desemprego estrutural, derivado do novo paradigma técnico-econômico.

Os dados que se seguem auxiliam no entendimento e na proposição de políticas estaduais compensatórias para as condições de extrema desigualdade dos municípios baianos, facilitando o atendimento das necessidades dos gestores públicos, quer da vertente competitiva, quer da vertente social.

Ao longo desta pesquisa, foram levantados todos os indicadores descritos na seção 4.2 para cada um dos 415 municípios do Estado da Bahia, resultando em uma matriz com mais de 10.000 indicadores do desenvolvimento social e econômico dos mesmos.

O passo metodológico seguinte envolveu a plotagem dos resultados do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) contra os resultados do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) para cada um destes municípios, conforme o ilustrado na **Figura 2** a seguir.

Um rápido exame da Figura 2 revela uma distribuição de forma predominantemente diagonal entre os quadrantes inferior esquerdo e superior direito. Esta observação não é, de forma alguma, surpreendente, uma vez que apenas mostra a correlação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, o que parece confirmar a hipótese 1 desta pesquisa.

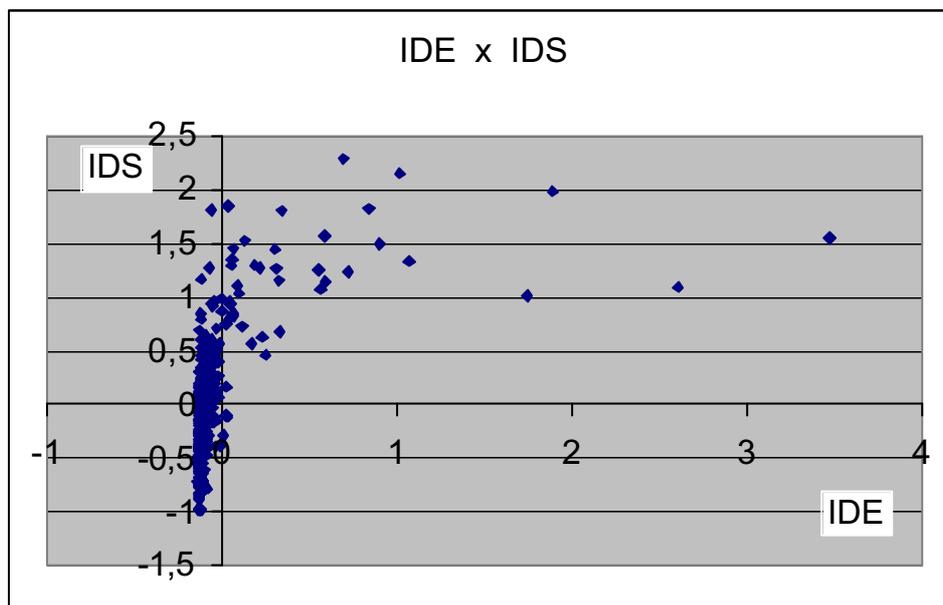
Uma observação que chama a atenção na Figura 2, é a forte assimetria da variável econômica que, a grosso modo, varia entre -0,14 e +3,47, enquanto o índice social se distribui de forma menos assimétrica entre -0,98 e +2,29. Pode-se perceber que a citada correlação entre os indicadores fica evidenciada para o grupo de municípios com IDE abaixo da média. A partir deste ponto a elevação dos indicadores econômicos dos municípios baianos não se traduz em elevação equi-

valente do Índice de Desenvolvimento Social – **IDS**, o que indica a confirmação da hipótese 2 da pesquisa.

Outra constatação imediata é de que a maioria, 250 municípios do Estado estão situados no quadrante inferior esquerdo. Por suas características gerais, denominaremos estes municípios de “**Sertanejos**” já que o grupo tipicamente envolve os municípios das regiões mais interioranas e secas, cujos extremos são exemplificados pelos municípios da região da Serra Geral e do Piemonte da Diamantina como Lagoa Real, Guajeru, Maetinga e Umburanas.

No quadrante superior direito encontra-se apenas 40 municípios, tendo como destaques típicos: Camaçari, Ilhéus, Alagoinhas, Vitória da Conquista, Feira de Santana, Lauro de Freitas e Barreiras.

Figura 2: Índice de Desenvolvimento Econômico X Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios Baianos



Fonte: Elaboração própria a partir de indicadores obtidos na SEI

Estes 40 municípios formam um grupo com condições significativamente superiores aos demais. Deve-se observar, no entanto, que a discrepância dentro deste grupo é muito maior que no anterior, sendo tão grande que foi necessário remover o Município de Salvador para que a figura tivesse uma resolução aceitável quanto aos demais municípios. Assim sendo, a diferença entre Salvador e os melhores municípios baianos é tão grande que todos os aspectos positivos dos demais municípios deste grupo devem ser relativizados. Em outras palavras, Salvador não tem condições econômicas, e muito menos sociais, em padrões internacionalmente recomendáveis, embora o município detenha 23,4% do PIB baiano 2000¹. Se os melhores municípios baianos, ainda assim, são significativamente menos desenvolvidos que Salvador isto significa que seus resultados são positivos apenas relativamente a uma imensa maioria de municípios pouco desenvolvidos². Ainda assim, os municípios deste quadrante serão aqui chamados de “**Incluídos**”, fazendo uma referência ao fato de que são os que tem melhores condições, no Estado, de se beneficiar do atual paradigma técnico-econômico.

¹ J. S. SOARES JÚNIOR et al, *Produto Municipal do Estado da Bahia – 2000*, p. 23.

² As disparidades existentes na arrecadação dos municípios brasileiros servem de ilustração para as dificuldades aqui descritas, AFONSO ET ALII (1998) mostra que a arrecadação da Prefeitura de São Paulo apenas com o ISS, arrecada um volume superior ao universo de 5.000 municípios!

O terceiro quadrante a ser analisado é o dos municípios com IDE acima da média e IDS abaixo da média, ou seja, trata-se de municípios em que, aparentemente as administrações públicas não tiveram a capacidade de transformar as condições econômicas em um mínimo de progresso social. Seus representantes típicos são municípios como Conceição do Coité, Campo Formoso e São Desidério. É importante observar que não há qualquer predominância regional ou climática nestes municípios, os quais serão conjuntamente denominados como "**Remediáveis**". A existência dos municípios chamados "**Remediáveis**" não prova absolutamente, mas dá indícios de que as hipóteses 2 e 4 deste trabalho podem ser comprovadas a partir do aprofundamento da pesquisa.

O quarto quadrante envolve os municípios que podem ser estereotipados como "**Alternativos**". Estes municípios têm um IDS relativamente bom, apesar de seu IDE estar abaixo da média do Estado, ou seja, apesar de suas carências econômicas, conseguem bons resultados sociais. Novamente, não há uma determinação geográfica no agrupamento dos mesmos. Exemplos de municípios que se enquadram nesta categoria são: Nazaré, Ibicaraí, Ipiáú, Lajedão, Itaparica e Madre de Deus. Como observado em relação aos municípios "**Remediáveis**", a simples existência do *cluster* dos "**Alternativos**" não chega a ser uma prova, mas também dá indícios de que as hipóteses 2 e 3 deste trabalho podem ser checadas com o aprofundamento da pesquisa.

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

O sistema fiscal e tributário brasileiro apresenta uma peculiaridade, o fato de que os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) terem competências fiscais privativas, na prática significando o impedimento de que impostos de uma esfera de governo (por exemplo, o IRPF e ISS) sejam simultaneamente de competência de outras esferas. Como os impostos mais representativos em volume de arrecadação são das esferas federal e estadual, os municípios não conseguiriam sobreviver somente com a arrecadação do IPTU e do ISS que lhes cabe (BLUMN E SOUZA, 1999). A saída para este dilema de organização federalista é a criação de um sistema de redistribuição de recursos. Ainda assim, os recursos considerados individualmente para cada esfera podem não ser suficientes. Para BASSO (1998) solução é o federalismo cooperativo cuja concepção, expressa no nome, prevê a cooperação entre as esferas.

Por um outro lado, PORTER (1980, 1985) um dos mais importantes autores na área de estratégia organizacional desenvolve todo um modelo de análise que leva a dois importantes conceitos para este trabalho. Estes conceitos são extensivamente aplicados a aspectos de estratégia de governo em um trabalho mais recente e de igual importância denominado "A competitividade das nações" (PORTER, 1998). Segundo este autor, há dois tipos de vantagens que as nações podem ter relativamente umas às outras: "vantagens comparativas" e "vantagens competitivas". O primeiro grupo pode ser entendido como o das vantagens naturais, ou seja, independentes da ação dos governantes, tais elementos poderiam ser a existência de solos férteis, ricos em minérios, potenciais hidroelétricos, clima favorável etc. O segundo grupo seria justamente o caso oposto, ou seja, o das vantagens não naturais, e por consequência, dependentes da ação dos governantes. Este grupo envolveria vantagens do tipo: nível educacional da população, condições de infra-estrutura de estradas e telecomunicações, competitividade dos portos, etc.

Fazendo um paralelo desprezioso com os conceitos de PORTER, e relembando as observações de MOURA (Op. Cit.) os municípios estudados poderiam ser divididos entre os que têm vantagens herdadas e aqueles que tem vantagens construídas. O que se propõe aqui é a utilização dos indicadores como suporte à decisão e não em substituição à decisão. Assim sendo, seguem-se alguns comentários e sugestões.

Aparentemente, os municípios do grupo identificado como **"Alternativos"** tiveram administrações sem vantagens comparativas frente aos demais, porém têm condições sociais (vantagens comparativas?) construídas a despeito destas. Assim sendo, políticas estaduais voltadas a estes municípios deveriam ser orientadas no sentido do desenvolvimento econômico dos mesmos.

Os municípios **"Incluídos"** deveriam ser vistos pelo governo estadual como aqueles onde preferencialmente deve-se implementar "políticas de desenvolvimento regional", pois são os únicos cujas vantagens comparativas e competitivas (regionais) poderiam atrair empreendimentos mais expressivos.

Os municípios **"Remediáveis"** deveriam, sob a ótica estadual compensatória, ser alvo de investimentos e programas públicos voltados a questões sociais para que pudessem transformar suas vantagens econômicas (comparativas?) em vantagens sociais acopladas à suposta competitividade dos mesmos.

Por fim, parecem não restar políticas outras que as compensatórias aos municípios **"Sertanejos"**, uma vez que os mesmos não apresentam qualquer tipo de vantagem na atração de investimento privados e, além disso, mantêm padrões de vida tão baixos que acabam por se transformar em origem de migrações que podem comprometer os indicadores sociais das demais regiões.

É importante observar que a utilização séria de índices como os utilizados ao longo deste trabalho não evitaria a utilização política do assistencialismo, porém, poderia tornar a sua distribuição mais racional. É importante, também, ressaltar que as políticas acima foram mencionadas APENAS A TÍTULO DE EXEMPLO. Evidentemente, o desenvolvimento de políticas como as mencionadas depende de análises bem mais profundas que as aqui utilizadas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. et alii. **Municípios, Arrecadação e Administração Tributária:** Quebrando Tabus. BNDES, 1998.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização, mais democracia e eficiência nas políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, junho de 1996.
- BASSO, L.F.C. **Renda Mínima e Educação,** ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- BESSANT, J., **Managing Advanced Manufacturing Technology,** Blackwell, Oxford, 1991.
- BLUMM, M, SOUZA, C., **Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais.** ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- BURRSZTYN, M. **O Poder dos Donos:** Planejamento e Clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes, 1985
- GIOVANNI DOSI, **Technological Paradigms and Technological Trajectories,** *Research Policy*, **11**, pp147 – 162, 1982.
- FREEMAN, C.; **The Economics of Industrial Innovation;** Pinter Publishers, London, 1982.
- FREEMAN C., PEREZ C.; **Structural Crisis of Adjustment:** business cycles and investment behaviour em G. Dosi et al., *Technical Change and Economic Theory*". Pinter Publishers, London, 1988
- HOFER, C.W., SCHENDEL, D., **Strategy Formulation: Analytical Concepts,** West Publishing, St Paul, Minnesota, 1978
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, critérios para geração de indicadores da qualidade e produtividade no serviço público. Brasília: IPEA/MEFP, 1991.

- JANNUZZI, P.M. **Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**, Anais do ENANPAD, Campinas, 2001.
- MARX, K., ENGELS, F., **Manifesto of the Communist Party**, London, 1848
- MOTTA, Paulo Roberto. **Participação e descentralização administrativa: lições da experiência brasileira**, Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 28 ,nº 3, jul/set, 1994.
- MOURA, S. A. **Gestão do Desenvolvimento Local: Estratégias e Possibilidades de Financiamento**. ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- MOURA, S., LOIOLA, E., LIMA, A.L., **A Gestão Local do Desenvolvimento Econômico: as Experiências de Salvador e Porto Alegre**, ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- NELSON, R.R., WINTER, S.G. **In Search of a Useful Theory of Innovation**, *Research Policy*, **5**, 1, p. 37 – 76, 1977.
- PINHO, J.A.G, SANTANA, M.W., **O que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, Tendências e Perspectivas**; Anais do 24º Encontro da ANPAD. Florianópolis, 2000.
- ROSENAU, J.N., CZEMPIEL, E. O. **Governance without government: order and change in world politics**. New York, Cambridge University Press, 1992.
- SALAMA, P. VALIER, J., **Pobreza e Desigualdades no 3º Mundo**, São Paulo, Nobel, 1997.
- SARTOR, V.V.B, **Globalização e as reformas nos aparelhos estatais**, ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- SCHUMPETER, J.A., **Capitalism, Socialism and Democracy** , Harper & Row, New York, 1947
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SEI** - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, *Classificação dos Municípios Baianos: Indicadores Selecionados* v.1, Salvador, 1996.
- SEI** - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, *Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos: 1998*. v.1. Salvador, 2002.
- SOARES JÚNIOR, J. S., COSTA, E. C. C., NAVARRO, L. M. **Produto Municipal do Estado da Bahia – 2000**. Conjuntura e Planejamento. Salvador: SEI, n.101, p.23-28, out.2002.
- SOUZA, C. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.
- TERMES, Montserrat. **La Nueva Política Regional**. Tese (Doutorado em Economia), Universidade de Barcelona / Faculdade de Ciências Econômicas, 1989.
- TINÔCO, D. S., **Descentralização X Despreparo Institucional dos Municípios da Grande Natal**; ANAIS do 22º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- TIRONI, L. F., SILVA, L.C.E., VIANNA, S.M. et al. **Critérios para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público**. Brasília: IPEA/MEFP, 1991.
- TRZESNIAK, P. **Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento**. Brasília: Revista de Ciência da Informação, v.27, n.2, p.159-164, maio/ago. 1998.