

**Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas
João Gonsalo de Moura**

DIAGNÓSTICO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

GUIA METODOLÓGICO



DIAGNÓSTICO
DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES
Guia Metodológico

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
César Augustus Labre Lemos de Freitas
João Gonsalo de Moura

DIAGNÓSTICO
DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES
Guia Metodológico

São Luís



EDUFMA

2018

Copyright © 2018 by EDUFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Profa. Dra. Nair Portela Silva Coutinho
Reitora

Prof. Dr. Fernando Carvalho Silva
Vice-Reitor

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Prof. Dr. Sanatiel de Jesus Pereira
Diretor

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Jardel Oliveira Santos

Profa. Dra. Michele Goulart Massuchin

Prof. Dr. Jadir Machado Lessa

Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima

Bibliotecária Tatiana Cotrim Serra Freire

Profa. Dra. Maria Mary Ferreira

Profa. Dra. Raquel Gomes Noronha

Prof. Dr. Ítalo Domingos Santirocchi

Prof. Me. Cristiano Leonardo de Alan Kardec Capovilla Luz

Projeto Gráfico, Capa e Editoração Eletrônica:

Amaury Araujo Santos

Imagem da Capa: Foto aérea do Porto do Itaqui (do site EMAP, 12jan2016)
Disponível em <<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias>>

Paula, Ricardo Zimbrão Affonso de

Diagnóstico dos municípios maranhenses: guia metodológico/Ricardo Zimbrão Affonso de Paula, César Augustus Labre Lemos de Freitas, João Gonsalo de Moura. — São Luís: EDUFMA, 2018.

176 p.

ISBN 978-85-7862-739-3

1. Políticas públicas- Municípios maranhenses- Diagnóstico I. Freitas, César Augustus Labre Lemos de II. Moura, João Gonsalo de III. Título.

CDD 351.1

CDU35.073.1(812.1)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SUMÁRIO

Apresentação	7
Introdução	9
PARTE 1	
Demografia, Economia e Finanças Públicas	13
Capítulo 1	
Demografia	15
Capítulo 2	
Economia	29
Capítulo 3	
Mercado de Trabalho	43
Capítulo 4	
Finanças Municipais	53
PARTE 2	
Desenvolvimento Social	71
Capítulo 5	
Educação	73
Capítulo 6	
Saúde	93

Capítulo 7	
Assistência e Desenvolvimento Social	111

PARTE 3

Infraestrutura e Segurança	123
Capítulo 8	
Infraestrutura.....	127
Capítulo 9	
Habitação e Saneamento Básico	145
Capítulo 10	
Meio Ambiente	161
Capítulo 11	
Segurança Pública	169
CONCLUSÃO	175

Apresentação

O livro que ora se apresenta, é resultado de uma palestra ministrada pelos Professores Doutores Ricardo Zimbrão Affonso de Paula e César Augustus Labre Lemos de Freitas, a convite do SEBRAE-MA, no evento **ENCONTRO ESTADUAL DE ATORES DE DESENVOLVIMENTO DO MARANHÃO**, sobre indicadores municipais.

Dada a boa acolhida após a palestra e nos contatos posteriores com alguns técnicos pertencentes à política pública dos Atores de Desenvolvimento do Maranhão, decidimos organizar a nossa apresentação em formato de livro, ampliando e aprofundando os temas que foram discutidos naquele evento.

Para tanto, chamamos o Professor João Gonsalo de Moura para participar na feitura, ou melhor, na transformação da palestra em livro. Dentro desse contexto, pensou-se num formato em que o objetivo seria a construção de uma metodologia que pudesse auxiliar pesquisadores, gestores públicos e atores políticos na análise e formulação de políticas públicas no âmbito dos municípios do Maranhão.

Assim, adotou-se como procedimento para melhor compreensão dos objetivos do livro, a divisão de cada capítulo em três tópicos: *aspectos teóricos* dos temas abordados; a *organização os dados*; por fim, a apresentação de um *guia de fontes e referências* de estudos relevantes dos temas abordados.

Gostaríamos de agradecer imensamente ao SEBRAE-MA pela oportunidade oferecida de ministrar a palestra sobre *Indicadores Municipais*, pois senão fosse por ele, não teríamos a chance de pensar esse livro. Ou seja, foi a provocação do SEBRAE-MA, que ao solicitar um painel resumido de indicadores sobre municípios e como os Atores de Desenvolvimento do Maranhão poderiam auxiliar na formulação e execução de política pú-

blicas municipais, sozinhos não pensaríamos em tal projeto. Portanto, o nosso muito obrigado!

Por fim, *last not but least*, gostaríamos de agradecer ao público que compareceu àquela palestra e o carinho e entusiasmo com que foram recebidos os professores Zimbrão e Labre. Pensamos que, de fato, foram eles que mais nos motivou a escrever esse livro. Muito obrigado!

Introdução

O objetivo desta publicação é contribuir para a construção de uma metodologia que possa auxiliar pesquisadores, gestores públicos e atores políticos na análise e formulação de políticas públicas no âmbito dos municípios do Maranhão.

Particularmente, pretende-se oferecer subsídios metodológicos aos gestores de municipalidades de pequeno porte, para que possam elaborar diagnósticos da situação local. Uma adequada compreensão das demandas municipais, em suas diversas áreas – educação, saúde, infraestrutura, finanças públicas, economia, meio ambiente, segurança pública etc. – é fundamental para que os gestores públicos e demais atores políticos, implementem, de acordo com as informações disponíveis e de forma consistente, projetos de relevância social, além de programas de governo críveis. Um bom diagnóstico permite delimitar as principais questões a serem enfrentadas pela administração municipal.

A proposta desse Guia Metodológico para diagnósticos dos municípios maranhenses está dividida em três partes e onze capítulos, tomando como base um estudo feito, dessa natureza, em parceria entre o Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP-SP) e a Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM-SP), publicado em 2008¹.

Adotou-se como procedimento, em cada capítulo, para melhor compreensão dos objetivos do respectivo Guia, a divisão em três tópicos, a saber: o primeiro, relacionado aos aspectos teóricos dos temas abordados; o segundo, como organizar os dados, apresentando os modelos de tabelas; por fim, o terceiro tópico, a apresentação de um guia de fontes e referências de estudos relevantes dos temas abordados. Aqui, uma advertência: não necessariamente os estudos indicados foram citados no texto. O objetivo é apenas uma indicação que aqueles determinados trabalhos

¹ SANTOS, A. L. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

são referências para o referido tema. É fato também que aquelas referências não se esgotam; e sim, que os autores desse respectivo Guia estão familiarizados e indicam os respectivos estudos.

A Parte 1 é sobre demografia, economia e finanças públicas. Está dividida em quatro capítulos.

O primeiro capítulo é sobre demografia. Pensa-se, em primeiro lugar, que gestores e atores políticos, devem compreender a dinâmica populacional de seus respectivos municípios. Ou seja, saber se a população está crescendo e em que velocidade; entender o papel da migração; do ritmo da natalidade e da mortalidade; enfim, tomar a dinâmica demográfica como principal referência para compreender as demandas presentes e futuras em relação ao emprego, moradia, vagas no sistema de educação, atendimento à saúde, saneamento e demais políticas públicas. O perfil e o ritmo das transformações demográficas influenciam fortemente as opções de políticas públicas.

O segundo capítulo é sobre economia. A estrutura produtiva local, a renda per capita, bem como as transformações ocorridas na economia municipal no passado recente, constituem fator decisivo para a compreensão do potencial de desenvolvimento socioeconômico do município.

O capítulo 3, sobre mercado de trabalho complementa a análise da dinâmica econômica, por meio do levantamento dos indicadores sobre a estrutura ocupacional e de seus rendimentos.

O Capítulo 4 é sobre finanças públicas. O objetivo é fornecer subsídios para a construção de um diagnóstico da gestão financeira, indicando possibilidades de elevação de receitas, melhor controle dos gastos correntes e formas alternativas de ampliar e financiar os investimentos prioritários.

A Segunda Parte do Guia Metodológico é sobre o desenvolvimento social. Divide-se em três capítulos, a saber: educação, saúde e assistência social. Preocupa-se em construir análises a partir do levantamento dos principais indicadores que permitem avaliar as condições de educação (Capítulo 5), saúde (Capítulo 6) e assistência e desenvolvimento social (Capítulo 7).

O objetivo da Parte 2 é auxiliar os gestores e atores políticos na identificação das principais demandas geradas para os sistemas municipais, proposição de novos programas e correção dos já existentes. Também, tem por objetivo auxiliar na construção de indicadores que expressem a situação social relativamente aos municípios que compõe a região, bem como a padrões nacionais e internacionais.

A Parte 3, por fim, discute-se a metodologia para as áreas de infraestrutura e segurança pública. Está dividido em quatro capítulos. O objetivo é criar condições para que os gestores públicos e atores políticos possam obter respostas para as principais indagações sobre como melhorar a infraestrutura (Capítulo 8), no que toca ao transporte, as comunicações, energia etc.; à habitação e saneamento básico (Capítulo 9); e, ao meio ambiente (Capítulo 10). Um bom diagnóstico dessas áreas permite identificar o quanto o município está apto ao crescimento econômico, para empreender inovações ou atender com qualidade às demandas atuais.

O Capítulo 11, segurança pública encerra o referido Guia Metodológico. O conhecimento dos problemas da segurança pública local possibilita o desenvolvimento de um diálogo eficaz com autoridades de segurança em nível estadual e com a população municipal em geral. O objetivo é identificar demandas e viabilizar um conjunto de programas que contribuam para reduzir a violência e combater a criminalidade.

Em suma, o Guia Metodológico para elaboração de diagnósticos dos municípios maranhenses, pretende contribuir para a qualificação dos gestores e autoridades públicas, atores políticos e pesquisadores locais. Nesse sentido, busca auxiliar na eleição de temas prioritários a serem analisados; no levantamento de informações e suas fontes; na organização de séries estatísticas; na familiaridade com procedimentos estatísticos para tratamento dos dados; e, na definição da forma para analisá-los.

Busca-se, assim, contribuir para que os municípios maranhenses possam desenvolver uma atividade sistemática de acompanhamento e atualizações das informações, elevando a capacidade de observar integralmente os diferentes temas pertinentes à administração municipal, bem como, a inter-relação entre os diferentes temas e problemas identificados na análise setorial ou temática.

Não é ocioso afirmar que a realização de um diagnóstico municipal, contribui, direta e indiretamente, para a frequente atualização das informações e das análises, para a melhoria da capacidade técnica dos gestores e dos atores políticos e para o empoderamento da sociedade, que passa a ter melhor conhecimento da necessidade de resolver determinados problemas e implementar determinadas políticas públicas.

PARTE 1

**Demografia, Economia e
Finanças Públicas**

Capítulo 1

Demografia

1.1 – Aspectos teóricos

A análise da dinâmica populacional seja de um país, de um ente federativo, de uma mesorregião, microrregião ou de um município é muito importante. De um lado, porque representa o potencial de consumidores; de outro, porque parte dessa população, isto é, a *população economicamente ativa* (PEA), representa os potenciais trabalhadores/produtores daquela respectiva sociedade.

Em geral, os dados populacionais são obtidos por meio dos Censos Demográficos, realizados pelo IBGE, em média de 10 em 10 anos.

O Brasil passou por uma mudança demográfica significativa ao longo do século XX. Atualmente, tomando como base o período a partir de 2000, as tendências são as seguintes, conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Tendências da Transição Demográfica Brasileira, a partir de 2000	
Queda da natalidade	Aumento do índice de envelhecimento da população
Queda da fecundidade das mulheres	Queda do número médio de moradores por domicílio
Diminuição relativa da população jovem (principalmente menor de 14 anos)	Aumento do número de famílias/domicílios
Aumento da população em idade potencialmente ativa (de 15 a 64 anos)	Redução da mortalidade infantil
Aumento da população idosa (acima de 64 anos)	Aumento da esperança de vida ao nascer

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 09.

A dinâmica demográfica é influenciada por vários fatores que interferem nas condições de vida da população e nas estratégias de organização familiar, entre os quais estão a evolução de renda das famílias, o

acesso aos frutos do progresso tecnológico e a qualidade de cobertura das políticas públicas. Como por exemplo, a redução da mortalidade infantil, é consequência da melhoria das condições de saneamento básico e de higiene, da maior oferta de atendimento médico e dos programas de vacinação, da melhoria no grau de instrução das mães e da maior circulação das informações.

Também, a dinâmica demográfica influencia às mudanças nos padrões de sociabilidade e nos valores e aspirações dominantes, como demonstram atualmente as uniões conjugais e o papel da mulher na sociedade.

Observando as tendências da estrutura demográfica atual do país, como entender esse processo no nível municipal?

É muito importante conhecer a composição demográfica do seu município. A distribuição por sexo, isto é, o número de homens e mulheres; a estrutura etária, ou seja, o número de crianças, jovens, adultos e idosos; e, somando-se a esses dados, as informações relativas à dinâmica dessa população, tais como, fatores de seu crescimento – taxa de natalidade e de mortalidade, fecundidade, migração – em cada uma das faixas etárias; e, as condições socioeconômicas do seu conjunto – renda, escolaridade, moradia, trabalho, saúde, educação etc. Isto posto, obtém-se as condições para realizar um dimensionamento adequado das ações, focalizando e priorizando aquelas que propiciem a efetiva melhoria da qualidade de vida dessa população.

Portanto, o estudo da demografia oferece um conjunto de dados essenciais para a realização de um diagnóstico municipal que norteie as ações do Poder Público.

É importante ressaltar que as tendências apontadas no Quadro 1 assumem no nível municipal particularidades oriundas de sua realidade local e regional. É, dentro desse contexto, a necessidade de que o gestor público conheça o perfil sociodemográfico de seu município como subsídio para a tomada de decisões nas diversas áreas da administração municipal.

Para construir um perfil sociodemográfico do município, devem ser abordados as seguintes variáveis, embora não exclusivas².

- a) Crescimento populacional;
- b) Migração;

² Os conceitos para construção do perfil sociodemográficos foram extraídos de: SOUZA, L. E. S. *Elementos de Demografia Econômica*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.

- c) Estrutura etária;
- d) Natalidade e mortalidade.

O **crescimento populacional** deve-se a combinação de três fatores básicos: a mortalidade, a natalidade e o saldo migratório (a diferença entre as pessoas que saem e entram definitivamente num determinado território).

A equação para calcular a taxa de crescimento populacional de um determinado município e período é:

$$(1) \text{TxCP} = \text{Txnat} - \text{Taxmort} + \text{Txmig}$$

Onde:

A Taxa de Natalidade é determinado pela relação nascimentos/população.

A Taxa de Mortalidade é determinada pela relação óbitos/população.

A Taxa de Migração é determinado pela relação saldo migratório/população.

Vários elementos podem afetar esses três fatores³.

No que toca à *taxa de mortalidade*, pode-se elencar quatro principais elementos que impactaram positivamente em sua diminuição, em nível global, desde a segunda metade do século XX. Em primeiro lugar, o desenvolvimento da medicina e da saúde pública, por meio do aprimoramento de técnicas de controle e de imunização de doenças epidêmicas.

Em segundo, pelas condições socioeconômicas que afetam a nutrição, a habitação e a educação da população. A questão da educação, especialmente, das mães, como já mencionado, de passagem, é um elemento bastante importante, principalmente quando se analisa a questão da mortalidade infantil.

Em terceiro, os aspectos institucionais, como regras sanitárias, legislação trabalhista etc.

Por fim, não menos importante, os aspectos culturais que influenciam na alimentação, educação etc.

A respeito da *taxa de natalidade*, está relacionada intimamente à taxa de fecundidade, que é a relação entre os nascimentos e o número

³ Ver principalmente: MILONE, P. C. *População e desenvolvimento: uma análise econômica*. São Paulo: Loyola Editora, 1991. Também: SANTOS, J. L. F.; LEVY, M. S. F. & SZMERCSÁNYI, T. (Org.). *Dinâmica da população: teoria, métodos e técnicas de análise*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

de mulheres em idade fértil, ou seja, dos 15 aos 44 anos. A fertilidade, que não é vista apenas como uma questão biológica, dadas as possibilidades de se evitar a concepção, e que também vem diminuindo, em nível global, principalmente, das últimas décadas do século XX, é afetada através de três fatores principais.

O primeiro relaciona-se com as condições socioculturais de cada sociedade, tais como a religião e os valores morais/filosóficos, as relações familiares, as regras legais e morais relativas ao casamento, à herança etc.

O segundo está relacionado aos aspectos econômicos. Se em décadas passadas ter filhos era uma coisa importante, pois isso garantiria o futuro dos pais (assistência na velhice, crescimento do rendimento total da família no médio prazo), atualmente, os filhos também representam custos para os pais, não apenas custos materiais como alimentação, saúde etc., mas também custos em termos de mobilidade social e de oportunidade no mercado de trabalho, especialmente para as mães. Esses custos são levados em consideração quando da decisão de ser ter filhos.

Terceiro, os aspectos informacionais relativos ao conhecimento – e ao acesso – das mulheres a métodos contraceptivos.

Por fim, no que se refere à taxa de migração, está relacionada aos deslocamentos populacionais de um território a outro. Envolvem, por um lado, o que se denomina de **forças de expulsão**, que procuram dar conta dos motivos que levam as pessoas a abandonar sua região de origem; e, por outro, as **forças de atração**, que explicam a escolha da região de destino, ou seja, do novo local de residência dos migrantes.

Diversas podem ser as razões para os movimentos migratórios: militares, culturais e socioeconômicos. Estas últimas, em geral, estão associadas a questões relativas à oportunidade de melhores condições de vida, quando as possibilidades de emprego e de rendimentos no local de origem mostrem-se inferiores às condições do local de destino, levando em consideração, nessa avaliação, os custos da própria migração – despesas de viagem, o abandono dos parentes etc.).

Devem-se separar as migrações internas das migrações externas. As migrações externas são as que efetivamente alteram a população de uma determinada região, pois são migrações entre outras regiões e a região em análise. As *migrações internas*, por sua vez, não alteram a população de uma região ou de um país; o que é um deslocamento da população dentro de uma região ou país, refletindo-se somente na distribuição locacional (ou regional) dessa população dentro do país.

Quando o crescimento populacional é fortemente influenciado pela entrada de imigrantes em uma região ou país, diz-se que a população é *aberta*. Já uma população é fechada, quando seu crescimento depende apenas do *crescimento vegetativo*, isto é, apenas da diferença entre nascimentos e óbitos.

Em resumo, o crescimento populacional pode ser positivo ou negativo em função de vários fatores: sociais, econômicos, históricos, culturais. Pode também variar diferentemente em cada faixa etária.

Quanto à análise da migração, em nível municipal, essa desempenha papel significativo, pois ao identificar tendências de crescimento demográfico e de fluxo de pessoas – interestadual, intra-estadual e pendulares⁴ – é possível compreender e até mesmo prever, por um lado, demanda por habitação; por outro, pressão sobre o sistema viário.

A estrutura populacional por sexo e idade, representada graficamente pela *pirâmide etária* fornece uma ideia clara das características da população, auxiliando no dimensionamento e na focalização das políticas públicas, uma vez que as demandas sociais variam conforme a idade e o sexo das pessoas.

A importância das taxas de natalidade, mortalidade e fecundidade para os municípios está relacionada à caracterização da dinâmica populacional; que por meio delas, pode-se avaliar as tendências de seu crescimento futuro e no diagnóstico de saúde.

Quanto ao levantamento dos dados demográficos, as principais fontes de informação populacional são os *Censos Demográficos*, que como já foi dito, realiza-se de 10 em 10 anos. É feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e regido por lei, que visa prover a contagem populacional de todo o país.

Também, pelo IBGE, é possível ver as projeções populacionais, dado o período de uma década do Censo. Tais projeções são feitas em intervalos e servem para dimensionar o tamanho da população do país, dos estados e dos municípios. Em seu sítio, www.ibge.gov.br, o Instituto fornece uma série de ferramentas digitais para o auxílio na construção de indicadores municipais. Destacam-se o CIDADES@, o SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares). Dados sobre natalidade, mortalidade e fecundidade também são encontrados no sítio do Ministério da Saúde (www.saude.gov.br).

⁴ O fluxo pendular é muito importante, no contexto municipal, refere-se ao deslocamento diário de indivíduos para exercer atividades de trabalho e/ou educação em localidades diferentes do lugar de residência.

No Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), em seu sítio, www.imesc.ma.gov.br, encontra-se uma base cartográfica, denominada **Maranhão em Mapas**, onde se encontra diversos mapas socioedemográficos tais como: mapa dos *principais fluxos migratórios intermesorregionais* entre os anos de 2005 e 2010; *densidade demográfica*; *déficit habitacional*; e, *redes de influência dos centros urbanos e posição hierárquica*.

É importante para os gestores públicos o domínio e acesso à base cartográfica. Mais importante, é a administração pública municipal ter em seu município, uma boa base cartográfica e um *Sistema de Informações Geográficas* (SIG); isto é, um sistema de computador – composto por *hardware*, *software*, dados e procedimentos – construído para permitir captura, gerenciamento, análise, manipulação, modelamento e exibição de dados referenciados geograficamente para solucionar, planejar e gerenciar problemas.

Com as informações municipais organizadas em um SIG, o gestor poderá trabalhar com diferentes bases de dados numa escala geográfica detalhada, agregando diferentes informações que permitirão uma caracterização da população e sua distribuição no território municipal.

Os equipamentos públicos, como creches, postos de saúde, centros comunitários, escolas, são serviços que levam em conta, para a sua adoção, aspectos relacionados à faixas etárias e a distribuição espacial dos potenciais usuários. O gestor, precisará, então, identificar os locais com demanda potencial não-atendida. Nesse caso, as informações sociodemográficas podem auxiliar na definição dos locais de implementação desses equipamentos considerando, por exemplo, quantas vagas serão necessárias nos próximos anos em creches, em determinado bairro.

O gestor também necessitará de informações sociodemográficas no momento de planejar a expansão de redes de infraestrutura urbana, bem como no que diz respeito ao volume e à localização dos novos investimentos habitacionais. Essas redes, em particular o saneamento básico, demandam notável volume de investimentos, e sua expansão precisa ser planejada com antecedência. Nesses casos, é importante identificar áreas de expansão demográfica recente, sem acesso à serviços e não necessariamente captadas no último censo.

As políticas focalizadas – como as de transferência de renda – dependem em grande medida de informações sociodemográficas, seja na identificação do público alvo, seja no processo de avaliação desse tipo de política.

No **Quadro 2** apresenta-se questões relevantes sobre demografia para auxiliar na construção de indicadores para os diagnósticos municipais.

Quadro 2: Questões Relevantes - Demografia
Qual a população do município e sua taxa anual de crescimento?
Qual a taxa de urbanização do município?
Qual a densidade demográfica?
Como se distribui a população do município, conforme sexo e idade (pirâmide etária)?
Quais as taxas de natalidade e mortalidade do município?
Quais as taxas de mortalidade infantil e esperança de vida do município?
Qual a população em idade escolar?
Qual o índice de envelhecimento do município?
Ocorre migração significativa do município?
A mobilidade diária de indivíduos para exercer atividades de trabalho e educação são significativos no município?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 09.

É importante lembrar que, ao desagregar as informações no nível local – por bairros, por exemplo – e representá-los espacialmente, o gestor ganha elementos para refletir sobre onde agir. Via de regra, essa decisão passa pela intermediação de representantes políticos ou de movimentos sociais. Mas, com informações e indicadores adequados, o gestor terá condições de identificar as demandas por meios próprios e de priorizá-las considerando também critérios técnicos.

1.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área demográfica

Os exemplos que se seguem têm por objetivo auxiliar na organização de dados e montagem de tabelas. Para cada tabela constam: a denominação, a área geográfica abrangida (município, microrregião, estado), a periodização (os anos para os quais serão feitas as análises) e a fonte em que foram capturados os dados.

Crescimento Populacional

Tabela 1: População total, participações relativas e taxas de urbanização.
Município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Localidade e região	2000	2010	Ano + recente
População do município			
% microrregião			
% estado			
Taxa de urbanização			

FONTE: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

No exemplo representado pela **Tabela 1**, a população total de um município hipotético, é dada pelos Censos Demográficos de 2000, 2010 e ano mais recente (resultados preliminares). A participação percentual na microrregião, onde o município está inserido foi feito numa planilha à parte, pegando os dados da população total de todos os municípios que compõem a respectiva região, e estabelecendo o percentual a partir da soma total da população da região.

No caso do Maranhão, segundo o IBGE, há 21 microrregiões demarcadas. Define-se *microrregião*, de acordo com a constituição brasileira de 1988 (art. 25, §3º), como uma região composta de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual.

Em relação à participação percentual do município *vis-à-vis* à população do estado, esta é dada pelos Censos Demográficos, e daí, extrai-se a participação relativa do município.

Por fim, a *taxa de urbanização* que se define como percentual da população urbana em relação à população total de uma dada região, mostra como o município em análise, vem desenvolvendo, de forma agregada, sua infraestrutura urbana.

Migração

Tabela 2: Densidades Demográficas: município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente. Em Km².

Localidade e região	2000	2010	Ano + recente
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br. IMESC. www.imesc.ma.gov.br.

A *densidade demográfica* determina a relação entre a população e a superfície do território. É expressa em habitantes por quilômetro quadrado (Km²). Ela é importante para identificar o nível de concentração populacional e urbano num determinado território. Dessa forma, significa que densidade demográfica e urbanização caminham juntas. Ou seja, quanto maior for a densidade demográfica mais urbanizado é o município e a região.

Tabela 3: Saldos migratórios, participação no crescimento absoluto (%) e taxa de migração líquida. Município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Localidade e região	Saldo migratório		Part. crescimento absoluto pop. (%)		Taxa de migração líquida/1000 hab	
	2000-2010	2010-ano + recente	2000-2010	2010-ano + recente	2010	ano + recente
Município						
Microrregião						
Estado						

FONTES: IBGE. Censos Demográficos – 1991, 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

O objetivo da **Tabela 3**, é verificar se o *saldo migratório* desempenha papel importante no crescimento da população do município, da microrregião e do estado. O saldo migratório, a diferença entre imigração e emigração, é um importante indicativo de crescimento econômico. Ou seja, saldo positivo indica que existe alguma coisa na estrutura econômica daquela sociedade que atrai população de outras regiões.

A *taxa de migração líquida* é o saldo migratório dividido pela população, indicando se o município perdeu (negativo) ou ganhou (positivo) população em função dos fluxos migratórios.

Estrutura Etária

Tabela 4: População por grandes grupos de idade e taxas de dependência – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Localidade e região	Ano		
	2000	2010	ano + recente
<i>Município</i>			
menores de 15 anos			
15 a 64 anos			
65 a mais			
Taxa de dependência (%)			
<i>Microrregião</i>			
menores de 15 anos			
15 a 64 anos			
65 a mais			
Taxa de dependência (%)			
<i>Estado</i>			
menores de 15 anos			
15 a 64 anos			
65 a mais			
Taxa de dependência (%)			

FONTE: IBGE. Censos Demográficos – 1991, 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

A importância de se identificar a estrutura etária do município e cotejá-la com a microrregião e o estado, é para verificar as modificações dessa estrutura ao longo do tempo, de modo a auxiliar gestores e atores políticos nas tomadas de decisão sobre os investimentos públicos em suas diversas áreas e demandas, bem como, construir programas de governo críveis.

A *taxa de dependência demográfica* é medida pela razão entre a população em idade de dependência – se jovem menor de 15 anos e, se idosa acima de 65 anos – em relação à população ativa, de 15 a 64 anos. Com a queda da população jovem e o aumento da população idosa, a taxa de dependência (quando calculada para a população idosa) sinalizará o processo de envelhecimento da população.

Com essas informações, pode-se analisar a tendência de alterações na estrutura etária dos municípios e suas demandas sobre o sistema de saúde, emprego, seguridade social, entre outras.

Tabela 5: Índice de envelhecimento – município, microrregião e estado – 1991, 2000, 2010 e ano mais recente. Em %

Localidade e região	1991	2000	2010	ano + recente
Município				
Microrregião				
Estado				

FONTES: IBGE. Censos Demográficos – 1991, 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

O Índice de Envelhecimento é quociente entre a parcela de idosos, acima de 65 anos e a parcela de jovens menores de 15 anos. Mostra o processo envelhecimento da população. Tal processo demanda políticas públicas voltadas para esse segmento, com objetivo de garantir sua qualidade de vida.

Tabela 6: População em idade escolar, distribuição percentual e taxas anuais de crescimento – município – 2000, 2010 e ano mais recente

Município	População/idade escolar			Distribuição (%)			Tx anuais de crescimento	
	2000	2010	ano + recente	2000	2010	ano + recente	2000-2010	2010-ano + recente
0 a 6 anos								
7 a 14 anos								
15 a 19 anos								
Total								

FONTES: IBGE. Censos Demográficos – 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Os dados sobre população em idade escolar, sua distribuição percentual e taxas anuais de crescimento, mostram as demandas da população jovem. Apontam para necessidade de se pensar políticas públicas, tais como políticas de esporte e lazer, cultura, educação médio profissionalizante, superior e trabalho.

Natalidade e mortalidade

Tabela 7: Natalidade e fecundidade – município, microrregião, estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Localidade e região	Ano		
	2000	2010	ano + recente
<i>Município</i>			
Taxa de natalidade (1000 hab)			
Taxa de fecundidade total			
<i>Microrregião</i>			
Taxa de natalidade (1000 hab)			
Taxa de fecundidade total			
<i>Estado</i>			
Taxa de natalidade (1000 hab)			
Taxa de fecundidade total			

FONTES: IBGE. Censos Demográficos – 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Tabela 8: Mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Localidade e região	Ano		
	2000	2010	ano + recente
<i>Município</i>			
Mortalidade infantil			
Esperança de vida ao nascer			
<i>Microrregião</i>			
Mortalidade infantil			
Esperança de vida ao nascer			
<i>Estado</i>			
Mortalidade infantil			
Esperança de vida ao nascer			

FONTES: IBGE. Censos Demográficos – 2000 e 2010. IBGE-SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br. IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br. Ministério da Saúde. www.saude.gov.br.

Mensurar as taxas de natalidade e fecundidade, mortalidade infantil e a esperança de vida ao nascer, é importante para a construção de políticas públicas de saúde, tais como campanhas de vacinação, prevenção de doenças epidêmicas, demais acesso à serviços de saúde.

Em resumo, os modelos de tabelas apresentados no tema demografia têm por objetivo compreender a realidade da população do município, sua estrutura etária, nível de escolaridade, seu grau de urbanização, o papel da migração e suas condições de vida, por meio de seu nível de esperança de vida, mortalidade infantil e fecundidade.

1.2 Guia de Fontes e Referências

Fontes

IBGE. www.ibge.gov.br.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

IBGE. SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br.

IMESC. www.imesc.ma.gov.br.

PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. www.ibge.gov.br/indicadores/pnad.

Referências

CANO, W.; BRANDÃO, C.; MACIEL, C. S.; MACEDO, F. C. (Org.). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea Editora, 2007.

MILONE, P. C. *População e desenvolvimento: uma análise econômica*. São Paulo: Loyola Editora, 1991.

SANTOS, J. L. F.; LEVY, M. S. F. & SZMERCSÁNYI, T. (Org.). *Dinâmica da população: teoria, métodos e técnicas de análise*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

SOUZA, L. E. S. *Elementos de Demografia Econômica*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.

Capítulo 2

Economia

2.1 Aspectos teóricos

O prefeito e sua equipe econômica exercem papel fundamental como indutor da economia local. Há muitas possibilidades de desenvolvimento econômico local, que podem ser estimulados pela administração municipal, com impactos positivos na sociedade.

Não obstante as grandes políticas de desenvolvimento se encontrem nos âmbitos federal e estadual, há também um espaço para que os governos municipais desenvolvam projetos relevantes nessa área. Um prefeito e uma equipe com visão, pode vislumbrar tendências de crescimento de setores e ramos de atividade por intermédio de estudos da economia local e regional, cotejando com a realidade que os cerca.

O conhecimento da economia local e sua inserção nas economias regional e estadual ajudam a configurar os possíveis cenários futuros e permitem a definição de políticas públicas municipais adequadas e com maior possibilidade de sucesso. Em resumo, é preciso conhecer as características locais e regionais para detectar os ramos da atividade econômica cujo incentivo trará bons resultados.

Baseado nesse conhecimento, o prefeito e sua equipe pode induzir o desenvolvimento de determinadas atividades ou setores em seu município, tanto diretamente com as políticas públicas municipais, quanto com parcerias com os governos federal e estadual, com o setor privado e até mesmo com agências internacionais de financiamento e desenvolvimento.

Dentre as ações ao alcance da prefeitura, pode-se elencar: propaganda e divulgação dos potenciais econômicos, dos produtos locais e das oportunidades existentes no município, a realização de feiras e exposições da produção local e os contatos com empresários de outras regiões para atração de investimentos produtivos.

Contudo, é importante ressaltar a necessidade de avaliação dos possíveis resultados de uma política agressiva de captação de investimentos e promoção de incentivos tributários. Precisa ser avaliado se as atividades

que se quer estimular no município efetivamente trazem desenvolvimento pretendido.

Um exemplo bem característico no Brasil, são os casos de empresas que se instalam nos municípios, obtendo isenção de impostos por vários anos, mas gerando poluição do meio ambiente, poucos postos de trabalho e, por conseguinte, pouca renda. Portanto, deve-se procurar definir a relação custo/benefício de promover incentivos para determinados tipos de atividades ou empreendimento.

A percepção do papel indutor do prefeito aumenta sobremaneira sua responsabilidade na condução das políticas públicas municipais. O gestor pode ter política pró-ativa, no sentido de se antecipar e direcionar o desenvolvimento local, não se restringindo a resolver os problemas existentes, que são os efeitos indesejáveis de um desenvolvimento local desequilibrado ou de uma economia estagnada.

Assim, é possível propor, por um lado, políticas de incentivo a determinadas atividades econômicas passíveis de desenvolvimento do município e, por outro, políticas preventivas no sentido de antecipar soluções aos problemas que essas tendências trarão no futuro.

O conhecimento da dinâmica econômica local e regional contribui para o planejamento de ações municipais de médio e longo prazo. Pode-se citar como exemplos:

- O disciplinamento do uso do solo;
- A intervenção no sistema viário;
- Investimento em saneamento;
- Defesa do meio ambiente;
- Adequação das políticas de educação, saúde etc.

Todas em linha com os cenários futuros esperados. Portanto, todas as políticas públicas municipais devem considerar as demandas sociais resultantes das previsões de desenvolvimento econômico local.

O indicador mais importante para o planejamento do desenvolvimento econômico local é o Produto Interno Bruto (PIB) municipal⁵. Sua análise temporal, composição setorial – agropecuária, indústria e serviços –; a evolução das principais atividades produtivas, mostra a realidade econômica do município e permite inferir importantes tendências de seu desenvolvimento.

⁵ PIB – representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais numa determinada região (país, estados e municípios), durante um período determinado (mês, trimestre, ano). O objetivo é mensurar o nível de atividade econômica de uma região.

Contudo, o PIB é um indicador da economia formal. A realidade enfrentada por todas as prefeituras, seja de cidades grandes, médias ou pequenas, é a forte presença das atividades autônomas informais, como forma de sobrevivência e geração de renda, cujo valor adicionado não é contabilizado nas estatísticas oficiais relativas aos municípios. Devido a esta razão, as prefeituras devem dar atenção especial, se dedicando constantemente à verificação de existência das atividades informais no município, desenvolvidas por microempresas, empreendimentos familiares ou individuais, trabalho autônomo e outras atividades sem registro.

Na realidade dos municípios do Maranhão, em função do tamanho, da qualificação de sua população, da presença de determinados recursos naturais, entre outros aspectos, a estrutura produtiva é fundamentalmente conformada pela presença de micro e pequenas empresas ou empreendimentos, aspectos que podem ainda ser acentuados com a promoção de determinadas políticas de desenvolvimento econômico.

Ou seja, na grande parte dos municípios maranhenses não se pode esperar que as políticas de desenvolvimento consigam atrair grandes empresas, principalmente em ramos de atividades dinâmicos e tecnologicamente avançados, mas um impulso importante pode ser alcançado com estímulos à expansão de micro, pequenos e médios negócios.

A oferta de serviços adequados a empreendedores de pequenos negócios, de baixa renda, pode ter importantes efeitos multiplicadores de emprego, renda, arrecadação, impulsionando tanto a economia como a melhoria das condições sociais do município.

Em resumo, o interesse do município no desenvolvimento de sua economia, por meio da atração de atividades geradoras de riqueza, deve considerar não só as médias e grandes empresas, mas principalmente, as micro e pequenas, inclusive aquelas que se encontram na informalidade.

Nesse sentido, apesar das insuficiências das pesquisas e das informações sobre as atividades informais no âmbito municipal, é importante que os técnicos do município desenvolvam esforços junto aos diversos órgãos municipais, estaduais e federais, assim como a realização de pesquisas pelo próprio Poder Público municipal para ampliar o conhecimento sobre o setor informal. É importante saber o número de negócios informais estabelecidos no município; sua distribuição por setor, ramo de atividade e tamanho; e sua importância na estrutura produtiva, relativamente às médias e grandes empresas.

No caso do setor formal, as informações podem ser elencadas e distribuídas pelas seguintes fontes, conforme o **Quadro 3**:

Quadro 3: Principais informações sobre o setor formal da economia e suas respectivas fontes		
Fonte	Tipo de informação	Endereço digital
Relação de Informações Sociais (RAIS)	Estatísticas sobre empregos	Ministério do Trabalho - www.mte.gov.br
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)		
Cadastro Central de Empresas (CEMPRE)	Estatísticas sobre as empresas	IBGE- www.ibge.gov.br
Produto Interno Bruto Municipal	PIB Municipal/composição setorial/Valor Adicionado	
Pesquisa Industrial	Pesquisa por empresa e produto/ Valor Adicionado/âmbito nacional e regional	
Pesquisas Agrícola e Pecuária Municipal	Valor Adicionado da agropecuária âmbito municipal	
Pesquisa Anual dos Serviços	Valor Adicionado dos Serviços/âmbito nacional e regional	
Pesquisa Anual de Comércio	Pesquisa agregada sobre a atividade comercial/âmbito nacional e regional	
Pesquisa Anual da Indústria da Construção	Pesquisa sobre a atividade de construção civil/âmbito nacional e regiões metropolitanas	
Demografia das Empresas	Pesquisa sobre a dinâmica demográfica das empresas/âmbito nacional, estadual e municípios das capitais	

FONTE: Elaboração própria.

O importante para os gestores, a partir das informações expostas no **Quadro 3** é ter o domínio da investigação das principais variáveis macroeconômicas: montante de riqueza gerada no município (PIB); seu ritmo de crescimento (variação periódica do PIB) e a relação dessa riqueza com o número de habitantes que nela depende (PIB *per capita*); a distribuição da riqueza segundo os setores de atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços) que a originam e suas taxas de crescimento e modificações na estrutura setorial de geração de riqueza; os principais ramos de atividade no interior desses grandes setores que contribuem para dinamizar a economia do município, assim como suas modificações ao longo do tempo, e as tendências da estrutura produtiva.

É importante ressaltar que todas essas variáveis sejam cotejadas com a microrregião em que o município está inserido e o estado.

No **Quadro 4** relaciona-se questões relevantes sobre a economia municipal, para os gestores, pesquisadores e atores políticos.

Quadro 4: Questões Relevantes - Economia
O PIB municipal está apresentando taxas positivas de crescimento? Qual o seu comportamento frente à microrregião e ao estado?
A riqueza gerada no município, referente à sua população (PIB <i>per capita</i>), tem evoluído de forma positiva? Qual o seu comportamento frente à microrregião e ao conjunto do estado?
Quais são os grandes setores (agropecuária, indústria e serviços) que mais contribuem para geração de riqueza do município? Quais os percentuais de participação dos principais setores de atividades? Se comparado à microrregião e ao conjunto do estado, que particularidades o município apresenta?
Quais são os ramos de atividade dos diversos setores que mais contribuem para geração de riqueza do município? Quais os percentuais de participação? Se comparado à microrregião e ao conjunto do estado, que diferenças setoriais o município apresenta?
A estrutura produtiva apresentou importantes modificações do ponto de vista da produção setorial nos últimos anos? Quais tendências observadas?
Quais os ramos de atividade onde se concentra o maior número de micro e pequenas empresas? Quais ramos se concentra as médias e grandes empresas?
Qual volume de importações e exportações do município?
Existem cadeias produtivas no município ou na microrregião? Há possibilidades de o município participar de uma cadeia produtiva regional?
O município tem algum potencial competitivo em relação à microrregião e ao estado? * mão de obra qualificada; * localização estratégica; * Recursos naturais; * Patrimônio histórico e/ou cultural; * Imagem pública favorável num aspecto específico.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 09.

2.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de economia

Para fazer uma análise econômica do município, selecionou-se um conjunto de variáveis que se segue. Em primeiro lugar, há que se ter a compreensão de como comporta o PIB do município, sua evolução temporal, em termos absolutos e variação percentual, bem como sua participação nos conjuntos da microrregião em que ele está inserido e no estado.

Tabela 9: Produto Interno Bruto (PIB) Produto Interno Bruto per capita
– município, microrregião e estado – 2010 e ano mais recente

Ano	Localidade, Região e Indicadores		
	Município	Região	Estado
Ano	<i>PIB (Milhões de reais - correntes de cada ano)</i>		
2010			
ano + recente			
Variação 2010/ano + recente (%)			
Ano	<i>Participação do PIB do município (%)</i>		
2010	100		
ano + recente	100		
Ano	<i>PIB per capita (Mil reais corrente)</i>		
2010			
ano + recente			
Variação 2010/ano + recente (%)			
Ano	<i>Proporção do PIB per capita do município (%)</i>		
2010	100		
ano + recente	100		

FONTES: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

A **Tabela 9** tem por objetivo mostrar a evolução do PIB do município em valores correntes e variação percentual entre o ano de 2010 e o mais recente. No quadro do município é importante que a base de comparação temporal seja mais larga, mínimo de cinco anos. Justifica-se tal *leg* temporal, pois a atividade econômica nos municípios pequenos é lenta.

Em termos conjunturais, depende largamente do setor agrícola que impacta positiva ou negativamente os demais setores. Já as transformações estruturais dependem de uma série de fatores, os quais geralmente são de ordem exógenas, impacto na infraestrutura, setores se estabelecendo dentro de uma estratégia nacional ou estadual etc.

Mas, também, pode ser de ordem endógena, por meio de um salto qualitativo no setor agrícola líder, em que a produção *in natura* passa por uma transformação industrial com o beneficiamento do produto no município e gerando fatores de estímulo numa determinada cadeia produtiva em escala regional.

Dessa forma, a partir da evolução do PIB do município, é possível verificar o seu comportamento em relação a sua participação percentual no quadro da microrregião agregados, isto é, total do PIB municipal em relação ao total da microrregião e do estado; e o PIB *per capita*, que é o produto interno bruto dividido pela quantidade de habitantes (município, microrregião e estado).

É importante ressaltar que o PIB *per capita* é usado como indicador, pois quanto mais rico o município, a região, o estado ou o país é, mais

seus cidadãos se beneficiam. O PIB possui apenas uma consideração, é possível que aumente enquanto os cidadãos ficam mais pobres, e isso ocorre, pois, o PIB não considera o nível de desigualdade de renda das sociedades.

Por fim, também é importante verificar a proporção do PIB *per capita* do município nos contextos da microrregião e do estado. Isto é, tomando como base 100% representado pelo município, qual sua proporção em relação à região em que está inserido e ao estado.

Tabela 10: Valor Adicionado (VA) por Setores de Atividade Econômica – município, microrregião e estado – 2010 e ano mais recente

Setores da Atividade Econômica	Valor Adicionado em R\$ milhões			Valor Adicionado (%)		
	Município	Microrregião	Estado	Município	Microrregião	Estado
Agropecuária	2010					
	ano + recente					
Indústria	2010					
	ano + recente					
Administração Pública	2010					
	ano + recente					
Serviços	2010					
	ano + recente					
VA - Total (Soma)	2010			100	100	100
	ano + recente			100	100	100

FONTE: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

O Valor Adicionado (VA) dos setores da atividade econômica é outra variável importante para o entendimento da economia do município. Em termos macroeconômicos, é o valor dos bens produzidos por uma economia, depois de deduzidos os custos de produção adquiridos de terceiros (matérias-primas, serviços, bens intermediários), utilizados na produção.

Na **Tabela 10**, o Valor Adicionado é composto pelos seguintes setores da atividade econômica: agropecuária, indústria, administração pública e serviços. Em primeiro lugar, toma-se como base o valor adicionado de cada setor para o município, a microrregião e o estado. Os dados encontram-se no sítio do IBGE no link ibge@idades. O período definido na respectiva tabela é 2010 e ano mais recente. Em seguida, calcula-se o percentual de participação de todos os setores em seus respectivos territórios (município, microrregião e estado).

Uma vez calculado o Valor Adicionado, verifica-se a sua distribuição relativa em termos fiscais. O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é o índice formado pelas informações dos contribuintes, relativo aos seus movimentos econômicos, que servem de base para os repasses constitucionais sobre os valores das receitas de impostos recolhidos pelos Estados e pela União. É calculado anualmente pelos governos estaduais.

É apurado com base nas Declarações sujeitas à entrega anual e obrigatória para todos os contribuintes do ICMS a saber:

- **Declaração Anual do Movimento Econômico e Fiscal – DAMEF/VAF**, entregue pelos contribuintes **enquadrados nos regimes débito/crédito ou isento/imune** à Secretaria estadual de Fazenda;
- **Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais – DEFIS (módulo PGDAS-D)**, para os contribuintes enquadrados em no regime simples nacional;
- **Declaração anual para o microempreendedor individual – DASN SIMEI**, para os contribuintes cadastrados como Microempreendedor Individual, entregues à Secretaria da Receita Federal.

As **Tabelas 11, 12 e 13** mostram a distribuição relativa do Valor Adicionado Fiscal (VAF) na indústria, comércio e serviços, bem como sua distribuição segundo seus respectivos ramos de atividade.

Tabela 11: Distribuição relativa do Valor Adicionado Fiscal (VAF) na indústria e distribuição relativa, segundo os ramos da indústria – município, microrregião e estado – 2010 e ano mais recente

Ramos da Indústria	Município		Microrregião		Estado	
	2010	ano + recente	2010	ano + recente	2010	ano + recente
Total	100	100	100	100	100	100

FONTE: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Na **Tabela 11**, apresenta-se o Valor Adicionado Fiscal (VAF) na indústria e sua distribuição relativa segundo os seus ramos industriais. A atividade industrial em municípios pequenos é incipiente e em grande medida de pequeno porte, além de sua diversificação em termos de comparação entre os municípios. Por isso, a coluna “ramos de indústria” está em branco.

O que são esses ramos? São as fábricas têxteis ou vestuários, calçados, móveis, produtos alimentícios, máquinas e equipamentos, papel e celulose, metalurgia etc. Assim, o levantamento desses ramos requer atenção e mostra como a atividade industrial está distribuída em termos microrregionais e no estado. Por exemplo, um município pode se constituir em polo moveleiro concentrando grande parte dessa cadeia produtiva em relação à região e o estado. Outro, pode liderar a cadeia têxtil e

assim por diante. Contudo, há municípios em que a atividade industrial é insignificante, mas com potencial de crescimento. O objetivo é justamente tentar capturar esses momentos. Seja para o desabrochar da atividade industrial, seja para diversificar o parque já constituído.

Tabela 12: Valor Adicionado Fiscal (VAF) no comércio e distribuição relativa segundo ramos de atividade – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

VAF	2000	2010	ano + recente
Município			
VAF no comércio (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Comércio atacadista - Total %			
Comércio Varejista - Total %			
Distribuição de combustíveis (%)			
Supermercados (%)			
Outros (%)			
Microrregião			
VAF no comércio (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Comércio atacadista - Total %			
Comércio Varejista - Total %			
Distribuição de combustíveis (%)			
Supermercados (%)			
Revendedoras de veículos (%)			
Lojas de departamento (%)			
Outros (%)			
Estado			
VAF no comércio (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Comércio atacadista - Total %			
Comércio Varejista - Total %			
Distribuição de combustíveis (%)			
Supermercados (%)			
Revendedoras de veículos (%)			
Lojas de departamento (%)			
Outros (%)			

FONTE: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Na **Tabela 12**, se encontra o Valor Adicionado Fiscal (VAF) no comércio e a distribuição relativa segundo os seus respectivos ramos de atividade. Note-se que na coluna da esquerda esses estão especificados. Isso ocorre porque a atividade comercial é mais homogênea. Comércio atacadista, varejista, supermercados, lojas de departamentos, distribuição de combustíveis estão consolidados nos municípios. Claro que o escopo e a escala, depende do tamanho do município e o seu nível de riqueza. Contudo, é possível identificar em quantidades significativas dos municípios brasileiros uma atividade comercial homogênea.

Por fim, na **Tabela 13**, apresenta-se o Valor Adicionado Fiscal (VAF) dos serviços.

Tabela 13: Valor Adicionado Fiscal (VAF) dos serviços e distribuição relativa segundo ramos de atividade – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano + recente

VAF	2000	2010	ano + recente
Município			
VAF serviços (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Serviços de comunicação (%)			
Produção e distribuição de energia elétrica (%)			
Distribuição de gás (%)			
Serviços de transporte (%)			
Outros (%)			
Microrregião			
VAF serviços (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Serviços de comunicação (%)			
Produção e distribuição de energia elétrica (%)			
Distribuição de gás (%)			
Serviços de transporte (%)			
Outros (%)			
Estado			
VAF serviços (em R\$ milhões)			
%	100	100	100
Serviços de comunicação (%)			
Produção e distribuição de energia elétrica (%)			
Distribuição de gás (%)			
Serviços de transporte (%)			
Outros (%)			

FONTE: IBGE-Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Para a respectiva tabela, o objetivo é verificar como está sendo ofertado nos territórios os serviços de comunicação, energia, distribuição de gás, serviços de transporte etc., bem como eles contribuem para a arrecadação de impostos. Também, constitui-se como objetivo identificar os municípios deficitários desse conjunto de serviços e as possibilidades de implantação.

A análise econômica do município segue com o número de estabelecimentos segundo o seu porte, isto é, a quantidade de empregados, distribuídos por setores de atividade: primário, secundário e terciário.

Tabela 14: Número de estabelecimentos, segundo o porte (n. de empregados) e o setor de atividade – município – 2010 e ano + recente

Setor	2010				
	Até 19	De 20 a 99	De 100 a 499	Acima de 500	Total
Primário					
Secundário					
Extrativa mineral					
Indústria de transformação					
Serviços industriais de Utilidade Pública					
Construção civil					
Terciário					
Total					
	ano + recente				
Primário					
Secundário					
Extrativa mineral					
Indústria de transformação					
Serviços industriais de Utilidade Pública					
Construção civil					
Terciário					
Total					

FONTE: Ministério do Trabalho – RAIS. www.rais.gov.br.

O objetivo da **Tabela 14** é verificar a dinâmica da economia municipal, por meio da quantidade de pessoas empregadas. Assim, quantos estão empregados no setor primário, isto é, agropecuária? Quantos estão no setor secundário, distribuídos em indústria extrativa, transformação, serviços de utilidade pública e construção civil? Quantos estão no setor terciário, isto é, comércio e demais serviços?

Note-se que o número de empregados está classificado em até 19, de 20 a 99, de 100 a 499 e acima de quinhentos. O objetivo aqui é preencher indicando quantos estabelecimentos se enquadra em cada faixa de quantidade de empregados.

Uma vez contabilizados o número de empregados tem-se o total de pessoas empregadas recebendo salários, o que é um indicador importante para criar estratégias de diversificação produtiva no respectivo município. Isto é, qual setor estava liderando a economia em 2010? Qual setor lidera no período mais recente? Quais os estímulos, inibição ou bloqueios que um determinado setor impõe ao conjunto da economia do município? A **Tabela 14** contribui para tentar responder essas indagações.

Como o setor terciário é a atividade que mais emprega nos municípios brasileiros, é importante sua decomposição. Isto é, está distribuído o emprego em tal setor? Como é a dinâmica dos serviços em tal economia? A **Tabela 15** pretende ajudar nessas indagações.

Tabela 15: Número de estabelecimentos do setor terciário segundo o porte (n. de empregados) e subsetores de atividade – município – Ano mais recente

Setor Terciário	Estabelecimentos				
	Até 19	De 20 a 99	De 100 a 499	Acima de 500	Total
Comércio varejista					
comércio atacadista					
Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnicos					
Serviços médicos, odontológicos e veterinários					
Transporte e comunicações					
Ensino					
Instituições de crédito, seguros e capitalização					
Administração pública direta e autárquica					

FONTE: Ministério do Trabalho – RAIS. www.rais.gov.br.

OBS: Se o município tiver indústrias de transformação construir uma tabela igual, destacando o porte e o subsetores de atividade.

Em resumo, os modelos de tabelas apresentados no tema economia têm por objetivo compreender a realidade econômica do município e seu nível de integração à economia da microrregião em que está inserido bem como à economia do seu respectivo estado.

2.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Brasil. Receita Federal. www.receita.fazenda.gov.br.

CAGED. www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged.

IBGE. CEMPRE. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre>.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

IBGE. PIB-Municípios. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-municipios>.

IBGE. SIDRA. www.sidra.ibge.gov.br.

Maranhão. Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ). www.sefaz.ma.gov.br.

RAIS. www.rais.gov.br.

Referências

BRANDÃO, C. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

CANO, W. & BRANDÃO, C. (Coord.). *Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora UNICAMP, 2002.

CANO, W.; BRANDÃO, C.; MACIEL, C. S.; MACEDO, F. C. (Org.). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea Editora, 2007.

GONZALES, R. C. *Desenvolvimento Econômico Municipal: anotações jurídicas sobre diretrizes políticas*. São Paulo: All Print Editora, 2013.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

Capítulo 3

Mercado de Trabalho

3.1 Aspectos teóricos

A análise do mercado de trabalho é parte importante do levantamento econômico e social do município. A geração de empregos e o nível de rendimentos a eles associados dependem do ritmo e do tipo de crescimento econômico local. Todavia, outras variáveis podem interferir na relação entre crescimento econômico, geração de empregos e a situação do mercado de trabalho local.

Um exemplo desse tipo de interferência, é que há uma grande quantidade de indivíduos que se deslocam de um município para outro para trabalhar. Isso obriga os pesquisadores a analisar o mercado de trabalho num contexto regional e não estritamente no nível dos municípios.

Outro exemplo, é que o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas pode não resultar em aumento significativo de postos de trabalho para o município ou para a região.

Nesse sentido, para compreender o mercado de trabalho dos municípios maranhenses, é preciso considerar o crescimento da economia local e a relação entre a geração de postos de trabalho e a evolução setorial da estrutura produtiva, assim como considerar aspectos associados à migração, na qual pode ser pendular entre municípios do mesmo estado ou entre municípios de estados diferentes, que afetam a oferta da força de trabalho.

O conhecimento dos problemas associados ao mercado de trabalho municipal e de suas prováveis tendências contribui para definir a mais apropriada intervenção do Poder Público municipal, incluindo parcerias com os governos estadual e nacional.

Tal intervenção pode ocorrer tanto no sentido de apoiar o desenvolvimento de determinadas atividades que apresentam grande importância na geração de emprego e renda no município, como na direção de desenvolver novas atividades, ou mesmo no que se refere ao desenvolvimento de políticas de formação e qualificação profissional, de interme-

dição da força de trabalho, de apoio ao setor informal e de estímulos às iniciativas de economia solidária.

O *trabalho* é definido pela Constituição Federal, em seu artigo 6º, como um dos direitos sociais do cidadão, e a construção da política pública de emprego, trabalho e renda envolve os três entes federados por meio do *Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda* (SINE).

Esse sistema abrange um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando a inclusão social, nos municípios, por emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

Dentre as parcerias desenvolvidas com os municípios destacam-se a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional e o fomento das atividades autônomas e empreendedoras.

Isto posto, a melhor compreensão do mercado de trabalho local permite que o Poder Público municipal possa contribuir para delinear programas e políticas que promovam a estruturação do mercado de trabalho, a formalização das ocupações, a elevação do patamar dos rendimentos e da produtividade do trabalho, o que, por conseguinte, contribuirá para elevar renda e o dinamismo da economia local.

Entretanto, uma boa análise do mercado de trabalho deve transcender a consideração do emprego assalariado formal, considerando a importância das atividades informais e do trabalho autônomo como estratégias de sobrevivência e de geração de renda no município.

O grande problema que se enfrenta na análise municipal do mercado de trabalho é o levantamento de dados. Há um conjunto de limitações das pesquisas e informações disponíveis. As principais fontes de pesquisa para o universo municipal, são a *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS)⁶ e o *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados* (CAGED)⁷, que são fornecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), periodicamente (séries mensais, trimestrais e anuais).

É necessário ressaltar que nessas duas fontes de pesquisa, as informações referem-se apenas ao mercado de trabalho formal; isto é, aos empregados assalariados em empresas com vínculo de emprego formalizado.

Outra fonte importante, mas que não é adequada para dar subsídios a políticas de trabalho, emprego e renda de curto prazo, são os dados

⁶ RAIS. www.rais.gov.br.

⁷ CAGED. www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged.

fornecidos pelo IBGE. Tais dados são de uma periodização longa, decenais (dez em dez anos). Em termos estruturais, é uma fonte importante para pesquisadores preocupados com a evolução do mercado de trabalho em perspectiva histórica. Essas pesquisas estão contidas nos *Censos Demográficos* e disponibilizados no SIDRA e no IBGE Cidades@. São dados que consideram a ocupação e o rendimento também do setor informal e questões associadas ao desemprego.

Dentro do IBGE também há pesquisas como a *Pesquisa por Amostra de Domicílios* (PNAD) e a *Pesquisa Mensal de Empregos* (PME), mas que infelizmente não examinam o espaço municipal.

Em resumo, o gestor público, o ator político e o pesquisador formulador de política pública para o mercado de trabalho somente têm como fontes principais as informações sistematizadas pelo MTE – RAIS/CAGED. Contudo, dependendo da análise estas informações podem ser complementadas com as informações do *Censo Demográfico* (IBGE).

Mesmo havendo dificuldades, é importante que o gestor público, principalmente, procure se basear não só nas estatísticas disponíveis sobre o mercado de trabalho formal, mas fazer um esforço para obter outras informações sobre ocupações no mercado informal, trabalhadores organizados em cooperativas, aumento ou decréscimo do número de ocupados relativamente às tendências apontadas pelo ritmo do crescimento demográfico (inclusive imigração e emigração), assim como informações sobre a qualidade das ocupações (trabalho precário, ilegal, etc.).

Em função da inexistência de séries conjunturais sobre o desemprego, as tendências observadas em relação ao crescimento ou decréscimo da ocupação podem servir como um indicativo em relação ao desemprego.

O cruzamento e análise das diversas informações podem orientar as ações do poder municipal na busca de definições de políticas públicas que melhorem a situação ocupacional e de rendimentos da população economicamente ativa (ocupada ou desempregada) no município.

Com as informações da RAIS e do CAGED, pode-se analisar a evolução do emprego e dos rendimentos dos assalariados do setor formal, segundo ramo de atividade econômica, sexo, idade, grau de instrução e tamanho do estabelecimento.

Em suma, a análise do mercado de trabalho no âmbito do município deve considerar as seguintes questões, conforme o **Quadro 5**.

Quadro 5: Questões Relevantes - Mercado de Trabalho
Qual o volume total de empregados com carteira de trabalho assinada no município?
Qual o ritmo de expansão recente do emprego formal?
Que proporção esse volume representa em relação à População Economicamente Ativa (PEA) do município?
Quais são os setores de atividade econômica (agricultura, indústria, comércio e serviços) que mais contribuem para a geração de emprego formal no município?
Quais são os ramos de atividade que estão apresentando, atualmente, maior ritmo de criação e/ou diminuição do emprego formal no município?
Qual é o rendimento médio dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada no município?
Quais são os setores da atividade econômica (agricultura, indústria, comércio e serviços) que apresentam os maiores e os menores rendimentos médios do trabalho?
Quais são as ocupações que têm apresentado maiores ritmos de crescimento e aquelas que têm sofrido processo de enxugamento?
Há migração pendular no município? Há moradores de outros municípios que vêm trabalhar (importação de mão de obra)? Ou há moradores do município que vão trabalhar em outro (exportação de mão de obra)? (considerar o saldo)
Qual a importância relativa da informalidade no mercado de trabalho local? Em contraposição, qual é o Índice de Emprego Assalariado Formal?
Quais as atividades mais representativas do setor informal? Existem programas direcionados a esta faixa de população municipal?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 55.

Essas informações podem ser suficientes para compreender os principais aspectos da estrutura de emprego formal do município, da evolução mensal do número e do perfil dos trabalhadores admitidos e desligados, que são importantes para compreender as tendências setoriais de evolução do emprego e o tipo de qualificação mais requerida dos trabalhadores, assim como indicar tendências para evolução do emprego formalizado e de seus prováveis impactos sobre o desemprego.

3.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de mercado de trabalho

A análise do mercado de trabalho do município leva em consideração as seguintes variáveis, a saber: a relação entre população total e a

população economicamente ativa (PEA) e o estoque de emprego formal; a distribuição do emprego formal por setores de atividade econômica comparando o município à microrregião em que está inserido e ao estado, considerando a participação do total de vínculo empregatício em percentual e absoluto; o rendimento médio real distribuído por setores de atividade; e, o saldo líquido do emprego, admissões e desligamentos distribuídos pelas principais ocupações no município.

A seguir, a **Tabela 16** mostra a população total do município, a população economicamente ativa (PEA), isto é, pessoas com 10 anos ou mais inseridas no mercado de trabalho com percentual da PEA em relação ao total da população municipal; o estoque de emprego formal no respectivo município e o índice de emprego assalariado formal.

Tabela 16: População total, PEA, emprego formal e índice de emprego assalariado formal – Município 2010 e ano mais recente

	2010	ano + recente	Varição 2010/ ano + recente
População Total			
PEA 10 anos ou mais			
PEA (%)			
Estoque de emprego formal em 31/12			
Índice de Emprego Assalariado Formal			

FONTE: IBGE. Censos Demográficos. Cidades@. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) – RAIS e CAGED.

O último censo demográfico foi em 2010. Os anos posteriores o IBGE apresenta estimativas de população todos os anos. Portanto, a população total e a população economicamente ativa (PEA), é uma estimativa extraída no sítio Cidades@ (www.cidades@ibge.gov.br). Dessa forma, a comparação base é o **Censo Demográfico de 2010** com estimativas de anos mais recentes até o IBGE realizar novos censos.

No que toca ao *Estoque de Emprego Formal*, ele é mensurado tendo como período base 31/12 de cada ano. Assim, a partir do índice de variação do emprego formal, elaborado pelo CAGED, atualiza-se no ano seguinte.

O Índice de Emprego Assalariado Formal é obtido a partir da divisão do estoque do emprego formal pela PEA.

O objetivo da **Tabela 16** é tentar entender o mercado de trabalho municipal por meio da quantidade de pessoas assalariadas no cômputo geral da população. Isso é importante, pois, é um indicativo da deman-

da agregada do município. Ou seja, **Demanda agregada** (DA) significa a totalidade de bens e serviços que numa determinada economia os consumidores, as empresas e o setor público, estão **dispostos a comprar**, a um determinado nível de preço e em determinado momento. Em outros termos, representa o gasto total com a compra de bens e serviços que serão adquiridos, para cada nível de preço.

Quanto mais alto o percentual de emprego formal na economia, maior o nível da demanda agregada, significando que a massa de salários pagos determina a dinâmica da atividade econômica municipal. É claro, também, que a demanda agregada local depende do nível de renda. Ou seja, atividades econômicas mais complexas exigem salários mais altos. Portanto, o estoque formal de empregos e o índice de emprego assalariado formal é apenas um indicativo para a compreensão da demanda agregada municipal.

Assim, uma vez determinado o universo de assalariados no respectivo município, passa-se a sua distribuição no conjunto da atividade econômica, tal como exposto na **Tabela 17**.

Tabela 17: Distribuição do emprego formal por setores de atividade econômica – município, microrregião e estado – 2010 e ano mais recente

	Município		Microrregião		Estado	
	2010	ano + recente	2010	ano + recente	2010	ano + recente
Agropecuária						
Indústria						
Comércio						
Construção Civil						
Serviços						
Total de vínculos empregatícios (%)	100	100	100	100	100	100
Total de vínculos empregatícios (absolutos)						

FONTE: Ministério do Trabalho (MTE).

A distribuição do emprego formal por setores de atividade econômica é importante para saber qual o setor que influencia no ritmo de empregos no município, sendo um indicador inicial para determinar o seu nível de renda. O setor industrial paga salários mais altos do que o restante. Isto posto, um município cuja indústria seja dinâmica, seu fator de impacto no conjunto da economia é maior movendo a curva do consumo para cima, pois a renda total da economia foi afetada positivamente pelo efeito renda do setor industrial.

Uma vez identificado a distribuição formal do emprego nos setores econômicos do município, o percentual total dos vínculos empregatícios e o seu número absoluto, passa-se, então, a verificar o rendimento médio real obtido no mercado de trabalho, distribuídos pelos principais setores da atividade econômica municipal.

Tabela 18: Rendimento médio real do emprego formal por setores de atividade econômica – município – 2010 e ano mais recente

	Município	
	2010	ano + recente
Agropecuária		
Indústria		
Comércio		
Construção Civil		
Serviços		
Total		

FONTE: Ministério do Trabalho (MTE).

A **Tabela 18** ajuda a compreender o nível de renda no mercado de trabalho do respectivo município. Identificar qual setor determina o nível de renda municipal é de fundamental importância para organização estratégica do setor público em atrair investimentos privados, além de projetar investimentos em infraestrutura etc. Comunidades com rendas maiores exigem serviços públicos mais complexos em saúde, educação, transporte e comunicações.

Por fim, a análise do saldo líquido de empregos por meio das principais ocupações no município.

Tabela 19: Saldo entre admissões e desligamentos para as principais ocupações do município – 2010, 2012, 2014 e 2016

Ocupações (CBO)*	2012	2014	2016	ano + recente
Almoxarife				
Assistente Administrativo				
Pedreiro				
Servente de obras				
Recepcionista em geral				
Trabalhador da agropecuária em geral				
Trabalhador da indústria em geral				
Vendedor comércio varejista				
Vigia				

FONTE: Ministério do Trabalho (MTE).

*CBO – Classificação Brasileira de Ocupações.

A **Tabela 19** expressa o saldo entre admissões e desligamentos para as principais ocupações do município. Selecionou-se algumas ocupações na coluna esquerda, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). O mais importante, é identificar essas ocupações para o respectivo município diagnosticado. O objetivo aqui é verificar num horizonte temporal o nível de rotatividade no mercado de trabalho local e como isso afeta esse mercado, bem como a economia do município.

Além disso, é importante, nesse mesmo horizonte de tempo se ocupações mais complexas estão sendo incorporadas no mercado de trabalho municipal. Como foi dito, são os trabalhos mais complexos que impactam positivamente tanto na transformação estrutural da economia como no nível de renda de sua população.

Em resumo, os modelos de tabelas apresentados têm por objetivo compreender a realidade do mercado de trabalho no contexto de um diagnóstico municipal. Saber essa realidade ajuda na montagem de estratégias do Poder Público para atrair novos investimentos privados e reorganizar a infraestrutura, a economia e a sociedade de seu respectivo município. Tentar identificar para onde está indo o mercado de trabalho local é uma ferramenta de planejamento de curto, médio e longo prazo, ajudando assim, a compreender como àquele mercado estimula ou cria obstáculos para o desenvolvimento socioeconômico do respectivo município.

3.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

CAGED. www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged.

IBGE. *Censos Demográficos*.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Ministério do Trabalho. www.mte.gov.br.

RAIS. www.rais.gov.br.

Referências

CANO, W. & BRANDÃO, C. (Coord.). *Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora UNICAMP, 2002.

CACCIAMALI, M. C. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983.

CACCIAMALI, M. C. Mudanças na Natureza da Política Pública e do Mercado de Trabalho na América Latina. In: *Colloqué Mondialisation Economique et Gouvernement dès Societés L'Amérique Latine, um Laboratoire?* Paris, 7-8 Junho, 2002.

CANO, W.; BRANDÃO, C.; MACIEL, C. S.; MACEDO, F. C. (Org.). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea Editora, 2007.

DEDECCA, C. S. *Reorganização produtiva e relações de trabalho no Brasil – anos 90*. Campinas: Unicamp, Cesis/IE, 1998.

KON, A. *A Economia do Trabalho: qualificação e segmentação no Brasil*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

POSTHUMA, A. C. Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. OIT/MET. São Paulo: Editora 34, 1999.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (Orgs). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo/São Luís: Cortez/FAPEMA, 2006.

SIQUEIRA, H. *Economia Metropolitana e Mercado de Trabalho. Um estudo das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

Capítulo 4

Finanças Municipais

4.1 Aspectos teóricos

O Brasil é uma organização federal composto por União, Estados, Distrito federal e Municípios. São definidos na Constituição os tributos e as contribuições que cabem a todos os entes federados. Assim como a divisão da receita arrecadada entre eles.

A análise das finanças públicas deve considerar as **receitas** e **despesas** do município. **Objetivos** para gerir de forma eficiente as finanças municipais:

- Atenção para as possibilidades de aumentar a receita;
- Controlar as despesas em função das prioridades municipais;
- Tomar decisões firmes no sentido de controlar os gastos correntes.

Os principais conhecimentos que um gestor ou ator político deve ter para garantir uma gestão eficaz das finanças municipais são:

- Evolução recente das despesas;
- Os gastos com pessoal e inativos;
- Pagamentos de dívidas;
- As despesas com educação e saúde.

Dessa forma, visando garantir uma boa gestão financeira do município, o gestor (prefeito e equipe) poderá prever os recursos disponíveis e planejar a realização de investimentos importantes para o desenvolvimento do município nos anos de sua gestão.

As principais fontes sobre as finanças públicas municipais são: Secretarias Municipais de Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional. Nessa, encontra-se o **FINBRA** (Finanças do Brasil)⁸, responsável pelas informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional sobre estados, municípios e Distrito Federal, obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor

⁸ FINBRA/STN – www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais.

Público Brasileiro (SICONFI) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN).

No que toca as **receitas** municipais, é dividida da seguinte forma: *recursos próprios, transferências constitucionais, transferências setoriais e outras receitas.*

I) Recursos Próprios

Os **recursos próprios** estão relacionados à competência dos municípios em tributar conforme definido pela Constituição. Os principais tributos são: *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); o Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); e, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).*

Esses três impostos são de competência exclusiva dos municípios cabendo a eles sua instituição, administração e arrecadação. Completam as receitas próprias municipais outros três tributos: as *Taxas*, imposto cobrado pelo município devido ao exercício do seu poder de polícia e a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível; as *Contribuições de Melhorias*, tributo cobrado pelo Poder Público em decorrência de obra pública que proporciona valorização do imóvel do indivíduo tributado; e, *Contribuições Previdenciárias*, cobrado em municípios que possuem sistemas previdenciários próprios.

A seguir, analisa-se esses principais tributos próprios do município e suas possibilidades arrecadatórias.

IPTU: incide sobre o valor das propriedades localizadas na área urbana, sejam elas construídas ou não (só terreno). O valor atualizado do imóvel é de grande importância para a justa cobrança do imposto. A prefeitura deve, portanto, atualizar regularmente a *planta genérica de valores*⁹ de sua área urbana, de forma a incorporar no valor cobrado eventuais valorizações, assim como desvalorizações.

Neste imposto, há dois tipos de **limitações**. A **primeira limitação** diz respeito à reação política a qualquer alteração na cobrança de impostos que resulte o seu aumento de valor. Como imposto direto, o IPTU incide diretamente sobre os habitantes de sua cidade e qualquer alteração de valor é percebida, podendo gerar reação negativa da população. Dentro dessa limitação, encontra-se, também, a dificuldade dos municípios pequenos do interior em cobrar o tributo. Pode-se elencar dois fatores para

⁹ A Planta Genérica de Valores (PGV) é formulada com a utilização de cálculos que possibilitam a obtenção dos valores venais dos imóveis urbanos de um município, a partir da avaliação individual de cada propriedade, para fins de cobrança de impostos.

a inadimplência: falta de informação sobre o tributo da população residente urbana e ausência ou pouca transparência sobre o que é feito com os recursos de respectivo tributo.

A **segunda limitação** é a inelasticidade da base sobre a qual incide o imposto em relação ao crescimento econômico. A base do IPTU é dada pelo estoque de terrenos e construções existentes na área urbana do município. A expansão da atividade econômica não se reflete em aumento dessa base tributária, isto é, um aumento na produção municipal não se reflete na valorização dos imóveis municipais e, portanto, na arrecadação do IPTU.

Dentro desse contexto, é difícil a ampliação significativa da receita por esse tipo de imposto. Uma solução possível, dado a enorme desigualdade de renda, propriedade e riqueza no país, é a implementação de uma estrutura de alíquotas de IPTU diferenciadas por localização e uso. Taxando relativamente mais as zonas mais ricas da cidade, as quais são, geralmente, valorizadas pelos investimentos públicos, pode não somente elevar a arrecadação desse tributo, como também contribuir para reduzir a pobreza e a desigualdade no município.

ITBI: é também um imposto que incide sobre bens imóveis, em particular sobre suas transações. Uma preocupação dos gestores públicos municipais sobre esse tributo, é a sua evasão, dado que o valor dos imóveis transacionados, declarado pelo comprador, é geralmente subestimado. É sobre este valor que se aplica a alíquota e se obtém o montante de imposto a pagar.

Uma solução que pode ser desenvolvida para evitar a subestimação de valores dos bens imóveis, é a prefeitura estabelecer um valor mínimo de referência dos imóveis urbanos para o cálculo desse imposto¹⁰.

ISS: é composto sobre vendas, cuja base mais dinâmica é elástica com relação à produção econômica. O crescimento econômico se reflete diretamente na base desse tributo, e, portanto, na sua arrecadação.

O ISS incide sobre parte da produção econômica, ou seja, sobre a maioria dos serviços prestados, exceto sobre as mercadorias produzidas e comercializadas sujeitas ao ICMS estadual. É um tributo que apresenta

¹⁰ A cidade de São Paulo é referência nessa solução. A prefeitura, desde 2010, desenvolveu um modelo de referência do valor dos imóveis urbanos para calcular o ITBI, no qual é diferente daquele valor do imóvel constante no carnê de IPTU. De acordo com a Secretaria da Fazenda do município, A base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim entendido o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado em condições normais de mercado para compra e venda à vista. A base de cálculo do ITBI será o maior valor entre o valor de transação e o valor venal de referência, fornecido pela Prefeitura de São Paulo, de acordo com o Decreto nº 51.627/2010 e a Lei nº 11.154/1991. Ver: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/itbi/index.php?p=2513>.

um grande potencial de expansão, considerando a crescente elevação do peso das atividades de serviços no conjunto do valor agregado dos municípios. Nesse sentido, é muito influenciado pelo ritmo da atividade econômica e pelo peso do terciário na estrutura produtiva municipal.

Contudo, o tributo apresenta algumas dificuldades de ordem administrativa, devido sua própria natureza, que é incidir sobre o setor de prestação de serviços. Pode-se elencar dois obstáculos principais. O primeiro, como são transações com *bens imateriais*, sua fiscalização exige procedimentos mais complexos do que no comércio de mercadorias. Isto é, na fiscalização do comércio de mercadorias é possível fazer levantamento de estoque, contagem de itens ou checagem de bens transportados com descrição de nota fiscal. Tais procedimentos são impossíveis de fiscalização no setor de serviços.

O segundo obstáculo é que o setor de serviços possui um grande número de contribuintes para um faturamento médio mais baixo do que o setor de produção mercadorias, e o tempo de vida produtiva das empresas e profissionais prestadores de serviços é bem menor, uma vez que existe constante alteração das atividades desenvolvidas pelos contribuintes, característica própria do setor de serviços.

As dificuldades apontadas tornam a administração do ISS muito onerosa, particularmente para os municípios de pequeno porte. Encarece a manutenção do cadastro dos contribuintes, pois gera a necessidade de revisões mais frequentes. Na verdade, o ISS é somente expressivo em municípios com atividade econômica desenvolvida e máquina administrativa capaz de dar conta da gestão do tributo. Realidade de municípios ricos, médios e grandes.

Taxas: podem ser cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos ou divisíveis prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, tal como pormenorizado na Constituição Federal, em seu artigo 145, parágrafo II.

Contribuições de Melhorias: cobrado na valorização de imóveis decorrente de construção de obra pública.

Contribuições Previdenciárias: cobrado em municípios que possuem sistema próprio de previdência social, cujo objetivo é o custeio do sistema.

Em resumo, são estes os recursos sobre os quais o município tem maior governabilidade. Esses tributos de competência municipal podem

ser alterados por lei própria, e sua administração pode ser melhorada visando a ampliação de receita.

Entretanto, há que se ressaltar as determinações legais para as alterações, dadas pela legislação constitucional e complementar, e os limites financeiros para o aumento da arrecadação, dados pela natureza do tributo e de sua base de incidência, ou seja, pelas características da estrutura produtiva e social, bem como dos rendimentos locais.

II) Transferências Constitucionais

A Constituição Federal de 1988 também estabeleceu as formas de distribuição de valor arrecadado pelos tributos instituídos pela União e pelos Estados, definindo as transferências obrigatórias aos municípios.

A seguir, analisa-se os principais impostos cujas partes são transferidas aos municípios.

FPM: Fundo de Participação dos Municípios, em que a União destina 23,5% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda), repassados aos municípios de acordo com critérios redistributivos, que consideram a renda da região e a população. É um tributo que privilegia os municípios menos desenvolvidos e de menor população.

Cota-parte do ICMS: do total do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) arrecadado pelos estados, 25% são distribuídos aos municípios, segundo critérios que privilegiam o valor adicionado em seu território. O tributo incide sobre a circulação de mercadorias, que inclui petróleo, lubrificantes, combustíveis, líquidos e gasosos dele derivados e minerais; energia elétrica; prestação de serviços interestadual e intermunicipal; e, serviços de comunicações.

Uma forma que os municípios têm para interferir qualitativamente na distribuição do ICMS, é colaborar com a Secretaria da Fazenda estadual na fiscalização do tributo, no sentido de minimizar a evasão fiscal e aumentar a arrecadação local. Exemplos dessa colaboração é a distribuição de prêmios para os consumidores que exigem notas fiscais do ICMS, ou o estabelecimento de convênios com a administração estadual para auxiliar a arrecadação local.

No médio prazo, a dinamização do município, seja pelo ingresso de novas empresas, seja pelo aumento da produção local, resultará em aumento no valor adicionado municipal e, por consequência, da participação na arrecadação do ICMS transferido. Nesse sentido, ações visando dinamizar a economia do município e incrementar a tributação própria

poderão trazer melhorias no índice e aumento da transferência do ICMS para os municípios.

Cota-parte do ITR: 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), federal, deve ser transferida para os municípios; mas o imposto poderá ser fiscalizado e cobrado integralmente pelos municípios que assim optarem (CF, art. 153, Parágrafo 4, Inciso III).

Cota-parte do IPVA: 50% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), estadual, deve ser transferida aos municípios, de acordo com o local da placa do veículo automotor.

IRRF: é o Imposto de Renda (IR) retido na fonte, dos pagamentos efetuados pelo próprio ente, suas autarquias ou fundações que na contabilidade é classificado como receita própria municipal.

IPI-Exportação: destinado aos estados exportadores, no qual do produto da arrecadação do IPI, 10% destina-se ao Distrito Federal (DF) e aos estados exportadores de produtos industrializados (CF, art. 159, II). Do total desses 10%, 25% deverá ser transferido aos municípios.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE): tributo relativo às atividades de comercialização do petróleo, gás natural e álcool, no qual 29% é destinado ao Distrito Federal (DF) e aos estados (CF, art. 159, III). Do total destes, 25% deverão ser transferidos aos municípios.

III) Transferências Setoriais

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Sua distribuição é feita de acordo com o número de estudantes matriculados na rede pública de educação.

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundo federal distribuído aos municípios.

FNS: Fundo Nacional de Saúde. Fundo federal que distribui recursos aos Fundos Municipais de Saúde (FMS), destinado ao financiamento de operação do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo município.

FNAS: Fundo Nacional de Assistência Social. Fundo federal que repassa recursos ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

IV) Outras Receitas

Por fim, deve-se atentar para outras receitas que os municípios podem obter. Elencou-se aqui as seguintes:

- a) As receitas patrimoniais, decorrentes de ativos permanentes ou financeiros de sua propriedade;
- b) As receitas agropecuárias, industriais e serviços, decorrentes de atividades econômicas desenvolvidas nestes diversos setores pela administração municipal;
- c) Outras receitas correntes, composta por multas e juros de mora e dívida ativa, entre outras;
- d) As receitas de capital, decorrentes de operações de crédito, de alienação de bens e transferências de capital dos Estados ou da União. Regra geral, todas as receitas de capital devem ser destinadas a despesas de capital e, portanto, investimento.

Quadro 6 : Questões Relevantes - Finanças Municipais - Receitas
Quais são principais itens da receita do município nos últimos anos e o respectivo percentual em relação ao total?
Estes itens de receita tem apresentado variações compatíveis com as verificadas em outros municípios da região e do estado?
Existem possibilidades para o aumento de receita do município, dentre os diversos itens que compõe a <i>receita própria</i> ?
Quais e quando foi as últimas iniciativas no município visando aumento das receitas municipais e suas consequências? (revisão da planta genérica de valores e do cadastro das empresas pretadoras de serviços)

FONTES: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 43.

Quanto as **despesas** municipais, divide-se em *classificação econômica, classificação por função e limite*.

I) Classificação econômica

Na *classificação econômica* os gastos estão divididos em dois grandes grupos: as *despesas correntes* e as *despesas de capital*. As despesas correntes destinam-se à manutenção dos serviços existentes. As despesas de capital são os gastos relacionados a investimento e compra de ativos permanentes.

Dentre as *Despesas Correntes* existem três grupos:

- a) Pessoal e encargos sociais;
- b) Juros e encargos de dívida;
- c) Outras despesas correntes (são todas as despesas incorridas pela prefeitura, tais como os gastos com material de consumo e contratação de serviços terceirizados).

Dentre as *Despesas de Capital* existem outros três grupos:

- a) Investimentos;
- b) Inversões financeiras;
- c) Amortização de Dívida.

É importante notar que quanto às dívidas, o pagamento de juros e encargos é contabilizado como Despesa Corrente, enquanto que o pagamento principal, isto é, amortização do empréstimo, é classificado como Despesa de Capital.

II) Classificação por função

As despesas podem ser classificadas de acordo com as funções programáticas de governo, determinadas pela PORTARIA 42, publicada no Diário Oficial em 15 de abril de 1999, na qual discrimina as despesas por funções do setor público. São 28 funções discriminadas no ANEXO da Portaria. Nessa classificação fica claro os valores dispendidos em cada uma das áreas de ação do governo.

No caso dos municípios, as funções mais significativas são: legislativa; administração; segurança pública; assistência social; previdência social; saúde; educação; trabalho; cultura; direitos da cidadania; urbanismo; gestão ambiental; agricultura, indústria; comércio e serviços; comunicações, energia, transporte; desportos e lazer; e, encargos sociais que engloba as despesas com refinanciamento e serviço da dívida, com transferências e com outros encargos especiais.

III) Limite

Quanto à limitação das despesas dos municípios, algumas determinações legais devem ser acatadas. A Constituição federal estabelece que, pelo menos, 25% das receitas de impostos próprias e transferências constitucionais devem ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Estabelece também que, pelo menos, 15% dessa mesma base, deve ser aplicado em saúde.

Existem também, os limites máximos com gasto com pessoal e encargos sociais. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), esse limite é de 60% da receita corrente líquida, cabendo 54% ao Poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo.

Quadro 7 : Questões Relevantes - Finanças Municipais - Despesas
Quais são as principais despesas do município, por função de governo e por elemento de despesa, nos últimos anos, com o respectivo percentual em relação ao total de despesa?
Estes itens de despesa municipal tem apresentado variações compatíveis com as verificadas em outros municípios da região e do estado?
Quais as possibilidades de racionalização das despesas do município, dentre os diversos itens, em particular: I) gasto com pessoal; II) gastos com compras públicas e contratação de terceiros; III) gastos com investimentos?
Quais e quando foram as últimas iniciativas no município visando à redução de despesas municipais e suas consequências?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 44.

Quanto ao **endividamento**, a análise cuidadosa das finanças públicas deve atentar com os recursos já comprometidos com dívidas, sejam de longo prazo – empréstimos, financiamentos, precatórios e parcelamento de dívidas previdenciárias –; sejam de curto prazo – restos a pagar. Essas dívidas contraídas pelo município devem ser honradas nos próximos anos e é preciso ter em conta esses valores para a correta previsão financeira da gestão.

Para facilitar a análise do endividamento dos municípios, divide-se em dois grupos: o *passivo municipal* e os *restos a pagar*.

No que toca ao *passivo municipal*, embora assumidas por gestões passadas, cabe à prefeitura honrar seu pagamento, ao mesmo tempo em que se deve manter as despesas correntes para o funcionamento da máquina governamental. O investimento resultante do empréstimo contraído, provavelmente, já foi concluído e, pode ou não, estar trazendo benefícios aos moradores do município. O mais importante é que seu pagamento deve ser feito sem prejudicar as principais ações de governo que a prefeitura deve manter.

Dentro desse contexto, a compreensão do montante comprometido é de fundamental importância. Como já foi posto, na classificação econômica dos gastos da prefeitura, o pagamento dos juros e encargos é contabilizado como despesa corrente e a amortização do empréstimo é classificada como despesa de capital. Para essa análise, é preciso conhecer os termos do contrato de financiamento, isto é, a taxa de juros e demais encargos pactuados, o prazo de pagamento do principal, sua situação atual e o montante que a prefeitura ainda deve. O valor devido pode ser verificado nas contas do passivo municipal.

Entretanto, o conhecimento dos termos do contrato e de sua situação atual só é possível por intermédio de leitura e estudo do contrato

com a instituição financeira responsável. Inclusive, existem a possibilidade de sua renegociação, relativamente a alterações no prazo, nos encargos e nas taxas de juros.

Por fim, quanto aos *restos a pagar*, é importante ressaltar que o tratamento dado a essa rubrica pode mascarar a situação financeira real do município, principalmente em mudanças de gestão de prefeitos de partidos adversários. Existe uma cultura entre os prefeitos recém empossados que se utilizam largamente de um expediente de **“anulação”** dos restos a pagar já processado, para que seu valor não supere os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), no qual resulta da escrituração fiscal da dívida.

Contudo, para além dessa absurda utilização, é bom lembrar que isso não significa o fim da obrigação legal de a prefeitura honrar o compromisso pelo pagamento. Numa palavra, o novo prefeito, portanto, deve ficar atento para esta artimanha da transição de governo.

Quadro 8 : Questões Relevantes - Finanças Municipais - Situação Financeira
Qual a situação financeira do município de curto prazo e dos órgãos da administração pública (os denominados "restos a pagar" e eventuais decretos ou portarias de anulação)?
Qual a situação financeira de longo prazo do município e dos órgãos da administração pública, com destaque: I) prazos de pagamentos; II) saldo da dívida atualizada; III) valor das parcelas (amortizações e juros) de débitos previdenciários, pagamento de precatórios, empréstimos ou financiamentos concedidos?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 45.

4.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de finanças municipais

Para construir uma base de dados que facilite a análise do diagnóstico municipal na área de finanças públicas, selecionou-se as seguintes variáveis: a estrutura de receitas do município da microrregião e do estado; a evolução das receitas dos municípios em valores correntes e num horizonte temporal determinado; a evolução dos principais itens de despesas em valores correntes e num horizonte temporal determinado; a evolução do endividamento do município em valores correntes e com percentual da receita corrente líquida, num horizonte temporal determinado; e, a situação de endividamento do município, da microrregião e do estado, em valores correntes e com percentual da receita corrente líquida em ano recente.

A **Tabela 20** apresenta a estrutura das receitas do município, dos municípios que compõem a microrregião e dos municípios que integram o estado do Maranhão. O objetivo da tabela é identificar quais os principais itens que determinam a arrecadação no conjunto das municipalidades maranhenses.

Como já foi mencionado, os dados sobre as finanças municipais se encontram no FINBRA/STN, o que facilita a organização da respectiva tabela no que toca aos municípios que compõem a microrregião e o conjunto das municipalidades do estado.

Dessa forma, pode-se ter um quadro de como se comportam as receitas tributárias municipais do estado do Maranhão *vis à vis* o município analisado no diagnóstico, bem como, a realidade das receitas tributárias do respectivo município dentro da microrregião em que está inserido.

Tabela 20: Receitas – município, microrregião e estado – Ano mais recente. Em valores em R\$ mil correntes e em %.

Receitas	Município		Municípios da Microrregião*		Municípios do MA**	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receita Orçamentária		100,0		100,0		100,0
1 - Receitas Correntes						
<i>Receita Tributária</i>						
IPTU						
IRRF						
ITBI						
ISS						
Taxas						
<i>Rec. Contribuições</i>						
<i>Rec. Patrimonial</i>						
<i>Rec. Serviços</i>						
<i>Rec. Transferências Correntes</i>						
Cota FPM						
SUS União						
FNDE						
Cota ICMS						
Cota IPVA						
Transferências Multigovernamentais (FUNDEB, FUNDEF)						
<i>Outras Receitas Correntes</i>						
Multa e juros de mora						
Rec. Dívida ativa						
Rec. Diversas						
<i>Deduções de Receitas Correntes</i>						
2 - Receita de Capital						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

*Exclusivo o município.

**Exclusivo o município e a microrregião.

Ou seja, na coluna “Município” expõe o quanto, em valores correntes, foi arrecadado em cada item especificado e o percentual que representa cada item na estrutura tributária daquele município.

Na coluna “Municípios da Microrregião” faz-se o mesmo, expõe a soma de todos os municípios que compõem a região, excluindo o mu-

nicípio em questão, em valores correntes e o percentual de cada item. Repete-se para o conjunto do estado, agora excluindo o município e a microrregião.

Uma vez organizado os dados, pode-se aferir o comportamento das respectivas receitas orçamentárias observando se a estrutura tributária é bem distribuída, concluindo que a mesma garante autossuficiência aos municípios ou que há um grau de dependência muito forte em relação as transferências correntes, realidade muito próxima das municipalidades maranhenses.

Em outros termos, qual é a realidade da estrutura tributária dos municípios maranhenses? Há uma homogeneidade positiva, em que todos convergem para uma estrutura saudável e autossuficiente? Uma homogeneidade negativa, em que todos convergem para uma situação fiscal muito vulnerável e, portanto, dependente fortemente das transferências da União? Ou uma situação heterogênea, em que há municípios e microrregiões em que as receitas são suficientes para dar conta das demandas das municipalidades e municípios e microrregiões em que essa realidade está distante. Como se enquadra o município diagnosticado?

Uma vez identificada a estrutura das receitas, passa-se a focar na evolução dessa receita no respectivo município. Ou seja, como se comportou a receita orçamentária do município num horizonte temporal determinado. Aqui, uma advertência: esse horizonte temporal pode ser em anos correntes, isto é, ano 1, ano 2, ano 3.... Ou pode ser um horizonte temporal médio, três em três anos, ou horizonte mais largo, cinco em cinco anos.

Tabela 21: Evolução da receita do Município – Anos mais recentes. Em valores R\$ mil correntes e %.

Receitas	Ano (X)		Ano (Y)		Ano (Z)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receita Orçamentária		100,0		100,0		100,0
1 - Receitas Correntes						
<i>Receita Tributária</i>						
IPTU						
IRRF						
ITBI						
ISS						
Taxas						
<i>Rec. Contribuições</i>						
<i>Rec. Patrimonial</i>						
<i>Rec. Serviços</i>						
<i>Rec. Transferências Correntes</i>						
Cota FPM						
SUS União						
FNDE						
Cota ICMS						
Cota IPVA						
Transferências Multigovernamentais (FUNDEB, FUNDEF)						
<i>Outras Receitas Correntes</i>						
Multa e juros de mora						
Rec. Dívida ativa						
Rec. Diversas						
<i>Deduções de Receitas Correntes</i>						
2 - Receita de Capital						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

Esse é o objetivo da **Tabela 21**, a de identificar mudanças em seus principais componentes. Isto é, se ao longo do período as receitas de transferências correntes foram sendo substituídas pelas receitas tributárias próprias, como principal componente de arrecadação; ou, se se ocorreu ao contrário. Também, se houve um aumento de arrecadação via IPTU. Enfim, aferindo essa evolução, os gestores municipais poderão traçar estratégias críveis de boa governança, respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal e projetando uma transformação estrutural da receita orçamentária do seu município.

Compreendido a estrutura e a evolução da receita orçamentária, passa-se a organizar os dados e a entender a dinâmica das despesas. A **Tabela 22**, segue o mesmo raciocínio da **Tabela 20** anterior, agora aplicado às despesas orçamentárias.

Tabela 22: Despesas – município, microrregião e estado – Ano mais recente. Em valores em R\$ mil correntes e em %

Despesas	Município		Municípios da Microrregião*		Municípios do MA**	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesa Orçamentária						
<i>Classificação Econômica</i>						
<i>Despesas Correntes</i>						
Pessoal e encargos sociais						
Juros e encargos da dívida						
Outras despesas correntes						
<i>Despesas de Capital</i>						
Investimentos						
Inversões financeiras						
Amortização da dívida						
<i>Superávit ou Déficit</i>						
<i>Classificação por função</i>						
Educação						
Saúde						
Administração						
Saneamento básico						
Urbanismo						
Previdência Social						
Desportes e lazer						
Assistência Social						
Encargos especiais						
Legislativa						
Segurança Pública						
Cultura						
Outras funções						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

*Exclusive o município.

**Exclusive o município e a microrregião.

Ou seja, o objetivo é ter um quadro de como se comportam as despesas orçamentárias municipais do estado do Maranhão *vis à vis* o município analisado no diagnóstico, bem como, a realidade das receitas tributárias do respectivo município dentro da microrregião em que está inserido.

As despesas têm uma homogeneidade positiva, em que sobressaem as despesas por função, indicativo que estas estão se refletindo em ganhos sociais? Ou se enquadram numa homogeneidade negativa, em que as despesas concentram-se nos itens correntes, principalmente, em gasto com pessoal e encargos. Ou, ainda, se existe uma situação heterogênea, em que há municípios e microrregiões em que as despesas estão equilibradas, garantindo assim, uma gestão saudável das finanças municipais; e municípios e microrregiões em que essa realidade está distante. Como se enquadra o município diagnosticado?

Uma vez aferida a estrutura das despesas orçamentárias dos municípios maranhenses e como ela está estruturada no respectivo município, passa-se a aferir a evolução das despesas e de seus principais itens, em valores correntes e participação percentual, num horizonte temporal determinado. A advertência é a mesma abordada na **Tabela 21** anterior.

Tabela 23: Evolução dos principais itens de Despesa – Município – Anos mais recentes. Em valores R\$ mil correntes e %

Despesas	Ano (X)		Ano (Y)		Ano (Z)	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Despesa Orçamentária						
Classificação Econômica						
<i>Despesas Correntes</i>						
Pessoal e encargos sociais						
Juros e encargos da dívida						
Outras despesas correntes						
Despesas de Capital						
Investimentos						
Inversões financeiras						
Amortização da dívida						
Superávit ou Déficit						
Classificação por função						
Educação						
Saúde						
Administração						
Saneamento básico						
Urbanismo						
Previdência Social						
Desportes e lazer						
Assistência Social						
Encargos especiais						
Legislativa						
Segurança Pública						
Cultura						
Outras funções						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

Na **Tabela 24** apresenta-se a evolução do endividamento do município em anos recentes, com percentual da receita líquida. Embora a referida tabela esteja representada em três anos, o importante aqui é construir uma série temporal maior, em média de dez anos correntes.

Tabela 24: Evolução do Endividamento do Município – Anos mais recentes – com percentual da Receita Corrente Líquida

Endividamento	Ano (X)		Ano (Y)		Ano (Z)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Passivo Financeiro						
Restos a pagar processados						
Restos a pagar não-processados						
Outros itens do passivo financeiro						
Passivo Não-Financeiro						
Operações de crédito de longo prazo						
Outros itens do passivo não-financeiro						
Passivo Real						
Patrimônio Líquido						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

O objetivo é entender a realidade da dívida municipal para que ela não se constitua em obstáculo ao Executivo. A estrutura de endividamento do município é composta pelo *passivo financeiro* e *passivo não-financeiro*, que juntos constituem o *passivo real*. Este em conjunto com o *ativo real* constitui o *patrimônio líquido*.

O *passivo financeiro* são as dívidas de curto prazo, sendo composto pelos seguintes itens: *restos a pagar processados*, *restos a pagar não-processados* e *outros itens do passivo financeiro*. *Restos a pagar processados* são os empenhos já reconhecidos pela Prefeitura como dívida. *Restos a pagar não-processados* são os empenhos não reconhecidos.

Já o *passivo não-financeiro* corresponde as dívidas de longo prazo, sendo composto pelas *operações de crédito de longo prazo* e *outros itens do passivo não-financeiro*.

É fato que todos os municípios brasileiros estão endividados, o importante aqui é saber qual é o componente que mais pesa na estrutura da dívida e como ela vem se comportando ao longo do tempo. Isto é, a **Tabela 24** tenta responder as seguintes questões:

- Qual o papel da dívida de curto prazo e sua evolução na estrutura de endividamento do município?
- Dentro da dívida de curto prazo como vem se comportando a rubrica “restos a pagar processados”? E os “restos a pagar não-processados”?
- Identificar dentro da rubrica *passivo financeiro* os “Outros itens do passivo financeiro”. Qual o peso deles no endividamento do município e seu comportamento.
- Qual o papel da dívida de longo prazo e sua evolução na estrutura de endividamento do município?
- Dentro da dívida de longo prazo como vem se comportando a rubrica “operações de crédito de longo prazo”? E os chamados “Outros itens do passivo não-financeiro”, quais são e que peso tem no *passivo não-financeiro*.

Com essas questões em mente, pode-se projetar a nova gestão ou a sequência de um governo. O que se deve salientar, é que o objetivo da análise da estrutura e da evolução do endividamento municipal, é buscar sempre a melhoria das contas públicas do município, visando o controle e a redução do endividamento para que se possa elevar o investimento. Contudo, o investimento não se concretiza se não houver também a elevação das receitas financeiras.

A equação básica para o aumento do investimento nas municipalidades é:

Controle e redução do endividamento de curto prazo + aumento das receitas financeiras + controle e redução do total do gasto com pessoal e encargos em relação à receita = a finanças saudáveis.

Com as contas públicas controladas e saudáveis a Prefeitura poderá aumentar o limite de endividamento de longo prazo, o que permite buscar novas fontes de financiamento e definição de projetos de elevação dos gastos e investimentos em áreas prioritárias definidas pela sociedade nos respectivos Planos de Governo.

Tabela 25: Situação de Endividamento – Município, microrregião e estado – Ano mais recente. Com percentual da Receita Corrente Líquida

Endividamento	Município		Municípios da Microrregião*		Municípios do MA**	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Passivo Financeiro						
Restos a pagar processados						
Restos a pagar não-processados						
Outros itens do passivo financeiro						
Passivo Não-Financeiro						
Operações de crédito de longo prazo						
Outros itens do passivo não-financeiro						
Passivo Real						
Patrimônio Líquido						

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). www.tesouro.fazenda.gov.br.

*Exclusive o município.

**Exclusive o município e a microrregião.

Por fim, na Tabela 25, um comparativo entre a situação do endividamento do município com os municípios da microrregião em que está inserido e com as demais municipalidades do estado do Maranhão. O objetivo é verificar o nível e a qualidade do endividamento do município vis a vis aos demais.

Em resumo, os modelos de tabelas apresentados têm por objetivo compreender a realidade das finanças públicas dos respectivos municípios maranhenses. Saber como é a estrutura e a evolução da dívida municipal ajuda a montar programas de governo críveis e com responsabilidade. Se a Prefeitura estiver muito endividada, tanto no curto quanto no longo prazo e com as receitas comprometidas, é dever do executivo aplicar um plano financeiro austero para que as contas públicas retomem seu equilíbrio.

4.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Constituição Federal. República Federativa do Brasil.

FINBRA/STN – www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais.

São Paulo. Prefeitura. Secretaria Municipal de Fazenda.

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/itbi/index.php?p=2513>.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. www.tesouro.fazenda.gov.br.

Referências

ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública nas Gestão Municipal*. 5. Ed., São Paulo: Atlas, 2013.

CANO, W. & BRANDÃO, C. (Coord.). *Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora UNICAMP, 2002.

CANO, W.; BRANDÃO, C.; MACIEL, C. S.; MACEDO, F. C. (Org.). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea Editora, 2007.

KORFF, E. Finanças Públicas Municipais. In: *Revista de Administração de Empresas*, 17(5), pp., 7-41, Rio de Janeiro: set-out. 1977.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

PARTE 2

Desenvolvimento Social

Capítulo 5

Educação

5.1 Aspectos teóricos

A Constituição Federal define a **educação** como um direito fundamental assegurado a todos e um dever do Estado, da sociedade e da família. O marco legal da educação brasileira, assim, reproduz o que está estabelecido na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada pela **Organização pelas Nações Unidas (ONU)**, em 10 de dezembro de 1948, e que delinea os **Direitos Humanos** básicos para todos os cidadãos do Planeta.

A educação é ferramenta essencial na construção da base do desenvolvimento socioeconômico de um país, ao garantir inclusão social e formação de indivíduos críticos e criativos.

A educação quando valorizada proporciona condições favoráveis para uma sociedade livre, justa e solidária; auxilia a dar sustentação para o desenvolvimento nacional; contribui, direta e indiretamente, para a erradicação da pobreza e da marginalização, no combate as diversas formas de discriminação; enfim, é de fundamental importância para a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como para a promoção do bem-estar de todos.

Nos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*, projeto organizado pela ONU, no qual o Brasil é signatário, o *ensino básico universal* é uma das metas. No contexto das atribuições vinculadas à Constituição Federal, os municípios têm papel de destaque em sua viabilização. É importante que gestores públicos e formuladores de políticas públicas municipais tenham conhecimento e canalize esforços para bater as metas dos *Objetivos do Milênio*¹¹.

A Constituição Federal e a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*, Lei Federal 9.394/1996 determinam que a União, Estados,

¹¹ As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Distrito Federal e Municípios, devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino e erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; melhorar a qualidade da educação, formar para o trabalho, e conduzir à formação humanística, cultural, científica e tecnológica do país (CF, art. 214).

A *Lei de Diretrizes e Base* estabelece que, é **dever** do Estado garantir:

- Ensino fundamental obrigatório e gratuito;
- Progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- Atendimento educacional especializado as pessoas com deficiências;
- Oferta de ensino noturno e de educação escolar regulares para jovens e adultos, adequado as necessidades do educando;
- Atendimento ao educando do ensino fundamental com material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde nos padrões mínimos de qualidade. (LDB, art. 4).

Os desafios dos municípios estão em como universalizar o acesso à educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio) de qualidade e inclusiva, bem como erradicar o analfabetismo.

Para orientar a ação, os gestores municipais devem conhecer a base legal que organiza a educação nacional. As fontes públicas e formuladoras de políticas públicas para esse conhecimento são:

- Constituição Federal, Capítulo III, seção 1 (artigos 205 a 214);
- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/90;
- LDB – Lei Federal – 9.394/96;
- Salário Educação/QESE, Lei Federal 9.766/98;
- Plano Nacional de Educação, Lei Federal – 10.172/01;
- Ensino Fundamental de Nove Anos. Lei Federal – 11.274/06;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Emenda Constitucional – 53/06 e Lei Federal 11.494/07.
- Parâmetros, diretrizes e referencias curriculares nacionais;
- Acessibilidade, Lei Federal – 10.436/02 e Decreto Federal – 5.296/04.
- Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Decreto Federal 6.094/07, Plano de Metas.

- Leis Estaduais e municipais que regulamentam o funcionamento da educação (Sistema Municipal de Educação, Estatuto do Magistério etc.).

Em função de sua importância estratégica, os municípios devem destinar, no mínimo, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Os programas de educação devem estar inseridos no *Plano Municipal Decenal de Educação*, o qual é de fundamental importância ser discutido com a sociedade local, por meio das Conferências Municipais de Educação, e aprovado pelo Conselho Municipal de Educação (CME). Esses também devem ser incluídos no processo orçamentário municipal, que envolve Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

A LDB define que a educação escolar é composta por dois níveis: *educação básica*, que é formada pela educação infantil e pelos ensinos fundamental e médio; e *educação superior*.

Os dois níveis são organizados em etapas, com responsabilidade compartilhada entre as diversas esferas de governo, executadas, em alguns casos, em regime de colaboração.

À União compete organizar o sistema federal de ensino, enquanto os Estados e os municípios podem ter sistemas próprios. Estes últimos podem se integrar ao sistema do Estado ou compor com ele um sistema único de educação básica (LDB, Artigo 11, Parágrafo Único).

Compete ao município atuar, prioritariamente, na educação infantil (creche e pré-escola), no ensino fundamental (inclusive na Educação de Jovens e Adultos – EJA), em parceria com o Estado; e na erradicação do analfabetismo, em parceria com o Estado e União. Sua atuação só poderá ser ampliada para os demais níveis se tiver garantido o acesso universal à educação infantil e ao ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Para isso, são utilizados recursos acima do mínimo constitucional de 25% (LDB, Artigo 11, inciso V).

Em seguida, o **Quadro 9**, mostra as etapas e modalidades da educação brasileira e suas respectivas atribuições.

Quadro 9: Etapas e Modalidades da Educação Brasileira e as Respectivas Atribuições	
<i>Etapa</i>	<i>Atribuições</i>
Educação Infantil	Municípios
Creche (até 3 anos)	
Pré-escola (4 a 5 anos)	
Ensino Fundamental	Municípios/Estado/DF
Primeiro ao Quinto ano (anos iniciais)	
Sexto ao Nono ano (anos finais)	
Ensino Médio	Estado/DF
Ensino Superior	União/Estado/DF de acordo com a capacidade de cada um
<i>Modalidades</i>	<i>Atribuições</i>
EJA (destinados àqueles acima de 15 anos)	Munic/Est./DF/União
Educação tecnológica e formação profissional	Est./DF/União
Educação à Distância e tecnologias educacionais	
Educação especial	Municípios
Educação indígena	Estados

FONTE: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Elaboração própria.

A partir do **Quadro 9**, pode-se extrair as seguintes observações. Em primeiro lugar, a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral das crianças até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Uma segunda observação diz respeito ao ensino tecnológico e profissional. Este é permitido o ensino à distância como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Em relação à educação especial, é uma ação transversal que acompanha o discente com deficiência onde ele estiver (LDB, Artigos 58 e 59), e deve atender às suas peculiaridades, a partir da educação infantil.

Por fim, no que se refere a educação indígena, é assegurado às comunidades indígenas a utilização de sua língua materna e processo próprio de aprendizagem (LDB, Artigo 32, inciso IV, parágrafo 3).

O executivo municipal deve dedicar com atenção especial à passagem dos diversos níveis, isto é, da pré-escola para o ensino fundamental, dos anos iniciais do ensino fundamental para os finais, e do ensino fundamental para o ensino médio. Além desse, pode-se incluir como um grande desafio às administrações municipais, trabalhar a diversidade em todos os níveis.

Dentro desse contexto, criar ambientes colaborativos com o Estado, é de fundamental importância para assegurar a continuidade da aprendizagem, o compartilhamento de informações sobre o histórico dos alunos e evitar as evasões escolares.

O Índice de **Desenvolvimento da Educação** (IDEB), criado pelo Ministério da Educação, é um indicador importante que permite avaliar a qualidade do ensino. É calculado a partir de dois componentes: a *taxa de rendimento escolar* (aprovação) e as *médias de desempenho* nos exames aplicados pelo *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira* (INEP). Os índices de aprovação são obtidos a partir do *Censo Escolar*, realizado anualmente¹².

As médias de desempenho utilizadas são as da *Prova Brasil*¹³, para escolas e municípios, e do *Sistema de Avaliação da Educação Básica* (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Para uma atuação mais efetiva na esfera municipal, os gestores públicos e atores políticos, devem fazer uma análise da educação local identificando a população em idade escolar atendida nos diversos níveis de ensino, etapas e modalidades; a quantidade, situação e localização das unidades escolares; os recursos humanos e financeiros existentes; e a qualidade do ensino oferecido.

Essa avaliação deverá abranger as redes municipal, estadual, federal (se houver no município) e particular; devendo também diferenciar as diversas escolas, séries/ciclos, faixa etária dos alunos e situação dos diversos territórios (zona urbana, rural, assentamentos, bairros etc.). O co-

¹² Ver: Portal do Ministério da Educação (MEC). <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas?id=180>.

¹³ A **Prova Brasil** é o nome que se dá à **Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC)**, criada em 2005 pelo Ministério da Educação. É complementar ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e um dos componentes para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). É realizada a cada dois anos e participam todos os estudantes de escolas públicas urbanas do 5º e do 9º e 3º ano do ensino médio de turmas com mais de 20 alunos. A avaliação é dividida em duas provas: Língua Portuguesa, onde é medida a capacidade de leitura, interpretação de textos e de fixação da mensagem. E a Prova de Matemática onde é avaliado o raciocínio em contexto com a realidade do aluno

nhcimento dessas variáveis permite definir se será possível atender às demandas atual e futura de educação.

A administração municipal deve assegurar o **direito** de:

- Acesso e aprendizagem;
- Alfabetização das crianças até 8 anos de idade;
- Acompanhamento individualizado de cada aluno;
- Combate à repetência e à evasão;
- Ampliação da jornada;
- Inclusão educacional das pessoas com deficiência;
- Buscar ações complementares como cultura e esporte;
- Gestão democrática.

Já a escola tem o **dever** de garantir que as crianças saibam ler, escrever e fazer operações matemáticas nas idades adequadas.

Não obstante a responsabilidade ser prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, a administração municipal, mas também, os atores políticos locais, precisam conhecer a situação dos ensinos, médio e superior, para criar oportunidades aos demandantes desses níveis de ensino.

É papel do gestor municipal oferecer alternativas que garantem educação integral e de qualidade para toda a população, independentemente da faixa etária ou do nível de ensino. Também, desenvolver cursos que possa estimular à economia local, com impacto principalmente na juventude.

A seguir, no **Quadro 10**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a educação da população em geral, ensino infantil e fundamental, para auxiliar na confecção do tema *Educação* do diagnóstico municipal.

Quadro 10: Questões Relevantes - Educação
I) População em geral
Qual é a taxa de analfabetismo do município (população de 15 anos e acima)?
Qual é a média de estudos da população do município (população de 15 a 64 anos)?
II) Educação infantil
Qual o percentual de crianças de 0 a 3 anos nas creches, públicas e privadas?
Qual o percentual de crianças de 4 e 5 anos na Pré-escola, públicas e privadas?
Qual é a quantidade de crianças de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos com deficiência, agrupadas por tipo de deficiência, e quantas são atendidas em creches e pré-escolas respectivamente?
Monte um quadro demonstrativo da quantidade, localização e condições físicas das creches e pré-escolas (prédios, mobiliário, equipamento escolar) e ambientes de aprendizagem (espaço ao ar livre para brincar etc.), com destaque à acessibilidade das escolas. (públicas e privadas).
Qual a quantidade de profissionais de ensino, sua qualificação e distribuição?
III) Ensino fundamental
Qual o percentual de crianças/adolescentes de 6 a 14 anos no ensino fundamental do município, escolas pública e privada?
Qual o número médio por turma?
Qual é a quantidade de crianças/adolescentes de 6 a 14 anos com deficiência, agrupadas por tipo de deficiência e porcentagem de atendimento?
Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de evasão/abandono?
Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de reprovação?
Como estão se saindo os alunos no IDEB na Primeira Fase (Primeira a Quarta série)?
Como estão se saindo os alunos no IDB na Segunda Fase (Quinta a Oitava série)
Monte um quadro demonstrativo da quantidade, localização e condições físicas das escolas de ensino fundamental (prédios, mobiliário, equipamento escolar) e ambientes de aprendizagem (espaço ao ar livre para brincar etc.), com destaque à acessibilidade das escolas.
Qual a quantidade de profissionais de ensino, sua qualificação e distribuição?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pp., 64-66.

A seguir, no **Quadro 11**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre o ensino médio, superior e apoio ao educando, para auxiliar na confecção do tema *Educação* do diagnóstico municipal.

Quadro 11 - Questões Relevantes - Educação
IV) Ensino Médio
Qual é o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio, escolas públicas e privadas?
Quais séries/ciclos com maiores problemas de distorção de idade/série?
Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de reprovação?
Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de evasão/abandono?
Como estão se saindo os alunos do ensino médio no IDEB
Monte um quadro demonstrativo da quantidade, localização e condições físicas das escolas de ensino médio (prédios, mobiliário, equipamento escolar) e ambientes de aprendizagem (espaço ao ar livre para brincar etc.), com destaque à acessibilidade das escolas.
V) Ensino Superior
Qual o percentual de jovens de 18 a 24 anos ou mais matriculados no ensino superior no município (instituições públicas e privadas)?
Qual é o percentual da população do município que concluiu o ensino superior?
Monte um quadro demonstrativo da quantidade, localização e condições físicas das instituições de ensino superior, públicas e privadas, (prédios, mobiliário, equipamento escolar) e ambientes de aprendizagem (espaço ao ar livre para brincar etc.), com destaque à
VI) Apoio ao educando
Monte um quadro demonstrativo sobre o transporte escolar, com destaque: roteiros existentes; tempo médio de permanência da criança no transporte; situação da frota; índice de cobertura e acessibilidade).
Monte um quadro demonstrativo sobre a merenda escolar, com destaque: qualidade, quantidade, processo de produção, cardápio.
Monte um quadro demonstrativo sobre o material didático, com destaque: quantidade, qualidade, produção própria ou terceirizada.
Monte um quadro demonstrativo sobre a assistência à saúde e odontológica do educando, com destaque: forma de oferecimento, cobertura, qualidade dos serviços.
Monte um quadro demonstrativo sobre o uniforme (farda) escolar do educando, com destaque: obrigatoriedade, exigência e qualidade.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg's., 67/68.

A seguir, no **Quadro 12**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a gestão da educação, para auxiliar na confecção do tema *Educação* do diagnóstico municipal.

Quadro 12: Questões Relevantes - Gestão da Educação
Existe no município um Sistema Municipal de Educação próprio? Se sim, qual a situação de funcionamento? Ele é submetido ao controle social do tipo conselho e conferência?
Monte um quadro demonstrativo do pessoal vinculado diretamente à gestão educacional, com destaque: quantidade, formação, distribuição, remuneração, rotatividade, absenteísmo e seus motivos.
Como está funcionando o Programa de Valorização dos Profissionais de Educação em seu município? Monte um quadro demonstrativo com destaque: horas-aula, cursos, capacitação em serviço, especialização das escolas etc.
Qual valor e percentual dos gastos em educação no município?
Quais são os principais itens de despesa na educação municipal, com destaque: recursos humanos, merenda escolar, transporte de alunos etc.?
Qual é o gasto médio por aluno?

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 69.

Por fim, no **Quadro 13**, apresenta-se as principais fontes para captação de dados sobre educação, que possa auxiliar na confecção do diagnóstico municipal.

Quadro 13: Principais Fontes de Dados sobre Educação	
Educação da população em geral	Ministério da Educação; INEP; Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Educação infantil	INEP, Prefeituras, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Ensino Fundamental	INEP, Prefeituras, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Ministério da Educação
Ensino Médio	INEP, Prefeituras, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Ministério da Educação
Ensino Superior	INEP, Prefeituras, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Apoio ao Educando	Prefeituras
Gestão da educação	Prefeituras e Ministério da Educação

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pp., 64-69.

5.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de educação

O diagnóstico municipal em seu tema Educação deve conter as seguintes informações para uma boa análise e construção de políticas públicas críveis. Em primeiro lugar, é de fundamental importância saber o percentual da população residente do município que não é alfabetizada.

Tabela 26: Analfabetismo da população adulta – município e estado – 2000, 2010 e ano mais recente. Em %

Indicador	2000	2010	ANO + recente
% da população residente não alfabetizada			

FONTE: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. www.atlasbrasil.org.br.

A Tabela 26 apresenta o respectivo indicador num horizonte temporal longo, de dez em dez anos. Contudo, é importante levantar esse percentual o mais atualíssimo possível. O cotejo dessas informações se dá entre os Censos Demográficos, realizados em dez em dez anos e a PNAD, que as atualiza trimestralmente. É dever de todas as secretarias municipais de Educação manter também um cadastro atualizado dessas informações coletadas no próprio município.

Outro indicador relevante é verificar o tempo médio de anos de estudos da população municipal, cotejando-o com os municípios da microrregião e a média do estado. Tal aferição faz-se por meio das informações estabelecidas no IBGE, em seu link ibge@idades.

Tabela 27: Indicadores de grau de instrução – município, microrregião e estado – Ano mais recente

Indicadores	Município	Microrregião	Estado
Média de anos de estudo - pop. 15 a 64 anos			
Pop. De 25 anos a mais com menos de 8 anos de estudo			
Pop. De 18 a 24 anos com ensino médio completo			

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

A **Tabela 27** apresenta, em sua coluna da esquerda, a coleta de informações sobre os seguintes indicadores: média de anos de estudo pela população de 15 a 64 anos; população de 25 anos a mais com menos de oito anos de estudo; e, população de 18 a 24 anos com ensino médio completo.

O objetivo dessas informações é, em primeiro lugar, avaliar o tempo médio de estudos no município e se ele está acima, abaixo ou na média em relação aos demais municípios da microrregião em que está inserido, como também, em relação ao Maranhão.

Em segundo lugar, verificar se a população adulta e economicamente ativa possui grau de instrução capaz de se constituir em força propulsora nas transformações da atividade produtiva e do mercado de trabalho no município. Ou seja, quanto maior for o nível educacional da população mais ativa, produtiva e criativa é a sociedade. Municípios que possuem baixo índice educacional tem que fazer um esforço para elevar esse nível com políticas públicas. Esforço que tanto para garantir educação universal e de qualidade para as crianças como para jovens e adultos.

Isto posto, ter um quadro da estrutura educacional do município e uma base comparativa à média do estado, com objetivo de verificar se esta se encontra acima, abaixo ou na média, é de fundamental importância para o planejamento educacional local cuja missão é a transformação social daquela municipalidade.

Tabela 28: Indicadores de acesso à estrutura educacional – município e estado – 2010 e ano mais recente

Indicador	Município		Estado	
	2010	ano + recente	2010	ano + recente
Crianças de 0 a 3 anos na creche				
Crianças de 4 e 5 anos na escola				
Crianças de 6 e 7 anos na escola				
Crianças de 7 a 14 anos com acesso ao curso fundamental				
Crianças de 7 a 14 anos que estão frequentando o curso fundamental				
Adolescentes de 15 a 17 anos com acesso ao ensino médio				
Adolescentes de 15 a 17 anos que estão frequentando o ensino médio				
Pessoas com 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior				
Pessoas com 18 a 24 anos que estão frequentando o ensino superior				

FONTE: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. www.atlasbrasil.org.br.

A **Tabela 28** apresenta como organizar as informações de modo a compreender a estrutura educacional do município *vis a vis* à média do Maranhão. Além do cotejo com os demais municípios do estado, há que se ter uma visão evolutiva dessa mesma estrutura. O horizonte temporal apresentado na referida tabela é do último Censo Demográfico, 2010 e o

ano mais recente. Dessa forma, a análise também poderá identificar se a estrutura educacional seja do município, seja do estado, de fato, passou por uma transformação ou se encontra estagnada.

Tabela 29: Matrículas em creche – município – anos mais recentes

Anos	Matrículas	Variação
Ano (1)		100
Ano (2)		
Ano (3)		
Ano (4)		
Ano (5)		
Ano (6)		
Ano (7)		
Ano (8)		
Ano (9)		

FONTE: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. www.atlasbrasil.org.br.

Uma vez compreendida a estrutura educacional, passa-se a análise do fluxo, organizando informações sobre matrículas e suas variações ao longo do período. Na **Tabela 29** apresenta-se as matrículas em creches e suas respectivas variações, num horizonte temporal de nove anos. Contudo, essa mesma tabela deve ser utilizada para as demais modalidades de ensino, de acordo com a estrutura educacional do município.

Tabela 30: Indicadores de desempenho escolar – município, microrregião e estado – anos mais recentes

Localidade e região	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Taxa de reprovação no Ensino Fundamental			
Município			
Microrregião			
Estado			
Taxa de reprovação no Ensino Médio			
Município			
Microrregião			
Estado			
Taxa de evasão no Ensino Fundamental			
Município			
Microrregião			
Estado			
Taxa de evasão no Ensino Médio			
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: Secretaria Municipal de Educação – Prefeituras. Ministério da Educação - INEP.

Os indicadores de desempenho escolar também devem fazer parte das variáveis importantes no diagnóstico educacional do município. Entender os índices de reprovação e evasão, tal como expostos na **Tabela 30**, são fundamentais para a compreensão do porquê suas taxas são elevadas, e assim, poder planejar uma política pública de combate à evasão e esforços para a melhoria na qualidade do ensino.

É importante também compreender as distorções idade/série no quadro da estrutura educacional. Na **Tabela 31**, apresenta-se a organização dessas informações para os ensinos fundamental e médio.

Tabela 31: Distorções idade/série – município e estado – anos mais recentes

Localidade e Estado	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Município			
Até a 4. série			
5. a 8. série			
Ensino Fundamental (1. a 8. série)			
Ensino Médio Total			
Estado			
Até a 4. série			
5. a 8. série			
Ensino Fundamental (1. a 8. série)			
Ensino Médio Total			

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

O objetivo da **Tabela 31** é construir uma base de dados para buscar os fatores que levam as distorções, comparando o município com a média do estado. Isto é, o que está por traz das distorções? É o alto índice de pessoas vivendo na área rural? É a pobreza extrema que impede de manter as crianças na escola? Como que o município vem tratando de corrigir essas distorções? Em resumo, a distorção idade/série é um bom indicador do desempenho dos alunos e do sistema de ensino.

Tabela 32: Número médio de alunos por turma – município – anos mais recentes

Níveis	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)	Varição (Z/X)
Creche				
Pré-escola				
Média 1. a 4. série				
Média 5. a 8. série				
Média Ensino Fundamental Total (1. a 8. série)				
Ensino Médio Geral				

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

Na **Tabela 32**, apresenta-se as informações sobre o número médio de alunos por turma e sua variação temporal. De acordo com os padrões sugeridos, tanto o ensino fundamental como o médio, o número de alunos por turma deve ficar em média 30 estudantes. Esse padrão aponta menos desgaste para o professor e suficiência na dinâmica em sala de aula por parte dos alunos.

Verificar se há sobrecarga de alunos em suas respectivas turmas nos diversos níveis de ensino é importante para garantir o bom funcionamento e desempenho tanto dos estudantes quanto dos professores e do estabelecimento em geral.

Tabela 33: Média de horas-aula diárias – município – anos mais recentes

Níveis	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Creche			
Pré-escola			
Média 1. a 4. série			
Média 5. a 8. série			
Média Ensino Fundamental Total (1. a 8. série)			
Ensino Médio Geral			

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

A média de horas-aula diárias nos estabelecimentos de ensino, apresentada na **Tabela 33**, tem por objetivo verificar se estão cumprindo as exigências do MEC, bem como, torna-se um indicador importante para outras indagações de cunho qualitativo, como por exemplo, verificar se há incrementos das funções docentes para melhorar o desempenho escolar e se estes estão convergentes com as normas que regulam o bem-estar dos professores.

Dentro desse contexto, o bem-estar dos profissionais de ensino também deve ser visto como objetivo do diagnóstico, conforme a **Tabela 34**.

Tabela 34: Funções docentes – município e estado – anos mais recentes

Letra	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)	Varição (X)/(Z)
Município				
Creche				
Pré-escola				
Ensino Fundamental				
Ensino Médio				
Educação				
Jovens/Adultos				
Educação Especial				
Estado				
Creche				
Pré-escola				
Ensino Fundamental				
Ensino Médio				
Educação				
Jovens/Adultos				
Educação Especial				

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

Na **Tabela 34**, apresenta-se as informações sobre a estrutura das funções docentes no município e seu cotejo com a média do estado. O objetivo é verificar a proporção de docentes em cada ciclo de ensino se está compatível com as normas reguladoras do MEC.

Na **Tabela 35**, como continuidade de se compreender a estrutura docente, o objetivo é verificar o número de professores com ensino superior. Na estrutura educacional do município, os professores são qualificados? Se houver um baixo índice de professores qualificados, o Poder Municipal tem o dever de qualificar esses profissionais.

Tabela 35: Percentual de professores com ensino superior – anos mais recentes

Níveis	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Creche			
Pré-escola			
1. a 4. série			
5. a 8. série			
Ensino Fundamental			
Ensino Médio			
Educação			
Jovens/Adultos			
Educação Especial			

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

A **Tabela 36** apresenta indicadores sobre a estrutura dos estabelecimentos de ensino, para que possam ser analisados, se estes, de fato, estão auxiliando qualitativamente na transformação socioeducativa da população, bem como, estão cumprindo as exigências mínimas estabelecidas pelo MEC.

Tabela 36: Perfil das Escolas – creches, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio – municípios – ano mais recente

Informação	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental	Ensino médio
Total				
De 1 sala				
De 2 a 5 salas				
De 6 a 10 salas				
Mais de 10 salas				
Com menos de 51 alunos				
Com 51 a 100 alunos				
Com 101 a 200 alunos				
Com mais de 200 alunos				
Com TV/vídeo/Parabólica				
Biblioteca				
Quadro esportiva				
Água				
Energia elétrica				
Esgoto				
Lab. Informática				
Lab. Ciências				
Acesso internet				

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br.

Em outras palavras, como se encontra a estrutura física das escolas do município, em especial, àquelas sob responsabilidade da Prefeitura? Que total de salas de aula predominam (5, 10, 15...)? Há bibliotecas? Salas de informática? Acesso à internet? A estrutura física é compatível com as demandas dos estudantes vivendo no século XXI?

Tabela 37: IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – município, Maranhão, Nordeste e Brasil – anos mais recentes

Território	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
<i>Município</i>			
Até a 4. série			
5. a 8. série (Ensino fundamental)			
Ensino médio			
<i>Maranhão</i>			
Até a 4. série			
5. a 8. série (Ensino fundamental)			
Ensino médio			
<i>Nordeste</i>			
Até a 4. série			
5. a 8. série (Ensino fundamental)			
Ensino médio			
<i>Brasil</i>			
Até a 4. série			
5. a 8. série (Ensino fundamental)			
Ensino médio			

FONTE: Ministério da Educação – INEP. www.inep.gov.br. IDEB. www.ideb.inep.gov.br.

Todas as variáveis apresentadas anteriormente ajudam na compreensão de como o município se enquadra no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. O IDEB, foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias.

Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Desse modo, a **Tabela 37** auxilia o entendimento do lugar em que ocupa o município no IDEB e se está acima, abaixo ou compatível com a média do Maranhão, da região Nordeste e do Brasil.

Tabela 38: Despesas municipais com educação – total, percentual e subfunções – município – 200, 2010 e ano mais recente

Despesas	2000		2010		Ano (X)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total das despesas com educação						
Educação infantil						
Educação fundamental						
Ensino médio						
Educação especial						

FONTE: Secretaria Municipal de Educação – Prefeitura.

Por fim, a **Tabela 38**, apresenta as despesas do município com a educação, com respectivo percentual e distribuído por subfunções. O objetivo é verificar se o Poder Municipal está cumprindo as metas de investimentos na área de educação sob sua responsabilidade; se houve expansão das despesas e que tipo; e, mais importante, com as informações, quais são os desafios para a expansão e melhoria da qualidade do ensino no município.

Em resumo, diante desse conjunto de informações apresentados, pode-se construir um bom diagnóstico municipal na área de educação, cujos objetivos são a garantia do direito da criança e do adolescente à educação e a ampliação da escolaridade de todos os cidadãos do respectivo município.

5.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Constituição Federal. República Federativa do Brasil.

Ensino Fundamental de Nove Anos. Lei Federal – 11.274/06.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/90. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Emenda Constitucional – 53/06 e Lei Federal 11.494/07. www.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9_perfreq.pdf.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

IDEB. www.ideb.inep.gov.br.

INEP. www.inep.gov.br.

Ministério da Educação (MEC). <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoess?id=180>.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - 9.394/1996).

www.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf.

LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm.

Maranhão. Secretaria Estadual de Educação. www.educacao.ma.gov.br.

Objetivos do Milênio (ODM). Brasil. www.odmbrasil.gov.br.

Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Federal – 10.172/01.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.

PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. www.atlasbrasil.org.br.

Salário Educação/QESE, Lei Federal 9.766/98. www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao.

Referências

RIOS-NETO, E. L. G. & RIANI, J. L. R. *Introdução à Demografia da Educação*. Campinas: ABEP, 2004.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

Capítulo 6

Saúde

6.1 Aspectos teóricos

Na Constituição Federal, a saúde foi inserida na seguridade social juntamente com a previdência e assistência social. A **saúde** é um **direito** de todos e um **dever** do Estado. Envolve o bem-estar físico, mental e social; deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução de risco de doença e outros agravos, assim como pelo acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação.

Como a saúde é resultado de múltiplos fatores, é preciso garantir o atendimento a diferentes necessidades – alimentação, saneamento básico, moradia, educação, trabalho, lazer, transporte, entre outras – para que as pessoas se mantenham saudáveis.

A saúde pública brasileira está organizada no *Sistema Único de Saúde (SUS)*, que tem como diretrizes: a *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo; *atendimento integral*, com prioridade para atividades preventivas, sem prejuízo para as atividades assistenciais; e, *participação* da comunidade. Envolve um conjunto de ações e serviços que devem ser realizados pelos municípios, em cooperação técnica e financeira com a União e os Estados.

Dentro desse contexto, a missão do Poder Público, é buscar universalizar o acesso aos serviços de saúde com qualidade e reduzir a mortalidade e as doenças (morbidades) no seu município promovendo o bem-estar da população, trabalhando de forma preventiva.

Para garantir o *direito à saúde*, a administração municipal precisa conhecer a base legal dessa política:

- Constituição Federal, do Artigo 196 ao 200;
- Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal – 8.080/90;
- Lei Federal 8.142/90;

- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB/SUS-01/96, Portaria MS-2.203, de 05/11/1996;

- Norma Operacional Básica do Sistema da Assistência à Saúde – NO-ASS/SUS-2002, Portaria MS 373, DE 27/02/2002;

- Emenda Constitucional 29/2000;

- Pacto pela Saúde – 2006, Portaria 399-GM, de 22/06/2006, com seus três componentes: Pacto pela Vida, Em Defesa do SUS e de Gestão.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar o SUS de forma compartilhada e solidária, de modo a financiá-lo com os recursos dos orçamentos da seguridade social e das três esferas de governo, além de outras fontes (CF, Art. 196).

A Emenda Constitucional 29/2000 determina que os municípios devem gastar no mínimo 15% da sua arrecadação de impostos dos recursos de transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde. Na agenda, deve estar prevista uma audiência pública a cada trimestre para comprovar o gasto desse percentual e fornecer informações sobre a área.

Responsável pela integralidade da atenção à saúde de sua população, o município deve garantir a provisão de ações e serviços, com destaque aos da atenção básica. Cabe-lhe formular, implementar, co-financiar, acompanhar e avaliar a prestação do serviço; coordenar, regular, controlar e avaliar o seu sistema, bem como os dos prestadores; e prestar diretamente os serviços de saúde. O município também é responsável pela vigilância e pelo fornecimento de medicamentos e insumos necessários.

O Estado é o responsável pela organização das redes regionais resolutivas e também por cooperar técnica e financeiramente com os municípios; e, em alguns casos, atuar na provisão de serviços de alta complexidade; coordenar, acompanhar e avaliar as políticas definidas pela política nacional de saúde.

A União coordena nacionalmente o SUS; formula a política nacional de saúde; regulamenta os sistemas público e privado; responde, conjuntamente com os municípios, pela integralidade da atenção à saúde da população.

Quando o executivo municipal implanta uma política de saúde, deve ter clareza de sua realidade – dados demográficos e socioeconômicos – e perfil epidemiológico de sua população, isto é, das causas que levam as pessoas a adoecer e morrer. Para melhorar a qualidade de vida da popula-

ção, deve trabalhar de forma intersetorial, exigindo constante articulação com outras políticas.

Existem várias estratégias para modificar as condições e o perfil de saúde: modelo assistencial adequado; melhoria da área física das unidades e dos equipamentos e mobiliário; oferta de serviços de apoio diagnóstico e terapêutico; política farmacêutica; equipe gestora no nível central e equipes descentralizadas nas unidades de saúde; normatização do funcionamento do sistema; capacitação permanente, entre outras.

As informações são vitais para avaliar os resultados das ações, assim como parâmetros que auxiliam na determinação de metas. Os sistemas organizados pelo Ministério da Saúde dispõem de inúmeras informações que pode qualificar o processo decisório do gestor municipal.

O principal é o *DATASUS*¹⁴, que é o departamento de informática do SUS. Em seu sítio se encontra todas as informações sobre o sistema de saúde nacional, incluindo os municípios. Dentro do sítio do DATASUS, encontra-se o *Sistema de Informações da Atenção Básica* (SIAB)¹⁵. Este indica a cobertura dos programas e as metas estabelecidas pela política nacional de saúde, o percentual da população municipal cadastrada, sendo importante para os gestores públicos do município para acompanhar os alvos das ações e as prioridades do Sistema SUS.

Dessa forma, é necessário que os municípios adotem indicadores e questões relevantes para que possam eleger os fatores de risco e possam planejar, implementar, acompanhar, controlar e avaliar a política de saúde local.

A análise deve ser aprofundada com as equipes locais e organizadas a partir de séries históricas, que permitam acompanhar a evolução no decorrer do tempo. Deve ter o recorte da territorialização e ser diferenciada por faixa etária, gênero, raça e nível de rendimento, bem como, possibilitar a comparação do município com a microrregião em que está inserido e o Estado.

A seguir, apresentam-se questões relevantes e indicadores para orientar o conhecimento básico da área de saúde e sua inclusão num bom diagnóstico municipal.

As principais fontes para capturar dados sobre saúde são:

- Ministério da Saúde;
- DATASUS;

¹⁴ Ver: <http://datasus.saude.gov.br/>.

¹⁵ Ver: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/siab.php>.

- SIAB;
- Secretaria Estadual de Saúde;
- Secretarias Municipais de Saúde;
- IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde¹⁶.

No **Quadro 14**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre informações gerais sobre população dependente do SUS, consultas médicas por habitante, leitos, cobertura do Programa Saúde da Família e saúde bucal.

Quadro 14: Questões Relevantes - Informações Gerais sobre a Saúde Municipal.
Qual é o percentual da população SUS dependente (estimativa)
Qual o número de consultas médicas SUS por habitante?
Qual número de leitos SUS (coeficiente por mil habitantes)?
Qual é a cobertura do Programa Saúde da Família (PSF) no município?
Qual é o número de dentes permanentes cariados, perdidos e obturados (CPO), em pessoas com 12 anos de idade e acima, no município?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 82.

O objetivo do **Quadro 14**, é ter os seguintes conhecimentos sobre a estrutura e a dinâmica do setor de saúde do município. Em primeiro lugar, da cobertura dos programas e das metas estabelecidas. O percentual de população cadastrado no *Sistema de Informações da Atenção Básica* (SIAB), indica a que deve ser alvo das ações e serviços de saúde naquela municipalidade. Dessa forma, podem ser priorizados grupos ou regiões não atendidas e a identificação dos dependentes do SUS.

Em seguida, o conhecimento se nas clínicas básicas (geral, pediatria, ginecologia e obstetrícia), nas unidades básicas de saúde ou no Programa de Saúde da Família (PSF), o número de consultas e procedimentos realizados está convergente com as normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde e de forma resolutive. De acordo com a Portaria 1.101 do Ministério da Saúde, de 12/06/2012, são preconizadas três consultas médicas por habitante ao ano, estabelecendo também os parâmetros das consultas, internações, procedimentos, especialidades etc.

Ter conhecimento sobre o número de leitos é outro indicador importante para compreender a estrutura de saúde existente no município. Os gestores e formuladores de políticas públicas na área de saúde devem conhecer tal indicador para saber se há vagas em quantidade e especialização suficientes para atender sua população.

¹⁶ Ver: www.ibge.gov.br.

A extensão de cobertura, cada vez maior, alcançada pelo PSF, o torna fundamental da atenção básica à saúde no País. É de fundamental importância entender essa estratégia de proteção e promoção à saúde que leva equipes para o território e as casas das famílias. Seu impacto nos indicadores de saúde, em vários municípios, é marcante.

O Programa de Saúde da Família (PSF), além de garantir o direito ao acesso aos serviços, visa reorientar as práticas de saúde pelo estímulo as ações de promoção e prevenção, reconhecendo os territórios sociais onde se produzem as doenças, bem como construindo novas práticas, em que as equipes de saúde e gestores locais têm papel decisivo. Se o município optou por esse modelo, deve acompanhar permanentemente as ações para verificar se estão proporcionando saúde à sua população.

Por fim, deve-se ter conhecimento a respeito do número médio de dentes permanentes cariados, perdidos e obturados (CPO), em pessoas com mais de 12 anos de idade. Esse indicador mostra a situação odontológica da população. Com essa informação, pode-se planejar ações de fluoretação da água potável, ações coletivas, incentivo à escovação nas escolas e atendimento individualizado.

No **Quadro 15**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre morbidade e mortalidade.

Quadro 15: Questões Relevantes - Morbidade e Mortalidade
Monte um quadro demonstrativo sobre a morbidade por faixa etária no município?
Qual é a taxa de mortalidade infantil do município?
Quais são as principais <i>causas mortis</i> no município?
Qual é a taxa de mortalidade materna no município?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 83.

Diante da diversidade dos municípios, seja em território nacional, seja no Maranhão, devem ser conhecidas as doenças (morbidades) que afetam a população, pois elas refletem as características de cada região.

A taxa de mortalidade infantil é um bom indicador das condições de vida e do acesso e qualidade das ações e dos serviços de saúde do município. Também, o conhecimento das principais causas de morte no município possibilita ações de prevenção e de redução, assim como de articulação com outras políticas públicas.

Em outros termos, mortes de crianças causadas por doenças respiratórias, como Infecções Respiratórias Agudas (IRA), por pneumonia

ou diarreia, ou de mulheres, por neoplasias, por exemplo, são evitáveis. Obras de saneamento básico, controle de queimadas e oferta de exames preventivos, tais como Papanicolau e mamografia, podem ser incentivados pelas equipes de saúde, de forma a reduzir as mortes. Também, ter conhecimento das mortes de jovens por causas externas, homicídio, por exemplo. A violência enfrentada em todos os municípios do País, deve ser tratada como uma política de saúde pública e as secretarias municipais de saúde devem participar de ações integradas com as secretarias de segurança e outras com objetivo de reduzir essa situação.

Por fim, atenção especial deve ser dada a morte materna. Verificar se estão ligadas à gravidez, ao aborto, partos ou puerpérios. As ações devem ser implementadas no sentido de identificar a situação e reduzir a taxa de mortalidade materna.

Os gestores e os formuladores de políticas públicas na área de saúde devem ter clareza de que somente a Secretaria Municipal de Saúde não conseguirá alterar a realidade da saúde municipal, bem como, melhorar os indicadores apontados. É necessário que a melhoria da qualidade de vida da população seja o objetivo de todos na Administração Municipal, envolvendo trabalho conjunto com metas e ações definidas.

No **Quadro 16**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre vigilância em saúde.

Quadro 16: Questões Relevantes - Vigilância em Saúde
Monte um quadro demonstrativo da cobertura vacinal, por faixa etária, no município?
Qual é o Índice de Breteau (dengue) no município?
Qual o número de casos de AIDS no município?
Qual é a taxa de incidência de tuberculose no município?
Qual é a taxa de detecção de Hanseníase no município?
Monte um quadro demonstrativo com o percentual dos estabelecimentos de alimentação, saúde, de prestação de serviços e de instituições de longa permanência para idosos inspecionados pela vigilância sanitária.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 84.

Vigilância em saúde envolve o controle de doenças transmissíveis e a prevenção e o controle de fatores de riscos de doenças não-transmissíveis e riscos ambientais. Engloba a vigilância sanitária e epidemiológica; a saúde ambiental e do trabalhador; e todas as etapas da produção ao con-

sumo de alimentos, produtos de limpeza, cosméticos e medicamentos e prestação de serviços relacionados à saúde.

É dever de cada município identificar seu perfil epidemiológico, verificar os fatores de risco e agir para modificá-los. É dever das prefeituras garantir a cobertura das vacinas, controlar a dengue e outras doenças derivadas da proliferação de mosquitos, bem como, prestar todo o apoio aos portadores de tuberculose e hanseníase. Quanto mais precoce for a detecção, mais fácil serão os controles individual e coletivo.

O Poder Público Municipal deve, ainda, inspecionar os estabelecimentos de alimentação, de prestação à saúde, e de serviços, e as instituições de longa permanência para idosos, de forma que as condições sejam adequadas aos padrões de saúde (ventilação, higienização, limpeza etc.).

Por fim, no **Quadro 17**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a gestão da saúde municipal.

Quadro 17: Questões Relevantes - Gestão
Existe algum tipo de controle social (Conselhos, Conferência) que fiscaliza os recursos da saúde no município?
Monte um quadro demonstrativo dos recursos humanos (quantidade, formação, capacitação, distribuição, remuneração, forma de contratação, trabalho em equipe, humanização, etc.).
Monte um quadro demonstrativo da quantidade, localização e condições físicas das unidades de saúde (prédio, mobiliário e equipamentos) instaladas no município.
Monte um quadro demonstrativo da gestão de materiais e medicamentos (itens, estoque, qualidade, custo, aceitabilidade, acessibilidade, etc).
Monte um quadro demonstrativo da situação dos contratos, convênios e outros ajustes (quantidade, instituições, valor, prazo, etc), relacionado à gestão de saúde do município.
A Secretaria Municipal de Saúde do município realiza pesquisa de satisfação dos usuários do sistema municipal de saúde? Se sim, qual é grau de satisfação desses usuários?
Monte um quadro demonstrativo dos programas do Ministério da Saúde que o município participa e suas respectivas metas. O município está cumprindo as metas estabelecidas?
Monte um quadro demonstrativo com as despesas total e recursos próprios da saúde do município.
Quais são os itens de despesa na saúde (pessoal, medicamento, serviços de terceiros, investimento, etc.).
Qual é o gasto médio com saúde por habitante no município?

FORNTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 85.

Para que o município possa participar do SUS e receber os recursos provenientes das transferências voluntárias da União e do governo estadual, deve possuir Plano, Conselho, Fundo Municipal de Saúde e aplicar 15% em ações e serviços públicos de saúde.

O *controle social* deve ser exercido pelo Conselho Municipal de Saúde e pelas conferências municipais, que são instrumentos de democratização do SUS. O conselho municipal deve ser paritário entre os usuários (50%) e prestadores de serviços (25% por profissionais de saúde, 25% por gestores e prestadores), e se reunir, ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente quando necessário.

O conselho aprova as diretrizes dos Planos Municipais de Saúde e deve acompanhar a programação anual, o orçamento da saúde, os relatórios de gestão e a prestação de contas. As unidades de saúde também devem ter conselhos gestores, denominados Conselhos Locais de Saúde, com participação dos usuários na discussão sobre o trabalho. A administração municipal deve se empenhar em formar e capacitar os conselheiros para exercerem seu papel. Já as conferências devem ocorrer, no mínimo, a cada quatro anos e dão as diretrizes para o funcionamento da área.

Os gestores de saúde devem, ainda, realizar audiências públicas para a prestação de contas na Câmara Municipal de Vereadores, a cada três meses, conforme previsto na Lei 8.689/93, em seu Artigo 12¹⁷.

Em resumo, os gestores e formuladores de políticas públicas na área de saúde devem compreender quais são os determinantes da saúde e de riscos de cada localidade e realizar ações de assistência, proteção e promoção à saúde do município. Também, devem conhecer os recursos disponíveis ou não, no seu município e região para acionar e buscar resolutividade e multisetorialidade das ações.

6.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de saúde

As condições de desenvolvimento econômico, de renda, do mercado de trabalho, da educação, entre outros, têm influência nas condições de saúde no município. Dessa forma, há que se prestar atenção nas crian-

¹⁷ Art. 12. O gestor do Sistema Único de Saúde, em cada esfera de governo, apresentará, trimestralmente, ao conselho de saúde correspondente e, respectivamente, em audiência pública, às câmaras de vereadores, às assembleias legislativas e às duas Casas do Congresso Nacional relatório circunstanciado referente a sua atuação naquele período. (Redação dada pela Lei nº 12.438, de 2011) (Revogado pela Lei Complementar nº 141, de 2012).

Parágrafo único. O relatório deverá destacar, dentre outras, informações sobre montante e fonte de recursos aplicados, auditorias concluídas ou iniciadas no período e oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada. (Incluído pela Lei nº 12.438, de 2011) (Revogado pela Lei Complementar nº 141, de 2012).

ças e nos idosos, pois são grupos vulneráveis que concentram parte dos problemas a serem enfrentados na área de saúde.

Com relação às crianças, o diagnóstico da saúde municipal deve, então, ter um quadro preciso sobre a primeira infância, isto é, aos primeiros anos de vida, em particular, os cinco primeiros, de um ser humano, que são marcados por intensos processos de desenvolvimento. É uma fase determinante para a capacidade cognitiva e sociabilidade do indivíduo, pois o cérebro absorve todas as informações, as respostas são rápidas e duradouras¹⁸.

Tabela 39: Informações sobre nascimentos e condições de vida ao nascer – município e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Território	2000	2010	ano + recente
<i>Município</i>			
N. de nascidos vivos			
Taxa bruta de natalidade			
% com prematuridade			
% de partos cesáreos			
% de mães de 10 a 19 anos			
% de mães de 10 a 14 anos			
% com baixo peso ao nascer			
<i>Estado</i>			
N. de nascidos vivos			
Taxa bruta de natalidade			
% com prematuridade			
% de partos cesáreos			
% de mães de 10 a 19 anos			
% de mães de 10 a 14 anos			
% com baixo peso ao nascer			

FONTE: Ministério da Saúde. www.saude.gov.br.

A **Tabela 39**, apresenta informações gerais sobre nascimentos e condições de vida ao nascer. É importante, como exposto na tabela, a comparação entre os dados obtidos para o município com as médias apresentadas no conjunto do estado. O objetivo é verificar se a taxa de natalidade está acima, abaixo ou na média do estado; proporções comparativas de mulheres em idade fértil; as condições de vida ao nascer; se os partos cesáreos estão convergentes com as recomendações dos organismos internacionais¹⁹; a prematuridade, como se comporta o município *vis a vis*

¹⁸ Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Artigo 2º.

¹⁹ Segundo recomendações da OMS, apenas cerca de 15% dos partos apresentam indicação para a cesariana, devendo os 85% restantes serem efetuados pela via vaginal. Ver: Organização Mundial de Saúde (OMS)/ Brasil. <https://www.paho.org/bra/>.

o estado, bem como se esta é um problema ou se encontra na média observada; e, as condições das mães, isto é, o número de mães adolescentes.

Qual o percentual dessas mulheres? Está na média do estado? A média do estado está acima, abaixo ou convergente com a nacional. A média nacional está dentro de um padrão satisfatório? Qual o potencial dessas mães adolescentes se encontrar em situação precária para tratar dos filhos?

Tabela 40: Consultas pré-natal e nascimentos de baixo peso – município – ano mais recente. Números totais e %.

Informações	Número	%
Mães que tiveram 7 ou mais consultas de pré-natal		
Nascimentos de baixo peso(*)		

FONTE: Secretarias Municipais de Saúde.

(*) Bebês nascidos com menos de 2,5 Kg.

É importante também, tal como apresentada na **Tabela 40**, verificar o número de consultas pré-natal e nascimentos de baixo peso no município. Há uma relação direta, mas não exclusiva, de acordo com os especialistas, entre a falta ou insuficiência de acompanhamento pré-natal e os nascimentos de baixo peso. Como é a cobertura no respectivo município? Essa é uma questão relevante, pois têm consequências futuras nos gastos em saúde, dado a vulnerabilidade desses bebês na primeira infância, principalmente.

Na **Tabela 41**, apresenta-se a taxa de mortalidade materna comparativamente à microrregião em que o município está inserido e ao conjunto do estado. O objetivo é verificar qual a tendência desse tipo de ocorrência. Se for alta, identificar os fatores e exigir do Poder Público Municipal ações imediatas.

Tabela 41: Taxa de mortalidade materna – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Territórios	2000	2010	ano + recente
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: Secretaria Estadual de Saúde. www.saude.ma.gov.br. Secretarias Municipais de Saúde.

A *taxa de mortalidade materna* é a relação entre os óbitos (por 100 mil nascidos vivos). Especialistas apontam como principais fatores de risco à mortalidade materna complicações na gravidez, do parto e do puerpério (período que decorre desde o parto até que os órgãos genitais e o esta-

do geral da mulher voltem às condições anteriores à gestação). Também, chama atenção, tipos de doenças pré-existentes agravadas pelo estado de gravidez de mulheres residentes em determinado território, ocorridos num determinado período de tempo, e os nascidos vivos no mesmo território e período.

Tabela 42: Cobertura vacinal (%) por Tipo Imunobiológico em crianças menores de 1 ano – município – anos mais recentes

Imunobiológicos	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
BCG			
Febre Amarela			
Haemophilus Influenzae Tipo B			
Hepatite B			
Influenza			
Sarampo			
Dupla Viral (SR)			
Oral Contra Poliomelite - 1. Etapa (VOP)			
Oral Contra Poliomelite - 2. Etapa (VOP)			
Oral de Rotavírus Humano (RR)			
Tratavalente (DTO/Hib) (TETRA)			
Tríplice Bacteriana (DTP)			
Tríplice Viral (SCR)			

FONTE: DATASUS. www.datasus.gov.br.

Na **Tabela 42**, apresenta-se as informações sobre cobertura vacinal por tipo imunobiológico em crianças menores de 1 ano, no município, em determinada série temporal. O objetivo é verificar se naquele município há condições satisfatórias dessa cobertura, bem como, em casos de surtos de doenças e dependendo da abrangência, se está acompanhando o movimento em relação aos demais territórios.

Tabela 43: Indicadores de mortalidade – município, microrregião e estado – anos mais recentes

Taxa de Mortalidade	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Município			
Geral (por local de residência) (1)			
Infantil (2) (4)			
Neonatal (2) (5)			
Pós-neonatal (2) (6)			
Infância (2) (7)			
População entre 15 e 34 anos (3)			
População de 60 anos e mais (3)			
AIDS (3)			
Causas Externas (3)			
Agressões (3)			
Suicídio (3)			
Acidentes de Transporte (3)			
Microrregião			
Geral (por local de residência) (1)			
Infantil (2) (4)			
Neonatal (2) (5)			
Pós-neonatal (2) (6)			
Infância (2) (7)			
População entre 15 e 34 anos (3)			
População de 60 anos e mais (3)			
AIDS (3)			
Causas Externas (3)			
Agressões (3)			
Suicídio (3)			
Acidentes de Transporte (3)			
Estado			
Geral (por local de residência) (1)			
Infantil (2) (4)			
Neonatal (2) (5)			
Pós-neonatal (2) (6)			
Infância (2) (7)			
População entre 15 e 34 anos (3)			
População de 60 anos e mais (3)			
AIDS (3)			
Causas Externas (3)			
Agressões (3)			
Suicídio (3)			
Acidentes de Transporte (3)			

FONTE: Secretaria Estadual de Saúde. www.saude.ma.gov.br. Secretarias Municipais de Saúde.

NOTAS: (1) Coeficiente por mil habitantes; (2) Coeficientes por mil nascidos vivos; (3) Coeficiente por 100 mil habitantes; (4) Relação entre os óbitos de menores de 1 ano de idade residentes numa determinada área geográfica, num determinado período de tempo (geralmente um ano), e os nascidos vivos da mesma unidade, no mesmo período. (5) Relação dos óbitos infantis do período neonatal, ou seja, primeiras 4 semanas de vida ou até 27 dias completos ocorridos e registrados numa determinada área geográfica e período de tempo (geralmente um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade, no mesmo período. (6) Relação dos óbitos infantis do período pós-neonatal, ou seja, de 28 a 364 dias de vida completos, ocorridos e registrados numa determinada área geográfica e período de tempo (geralmente um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade, no mesmo período. (7) Relação entre os óbitos de menores de 5 anos residentes ocorridos e registrados numa determinada área geográfica e período de tempo (geralmente um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade, no mesmo período.

Na **Tabela 43**, apresenta-se os indicadores de mortalidade comparando o município à microrregião em que está inserido e ao conjunto do estado. O objetivo é verificar o comportamento geral dessa taxa, ou seja, se está acima dos demais, abaixo ou convergente. No que toca as especificações, verificar quais prevalecem no município, para que possam ser tomadas as devidas providências e planejar como melhorar a qualidade de vida do município.

Na **Tabela 44**, apresenta-se indicadores de atenção básica à saúde, cujo objetivo é verificar se há precariedade no atendimento em geral, bem como, identificar quais os programas que estão sendo executados de forma insuficientes ou não executados.

Tabela 44: Indicadores de estrutura de atenção à saúde – município, microrregião e estado – 2010 e anos mais recentes.

Indicadores	2010	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Município				
Unidades de Atenção Básica à Saúde				
Leitos SUS (Número total)				
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)				
Técnicos de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Auxiliares de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Enfermeiros registrados no COREN/MA (1)				
Dentistas registrados no CRO/MA (2)				
Técnicos de Prótese registrados no CRO/MA (2)				
Médicos registrados no CRM/MA (1)				
Psicólogos registrados no CRP/MA (1)				
Microrregião				
Unidades de Atenção Básica à Saúde				
Leitos SUS (Número total)				
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)				
Técnicos de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Auxiliares de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Enfermeiros registrados no COREN/MA (1)				
Dentistas registrados no CRO/MA (2)				
Técnicos de Prótese registrados no CRO/MA (2)				
Médicos registrados no CRM/MA (1)				
Psicólogos registrados no CRP/MA (1)				
Estado				
Unidades de Atenção Básica à Saúde				
Leitos SUS (Número total)				
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)				
Técnicos de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Auxiliares de Enfermagem registrados no COREN/MA (1)				
Enfermeiros registrados no COREN/MA (1)				
Dentistas registrados no CRO/MA (2)				
Técnicos de Prótese registrados no CRO/MA (2)				
Médicos registrados no CRM/MA (1)				
Psicólogos registrados no CRP/MA (1)				

FONTE: DATASUS. www.datasus.gov.br. Secretaria Estadual de Saúde. www.saude.ma.gov.br. Secretarias Municipais de Saúde.

NOTAS: (1) Coeficiente por mil habitantes; (2) Coeficiente por dois mil habitantes.

Por fim, na **Tabela 45**, apresenta-se os indicadores sobre as despesas com saúde no município.

Tabela 45: Indicadores sobre despesas com saúde no município – anos mais recentes

Despesas	Ano (A)	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Despesa total com saúde por habitante (R\$)				
Despesa com recursos próprios do município por habitante (R\$)				
Transferências do SUS por habitante (R\$)				
% de despesa com pessoal/despesa total				
% de despesa com investimento/despesa total				
% de transferências do SUS/despesa total com saúde				
% de despesas total como recursos próprios (EC-29/2000)				
% de despesa com terceiros - pessoa jurídica/despesa total				
Despesa total com saúde (R\$)				
Despesas com recursos próprios do município (R\$)				
Receita de impostos e transferências constitucionais legais (R\$)				
Transferências SUS (R\$)				
Despesa com pessoal (R\$)				

FONTE: Ministério da Saúde. www.saude.gov.br.

O objetivo da **Tabela 45** é verificar como se comportou o gasto com saúde por habitante, isto é, *per capita*, no município ao longo de um determinado período, quais os componentes que mais pesam nesses gastos e a capacidade do município cumprir sua parte nas despesas com recursos próprios.

Seria interessante, no indicador das despesas total, em tabela separada, comparar os dados do município com outros municípios. Exemplo, comparar com o principal município da microrregião. Caso, o município for o mais desenvolvido da microrregião, comparar com sedes de outras microrregiões equivalentes.

Em resumo, um bom diagnóstico da saúde municipal ajuda os gestores e formuladores de políticas públicas à planejarem de forma eficiente as ações para melhorar as condições de vida da população municipal.

6.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

DATASUS. www.datasus.gov.br.

Ministério da Saúde. www.saude.gov.br.

Lei Federal 8.142/90. www.conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8142_281290.htm.

Lei Federal nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016.

Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal – 8.080/90.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm.

Maranhão. Secretaria Estadual de Saúde. www.saude.ma.gov.br.

Norma Operacional Básica do Sistema da Assistência à Saúde – NOASS/SUS-2002, Portaria MS 373, DE 27/02/2002.

www.bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373_27_02_2002.html.

Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB/SUS-01/96, Portaria MS-2.203, de 05/11/1996.

www.bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203_05_11_1996.html.

Objetivos do Milênio (ODM). Brasil. www.odmbrasil.gov.br.

Organização Mundial de Saúde (OMS)/Brasil. <https://www.paho.org/bra/>.

Pacto pela Saúde – 2006, Portaria 399-GM, de 22/06/2006. www.bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html.

PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. www.atlasbrasil.org.br.

Sistema de Informações da Atenção Básica.

<http://dab.saude.gov.br/portaldab/siab.php>.

Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS). <http://portalms.saude.gov.br/vigilancia-em-saude>.

Referências

ANDRADE, C.L.T.; SZWARCOWALD, C.L.; GAMA, S.G.N.; LEAL, M.C. Desigualdades socioeconômicas do baixo peso ao nascer e da

mortalidade perinatal no Município do Rio de Janeiro em 2001. In: *Cadernos de Saúde Pública* vol.20 suppl.1 Rio de Janeiro, 2004.

CZERESNIA, D & FREITAS, C. M. (Orgs). *Promoção à Saúde: conceitos, reflexões e tendências*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

KILSZTAJN, S. et alli Assistência pré-natal, baixo peso e prematuridade no Estado de São Paulo, 2000. In: *Revista de Saúde Pública*, v. 37, n. 3, p. 303-310, 2003.

LAURENTI, R. Marcos referenciais para estudos e investigações em mortalidade materna. In: *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, 22(6): 507-12, 1988.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

SANTOS, G. H. N.; MARTINS, M. da G. & SOUSA, M. S. Gravidez na adolescência e fatores associados com baixo peso ao nascer. In: *Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia*, vol.30 no.5 Rio de Janeiro Maio 2008.

SCHRAIBER, L. B. Políticas Públicas e Planejamento nas Práticas de Saúde. In: *Saúde & Debate*, n. 47, CEBES, pp., 28-35, 1995.

SCHRAIBER, L. B. *et ali*. Planejamento, gestão e avaliação em saúde: identificando problemas. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 04, n. 2, pp., 221-242, 1999.

Capítulo 7

Assistência e Desenvolvimento Social

7.1 Aspectos teóricos

Tal como a saúde e a previdência, na Constituição Federal de 1988, a assistência social está inserida na Política de Seguridade Social. Estabelecida como “direito do cidadão e dever do Estado”, tem caráter não-contributivo e se realiza “de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza; a garantia dos mínimos sociais; o provimento de condições para atender contingências sociais; e, a universalização dos direitos sociais” (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Art. 2, Parágrafo único).

A materialização das políticas públicas ocorre no território dos municípios e o governo local é o protagonista que define as estratégias de operacionalização da assistência social. É o responsável por elaborar o diagnóstico; planejar e organizar a atuação; implementar as ações, em parceria ou não com a sociedade civil; acompanhar e avaliá-las periodicamente.

Como ponto de partida, o executivo municipal e os formuladores de políticas públicas locais devem conhecer o marco legal da Política de Assistência Social.

- Constituição Federal (Art. 194, 195, 203 e 204);
- Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS;
- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/90;
- Estatuto do Idoso, Lei Federal 10.741/03;
- Política Nacional do Idoso, Lei Federal 8.842/94;
- Plano Nacional de Assistência Social – Resolução Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 145/04;
- Norma de Operacionalização Básica da Assistência Social (NOB-SUAS), Resolução CNAS, 130/05;
- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH-SUAS), Resolução 269/06;

- Leis Estaduais e Municipais que tratam da Política de Assistência Social.

É importante frisar que a assistência social tem como público alvo os pobres e/ou excluídos. É papel dos gestores locais coordenar e executar a Política Municipal de Assistência Social, articuladas às políticas federal e estadual, de forma a garantir o direito dessas pessoas. Cabe lembrar que cada realidade é distinta, e a área deve se estruturar de acordo com as diferentes características socioeconômicas e culturais locais.

A administração pública municipal precisa conhecer o padrão de desigualdade existente no município, a dimensão da pobreza e da exclusão, pois é de sua responsabilidade de *reduzir a pobreza* e a *exclusão social*, bem com promover a *inclusão social* de seus *cidadãos*. O combate à exclusão pode ser feito a partir da criação de uma rede de proteção para aqueles que necessitam, proporcionando acesso à educação, à saúde, ao lazer, etc., a partir do conhecimento de quantos pobres e excluídos há em seu município, onde vivem e em que condições. Dentro desse contexto, é de fundamental importância a territorialização quantitativa e qualitativa.

O que é pobreza? É quando uma família não consegue gerar renda suficiente para satisfazer suas necessidades básicas; ou seja, alimentação, moradia, educação, lazer, transporte, etc.²⁰.

A pobreza depende de vários fatores, tais como processos históricos de desenvolvimento voltados para a construção de instituições extrativas e não-inclusivas²¹, conjunturas adversas – nacionais e internacionais – guerras etc., que não estão na governabilidade dos municípios. Entretanto, as ações do Executivo Municipal podem amenizar essa situação.

A assistência social é a principal política pública para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e para erradicar a fome. Tal política tem como finalidade:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial;

- Contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso a bens e serviços socioassistenciais;

20 O conceito vai além da definição posta aqui. Para ampliar o conhecimento do conceito, consultar as seguintes referências: SEN, A. Three notes on the concept of poverty. In: ILO Working Paper, WEP 2-23/wp 65, 1978. ROMÃO, M. E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: 36 (4), pp., 355-370, out/dez, 1982. SILVA, M. O. S. Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. In: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3720/1753>.

21 Ver: ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. A. *Por que Falham as Nações. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. 7 ed., Lisboa: Temas & Debates, 2013.

- Assegurar que as ações se centralizem na família e garantam a convivência familiar e comunitária;

Os beneficiários são todos os que estão fora das redes de proteção e de inclusão social, isto é:

- Família ou pessoa empobrecida, em crise de sobrevivência, vivendo sem renda ou com recursos insuficientes, em situação precária de moradia, com problemas no relacionamento sociofamiliar;

- Crianças e adolescentes em risco social e pessoal (drogadição, adolescente infrator, em situação de trabalho infante-juvenil etc.);

- População em situação de rua;

- Pessoa com deficiência ou idoso sem fonte de renda e/ou apoio familiar;

- População indígena e quilombola;

- Pessoa vítima de conjunturas ou eventos que comprometem a sobrevivência digna.

Para concretizar a política de assistência social, é necessário um conjunto articulado de ações governamentais, das três esferas de governo e, não-governamentais, formando o *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS). Cabe à União estabelecer as normas gerais; aos Estados, Distrito Federal e Municípios, coordenar e executar os programas, em suas respectivas esferas. Os demais atores (entidades assistenciais, igrejas, etc.) têm importante papel na criação de uma rede para promover a inclusão socioproductiva dessa população.

Ademais, a administração municipal deve conhecer qual o nível de gestão em que se encontra o seu município; isto é: *inicial*, *básica* ou *plena*. Essas modalidades condicionam o repasse dos recursos da União e do governo estadual. Na **gestão básica**, o agente municipal se compromete a organizar a *proteção social básica*. Na **gestão plena** deve organizar a *proteção social básica e especial*.

Para definir as condições dessa população, devem ser levantados indicadores básicos que permitirão identificar os problemas e contribuir para a formulação de uma estratégia de ação do executivo municipal nesse setor.

A seguir, no **Quadro 18**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre situação da pobreza e exclusão social, de modo a orientar na confecção do diagnóstico municipal sobre o tema assistência e desenvolvimento social.

Quadro 18: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Situação da Pobreza e Exclusão Social
Monte um quadro demonstrativo da estimativa de famílias pobres no município (quantidade e percentual).
Qual o percentual de pobres?
Qual o percentual de indigentes?
Monte um quadro demonstrativo com o percentual da renda domiciliar apropriada por faixa de renda.
Monte um quadro demonstrativo destacando os programas do governo federal que atendem as famílias pobres do município e os respectivos percentuais dessas famílias atendidas.
Existe no município programas de transferências do governo estadual? Se sim, monte um quadro demonstrativo desses programas e o percentual das famílias atendidas
Monte um quadro demonstrativo com o percentual de mulheres chefes de família, sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos no município.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 97.

A análise da pobreza, tal como exposto no **Quadro 18**, pode ser dimensionada por meio da mensuração dos rendimentos da população municipal. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divide a população vulnerável em dois grupos: *indigentes* (ou extrema pobreza), quando sobrevive com menos de um quarto do salário mínimo domiciliar *per capita*; e, *pobres*, quando vive com rendimentos entre um quarto e meio salário mínimo.

Para mensurar a desigualdade, é importante obter a soma de rendimentos apropriadas pelos 50% mais pobres da população, em contraste com a soma retida 10% e 1% mais ricos.

Outras fontes que permitem obter informações sobre a pobreza em escala municipal são os programas federais com o CadÚnico e programas desenvolvidos no âmbito estadual. A área de assistência social da prefeitura possui acesso a esses sistemas com dados sobre população e o atendimento realizado.

É importante que os gestores e formuladores de políticas públicas na área de desenvolvimento social atentem para o fato de que a criação de um sistema municipal de informações que oriente as ações das respectivas políticas é imprescindível, pois somente o monitoramento da evolução destas e dos serviços no decorrer dos anos permite avaliar se de fato a pobreza está sendo erradicada no município. Ademais, conhecer as habilidades e as competências dos beneficiários ajuda para encontrar novas formas de emancipação, podendo esta ser planejada no médio e longo prazo.

A seguir, no **Quadro 19**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre crianças, adolescentes e jovens.

Quadro 19: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Crianças, adolescentes e jovens
Qual o Índice de Desenvolvimento da Infância do município?
Qual o percentual de crianças pobres?
Qual o percentual de crianças indigentes?
Monte um quadro demonstrativo da quantidade de crianças e adolescentes, vítimas de trabalho infantil, drogaditos, prostituídos e outros vitimados.
Monte um quadro demonstrativo com a quantidade e percentual de crianças e adolescentes fora da escola.
Monte um quadro demonstrativo com quantidade e percentual de adolescentes infratores, discriminando os que estão em Medidas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Liberdade Assistida (LA) e internados
Qual o percentual de mães adolescentes (menores de 18 anos) no município?

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 98.

No que se refere ao **Quadro 19**, os gestores e formuladores de políticas públicas na área de desenvolvimento social devem conhecer a pirâmide demográfica do seu município, com o objetivo de analisar a proporção de crianças (0 a 11 anos), adolescentes (12 a 17 anos) e jovens (18 a 24 anos). Devem identificar a quantidade de indivíduos nessas faixas, priorizando a análise sobre aqueles que trabalham, estão fora da escola, são vítimas de violência ou estão em situação de pobreza. Não é ocioso afirmar que crianças e adolescentes estão entre as pessoas mais vulneráveis e exigem políticas públicas específicas.

A seguir, no **Quadro 20**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre os idosos.

Quadro 20: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Idosos
Monte um quadro demonstrativo com a quantidade e o percentual de idosos com mais de 60 anos no município.
Monte um quadro demonstrativo com a estimativa de população com 60 anos e mais, em situação de indigência, ou seja, população com 60 anos e mais multiplicado pelo percentual de indigentes total do município.
Monte um quadro demonstrativo com a quantidade e percentual da população idosa que é atendida por programas de transferências do governo federal.
Existe algum programa específico do governo estadual que atende a população idosa? Se sim, monte um quadro demonstrativo com quantidade e percentual.

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 99.

Quanto as questões referentes aos idosos, é fato de que a população acima de 60 anos vem crescendo acima da média mundial, bem como, mais do que as demais faixas etárias no contexto da estrutura demográfica do País, de acordo com a *Síntese dos Indicadores Sociais*, para o ano de 2016, do IBGE. Esse aumento considerável já está produzindo impacto e profundas transformações nas políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

Muitos idosos estão em situação de vulnerabilidade e têm sido vítimas de violência. Conhecendo essa população, gestores e formuladores de políticas públicas poderão elaborar programas de apoio locais ou encaminhá-las para projetos já disponibilizados, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-ID), destinados àqueles com mais de 65 anos e com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Por meio do SUASWEB e do Sistema de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), é possível conhecer todos os beneficiários, bem como, os valores do benefício.

Para estimar a população idosa pobre e indigente do município, utiliza-se o percentual de pobres/indigentes local, multiplicada pela população de idosos. Outra forma de conhecê-los é identificar a população de idosos que recebe o BPC ou estabelecer contato com as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) ou Agentes Comunitários de Saúde (ACS), os quais detêm essas informações.

É dever do gestor municipal realizar busca ativa dos idosos indigentes que tenham direito ao BPC e que não estejam recebendo e informá-los sobre como obtê-los.

No **Quadro 21**, a seguir, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre pessoas com deficiência.

Quadro 21: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Pessoas com Deficiência
Monte um quadro demonstrativo com quantidade e percentual, da estimativa de pessoas com deficiência no município.
Monte um quadro demonstrativo, quantidade e percentual, de pessoas com deficiência em situação de indigência no município
Monte um quadro demonstrativo das pessoas com deficiência que são atendidas por programas do governo federal.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 100.

O objetivo do **Quadro 21**, é identificar e quantificar a população com deficiência no município, principalmente, àquelas que têm renda *per capita* inferior a meio e um quarto do salário mínimo, pois necessitam de proteção e possuem direitos ao Programa de Benefícios de Prestação Continuada para Pessoas com Deficiência (BPC-PcD). Também por meio do SUASWEB e do SAGI/MDS, é possível identificar todos os beneficiários do BPC-PcD.

No **Quadro 22**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a situação de outros beneficiários.

Quadro 22: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Outros Beneficiários
Monte um quadro demonstrativo com quantidade e percentual de pessoas sem registro civil no município.
Qual o percentual de pessoas em situação de moradora de rua no município?
Qual o percentual de pessoas viciadas em drogas?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 101.

Em alguns municípios podem ser necessárias ações destinadas a determinados grupos que vivem em condições de vulnerabilidade e risco. Esse é o objetivo do **Quadro 22**, identificar e quantificar moradores de rua, migrantes, drogaditos, pessoas sem registro etc. Municípios em regiões metropolitanas, como a de São Luís (RMSLZ), por exemplo, têm maior probabilidade de conter população moradora de rua, assim como, população drogadita, em áreas próximas de fronteira ou de Porto. Em vista disso, cada executivo deve observar suas peculiaridades e se alguma for significativa, conhecer esses beneficiários e direcionar-lhes ações.

No **Quadro 23**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre segurança alimentar.

Quadro 23: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Segurança Alimentar
Monte um quadro demonstrativo com a proporção da população do município assistidas por programas de segurança alimentar
Monte um quadro demonstrativo com a estimativa de oferecimento de merenda escolar (refeições por dia).

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 101.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) refere-se ao direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis, conforme a Lei Federal 11.346/06, na qual criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Por fim, no **Quadro 24**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a gestão da política de assistência e desenvolvimento social do município.

Quadro 24: Questões Relevantes - Assistência e Desenvolvimento Social - Gestão
Existe o controle social (conselho, conferência) que fiscaliza a política de assistência e desenvolvimento social do município?
Monte um quadro demonstrativo dos recursos humanos (quantidade, formação, capacitação, distribuição, remuneração, plano de cargos e salários etc.) que atuam na gestão da assistência e desenvolvimento social do município.
Monte um quadro demonstrativo da despesa total e da despesa com recursos próprios com assistência social.
Monte um quadro demonstrativo com os principais itens de despesas na assistência social (pessoal, investimento etc.).
Qual é o Índice de Gestão Descentralizada do município?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 101.

O objetivo do **Quadro 24**, é ajudar na construção da viabilidade de uma política de desenvolvimento e assistência social. Para tanto, é necessária uma estrutura organizacional, com recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos. Conhecer a lei e a estrutura e o plano de cargos e salários também é importante. Para participar do SUAS e receber os recursos do governo federal e estadual, o município deve possuir plano, conselho e Fundo Municipal de Assistência Social, bem com realizar periodicamente, conforme estabelecido em lei municipal, a Conferência de Assistência Social, durante a qual são estabelecidas as diretrizes para a política.

O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) mede a qualidade das ações realizadas pelo município nas ações de cadastramento, de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Também verifica se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e se as gestões e os Conselhos municipais registraram, no Sistema SUASWEB, as informações relativas à prestação de contas.

No cálculo do índice, são consideradas ainda a quantidade de registros de Acompanhamento Familiar realizados pelo município no Sistema de Condicionalidades (SiCON) e a data da última atualização dos dados referentes à gestão municipal realizada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

Com base no valor do IGD-M alcançado, o MDS calcula, a cada mês, quanto cada município vai receber. Os recursos financeiros são repassados apenas para os municípios que tenham alcançado índices mínimos nas taxas e na média das taxas do cálculo do IGD-M, além de terem aderido à gestão do Suas e registrado a comprovação dos gastos e a aprovação da prestação de contas do ano anterior no Sistema SUASWEB.

Em resumo, as fontes principais para compor um diagnóstico do município sobre assistência e desenvolvimento social, pode ser apresentado a seguir:

- Ministério do Desenvolvimento Social;
- Secretaria Estadual do Desenvolvimento social;
- Secretarias Municipais;
- Atlas do Desenvolvimento Humano;
- Cartórios;
- Entidades Assistenciais;
- IBGE.

7.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de assistência e desenvolvimento social

Para compor um diagnóstico na área de assistência e desenvolvimento social, é necessário, em primeiro lugar, verificar se os dados municipais estão atualizados nos sistemas do IBGE e do PNUD. Caso, não estejam, é importante a atualização por meio de entrevistas.

Para verificar a situação do desenvolvimento social, é feita uma análise comparativa entre o município e o estado, considerando as situações de pobreza e desigualdade, conforme a **Tabela 46**.

Quanto aos indicadores, os mais utilizados para verificar o nível de pobreza são: a proporção de indigentes, de pobres e insuficiência de renda; e, a razão entre os rendimentos dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, dos 20% mais ricos e dos 40% mais pobres.

Tabela 46: Proporção de pobres e indigentes – município e estado – anos mais recentes

Território	2010	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
município				
Estado				

FONTE: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano.

É importante também, entender o comportamento das proporções em termos de série temporal. Ou seja, como se comportou a proporção de pobres e indigentes, no município e no Maranhão, ao longo de um determinado período. Na **Tabela 46**, o corte temporal é 2010, data do último Censo, sendo os anos X, Y e Z, os mais recentes possíveis.

Tabela 47: Proporção de crianças pobres e indigentes – município – anos mais recentes

Localidade	% de crianças indigentes		% de crianças pobres	
	2010	Ano + recente	2010	Ano + recente
município				
estado				

FONTE: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano.

Na **Tabela 47**, apresenta-se as informações sobre a proporção de crianças pobres e indigentes, também estabelecendo comparativo entre o município e o estado, num determinado período de tempo.

Na **Tabela 48**, apresenta-se informações sobre a medida de desigualdade e da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no município comparativamente ao estado. O cálculo para se extrair essa medida é o seguinte: a relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres; e, os 20% mais ricos e os 40% mais pobres.

Tabela 48: Medida da desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar per capita – município – ano mais recente

Localidade	10% mais ricos/40% mais pobres		20% mais rico/40% mais pobres	
	2010	Ano + recente	2010	Ano + recente
município				
estado				

FONTE: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano.

Dessa forma, conforme a **Tabela 48**, pode-se observar se há uma ampliação ou não da desigualdade, por meio da concentração de renda dos mais ricos. A ampliação da pobreza e da desigualdade nos municípios coloca um desafio às políticas públicas no que diz respeito à influência dessas variáveis no bem-estar da população.

Por fim, na **Tabela 49**, apresenta-se as informações sobre o total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Município (PBF) e os respectivos gastos.

Tabela 49: Famílias Beneficiárias e Gastos do Programa Bolsa Família (PBF) no Município – Anos + recentes

Indicadores	Valores em R\$
Estimativa da população (Ano + recente)	
Total de famílias Cadastradas no PBF (Até o período + recente) (1)	
Total de famílias Cadastradas no Perfil do CADÚNICO (Até o período + recente)(2)	
N. de Famílias Beneficiárias do PBF (Até o período + recente)	
Total de Recursos Gastos do PBF no Município (Ano + recente)	
Volume Mensal Médio de Recursos do PBF por Família Beneficiária (3)	
Valor Anual Médio de Recursos Transferido por Família Beneficiária (3)	
Gasto per capita do PBF no Município (Ano + recente)	

FORNTE: Ministério do Desenvolvimento Social - MDS.

(1) Famílias com renda per capita mensal de até 1/4 de salário mínimo e que atendem aos critérios de concessão dos benefícios do PBF.

(2) Famílias com renda per capita mensal de 1/2 salário mínimo.

(3) Cálculo a partir do total de gastos do último ano mais recente.

O objetivo da **Tabela 49**, é o conhecimento da estimativa da população mais pobre, que constitui a base dos programas do governo federal, tais como o Programa Bolsa Família (PBF). Ao analisar as estimativas do MDS, é possível verificar o percentual de famílias beneficiárias naquele município, bem como, os gastos do programa com a população beneficiária local.

Por fim, também não menos importante, é analisar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Este é um importante indicador que aponta se o município sofreu transformações sociais ao longo do tempo. É uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O Cálculo do IDH-M é feito da seguinte forma: é um índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

Vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos

Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

Padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE.

Os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM²².

7.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Acessibilidade, Lei Federal – 10.436/02 e Decreto Federal – 5.296/04.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. <http://atlasbrasil.org.br>.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/90. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm.

Lei Federal 11.346/06.

LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm.

Maranhão. Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). www.sedes.ma.gov.br.

Ministério do Desenvolvimento Social. <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>.

Síntese dos Indicadores Sociais (SIS). *Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

Sistema de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS.

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)/MDS.

<http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/suasweb-2>.

²² Ver: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. <http://atlasbrasil.org.br>.

Referências

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. A. *Por que Falham as Nações. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. 7 ed., Lisboa: Temas & Debates, 2013.
- BARROS, R.P.; CAMARGO, J.M. e, R. e MENDONÇA R. Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. In *Perspectivas da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2001.
- BARROS, R. P; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Ed.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.
- HOFFMAN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Editora USP, 1998.
- NERI, M. (Coord.). *Miséria, desigualdade e política de renda: o real do Lula*. Rio de Janeiro: CPS/IBRE/FGV. 2007.
- PELIANO, A. M. T. M. (Coord). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: Ipea, 1993.
- SILVA, M. O. S. Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. In: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3720/1753>.
- SILVEIRA, F. G. et al. *Dimensão, magnitude e localização das populações pobres o Brasil*. Brasília: Ipea, 2007.
- SOARES, S. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- ROMÃO, M. E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: 36 (4), pp., 355-370, out/dez, 1982.
- SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.
- SEN, A. Three notes on the concept of poverty. In: ILO Working Paper, WEP 2-23/wp 65, 1978.

Parte 3

Infraestrutura e Segurança

Capítulo 8

Infraestrutura

8.1 Aspectos teóricos

O diagnóstico da *infraestrutura* municipal é importante, pois diz respeito ao atendimento das necessidades fundamentais da população e a funções que dão suporte ao desenvolvimento econômico local.

Para compor o diagnóstico de infraestrutura urbana foi considerado o exame de quatro áreas: transporte, energia elétrica, telecomunicações e lazer.

Em geral, transporte e telecomunicações são áreas que predominam serviços prestados por empresas privadas que precisam ser regulados pelo Poder Público, uma vez que afetam diretamente o atendimento de necessidades básicas da população. À medida que as cidades crescem, tanto a mobilidade espacial como a disponibilidade de serviços de telefonia são fundamentais para que as pessoas possam estudar, trabalhar, interagir social e politicamente, se divertir.

Quanto ao acesso à energia elétrica, essencial para vida em sociedade, sua privação impossibilita que as pessoas usufruam os confortos propiciados pelo desenvolvimento tecnológico e se sintam pertencentes ao mundo contemporâneo. Ademais, a iluminação de vias públicas, é um aspecto importante para a segurança dos cidadãos.

Todas essas áreas citadas anteriormente são estratégicas para qualquer plano de estímulo ao desenvolvimento econômico local. Entre os fatores de competitividade sistêmica que influenciam na atração de atividades produtivas para um determinado território estão a existência e as condições de rodovias, ferrovias, aeroportos; a oferta de energia; e, a facilidade de comunicação, permitindo, assim, a redução dos custos operacionais e uma conexão ágil e eficiente entre os centros de produção e os mercados.

Esses fatores de competitividade são componentes básicos da economia atual, que condicionam a eficiência da produção e do fluxo de bens e serviços. A identificação e o dimensionamento de gargalos e deficiências na infraestrutura são tarefas prioritárias para que o gestor pú-

blico e os formuladores de políticas locais possam articular soluções que conduzam a um estágio mais avançado de desenvolvimento, inserindo o seu território numa rede de transações mais dinâmica e atraindo novos investimentos para o município.

Por fim, quanto à infraestrutura de lazer, a Constituição Federal assegura como direito de todo o cidadão. Para tanto, é necessário que o município propicie espaços públicos de fácil acesso, que estimulem a sociabilidade de diferentes maneiras e contribuam para a fruição do tempo livre e a melhoria da qualidade de vida. Acrescente-se que, em alguns casos, a oferta de opções de lazer pode estar relacionada com o desenvolvimento do turismo no município.

A seguir, apresenta-se **Questões Relevantes** para cada uma das áreas de infraestrutura citadas.

Transporte

Para uma compreensão preliminar das condições e possibilidades de transporte e trânsito no município, poderão ser levantadas algumas questões básicas que permitam identificar os problemas e contribuir para a formulação de uma estratégia de ação do executivo municipal nesse setor.

O equacionamento adequado do transporte apresenta uma relação clara e direta com a qualidade de vida da população e o desenvolvimento das atividades econômicas, já que possibilita o deslocamento de pessoas e de cargas em menor tempo e com mais segurança, permitindo o uso mais racional do tempo e dos recursos e agilizando o escoamento da produção e o abastecimento de mercadorias no município.

Nessa perspectiva, devem ser considerados não só habitantes e as atividades localizadas no espaço urbano, uma vez que a população da zona rural também requer condições de deslocamento e acesso aos serviços, bem como o escoamento da produção agrícola necessita que as estradas vicinais – de competência do município – estejam adequadas à circulação de caminhões com rapidez e segurança.

Para indicar as ações necessárias da administração municipal na área de transporte, é preciso mapear e avaliar as condições das diferentes modalidades de transporte existentes no município, em especial, transporte de passageiros (coletivo e individual) e de cargas. Também devem ser considerados os meios de transporte não-motorizados: cicloviário, por tração animal e a pé.

Nesse levantamento e avaliação, é necessário verificar as condições dos estacionamentos, terminais, estações, pontos de embarque e desembarque de passageiros e cargas. A condição de sinalização viária e de trânsito, os equipamentos e instalações, os instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação (taxas e tarifas), e difusão de informações também fazem parte dos itens a serem avaliados para o desenvolvimento de uma política de transportes. É importante ressaltar que, o diagnóstico tem que levar em consideração, a análise das condições de deslocamento das pessoas e mercadorias da zona rural.

Para o desenvolvimento de um Programa de Transporte no município, é necessário envolver profissionais responsáveis pela prestação dos serviços de transporte e trânsito, bem como os de mobilidade urbana, quer sejam os próprios quadros da administração municipal ou as empresas prestadoras, quando delegado a terceiros.

No Ministério das Cidades existe a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB)²³, responsável por formular e implementar a reunião das políticas de transporte e de circulação, integradas com a política de desenvolvimento urbano. Nessa secretaria, os municípios encontram vários programas para nortear o desenvolvimento de suas políticas de transporte.

A seguir, no **Quadro 25**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre como confeccionar um diagnóstico municipal de transporte.

²³ Ver: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade>.

Quadro 25: Questões Relevantes - Infraestrutura - Transportes
Quais as modalidades de transporte existentes no município? Monte um quadro demonstrativo discriminando-os em urbano e interurbano e sua distribuição espacial.
Qual a demanda represada para os diferentes modos de transporte?
Existem setores na área urbana do município não atendidos pelo transporte? Se sim, localizar na malha urbana.
Como está organizado o sistema viário do município? Monte um quadro demonstrativo com destaque para: hierarquia de vias, tipologias etc.
Existe no município vias prioritárias para o transporte coletivo? Se sim, estão sendo usadas corretamente?
Há um mapeamento da sinalização urbana, das principais rotas de deslocamento a pé e de bicicleta?
Há mapeamento dos pólos geradores de tráfego?
Como é feito o monitoramento e controle do transporte de carga?
O índice de acidentes nas travessias é elevado? (pedestre/veículo, veículo/veículo).
Existe transporte inclusivo com embarque em nível para garantir das pessoas com mobilidade reduzida, conforme Decreto 5.296/04?
Há nos transportes coletivos a reserva de 10% dos assentos para idosos, conforme o Estatuto do Idoso?
Há transporte porta-a-porta para pessoas com deficiência, conforme Decreto 5.296/04?
Qual a quantidade, diária e mensal, de idosos transportados gratuitamente?
Há transporte coletivo para as áreas rural do município? Se sim, qual o percentual da população atendida?
Há previsão de desenho urbano adequado à circulação para as áreas de expansão urbana?
Qual a capacidade de atendimento do sistema de transporte público frente ao crescimento da demanda previsto para o município?
Como é gerenciado o transporte e o trânsito no município?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 107.

As principais fontes para organizar um banco de dados sobre a infraestrutura de transporte são:

- A Secretaria Municipal de Transporte;

- As empresas prestadoras do serviço de transporte;
- A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB);
- Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

Energia Elétrica

A oferta de energia elétrica é essencial para várias atividades desenvolvidas no município, inclusive dos serviços públicos. A responsabilidade pelo fornecimento de energia é da concessionária, supervisionada pelo Estado e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que é o órgão regulador e fiscalizador dos serviços de energia elétrica no país.

Ao município cabe acompanhar a adequação da oferta mediante a demanda, identificar as áreas não atendidas, as deficiências da rede e o que elas acarretam para o consumidor. Esta informação é de fundamental importância para a elaboração de planos municipais nas áreas que dependem diretamente da energia, sejam industriais, habitacional, públicas entre outras.

Compete ao município também elaborar um Plano Municipal de Gestão Energética (PLAMGE). Esse pode ser feito com base no Sistema de Informações Energética Municipal (SIEM), da Eletrobrás²⁴.

É importante que a administração municipal tenha uma equipe capacitada nos assuntos relativos à energia elétrica para acompanhar o contrato de fornecimento, o planejamento, as atividades de rotina ligados aos sistemas elétricos no município e implementar medidas de combate ao desperdício de energia elétrica no sistema de iluminação pública, prédios públicos, saneamento e outros.

A iluminação pública é essencial para qualidade de vida nos centros urbanos, dada sua importância para a segurança pública, além de orientar o tráfego, percursos, valorizar monumentos, prédios e paisagens.

Sob o ponto de vista constitucional, a iluminação pública se insere entre os serviços públicos de interesse local e, portanto, é de competência do município. A Resolução ANEEL 456/2000, estabelece que, mediante contrato ou convênio, a concessionária poderá prestar os serviços de iluminação pública, ficando o Poder Público municipal responsável pelas despesas correntes.

A seguir, no **Quadro 26**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a infraestrutura de energia elétrica e sua importância no diagnóstico municipal.

²⁴ Ver: <http://www.eletronbras.com/elb/siemweb/data/Pages/LUMISBC4EA10CPTBRIE.htm>.

Quadro 26: Questões Relevantes - Infraestrutura - Energia Elétrica
Quem presta o serviço de energia elétrica para o município?
Monte um quadro demonstrativo do consumo de energia medido em Mwh/ano, por tipo de consumidor: residencial, rural, industrial, comercial, serviços e público.
Monte um quadro demonstrativo do consumo <i>per capita</i> de energia (Mwh/100 habitantes), divididos por categoria de uso: residencial, rural, industrial, comercial, serviços e público.
Identifique as áreas rurais não atendidas pela rede de energia e a população estimada.
Monte um quadro demonstrativo da iluminação pública no município, discriminando as áreas não servidas por posteamento e luminárias.
Monte um quadro demonstrativo das áreas com iluminação pública deficiente ou com problemas de operação (vandalismo, custo alto e má qualidade dos equipamentos).
Monte um quadro demonstrativo sobre a regularidade do serviço de energia no município: interrupções, frequência e áreas atingidas.
Monte um quadro demonstrativo sobre a capacidade de expansão da oferta de energia, caso aumente o consumo residencial.
Monte um quadro demonstrativo sobre a capacidade de expansão da oferta de energia, caso aumente o consumo industrial.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 108.

As principais fontes para organizar um banco de dados sobre a infraestrutura de energia, são:

- Prefeituras;
- ANEEL;
- Companhia Energética do Maranhão (CEMAR);

Telecomunicações

Os serviços de telecomunicações são de competência da União, podendo ser explorados diretamente ou delegados a terceiros mediante autorização, concessão ou permissão, conforme definido pela Constituição Federal (Art. 21, inciso XI).

Compreendem a transmissão, emissão ou recepção – por fio, radioeletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético – de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

A Lei Federal que dispõe da organização dos serviços de telecomunicações (Lei 4.972/97) considera, dentre os princípios fundamentais, o dever do Poder Público de *garantir a toda a população o acesso às telecomunicações, com tarifas razoáveis e condições adequadas*. Complementa que constitui direito do usuário o acesso a esses serviços, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional.

Como se trata de um direito do usuário e de um serviço estratégico para o desenvolvimento socioeconômico, é importante que o gestor municipal conheça as condições em que ele é prestado em seu município, tais como a abrangência do serviço e quais os avanços tecnológicos disponíveis – telefonia móvel, banda larga, internet e transmissão de dados.

O Poder Público municipal, é, por excelência, o interlocutor na busca dos serviços de telecomunicações e de boa qualidade para o município, junto às concessionárias. Deve estar atento e observar a instalação e operação de estações de serviços de telecomunicações móvel terrestre em seu território, assim como a instalação da estação de telecomunicações, com as correspondentes edificações, torres e antenas, cumprem os requisitos da legislação específica.

Também devem ser verificadas as exigências da legislação municipal referentes à urbanização e obras para os aspectos da instalação de linhas físicas em logradouros públicos, pois além dos parâmetros técnicos definidos nas normas federais, a legislação urbanística municipal pode e deve estabelecer condições para a implantação de equipamentos, principalmente, no que se refere à exposição a ondas de radiofrequência no corpo humano.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)²⁵, órgão que regula e fiscaliza o setor no país, determina que, além de obedecer à legislação com relação aos limites de campos eletromagnéticos de radiofrequência, as estações devem observar também a regulamentação municipal ou estadual relativa à instalação (que tem como principal objetivo regular os aspectos ambientais), tais como plano diretores e regulamento de uso do solo.

A ANATEL esclarece ainda que, a determinação de distâncias mínimas não é a única variável a ser levada em conta na apuração da intensidade do campo eletromagnético produzido pela antena. Há diversos outros fatores relevantes que devem ser considerados, como a altura de instalação da antena, o ângulo de inclinação e a potência efetivamente irradiada pela antena. Estipular uma distância mínima de segurança para

²⁵ Ver: www.anatel.gov.br.

a instalação de torres sem considerar todos os aspectos envolvidos não garante a redução da intensidade dos campos.

A seguir, no **Quadro 27**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre como deve ser tratado o tema telecomunicações no diagnóstico municipal.

Quadro 27: Questões Relevantes - Infraestrutura - Telecomunicações
Como se dá a oferta de serviços de telefonia fixa e de uso público no município?
Monte um quadro demonstrativo sobre as ocorrências de áreas não servidas pela telefonia de uso público e previsão de atendimento.
Como se dá a oferta de telefonia móvel no município?
Existem meios de comunicação social no município? Se sim, monte um quadro demonstrativo discriminado por: jornais, rádios - AM e FM, revistas etc.
Existem programas de inclusão digital no município? Se sim, quais e fonte de recursos.
Existem problemas para a expansão da telefonia fixa e móvel no município? Discriminar.
Existem problemas decorrentes da infraestrutura de telecomunicações instaladas no município? Discriminar.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 109.

As principais fontes para organizar um banco de dados sobre a infraestrutura de telecomunicações, são:

- ANATEL;
- Concessionárias;
- IBGE Cidades@;
- Prefeituras;
- Governo Federal.

Esporte e Lazer

Embora tenham estabelecidas diretrizes gerais para balizar as políticas de esporte e lazer, não existe uma legislação específica para regulamentar a ação do Poder Público municipal nesse campo. Entretanto, são de competência das prefeituras a criação e manutenção de espaços públicos, onde possam ser praticadas atividades de lazer e esportivas.

Do ponto de vista do gestor municipal, a primeira tarefa do diagnóstico nessa área é o levantamento da situação dos equipamentos públicos de esporte e lazer sob responsabilidade da prefeitura (ginásios, piscinas, quadra poliesportivas, praças, parques, etc.). É importante, nesse sentido, verificar a distribuição espacial dos equipamentos e se há bairros da cidade desprovidos de espaço de lazer, bem como se os equipamentos existentes estão plenamente utilizados, se a frequência do público é regular e diversificada, se há dificuldade de acesso para a população residente e se os funcionários estão bem qualificados para atender a população.

É importante também incluir no diagnóstico, nesse tema, se há presença de espaços culturais de uso público, tais como, biblioteca, museu, feiras de artesanato, centro cultural.

Em segundo lugar, uma análise de quais políticas de esporte e lazer têm sido implementadas no município e se há demandas sociais não atendidas nessa área, buscando determinar quais as possíveis lacunas da atuação municipal.

Dentro dessa perspectiva, verificar se as políticas de esporte e lazer estão sendo conduzidas de modo que as diretrizes se alinham com um programa mais amplo de qualidade de vida da população, em especial, ações que busquem a inclusão social.

Por fim, deve-se investigar se existe um potencial turístico do município e se este está sendo explorado de forma adequada, se há atrações naturais que podem ser melhor divulgadas e se há necessidade de investimentos ou ampliação do gasto na manutenção dos equipamentos de lazer que atraem visitantes.

A seguir, no **Quadro 28**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre como tratar o tema esporte e lazer no diagnóstico municipal.

Quadro 28: Questões Relevantes - Infraestrutura - Esporte e Lazer
Monte um quadro demonstrativo da oferta de equipamentos de cultura, lazer e de esportes no município. Verifique quais são de responsabilidade do Poder Público municipal.
Monte um quadro demonstrativo sobre as demandas não atendidas (bairros sem equipamentos, segmentos populacionais com dificuldade de acesso etc.).
Monte um quadro demonstrativo sobre a capacidade de atendimento - diária e mensal - e o nível de ociosidade dos equipamentos.
Monte um quadro demonstrativo sobre o estado de conservação e as condições de uso dos equipamentos.
Monte um quadro demonstrativo das políticas municipais voltadas para o esporte e lazer. Discriminar as diretrizes, programas, calendários, parcerias etc.
Faça uma avaliação do potencial turístico do município, com destaque para existência de projetos - público e privado - para atração turística.

FONTES: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 110.

As principais fontes para organizar um banco de dados sobre a infraestrutura de esporte e lazer, são:

- IBGE Cidades@;
- Secretarias Municipais de Esportes, Cultura e Lazer;
- Associações de moradores;
- Empresas privadas voltadas para a promoção da cultura e esporte;
- ONG's da área.

8.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de infraestrutura

Os modelos de tabelas que se seguem procuram fazer um diagnóstico da oferta de serviços de transporte, energia elétrica, telecomunicações e equipamentos de lazer nos municípios. As informações estão disponíveis nas fontes já citadas anteriormente. É preciso atentar para as atualizações.

Transporte

Na **Tabela 50**, apresenta-se os indicadores de serviços de transporte de passageiros no município, numa determinada série temporal. O objetivo é verificar se o município conta com várias modalidades de serviços

de transporte de passageiro. É importante também incluir o transporte escolar mantido pela Prefeitura, assim como destacar os serviços de mototáxi e seu comportamento.

Tabela 50: Indicadores de serviços de transportes de passageiros – município – anos mais recentes

Indicadores	Ano (A)	Ano (B)	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Existência de serviço de transporte escolar mantido pela prefeitura					
Existência do serviço de transporte municipal por ônibus					
Passageiros transportados por ônibus (em mil)					
Quilometragem percorrida pelo ônibus em operação (em mil Km)					
Quantidade de ônibus em operação					
Veículos em operação no serviço de lotação regularizado					
Empresas de ônibus urbano em operação					
Táxis registrados					
Mototáxi registradas					
Existência de terminais rodoviários					

FONTE: Secretaria Municipal de Transporte.

Destaca-se também, verificar se os veículos de transporte coletivo garantem acesso às pessoas com deficiência e aos idosos. Mas, mais do que isso, há necessidade de uma pesquisa qualitativa, com depoimentos dos usuários, com objetivo de identificar se o transporte de passageiros é um tema de relevância para o Executivo Municipal, além de verificar se os terminais de ônibus são satisfatórios, bem como, as rodoviárias municipais.

Tabela 51: Evolução da frota de veículos para transporte – município – anos mais recentes

Frota	Ano (A)	Ano (B)	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Total de veículos					
Automóveis					
Ônibus					
Caminhões					
Reboques					
Motocicletas e assemelhados					
Microônibus e caminhonetes					
Veículos de outro tipo					

FONTE: Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

Na **Tabela 51**, apresenta-se a evolução da frota de veículos para transporte no município, em determinada série temporal. O objetivo é verificar a expansão e em que velocidade isso ocorre, quais as modalidades de transporte mais crescem. Isto é, qual a representatividade dos automóveis e motocicletas no quadro da frota do município? O mesmo para as outras modalidades.

Por fim, na **Tabela 52**, a comparação da frota de veículos de transporte entre o município, a microrregião em que está inserido e o estado, numa determinada série temporal. O comparativo se dá por meio do coeficiente de habitantes por total de veículos, e através do coeficiente de habitantes por automóvel.

Tabela 52: Indicadores da frota de veículos para transporte – município, microrregião e estado – anos mais recentes

Indicador	Ano (A)	Ano (B)	Ano (X)	Ano (Y)	Ano (Z)
Município					
Número de habitantes por total de veículos					
Número de habitantes por veículo					
Microrregião					
Número de habitantes por total de veículos					
Número de habitantes por veículo					
Estado					
Número de habitantes por total de veículos					
Número de habitantes por veículo					

FONTE: Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

Devido os municípios maranhenses constar uma quantidade muito grande de motocicletas, seria interessante medir esses coeficientes para essa modalidade de transporte.

Energia Elétrica

Em relação à energia elétrica, o objetivo é verificar o número de residências e estabelecimentos servidos pela rede de distribuição de energia elétrica. Comparando com o número de domicílios, é possível estimar o nível de atendimento desse quesito. Além disso, dado as características dos municípios maranhenses, em que prevalecem uma quantidade considerável de populações rurais, verificar a cobertura da rede elétrica nas zonas rurais.

Tabela 53: Consumo de energia elétrica (em Mwh) – município, microrregião e estado – ano mais recente

Tipo de estabelecimento	Município	Microrregião	Estado
Consumo residencial			
Consumo rural			
Consumo industrial			
Consumo comércio, serviços e outras atividades			

FONTE: Companhia Energética do Maranhão (CEMAR).

Na **Tabela 53**, apresenta-se o consumo de energia elétrica, em Mwh comparativamente o município, a microrregião em que está inserido e o estado. O objetivo é verificar como se distribui o consumo de energia elétrica de acordo com o tipo de estabelecimento e sua proporção no contexto do município, da microrregião e do estado do Maranhão. Em outros termos, qual o percentual que o consumo residencial representa no município e qual a sua proporção em relação à microrregião e ao estado. Está nivelado entre os territórios? Está acima? Ou está abaixo?

Tabela 54: Consumo per capita de energia elétrica (Mwh – por cem habitantes) – município, microrregião e estado – ano mais recente

Tipo de estabelecimento	Município	Microrregião	Estado
Consumo residencial			
Consumo rural			
Consumo industrial			
Consumo comércio, serviços e outras atividades			
Total			

FONTE: Companhia Energética do Maranhão (CEMAR).

Na **Tabela 54**, apresenta-se o consumo *per capita* de energia elétrica, em Mwh, por tipo de estabelecimento, comparando o município com a microrregião e o estado. Essa tabela permite verificar qual foi o consumo por 100 habitantes e, se esse, no município, está acima, abaixo ou na média, em relação aos demais. O objetivo é acompanhar a evolução do consumo de energia por tipo de estabelecimento e observar a demanda em diferentes categorias de consumidores projetando, assim, os investimentos na área, ao mesmo tempo em que se faz as relações com as demandas por outros tipos de serviços em infraestrutura urbana.

Dessa forma, o potencial de fornecimento de energia elétrica é também um aspecto importante do diagnóstico socioeconômico municipal, em especial, para as formulações de políticas de desenvolvimento local.

Quanto à iluminação pública, deve-se verificar se estas possuem cobertura suficiente tanto na zona urbana com na rural. Esse indicador é importante para o cotejo com os dados de segurança pública. Ruas ou vias não iluminadas ou com pouca iluminação tem relação direta com crimes no período noturno.

Telecomunicações

O mapeamento da infraestrutura de telecomunicações é de grande importância para verificar as condições de atendimento das demandas nesta área, seja de famílias residentes, seja de empresas localizadas no município. Não há dúvida que, no atual ciclo histórico da humanidade, os serviços de telecomunicações assumem um papel estratégico, tanto na comunicação pessoal, como na transmissão de dados e a formação de redes transações econômicas.

É fato de que as informações existentes sobre telecomunicações em âmbito municipal são poucas e desatualizadas. Contudo, é importante mapear a teledensidade do município *vis a vis* à microrregião e ao estado.

Tabela 55: Oferta de terminais de telefonia fixa – município, microrregião e estado – ano mais recente

Tipo de consumo	Município	Microrregião	Estado
Acesso fixo instalado			
Acesso fixo individual em serviço			
Acesso individual classe espacial (AICE) (*)			
Telefone de uso público			
Teledensidade			

FONTE: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Sistema de Gestão de Metas de Universalização (SGMU).

NOTA: AICE – é aquele que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado por meio de condições específicas para sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, formas de pagamento, tratamento das chamadas, qualidade e sua função social.

Na **Tabela 55**, apresenta-se a oferta de terminais de telefonia fixa no município, comparativamente à microrregião e ao estado. Quanto as informações sobre a telefonia móvel, as informações encontram-se disponíveis nos Relatórios de Telefonia Móvel da ANATEL. O objetivo é verificar se no município há plenas condições para o usuário desse tipo de serviço de comunicação, bem como, se o respectivo serviço permite maior mobilidade e agilidade.

Na **Tabela 56**, apresenta-se as informações sobre a disponibilidade dos meios de comunicação no município. O objetivo é verificar se naquela municipalidade há disponibilidade e diversidade de meios de comunicação social.

Tabela 56: Disponibilidade de meios de comunicação no município – ano mais recente

Meios de comunicação social	Existência (sim ou não)
Jornal impresso local	
Revista impressa local	
Rádio AM local	
Rádio FM local	
Rádio comunitária	
TV comunitária	
Geradora de TV	
Provedor de Internet	
Canais de TV aberta captadas no município	
Serviços de TV a cabo	

FONTE: IBGE.

Por fim, na **Tabela 57**, apresenta-se informações sobre a inclusão digital no município. Esse quesito é muito relevante, pois a tecnologia da informação tem produzido transformações sociais significativas, tornando-se pré-requisito para inserção no mercado de trabalho. É importante verificar se a Prefeitura desenvolve uma política de inclusão digital.

Tabela 57: Ações de inclusão digital no município – ano mais recente

Projetos implementados	Existência (sim ou não)
Criação de telecentros por iniciativa da prefeitura	
Número de telecentros em funcionamento	
Computadores com acesso a internet disponibilizados para uso público geral	
Instalação de computadores na rede pública municipal de ensino com acesso à internet	
Outros	

FONTE: IBGE.

Esporte e Lazer

No que toca ao quesito área e lazer, há poucas informações disponíveis e quando tem, estão desatualizadas. Contudo, o objetivo é levantar dados sobre a estrutura de equipamentos de esporte e lazer nos municípios, como forma de planejar políticas de bem-estar coletivo.

Tabela 58: Oferta (quantidades) de equipamentos culturais, esportivos e de lazer – município e microrregião – ano mais recente

Equipamentos	Município	Microrregião
Cinemas (salas disponíveis)		
Teatro (salas disponíveis)		
Cine-teatro (salas disponíveis)		
Auditórios		
Total de bibliotecas		
Centros culturais/Casa de Cultura		
Museus		
Quadras polioesportivas		
Ginásios		
Estádio de futebol		
Praças		
Parques		
Clubes		
Outros tipo de lazer		

FONTE: Prefeitura Municipal. Secretarias Municipais de Cultura e Esporte e lazer.

Dentro desse contexto, a **Tabela 58** é parte de um levantamento preliminar da oferta existente de espaços culturais e de equipamentos de lazer para a população e as necessidades que devem ser supridas pe-

las autoridades municipais, assim como, para o planejamento de políticas que visem a atender as demandas da área.

Em resumo, pensa-se que um bom diagnóstico sobre a infraestrutura do município, deve levar em consideração os quesitos e as variáveis abordadas nesse capítulo.

8.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. www.anatel.gov.br.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. www.aneel.gov.br.

CEMAR. Companhia Energética do Maranhão. www.cemar116.com.br.

Lei Geral de Telecomunicações. Lei 4.972/97.

<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&odItemCanal=800&codigo->

Maranhão. Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana. www.mob.ma.gov.br.

Maranhão. Secretaria Estadual de Infraestrutura (SINFRA). www.sinfra.ma.gov.br.

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB). <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade>.

Referências

BUTTON, K. *Transports Economics*. 3. Ed., Massassuchets: Edward Elgar, 2010.

DAHL, Carol. *International Energy Markets: Understanding Pricing, Policies, and Profits*. Tulsa: PennWell, 2004.

JUNIOR, H. Q. P & ALMEIDA, E. F. *Economia da Energia. Fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2007.

QUINET, E. & VICKERMAN, R. *Principles Transports Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

SENA, L. A. S. *Economia e Planejamento dos Transportes*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Capítulo 9

Habitação e Saneamento Básico

9.1 Aspectos teóricos

A questão habitacional e o problema do saneamento básico se transformaram de fato em política de Estado no Brasil, com a Lei 10.257, de 10/07/2001, na qual passou a regulamentar o capítulo de *política urbana* da Constituição Brasileira. Tal lei ficou conhecida, a partir de então, como ***Estatuto da Cidade***.

A condução de uma política voltada para garantir moradia digna a todos os cidadãos no município, não pode ser pensada apenas como a construção de novas habitações, devendo ser considerada a necessidade de se combater a proliferação de loteamentos irregulares e favelas e a ocupação de áreas de risco. Além disso, também deve constar no entendimento do que constitui uma *moradia digna* o acesso aos equipamentos e serviços urbanos fundamentais para a vida moderna, entre os quais se destacam o *saneamento básico*.

O enfrentamento do *déficit* habitacional e a melhoria do saneamento básico são objetivos estratégicos que envolvem a participação das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Habitação

O direito à moradia definido pela Constituição Federal, em seu artigo 6º, é um dos desafios em todas as esferas do Poder Público. O processo de urbanização que ocorre no país, de forma intensa, desde à década de 1930, não foi acompanhado de uma política habitacional que respondesse com rapidez às novas demandas. O passivo habitacional atinge as classes trabalhadoras de menor poder aquisitivo, uma vez que o alto custo da terra urbana torna inviável o acesso delas ao mercado imobiliário.

A questão básica a qual deve nortear a confecção do tema *habitação e saneamento básico* no diagnóstico municipal é: **como garantir o direito social à moradia para todos os cidadãos no município?**

Ao abordar a questão habitacional no município é importante destacar as necessidades habitacionais não só do ponto de vista quantitativo

– ligado diretamente às deficiências do estoque de moradia, mas igualmente sob aspecto qualitativo, isto é, a inadequação de moradias, seja pela carência de infraestrutura, seja pelo adensamento excessivo de moradores, situação fundiária, padrão construtivo ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

São considerados domicílios com infraestrutura urbana interna adequada os que dispõem de ligação às redes públicas de abastecimento (água e energia elétrica) e de coleta de lixo, sendo a fossa séptica, a única aceita no lugar do esgoto. A análise da habitação, portanto, deve ser relacionada com saneamento básico e a oferta de equipamentos sociais.

O mapeamento da distribuição dessas necessidades no espaço urbano permite o direcionamento das ações e a definição de novas prioridades. A análise engloba não só o *déficit* habitacional atual como a demanda futura, devendo para tanto cruzar as informações com as projeções de crescimento demográfico para o município.

Para o planejamento das ações nessa área, o gestor público, bem como formuladores de políticas públicas no âmbito municipal devem levantar quais os instrumentos legais que abordam o problema. Os principais marcos legais são:

- Plano Diretor: voltado para o desenvolvimento urbano, por meio da definição de zonas especiais de interesse social;
- Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- Programas de Regularização Fundiária;
- Planos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Outro aspecto fundamental é o levantamento das fontes de recursos disponíveis, no Estado e na União, para execução de programas habitacionais de interesse social.

A seguir, no **Quadro 29**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre o tema habitação para a confecção do diagnóstico municipal.

Quadro 29: Questões Relevantes - Habitação e Saneamento Básico - Habitação
Monte um quadro demonstrativo sobre o <i>déficit</i> habitacional do município, considerando a renda familiar, a composição familiar e o nível de instrução.
Monte um quadro demonstrativo sobre os domicílios em situação precária identificando a localização da malha urbana e a condição da precariedade.
Monte um quadro demonstrativo sobre a situação dos domicílios no município com infraestrutura interna urbana adequada.
Faça um mapeamento dos loteamentos irregulares e de moradias em áreas de risco.
Existem programas habitacionais no município? Se sim, monte um quadro demonstrativo com a quantidade de unidades e previsão de entrega.
Existe um órgão específico para área habitacional na administração municipal?
Existe disponibilidade de solo urbanizado para habitação de interesse social no município?
Existe no município programa de produção de moradias por autoconstrução?
Monte um quadro demonstrativo sobre os recursos disponíveis, nos níveis de governo, federal, estadual, e as condições de obtenção desses recursos para o município.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 120.

As principais fontes para montar um banco de dados com objetivo de responder as questões relevantes sobre habitação são:

- Prefeitura Municipal;
- IBGE;
- Governo Estadual;
- Ministério das Cidades.

Saneamento Básico

O saneamento básico, de acordo com a Lei Federal 11.445/2007, compreende o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais.

Cabe ao gestor municipal, na condição de titular dos serviços públicos de saneamento, formular sua respectiva política, podendo prestar diretamente ou delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desse serviço, respeitando sempre as condições impostas pela Lei 11.445/2007.

Contudo, o princípio que dever nortear a política pública dessa área é a *universalização do acesso dos cidadãos aos serviços públicos de saneamento básico com segurança, qualidade e regularidade* (Lei 11.445/2007, Cap. 1, art. 2, incisos I e XI).

Para compreensão preliminar das condições e possibilidades do saneamento no município, devem ser levantadas **Questões Básicas** que permitam identificar os problemas e contribuir para a formulação de uma estratégia de ação do executivo municipal nesse setor.

Tais questões foram divididas em *quatro* subtemas, quais sejam: *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais.*

A seguir, no **Quadro 30**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre o abastecimento de água.

Quadro 30: Questões Relevantes - Habitação e Saneamento Básico - Abastecimento de Água
Quem presta o serviço de abastecimento de água no município? Se terceirizado, quais as condições do contrato?
Monte um quadro demonstrativo sobre os mananciais, com os seguintes dados: origem, situação, capacidades atual e futura.
Qual é a taxa de atendimento dos serviços de água no município? (Em percentual dos domicílios atendidos)
Qual é o estado de conservação da rede: vazamentos, deterioração da tubulação etc.
Como está a qualidade da água distribuída? (Eficácia da estação de tratamento).
Como está a regularidade da distribuição da água: interrupções, frequência e áreas atingidas.
Qual é o percentual de domicílios no município não servidos pela rede? Monte um quadro demonstrativo contendo: localização, causas do não atendimento, como a população resolve o problema e previsão de atendimento.
Monte um quadro demonstrativo de ocorrências de danos ambientais e de saúde pública em decorrência de problemas no abastecimento de água.
Como está a capacidade de expansão do abastecimento de água frente ao crescimento da demanda previsto para o município.

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 121.

No que toca ao abastecimento de água, considerando que a água consumida é um direito social vinculado à saúde e à vida digna do cidadão, é dever do gestor municipal conhecer as condições em que este serviço é prestado à população, mesmo que ele tenha sido delegado a terceiros. Isto posto, é importante entender como o sistema de abastecimento funciona, identificar as deficiências e o que elas acarretam para o consumidor, verificar se existem segmentos não atendidos e quais as perspectivas de ampliação da oferta no futuro.

A seguir, no **Quadro 31**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre o esgotamento sanitário.

DIAGNÓSTICO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES: Guia Metodológico

Quadro 31: Questões Relevantes - Habitação e Saneamento Básico - Esgotamento Sanitário
Quem presta o serviço de esgotamento sanitário no município? Se terceirizado, quais as condições do contrato?
Qual é a taxa de atendimento dos serviços de esgoto no município? (Em percentual dos domicílios atendidos)
Qual o percentual do esgoto que passa por algum tipo de tratamento?
Como e onde é feito o lançamento do esgoto não tratado?
Qual o percentual de domicílios não atendidos pelo sistema de esgoto sanitário? Monte um quadro demonstrativo contendo: onde ele se localiza na malha urbana, fatores que impedem o atendimento dessas áreas e como a população afetada resolve o problema.
Faça uma projeção para o atendimento do esgotamento sanitário para toda a população urbana do município.
Monte um quadro demonstrativo com as ocorrências de danos ambientais decorrentes da destinação inadequada do esgotamento sanitário.
Qual é a capacidade de atendimento da rede de coleta de esgoto frente ao crescimento da demanda previsto para o município.

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 122.

A respeito do esgotamento sanitário, dentre os quatro componentes do saneamento apresentados, este é o que apresenta maior carência, tanto em nível nacional, bem como, e acima de tudo, quando se analisa os dados do Maranhão. Não só pela precariedade e insuficiência da rede coletora em grande parte de nossas cidades, mas também, pela condição de lançamento dos efluentes e seu tratamento. Problemas como poluição de rios e de águas subterrâneas são frequentemente associados à destinação dada ao esgoto, particularmente, de origem residencial.

Mesmo onde existe rede coletora, foi identificado que não há um devido tratamento, impactando negativamente na saúde pública e no meio ambiente. Tais problemas são agravados com a incidência de fossas e outros destinos inadequados. É fundamental, portanto, que o gestor faça uma análise cuidadosa da situação do esgotamento sanitário no município e levante alternativas de equacionamento dos problemas identificados.

A seguir, no **Quadro 32**, apresenta-se **Questões Relevantes** sobre a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

Quadro 32: Questões Relevantes - Habitação e Saneamento Básico - Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos
Quem presta o serviço de limpeza urbana no município? Se terceirizado, quais as condições do contrato?
Qual o percentual de cobertura da coleta de resíduos sólidos e de limpeza urbana
Qual é a frequência de coleta dos resíduos sólidos e da limpeza urbana?
Existem ocorrências de irregularidades na coleta? Se sim, monte um quadro demonstrativo das áreas afetadas e frequência da ocorrência.
Existem áreas do município não assistidas pela coleta regular de resíduos sólidos e de limpeza urbana? Como a população afetada resolve o problema? Há previsão desse atendimento?
Qual o percentual de resíduos sólidos destinados à aterros sanitários?
Existem usinas de compostagem no município? Se sim, qual o percentual de resíduos sólidos destinados a eles? Se não, há condições de o setor privado ser estimulado ao investimento?
Existe programa de coleta seletiva de lixo urbano? Se sim, esse programa estimula a criação de cooperativas de trabalhadores para organizarem centros de reciclagem?
Há ocorrências de problemas ambientais ou de saúde pública decorrentes da destinação inadequada dos resíduos sólidos? Se sim, quais as ações tomadas para solucionar tais problemas?
Qual é a capacidade do aterro sanitário para atender o crescimento da demanda previsto para o município? Existem estudos para ampliar os locais de destinação?

FORNTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 123.

Quanto à limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, esse sistema abrange a coleta, o transporte, transbordo, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza das vias públicas. Por ser um serviço que também tem forte impacto na saúde do cidadão e no meio ambiente, a prestação inadequada ou ineficiente é sentida de imediato pela população.

A concentração da população em cidades aumenta a produção de resíduos sólidos e requer do Poder Público Municipal uma intervenção e gerenciamento eficaz desse serviço. Assim, é importante um mapeamento criterioso para identificar problemas relacionados com: falta ou descontinuidade da coleta; pontos de despejo clandestino; presença de vetor de doença infecciosa; capacidade limite e adequação dos locais de destinação; e, contaminação causada pelo mau cheiro e por chorume.

Portanto, o mapeamento é necessário para o encaminhamento de ações que possam garantir um bom desempenho do serviço prestado à população.

Por fim, apresenta-se, no **Quadro 33, Questões Relevantes** sobre drenagem e manejo de águas pluviais.

Quadro 33: Questões Relevantes - Habitação e Saneamento Básico - Drenagem e Manejo de Águas Pluviais
Existe no município rede de coleta de águas pluviais urbana? Se sim, qual o percentual de cobertura da rede em relação ao total da malha urbana?
Existe manutenção da rede? Se sim, qual a periodicidade?
Existe adequação do afastamento e destinação das águas?
Existem ocorrências de ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem? Como o município enfrenta esse problema?
Existe ocorrência de enchentes, inundações ou alagamentos? Se sim, monte um quadro demonstrativo com a localização dessas ocorrências na malha urbana, diferenciando em áreas com e sem rede; identificação dos fatores que contribuem para ocorrência do problema.
Quais são os impactos ambientais em decorrência desses problemas apontados anteriormente?
Existe uma estrutura para o enfrentamento desses problemas ? (Departamento de Obras, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros)
Identifique as ações implementadas para tentar resolver ou diminuir os problemas identificados. Existem estudos com recomendações?

FONTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 124.

Os serviços de drenagem e manejo das águas compreendem as atividades, infraestrutura e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para amortecimento de vazões das cheias, tratamento e disposição final das águas das chuvas drenadas das áreas urbanas.

Trata-se, portanto, de um serviço fundamental para evitar dificuldades na circulação das pessoas pelas vias públicas e para melhor conservação das mesmas.

O mau gerenciamento desse serviço só é percebido quando ocorrem inundações e enchentes no período das chuvas. Tais problemas estão relacionados diretamente com a urbanização e conseqüente impermeabilização das bacias hidrográficas em razão da construção de prédios e pavimentação das vias públicas, calçadas e áreas não-edificadas das residências, assim como, estão relacionadas indiretamente como a retificação de cursos d'água e as ligações clandestinas de esgoto à rede de drenagem. Além disso, inundações e enchentes podem causar outros problemas para a população urbana.

As principais fontes de coleta de dados para compor o capítulo *habitação e Saneamento básico* do diagnóstico municipal, são:

- Prefeituras;
- Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA);

9.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de habitação e saneamento básico

Os modelos de tabelas que se seguem têm por objetivo ajudar a compor um quadro da situação das habitações e do saneamento básico nos municípios maranhenses. Pensa-se que um bom diagnóstico municipal nesse tema, deve identificar e quantificar os domicílios precários, bem como, analisar se a política habitacional, em nível nacional, é aplicada nos respectivos municípios; a oferta de serviços de abastecimento de água adequados; nível de atendimento do esgotamento sanitário; e, nível de atendimento dos resíduos sólidos, bem como, sua destinação.

Habitação

No que toca à habitação, as principais informações sobre as condições, tamanhos dos domicílios, distribuição funcional, infraestrutura interna e nível de favelização encontram-se no IBGE, no link ibge@idades. Também, nas amostras da PNAD Contínua, no link em nota de rodapé²⁶; e, nas Sínteses dos Indicadores Sociais, publicados anualmente pelo referido Instituto. O Cadastro Único dos programas sociais do governo federal (CADÚNICO), possui informações e características dos domicílios dos beneficiários, podendo contribuir para uma avaliação qualitativa das condições de moradia dessa parcela da população.

Contudo, é importante que, ao compor o diagnóstico municipal nesse quesito, os pesquisadores façam incursões de campo, verificando *in loco*, a realidade das habitações e das comunidades vulneráveis de seus respectivos municípios.

A primeira tarefa é estimar a população em situação clara de vulnerabilidade habitacional. Em seguida, a utilização de indicadores sintéticos de adequação habitacional. Deve-se esclarecer que os grupos populacionais mais vulneráveis são aqueles constituídos por pessoas morando em “domicílios improvisados”, conforme a classificação do IBGE. São estes, na verdade, que constituem o núcleo central do problema a ser enfrentado pela política pública no município. Também, pode-se considerar como déficit de moradia os casos em que o domicílio é compartilhado em cortiços ou casas de cômodos, caracterizando uma situação bastante precária. Em resumo, essas duas situações são de alta vulnerabilidade habitacional.

²⁶ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/habitacao.html>.

Tabela 59: Precariedade habitacional por domicílio – município, microrregião e estado – 2000, 2010 e ano mais recente

Região e Localidade	Ano	N. de domicílios urbanos (A)	Domicílios particulares em cômodos (*) (B)	Domicílios particulares improvisados (**) (C)	B/A (%)	C/A (%)
Município	2000					
	2010					
	Ano + recente					
Microrregião	2000					
	2010					
	Ano + recente					
Estado	2000					
	2010					
	Ano + recente					

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

NOTAS: (*) Domicílio composto por um ou mais aposentos, localizado em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc., conforme definição do IBGE.

(**) Domicílio localizado em unidade não-residencial (loja, fábrica etc.) que não tem dependências exclusivamente para moradia, mas que é ocupada por moradores. Prédios em construção, vagões de trens, carroças, tenda, barracas, grutas etc., que servem de moradia, também são considerados como domicílios particulares improvisados, conforme definido pelo IBGE.

Na **Tabela 59**, apresenta-se a organização para a coleta de informações sobre a precariedade habitacional por domicílios, comparando o município, à microrregião em que está inserido e o estado, numa série temporal, medida pelos dois últimos Censos, 2000 e 2010, e o ano mais recente.

O objetivo é verificar como se deu a expansão dos domicílios ao longo do tempo e seu comportamento no município, na microrregião e no estado, bem como, a situação desses domicílios, isto é, qual o percentual de habitações improvisadas nesses territórios?

Dentro desse contexto, os gestores municipais e formuladores de políticas públicas na área de habitação, poderão planejar a oferta de domicílios para as famílias sem moradia particular permanente, definindo qual a quantidade dessas habitações será construída no curto prazo.

Tabela 60: Domicílios com tamanho e distribuição funcional adequados – municípios, microrregião e estado – ano mais recente

Região e Localidade	Domicílios		
	Particulares permanentes urbanos	Com espaço suficiente (%)	Sem espaço suficiente (%)
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 60**, apresenta-se domicílios de acordo com o tamanho e distribuição funcional adequados, comparando o município, a microrregião e o estado, num dado período recente. O objetivo é identificar a falta de espaço suficiente das habitações dos respectivos territórios. Não obstante ser um problema que não se traduz como uma demanda social explícita, ajuda na compreensão da estrutura domiciliar do município e como esta se encontra a realidade da microrregião e do estado.

Tabela 61: Domicílios com infraestrutura interna urbana adequada ou precária – município, microrregião e estado – ano mais recente

Região e Localidade	Domicílios		
	Particulares permanentes urbanos	Com infraestrutura adequada (%)	Infraestrutura precária (%)
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 61**, apresenta-se informações sobre a infraestrutura interna urbana dos domicílios. O objetivo é identificar qual o percentual dos domicílios com infraestrutura precária no município, comparativamente à microrregião em que está inserido e ao estado, no período recente.

Tabela 62: Existência de favelas, cortiços e loteamentos irregulares – município – ano mais recente

Tipo de precariedade	Ocorrência (Sim ou Não)
Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	
Cortiços, casas de 1 cômodo, cabeça-de-porco	
Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 62**, apresenta-se informações sobre os tipos de precariedade dos domicílios no município. O objetivo aqui é responder as seguintes questões: o que prevalece na municipalidade, favelas? Cortiços? Há existência de loteamentos irregulares?

Tabela 63: Programas habitacionais populares e outras ações na área – município – ano mais recente

Programas	Ocorrência (Sim ou Não)
Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais	
Programa com recurso que não faz parte do fundo municipal de habitação	
Construção de unidades	
Aquisição de unidades habitacionais	
Melhoria de unidades habitacionais	
Oferta de materiais de construção	
Oferta de lotes	
Regularização fundiária	
urbanização de assentamentos	

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Por fim, na **Tabela 63**, as informações sobre a existência de programas federais e municipais de habitação popular. O objetivo é identificar quais são as ações na área sendo implementadas e as que são demandadas e não foram contempladas.

Abastecimento de água

A respeito do abastecimento de água, o objetivo é identificar quem presta o respectivo serviço, se é a companhia estadual de saneamento, se além dessa existe outras, seja municipal ou privada; como se dá a captação da água do município, quais mananciais; e, por fim, a qualidade do atendimento.

Tabela 64: Nível de atendimento domiciliar dos serviços de água – município, microrregião e estado – ano mais recente. Em (%)

Região e Localidade	(%)
Município	
Microrregião	
Estado	

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 64**, apresenta-se o percentual de atendimento domiciliar dos serviços de água, comparando o município, a microrregião e o estado. O objetivo é verificar se o nível de atendimento no respectivo município está similar, abaixo ou acima dos demais.

Tabela 65: Indicadores da qualidade da água e índice de perdas de água – município – ano mais recente.

Indicadores e Índices	
<i>Indicadores de qualidade da água</i>	<i>Incidências das análises fora do padrão</i>
Cloro residual	
Turbidez	
Coliformes totais	
<i>Índice de perdas de água</i>	<i>Índice</i>
De perdas na distribuição (%)	
De perdas por ligação (L/dia.lig)	
De perdas por faturamento (%)	

FONTE: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA).

Na **Tabela 65**, apresenta-se indicadores da qualidade da água consumida no município e o índice de perda de água. O objetivo é verificar se o controle de qualidade da água atende integralmente as especificações da Portaria 518/04, do Ministério da Saúde, bem como, a situação do desperdício de água na municipalidade. A qualidade ruim e o elevado desperdício de água, seja na distribuição, seja no faturamento, requer medidas corretivas por parte do Poder Público.

Tabela 66: Paralisações no sistema de água – município, microrregião e estado – ano mais recente

Região e localidade	Paralisações por ano	Duração horas/ano	Economias atingidas
Município			
Microrregião			
Estado			

FONTE: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA).

Por fim, na **Tabela 66**, apresenta-se informações sobre a quantidade de paralisações no sistema de água, a duração em horas/ano e as economias atingidas. O objetivo é verificar os efeitos dessas paralisações, a quantidade de tempo em que a municipalidade ficou sem água e os estabelecimentos produtivos e comerciais atingidos.

Esgotamento sanitário

Sobre o esgotamento sanitário, o objetivo é verificar se o município é atendido e, se for, qual o nível desse atendimento, comparando como a microrregião e com o estado. Também, é importante verificar o percentual dos indicadores de serviços de esgoto.

Tabela 67: Nível de atendimento do esgotamento sanitário – município, microrregião, estado – ano mais recente. Em (%)

Região e Localidade	(%)
Município	
Microrregião	
Estado	

FONTES: IBGE Cidades@. www.cidades@.ibge.gov.br. Prefeituras Municipais. SNIS. Ministério das Cidades. www.snis.gov.br.

Na **Tabela 67**, apresenta-se as informações do nível de atendimento do esgotamento sanitário. Isto é, qual o percentual de cobertura no município, na microrregião e no estado. Aferindo-os pode-se identificar se no município o atendimento está acima, abaixo ou similar aos demais.

Tabela 68: Indicadores de serviços de esgoto – município, microrregião, estado – ano mais recente

Região e Localidade	De atendimento total do esgoto (1)	De atendimento urbano de esgoto (2)	De coleta de esgoto (3)	De tratamento de esgoto (4)
Município				
Microrregião				
Estado				

FONTES: IBGE Cidades@. www.cidades@.ibge.gov.br. Prefeituras Municipais. SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Ministério das Cidades. www.snis.gov.br.

(1) População total atendida com esgotamento sanitário dividida pela população total do município com abastecimento de água.

(2) População urbana atendida com esgotamento sanitário dividida pela população total do município com abastecimento de água.

(3) Volume de esgoto coletado dividido pelo volume de água consumido, menos o volume de água exportado, quando houver.

(4) Volume de esgoto tratado por volume de esgoto coletado.

Na **Tabela 68**, apresenta-se os indicadores de serviços de esgoto, quais sejam: atendimento total, atendimento urbano, coleta e tratamento do esgoto. O objetivo é comparar os percentuais do município, da microrregião e do estado, e verificar se são similares ou não.

Em resumo, os problemas decorrentes desse quesito devem ser mapeados detalhadamente, apontando as áreas de maior incidência, e medidas de correção e cobrança do Poder Público.

Resíduos sólidos

Quanto aos resíduos sólidos, sua produção e acúmulo, especialmente, em áreas urbanas, é um problema crescente derivado dos estilos de vida moderno, problema que deve ser enfrentado pelos gestores municipais e demanda ações específicas, assim como, constante monitoramento.

Tabela 69: Nível de atendimento da coleta de resíduos sólidos – município, microrregião, estado – ano mais recente

Região e Localidade	(%)
Município	
Microrregião	
Estado	

FONTE: IBGE Cidades@. www.cidades@.ibge.gov.br. Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 69**, apresenta-se o nível de atendimento da coleta de resíduos sólidos, em percentuais, comparando o município, a microrregião e o estado, no período mais recente possível. O objetivo é verificar se o total das moradias urbanas estão sendo atendidas por esse serviço. Caso, seja baixo no município, planejar a expansão da coleta.

Tabela 70: Destinação dos resíduos sólidos – município – ano mais recente

Destinação do Lixo domiciliar (%)	Município
Aterro sanitário comum	
Aterro controlado	
Usina de compostagem	
Reciclagem	
Total	

FONTE: Prefeitura Municipal.

Por fim, na **Tabela 70**, apresenta-se a destinação dos resíduos sólidos no município. O objetivo aqui, é verificar se este está sendo destinado a formas sanitariamente recomendáveis.

9.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA). www.caema.ma.gov.br.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Ministério das Cidades. www.snis.gov.br.

Portaria 518/04 – Ministério da Saúde. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2005.

Referências

FILHO, A.P.Q. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de

conteúdo. In: *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 7(3), Curitiba, set. 2015, 340-53.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

Capítulo 10

Meio Ambiente

10.1 Aspectos teóricos

O *meio ambiente* é todo o espaço onde se desenvolve a vida, incluindo todas as atividades do homem, dos animais e vegetais. Os campos, florestas, sertões, rios, montanhas, mangues, mares, atmosfera e as áreas ocupadas pelas populações rurais e urbanas – com suas casas, ruas, prédios, praças, estradas e plantações – compõem o *meio ambiente*.

A situação do *meio ambiente* no mundo, atualmente, nos coloca imensos desafios, pois a dinâmica das atividades humanas – demográfica, econômica, social, cultural, de ocupação territorial e de serviços urbanos – altera as condições ambientais, causando efeitos adversos à qualidade de vida e aos ecossistemas.

O dilema contemporâneo é preservar os recursos naturais e ao mesmo tempo possibilitar um desenvolvimento social justo, permitindo que as sociedades humanas atinjam melhor qualidade de vida em todos os aspectos.

Considerando o intenso processo de urbanização das últimas décadas, é necessário destacar que as mais graves questões ambientais enfrentadas pela humanidade estão hoje nas áreas urbanas, pois são grandes centros de consumo de recursos naturais e de produção de resíduos, gerando pressões externas sobre os ecossistemas locais e globais.

Dessa forma, torna-se necessária a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas, como habitação, abastecimento, saneamento e ordenação territorial, para propiciar a preservação de recursos estratégicos como a água, o solo e a vegetação.

Em resumo, a conquista de melhores condições de vida para a população urbana, apresenta-se como o grande desafio para planejadores de políticas públicas, gestores municipais e sociedade civil em geral.

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a proteção ao meio ambiente em diversos dispositivos e capítulos, demonstrando a necessidade de uma visão abrangente e multidisciplinar da questão ambiental. O

texto constitucional dispôs sobre o meio ambiente como um direito de todos e bem de uso comum do povo, fundamental para manutenção da qualidade de vida, atribuindo competências distintas à União, os estados e os municípios (CF, artigos 23, 24 e 225).

À União cabe legislar sobre as normas gerais, de caráter nacional; aos estados, providenciar a legislação suplementar ou complementar, de caráter regional; aos municípios, a responsabilidade de legislar sobre temas de interesse local, de caráter exclusivo.

No que toca aos municípios, podem estabelecer normas ambientais e integrar disposições ambientais em sua legislação, criando obrigações, direitos e faculdades, instituindo organizações, mecanismo e instrumentos para a ação ambiental, por meio de leis votadas nas Câmaras Municipais, como também por intermédio de regulamentos do Executivo.

Algumas questões extrapolam as fronteiras de um município e condicionam a eficácia da solução à participação conjunta de municípios que compartilham o mesmo problema. A ação cooperada facilita o uso eficiente dos recursos públicos, resultando em volume menor de gastos financeiros, técnicos e administrativos. Conselhos, convênios, consórcios e comitês de bacias hidrográficas, são mecanismos que possibilitam respostas a múltiplas demandas e oportunidades.

A elaboração de um diagnóstico da situação em que se encontra o meio ambiente, seus pontos críticos e seu potencial é uma tarefa cuja eficácia será tanto maior quanto mais ampla for a participação das demais áreas da administração municipal e de entidades ambientais locais e regionais, de forma que as políticas públicas passem a contemplar, efetivamente, o uso sustentável dos recursos ambientais.

Para uma compreensão preliminar das condições do meio ambiente no município, devem ser priorizadas algumas questões básicas que permitam identificar os problemas e contribuam na definição das ações de proteção, preservação, conservação e recuperação do meio ambiente.

Quadro 34: Questões Relevantes - Meio Ambiente
Existem espaços territoriais especialmente protegidos no município?
Existem alterações ambientais no município que afetam as condições e/ou a qualidade de vida da população? Ou seja, existem áreas degradadas, erosão, assoreamento, desmatamento entre outras?
Qual a situação dos recursos hídricos do município?
Qual a situação da cobertura vegetal do município? Floresta, mata nativa, reserva legal, mata ciliar, arborização urbana, entre outras.
Há uma unidade administrativa para tratar da questão ambiental? A quem cabe a execução? (Secretaria, Departamento etc.)
As principais atividades econômicas (indústria, agropecuária, comércio e serviços) do município têm causado impactos ambientais significativos?
O município possui um Conselho de Meio Ambiente?
Qual o conjunto de instrumentos legais municipais ligados ao meio ambiente?

FORNE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 139.

As principais fontes para coleta de dados sobre meio ambiente são:

- Secretaria Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SE-NUC);
- Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA);
- Prefeituras Municipais;
- Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRIMA);
- IBGE;
- Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA).

10.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de meio ambiente

A tarefa de se elaborar um diagnóstico da situação do meio ambiente, com indicadores quantitativos e qualitativos que permitam identificar as prioridades da gestão municipal na área não é simples.

Os estudos, no campo do meio ambiente, em geral, têm tomado como ponto de partida a análise e as condições do saneamento básico,

uma vez que a qualidade da água, assim como, o destino do esgoto e do lixo são questões que refletem diretamente a situação do meio ambiente. Não há dúvida de que acrescentar outras dimensões de análise é um desafio cuja superação exige uma disponibilidade maior de informações municipais sistematizadas, além de estudos qualitativos específicos.

Por outro lado, alguns aspectos da gestão ambiental não envolvem somente o município, mas devido as complexidades, têm relação com a situação ambiental da região em que está inserido.

Dentro desse contexto, os modelos de tabelas apresentados nesse tópico, foca nas seguintes variáveis: ocorrências que afetaram o meio ambiente em que o município está inserido e suas respectivas ações; áreas contaminadas por estabelecimento; e, a estrutura administrativa municipal que cuida da gestão ambiental.

Na **Tabela 71**, apresenta-se a situação do meio ambiente no município, de acordo com as ocorrências e ações, no período recente. O objetivo é identificar se houve alterações ambientais significativas em seu território, tais como assoreamento, erosão e/ou deslizamentos de encostas.

Também, apresenta-se informações sobre determinadas ações de controles, tais como, poluição, a partir da implantação de aterros sanitários, programas de coleta de lixo seletivo e/ou reciclagem de lixo; ações de gestão de recursos hídricos, por meio da despoluição desses recursos; e, ações voltadas para a educação e saúde, por meio de programas de educação ambiental e controle de vetores de doenças.

Tabela 71: Situação do meio ambiente – município – ano mais recente.

Situação do Meio Ambiente	Ocorrência
<i>Recursos naturais (água, ar e solo) foram afetados</i>	
Assoreamento de corpo d'água	
Erosão e/ou deslizamento de encostas	
<i>Ações de controle de poluição</i>	
Implantação de aterro sanitário	
Programa de coleta seletiva de lixo	
Reciclagem de lixo	
<i>Ações de gestão de recursos hídricos</i>	
Despoluição dos recursos hídricos	
<i>Outras ações de caráter ambiental</i>	
Controle de vetores de doença	
Programa de educação ambiental	

FONTE: Prefeitura Municipal. IBGE Cidades@. www.cidades@ibge.gov.br.

Na **Tabela 72**, apresenta-se os tipos de ocorrências impactantes no meio ambiente municipal. Ou seja, busca-se os registros dos principais fatores de risco ambiental no município, com objetivo de planejar a contenção destas ocorrências.

Tabela 72: Ocorrências impactantes para o meio ambiente – município – ano mais recente

Tipo de Ocorrência	Registro
Alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida da população	
Poluição do ar	
Poluição do recurso da água	
Escassez do recurso de água	
Assoreamento do corpo d'água no município	
Contaminação do solo	
Degradação de áreas legalmente protegidas	
Desmatamento	
Alteração que tenha prejudicado a paisagem	
Queimadas	
Redução da quantidade/diversidade ou perda da qualidade do pescado	
Atividade agrícola prejudicada por problema ambiental	
Atividade pecuária prejudicada por problema ambiental	

FONTE: IBGE.

Na **Tabela 73**, apresenta-se informações sobre as áreas contaminadas por estabelecimentos no município, em período recente.

Tabela 73: Áreas contaminadas por estabelecimento – município – ano mais recente

Estabelecimentos	Quantidade
Posto de gasolina	
Comércio	
Indústria	
Total	
(%)	

FONTE: Prefeitura Municipal. CAEMA.

O objetivo da **Tabela 73**, é verificar qual setor econômico mais impacta o meio ambiente do respectivo município e o percentual total des-

se impacto. Dessa forma, é possível desenvolver ações de médio e longo prazo para minorar os impactos e reduzir as áreas de contaminação.

Tabela 74: Estrutura administrativa do meio ambiente – município – anos mais recentes

Estrutura	Ano (A)	Ano (B)
Possui Secretaria Municipal do Meio Ambiente?		
Caso NÃO , possui um departamento ou órgão similar para o meio ambiente?		
A que secretaria a área de meio ambiente está subordinada/associada?		
Conselho Municipal do Meio Ambiente		
O município possui Conselho Municipal do Meio Ambiente?		
O CMMA se reuniu nos últimos 12 meses?		
Se sim, com que frequência?		
O CMMA é consultivo?		
O CMMA é deliberativo?		
O CMMA é normativo?		
O CMMA é fiscalizador?		
Qual é a proporção de representação da sociedade civil?		

FONTE: Prefeitura Municipal.

Por fim, na **Tabela 74**, apresenta-se informações sobre a estrutura administrativa municipal voltada para a gestão ambiental. O objetivo é verificar se o município possui uma boa estrutura e como ela está hierarquizada. É muito importante os municípios criarem Conselhos Municipais do Meio Ambiente, dado seu caráter de formador de opinião, bem como, seu poder consultivo e deliberativo para ações nesse campo.

10.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). www.mma.gov.br.

Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA). www.caema.ma.gov.br.

IBGE. Cidades@. www.cidades.ibge.gov.br.

Maranhão. Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRIMA). www.sagrима.ma.gov.br.

Maranhão. Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). www.sema.ma.gov.br.

Referências

FIELD, B. C. & FIELD, M. K. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*. 6 ed., Porto Alegre: McGraw Hill, 2014.

MAY, P. *et ali*. *Economia do Meio Ambiente. Teoria e prática*. 2 ed., Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

Capítulo 11

Segurança Pública

11.1 Aspectos teóricos

A Constituição Federal, em seu Artigo 144, estabelece que a questão da segurança pública é de competência da União e dos Estados, cabendo os municípios um papel secundário. Sob controle da União estão a Polícia Federal, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal. Já sob controle dos Estados estão as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros.

Aos municípios, coube a possibilidade de criação de Guardas Municipais, cujo objetivo é a proteção de seus bens, serviços e instalações. A Lei 10.826/2003, com acréscimos feitos pelas Leis, 10.867/2004 e 11.706/2008, dá aos integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos municípios com mais 500 mil habitantes, o direito de portar armas de fogo de direito particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora do serviço. Já os integrantes das guardas municipais de municípios com mais de 50 mil habitantes e menos de 500 mil, somente podem portar arma em serviço.

A Lei estabelece ainda que a autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais, está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno observada a supervisão do Comando do Exército.

Contudo, é necessário esclarecer que a Guarda Municipal não tem poder de polícia no sentido mais estrito do termo. Qual então o papel do município na questão da segurança pública? Apesar da atuação da administração municipal não ser direta, há várias ações sob sua responsabilidade que podem interferir na qualidade da segurança pública do município. Realizações simples como a correta iluminação das ruas e praças, podem mudar as estatísticas policiais.

Dessa forma, selecionou-se, uma aproximação preliminar que pode auxiliar a administração municipal na questão de segurança pública, possuindo ou não uma Guarda Municipal.

A primeira ação da administração municipal é verificar com órgãos das polícias civil e militar locais, as estatísticas referentes às práticas delituosas. Essa é uma aproximação importante entre a prefeitura e os comandos das polícias.

Em segundo lugar, em municípios em que já existem guardas municipais, é importante uma articulação entre esse comando e os comandos das outras polícias, no sentido de organizarem um banco de dados unificado sobre crimes e qualquer demanda que envolva a segurança pública. Tal cooperação é de fundamental importância para combater o tráfico de drogas, bem como analisar e prever riscos de criminalidade no espaço municipal.

Uma ferramenta importante para as prefeituras é acessar o Sistema de Informações Criminais. No caso da Maranhão ele está em fase de implantação, com a assinatura do termo de cooperação técnica, em 04/11/2016, envolvendo a Secretaria Estadual de Segurança Pública e demais órgãos do governo do estado²⁷. Tal sistema já existe em São Paulo, desde 1999 e tem por objetivo organizar banco de dados com informações e mapeamento criminal em todo o estado²⁸, por meio da ação conjunta das polícias civil, militar e técnico-científica. Dessa forma, as administrações, estadual e municipais, podem definir estratégias integradas de atuação policial preventiva e repressiva.

É importante ressaltar que a principal fonte para se começar a analisar os problemas de segurança pública nos municípios são os Boletins de Ocorrência (B.O.). Nestes, encontram variáveis importantes como: local de ocorrência, tipo de delito, os envolvidos, data e horário.

Em resumo, não obstante a atuação limitada no setor de segurança pública, é importante que o gestor público do município conheça as condições de segurança de seu território, para que possa direcionar as políticas sociais às camadas mais vulneráveis, com ação de caráter preventivo procurando envolver, quando pertinente, as polícias civil e militar nessas ações.

A seguir, apresentam-se **Questões Relevantes** sobre segurança pública municipal.

²⁷ Ver: Secretaria Estadual de Segurança Pública. <https://www.ssp.ma.gov.br/2016/11/04/judiciario-do-maranhao-secretaria-de-estado-de-seguranca-publica-e-demaais-orgaos-do-governo-do-estado-assinam-termo-de-cooperacao-tecnica-para-informacoes-criminais/>.

²⁸ Ver: Governo do Estado de São Paulo. <http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/45-info-crim-informacoes-criminais>.

Quadro 35 - Questões Relevantes - Segurança Pública
Qual é o índice de homicídio do município?
Monte um quadro demonstrativo com o percentual de crimes contra o patrimônio, totais, por tipo (roubo, furto, estelionato etc.), e sua distribuição no espaço municipal.
Monte um quadro demonstrativo com o percentual de registros de ocorrência de violência doméstica, por tipo, distribuição espacial e períodos de maior frequência (fim de semana, noite etc.)
Monte um quadro demonstrativo com o percentual com os atos infracionais de crianças e adolescentes, por tipo e distribuição espacial.
Monte um quadro demonstrativo relatando os equipamentos disponíveis para as polícias civil e militar no município e se estes estão adequados para enfrentar as demandas de segurança pública.
Existe Guarda Municipal no município? Se sim, qual o seu efetivo?
Como é feita a política de combate ao crime e redução de violência no município?

FORTE: SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008, pg., 146.

11.2 Modelos de tabelas para elaboração de diagnóstico na área de segurança pública

Os modelos de tabelas apresentados para a elaboração do diagnóstico municipal na área de segurança pública focam os indicadores de segurança e violência, comparando o município, a microrregião e o estado, numa determinada série temporal; os principais delitos cometidos no município e nos municípios fronteiriços; indicadores sobre existência de guarda municipal; e, indicadores sobre o efetivo policial no município.

Tabela 75: Indicadores de segurança e violência – município, microrregião e estado – anos mais recentes

Região e Localidade	Anos	Ocorrência de crimes			
		Contra Pessoa	Contra Patrimônio	Outros	Totais
Município	Ano (X)				
	Ano (Y)				
	Ano (Z)				
	Variação (%) X/Z				
Microrregião	Ano (X)				
	Ano (Y)				
	Ano (Z)				
	Variação (%) X/Z				
Estado	Ano (X)				
	Ano (Y)				
	Ano (Z)				
	Variação (%) X/Z				

FORTE: Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP-MA). Polícias Civil e Militar nos municípios.

Na **Tabela 75**, apresenta-se os indicadores de segurança e violência no município e sua comparação com a microrregião e o estado, numa determinada série temporal, a partir das principais ocorrências, ou seja, crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

Quanto à série temporal, pode-se em anos correntes ou alternados de dois em dois anos ou mesmo, de três em três anos. O objetivo é verificar tais indicadores o mais recente possível.

Quanto aos crimes, devido a maior relevância, bem como, seu reflexo em outras áreas de proteção social, focou-se nos crimes contra a pessoa e patrimônio. Claro que, se na coluna “Outros” sobressair determinado crime, o destaque deverá ser feito.

Seria interessante uma pesquisa qualitativa nas delegacias da cidade, mapeando quais bairros e povoados são mais inseguros e violentos.

Tabela 76: Principais Delitos no Município e nos municípios fronteiriços – anos recentes

Anos	Principais Delitos											
	Homicídio doloso			Furto			Roubo			Furto e roubo de veículos		
	Mun. (X)	Mun. (Y)	Mun. (Z)	Mun. (X)	Mun. (Y)	Mun. (Z)	Mun. (X)	Mun. (Y)	Mun. (Z)	Mun. (X)	Mun. (Y)	Mun. (Z)
Ano (1)												
Ano (2)												
Ano (3)												
Ano (4)												
Ano (5)												
Varição (%) (1/5)												

FONTES: Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP-MA). Polícias Civil e Militar nos municípios.

Na **Tabela 76**, apresenta-se os principais delitos no município, nos últimos cinco anos, comparando com os municípios vizinhos. O objetivo é verificar se os delitos estão ligados a redes de criminosos estabelecidos. Dentre os delitos destacados na referida tabela estão: homicídio doloso, furto, roubo e furto e roubo de veículos. Dado a frequência desses crimes no conjunto dos municípios brasileiros, tomou-se como referência. Contudo, caso houver, estende-se a análise àqueles passíveis de destaque.

Tabela 77: Indicadores sobre Guarda Municipal – município – anos mais recentes

Indicadores	Ano (1)	Ano (2)	Ano (3)	Ano (4)	Ano (5)
Existência de Guarda Municipal					
Efetivo da Guarda Municipal					
Participação do efetivo da Microrregião (%)					
Porte de armas de fogo pela Guarda Municipal					

FONTES: Prefeituras Municipais.

Na **Tabela 77**, apresenta-se indicadores sobre a existência e efetivo do Guarda Municipal, medindo sua evolução numa determinada série temporal. Destaca-se também, na referida tabela, a participação percentual do efetivo da Guarda Municipal da Microrregião no quadro das forças de segurança, bem como, a autoridade para o porte de arma de fogo pela mesma. Ou seja, é dado o porte de armas de fogo à Guarda Municipal em seu respectivo município, sim ou não?

Tabela 78: Indicadores sobre Polícias Militar e Civil e Guarda Municipal no Município – anos mais recentes

Indicadores	Ano (X)	Ano (Y)
População do município		
Efetivo da Polícia Militar		
Efetivo da Polícia Civil		
Efetivo da Guarda Municipal		

FORNTE: Prefeituras Municipais. Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP-MA). Polícias Civil e Militar nos municípios.

Por fim, na **Tabela 78**, apresenta-se os indicadores sobre os efetivos das forças de segurança no município, distribuídos em Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal, em relação à população. O objetivo é verificar se a proporção de policiais está compatível com o tamanho da população do município, bem como, é imprescindível verificar as condições de trabalho e estrutura das respectivas forças policiais.

11.3 Guia de Fontes e Referências

Fontes

Maranhão. Secretaria Estadual de Segurança Pública. www.ssp.ma.gov.br.

Lei Federal 10.826/2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm.

Lei Federal 10.867/2004. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.867.htm

Lei Federal 11.706/2008. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11706.htm.

Referências

MARCINEIRO, N. *Introdução ao Estudo da Segurança Pública*. 3. ed., Palhoça: UNISULVIRTUAL, 2007.

SANTOS, A. & ARAÚJO, F. F. (Coord.). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma Metodologia*. São Paulo/Campinas: IE-UNICAMP/CEPAM, 2008.

SOARES, L. E. Novas Políticas de Segurança Pública. In: *Revista de Estudos Avançados*, vol., 17, n. 47, São Paulo, jan-abril, 2003.

Conclusão

A metodologia que foi apresentada para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos dos municípios maranhenses, teve dois objetivos concretos. Em primeiro lugar, a seleção de áreas de avaliação e a sistematização dos dados, indicadores e fontes acessíveis. Em segundo, mostrar como aplicar a metodologia por meio de formulação de questões relevantes e organização dos dados em tabelas.

Contudo, a missão desse estudo é mostrar que a metodologia desenvolvida é um instrumento capaz de subsidiar a realização de diagnósticos municipais com diferentes realidades locais e regionais, assim como viabilizar a comparação de distintos padrões temáticos observados em cada município. Ou seja, foi uma opção metodológica que procurou incorporar referências analíticas e interpretativas para comparar a situação entre os municípios do Maranhão, assim como oferecer subsídios para a sua caracterização, considerando a síntese dos resultados alcançados.

Também, é preciso afirmar que a apresentação desse *Guia Metodológico* tem pressupostos e desdobramentos importantes. Quanto aos pressupostos, só é possível compreender o que é específico num determinado município tendo parâmetros de comparação – ou seja, compreendendo o que está acontecendo com o país, com o estado do Maranhão e com a microrregião em que está inserido, em termos estruturais e dinâmicos. Dentro desse contexto, procurou-se a todo o momento oferecer elementos de comparação, para que gestores municipais e atores políticos locais sejam estimulados a essa prática.

Em suma, a compreensão das especificidades é um caminho decisivo para identificação de potencialidades e possibilidades para a elaboração e implementação de políticas públicas municipais que possam, ao mesmo tempo, superar os problemas identificados e contribuir para a construção de projetos mais duradouros e consistentes de desenvolvimento econômico e social, destinados à melhoria progressiva das condições de vida da população.



EDUFMA



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ISBN 978-85-7862-739-3



9 788578 1627393