

ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS DE FEIRA DE SANTANA, ILHÉUS E VITÓRIA DA CONQUISTA

Antonio Angelo Martins da Fonseca*

RESUMO: *O objetivo deste artigo é analisar comparativamente o desempenho dos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista/Bahia no que se refere à implantação de estratégias institucionais a partir do processo de descentralização brasileira de 1988. Foram tomados como referências a abordagem neoinstitucionalista e o papel dos recursos organizacionais e técnicos do território, como elementos fundamentais para o melhor desempenho das instituições municipais. Perceberam-se, apesar da persistência de alguns constrangimentos históricos locais, maiores iniciativas dos governos municipais para captação de recursos externos e para implantação de políticas inovadoras voltadas à inclusão social e ao fortalecimento econômico local.*

Palavras-chave: Instituição; Estratégias institucionais; Município.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo é investigar, comparativamente, quais os resultados que vêm sendo alcançados pelos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, quanto às *estratégias institucionais* visando a captação de recursos externos. Também serão enfatizadas as estratégias e as ações relacionadas ao fortalecimento das receitas próprias municipais e ao desenvolvimento sócio-econômico local, a partir de 1997, no contexto das inovações institucionais descentralizadoras engendradas pela Constituição de 1988. Esta discussão é pertinente, uma vez que valoriza o papel do local, da política e das instituições, representado aqui pelos municípios, pelos governos locais e pela descentralização, no atual debate acadêmico em torno das novas dinâmicas regionais e globais.

Com a Constituição de 1988, várias inovações institucionais foram engendradas no Brasil, dentre as quais, destaca-se, aqui, o processo de descentralização que, ao mudarem as *regras do jogo*, concedeu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Com isso, o município passou a se constituir num ente federado, no conjunto da organização política e territorial do Estado, inclusive com capacidade de auto-organização, pois pode criar sua própria Lei Orgânica, escolher seus representantes políticos (prefeitos e vereadores), estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar estratégias institucionais, visando o desenvolvimento sócio-econômico local. Ou seja, um novo *cenário localista* se impõe no Brasil, em decorrência da crescente institucionalização da política e do desenvolvimento sócio-econômico na escala municipal. E visando identificar com maior clareza este localismo, o enfoque teórico deste artigo se baseia no *novo institucionalismo* econômico, mais precisamente nas contribuições de North (1993).

* Geógrafo e Professor Adjunto do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS; E-mail: aamfons@uol.com.br.

AS CONTRIBUIÇÕES DE DOUGLASS NORTH

Para North, as instituições são análogas às *regras de um jogo* competitivo e compostas de normas formais escritas e normas informais não escritas: as primeiras normas incluem regras políticas e judiciais, regras econômicas e contratos. Comportam, na realidade, uma hierarquia de regras, de limitações, que flutuam desde as mais gerais, estabelecidas pela Constituição de um país, até as mais específicas, envolvendo os contratos individuais; por outro lado, as limitações informais abrangem os códigos de conduta, normas de comportamento e convenções, adquiridas e transmitidas socialmente como componentes da herança cultural de uma sociedade. Ao contrário da anterior, não precisam de uma força coercitiva exterior para obrigar o seu cumprimento, pois estão sob o domínio da esfera privada. As sanções impostas para o não cumprimento de alguma destas regras têm, a rigor, caráter puramente moral. A conjunção das regras formais e informais representa o *marco institucional*.

Neste *jogo*, as instituições são as *regras* que definem como a partida se realizará, e as organizações são os agentes (os jogadores) de mudança institucional, dispostas a ganhar o jogo com a utilização de variadas estratégias, atitudes e coordenações. Os jogadores precisam se ajustar às regras do jogo para que possam participar, e o não-cumprimento das regras pressupõe sanções. Os agentes envolvem corpos políticos, econômicos, sociais, órgãos educativos que apresentam no seu interior certa identidade comum.

A sua proposta não rechaça totalmente princípios neoclássicos, como o de eleição racional, mas considera que a racionalidade dos indivíduos é limitada em decorrência de sua limitada capacidade cognitiva. Ou seja, a mente humana tem capacidade limitada para processar, organizar e utilizar muitas informações. Diante destes limites da mente, aliados às incertezas próprias quanto à interpretação da complexidade do meio em que vive e atua, evoluem normas e regras de procedimento que simplificam o processo de tomada de decisão. Outro aspecto importante é que, ao contrário dos neoclássicos que consideram as instituições como algo exógeno e sem importância para as decisões econômicas, e a inexistência dos custos de transação no processo de intercâmbio econômico, North, ao estudar a história econômica, fixou sua atenção no estudo das instituições como mecanismos endógenos, desenvolvidos para reduzir os custos de negociação (ou transação), implícitos no intercâmbio. Na realidade, a pouca importância depositada aos custos de negociação, por parte dos neoclássicos, refere-se ao fato de que partem da hipótese de uma competição equilibrada, cuja informação é completa.

As instituições políticas formais, especificamente, assumem um papel destacado neste contexto de custos e de intercâmbio entre grupos de interesse, uma vez que o Estado agiliza mecanismos que ajudam na preservação da vida e da propriedade, facilita o intercâmbio entre governantes e governados e entre agentes diversos. Neste sentido, as regras formais são criadas para diminuir os custos de transações políticas relacionadas às despesas que o governo tem no ato de negociar com empresários de variados setores, com outros governos, com os correligionários e oposição, com os eleitores e com a sociedade de forma geral (NORTH, 1993).

Estudos nesta direção têm sido desenvolvidos por cientistas políticos com o objetivo de melhor compreender o papel dos arranjos e das inovações institucionais para o desempenho governamental. Destaca-se, como referência para este artigo, a contribuição de Putnam (1996) que, fundamentando-se no papel das instituições políticas formais, buscou compreender o impacto provocado pelos novos governos regionais na Itália, criados a partir de 1970, na forma de fazer política, no desenvolvimento econômico e no desempenho governamental como um todo.

Mesmo considerando que as instituições moldam a política, e que as instituições são moldadas pela história, Putnam (1996) destacou que o desempenho prático das instituições é moldado pelo contexto social em que elas atuam e que, no caso específico da Itália, refere-se principalmente à *comunidade cívica*, que está mais presente ao norte que ao sul da Itália, desde o

século XI. Uma *comunidade cívica* caracteriza-se, dentre outros aspectos, pela participação da sociedade nas decisões ou escolhas públicas, pela preponderância das relações horizontais de reciprocidade e cooperação, pela presença de cidadãos solidários, tolerantes e confiantes um no outro. O fato é que o desempenho institucional do norte da Itália foi melhor do que o do sul, pois os cidadãos do norte da Itália participam ativamente das decisões e das escolhas públicas por intermédio de associações, que podem ser recreativas e culturais, e são mais solidários com os problemas locais.

Diante disso, ficou evidente o papel das instituições, tanto para o desenvolvimento econômico, quanto para o desempenho governamental. Se Douglas North lançou as bases teóricas sobre o papel das instituições formais e informais, ampliando de forma considerável o seu significado, Putnam comprovou, de forma empírica e comparativa a influência das instituições na forma de fazer política e no desempenho dos governos. Neste contexto, tanto nos exemplos expostos por North, quanto nas análises desenvolvidas por Putnam, foi exposta, mesmo que de forma indireta, a importância do território como um dos condicionadores do rumo seguido pelo desempenho político e econômico, porque o território representa uma base institucional, um marco historicamente construído no sentido de viabilizar materialmente as interações humanas e diminuir as incertezas. Considerando esta perspectiva institucional, o território é aqui definido como *sendo um recorte espacial definido e delimitado por relações institucionais, que tanto podem ser compostas por regras formais quanto por regras informais*. O papel do território para o desenvolvimento político e governamental ocorre através de seus conteúdos ou recursos.

OS CONTEÚDOS INSTITUCIONAIS DO TERRITÓRIO

Tradicionalmente, os principais recursos do território considerados para fomentar o desenvolvimento eram a quantidade de mão-de-obra disponível; os aspectos físicos (tais como recursos e localização); técnicos, sobretudo os ligados à infra-estrutura de transportes (rede viária, portos, aeroportos e ferrovias) e comunicações (telefones, rádios, tv, etc); e fiscais (incentivos tributários e fiscais). Apesar de alguns destes recursos deixarem de ter importância relativa nos dias atuais, como, por exemplo, mão-de-obra abundante e pouco qualificada, quantidade de recursos naturais, os outros ainda exercem muita influência na gestão do desenvolvimento.

Mas, apesar de estes conteúdos persistirem, não são mais suficientes para protagonizarem e explicarem sozinhos o desenvolvimento territorial nos dias atuais, uma vez que novos *conteúdos institucionais do território* estão sendo cada mais valorizados em termos explicativos e aplicados e se baseiam mais nos recursos *organizacionais* (ou institucionais), *técnicos e nas ações*. Os recursos *organizacionais* se referem à maneira pela qual ocorrem as normatizações e a gestão local, como, por exemplo, a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, de preservação do meio ambiente; a responsabilidade fiscal e a qualificação profissional do seu corpo burocrático; os recursos *técnicos*, por sua vez, têm passado por modificações qualitativas, uma vez que hoje, somados aos aspectos de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, acrescenta-se também a capacidade *informatizacional* da instituição governamental e a geração e difusão de tecnologias capazes de transformar o local em um meio inovador; as *ações institucionais*, por sua vez, são responsáveis pela potencialização dos recursos e pela dinâmica territorial e institucional. Ou seja, os recursos e as ações caracterizados acima constituem o conteúdo *institucional do território*, referência fundamental para as decisões e ações que provocam impactos diretos no território.

Neste artigo serão tratados como prioritários os *recursos organizacionais e técnicos e as ações*, considerados como básicos no sentido de agilizar as estratégias institucionais nos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista.

Diante do exposto em relação ao papel das instituições para o desempenho econômico e governamental, a questão que se levanta agora é: até que ponto as inovações institucionais de 1988, que permitiram maior autonomia para os municípios, têm surtido os efeitos desejados em Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, quanto à adoção de políticas, visando a captação de recursos externos e o desenvolvimento sócio-econômico?

Sobre esta questão, o recente estudo de Fonseca (2003) demonstrou que sérios problemas ainda permanecem na gestão local dos municípios acima citados, devido à persistência de traços de constrangimentos institucionais adquiridos historicamente no processo de evolução dos municípios brasileiros, tais como o clientelismo e a exclusão social. Mas, apesar deste tradicional contexto social, novas ações *localistas* estão sendo cada dia mais presentes e se expressam através da institucionalização da política municipal e da adoção de *estratégias institucionais*, que correspondem:

Ao conjunto de decisões e ações visando o fortalecimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população, muitas vezes por intermédio de parcerias e cooperações envolvendo atores próximos e longínquos, públicos e privados (FONSECA, 2003, p. 2).

Estas estratégias se ampliaram no Brasil e na Bahia com as inovações institucionais de 1988, com as quais o município passou a ser um ente federado no conjunto da organização política, administrativa e territorial do Estado Brasileiro. E no contexto destas estratégias institucionais nos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, os recursos organizacionais e técnicos do território exercem um peso fundamental, porque contribuem na maior agilidade, flexibilidade e rapidez nas decisões e nas ações locais. Diante disso, serão expostos, a partir do próximo item, as principais características das estratégias institucionais adotadas nos municípios mencionados acima.

AS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS EM FEIRA DE SANTANA

Os avanços alcançados por Feira de Santana não foram iguais aos de Ilhéus e Vitória da Conquista, contudo merecem ser enfatizados. Neste sentido, a referência é o Prefeito José Ronaldo que, ao assumir o cargo em 2001, as primeiras estratégias tomadas foram: a recuperação da credibilidade da administração municipal de Feira de Santana, o incremento das receitas próprias, a reativação de programas da gestão anterior e a contratação de empresas de consultoria para elaboração de projetos de captação de recursos. Realmente, a situação das contas públicas de Feira de Santana deixadas pelo ex-Prefeito Clailton Mascarenhas, que começou em 1997, era dramática. Para se ter uma idéia, as contas públicas da prefeitura, referentes aos anos de 1998 a 2000, foram *rejeitadas* por irregularidades, e as contas referentes ao exercício de 1997, foram *aprovadas com ressalvas*, segundo os pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, divulgados nos referidos anos. A consequência imediata foi a falta de credibilidade por parte dos diversos segmentos da sociedade local e de instituições governamentais ligadas ao fomento de políticas públicas.

Diante disso, o primeiro ano de gestão do Prefeito José Ronaldo foi no sentido de recuperar a credibilidade da administração municipal através de negociação de dívidas com fornecedores, com o governo do estado e com o governo federal, diminuindo as incertezas em relação ao futuro da gestão local. Como a prefeitura não tinha nenhuma capacidade de

endividamento, devido aos problemas com contas públicas da gestão Clailton Mascarenhas, o outro caminho seguido foi incrementar as receitas próprias com a adoção de várias ações institucionais de potencialização dos *recursos organizacionais e técnicos do território*, tais como: a atualização da planta de valores imobiliários - que foi fundamental para diminuir as distorções que havia em relação aos valores cobrados pelo IPTU nos bairros da cidade e, por incorporar na relação de cobranças, imóveis já existentes que não eram do conhecimento da prefeitura; implantação do *novo código tributário* - este código foi elaborado ainda no governo de Clailton Mascarenhas, porém só foi implantado no atual governo de José Ronaldo; informatização e aumento da fiscalização na cobrança do IPTU e ISS; negociação e anistia fiscal para antigos devedores; reajuste das alíquotas dos impostos municipais; contratação de secretários e técnicos qualificados; contratação de empresas de consultorias para captação de recurso e a reativação de um importante programa suspenso no governo anterior, que foi o Programa Habitar Brasil.

Quer dizer, o novo aparato normativo e técnico não só permitiu maior controle nas cobranças, como também estimulou o aumento dos impostos locais e fortaleceu as contas. Esta é uma estratégia praticada por todos os governos locais estudados, como alternativa para fortalecer os cofres das prefeituras e atender às demandas das sociedades locais. Ou seja, a descentralização tem forçado os governos municipais a aprenderem a cobrar impostos. Estas estratégias têm representado um aumento considerável da arrecadação própria e a previsão da Secretaria de Planejamento de Feira de Santana é que, até o fim de 2003, alcance um aumento de aproximadamente 233% nos valores arrecadados, em relação aos arrecadados no ano 2000. As contas públicas também passaram a ser controladas, o que aumentou a credibilidade da prefeitura diante das organizações de financiamento de políticas públicas.

Para completar, o governo local também passou a implantar estratégias de captação de recursos externos, visando, dentre outros aspectos, atender aos setores de infra-estrutura urbana e habitação do município. Com base nas informações da Secretaria Municipal da Fazenda do Município de Feira de Santana (2003), do montante aproximado de R\$ 27.339.127,49 captados pelo governo local, entre 2001 e 2003, R\$ 19.911.484,20, ou seja, 72%, tinha como objetivos atender aos referidos setores. Neste caso, o principal parceiro foi o governo federal que liberou, aproximadamente, R\$ 11.172.987,34, o equivalente a 56% dos recursos, seguido do governo estadual que liberou, aproximadamente, R\$ 8.738.496,86, que corresponde a 44% dos recursos.

Por outro lado, não houve, em Feira de Santana, inovações significativas em relação ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego e renda para a população local. Mesmo com as referidas estratégias institucionais, até 2003, Feira de Santana era uma administração centralizada e sem presença de canais mais democráticos de interlocução entre a sociedade e o governo local. Ou seja, em Feira de Santana, a descentralização ainda não conseguiu impor transformações significativas no sentido de incluir a população nas decisões governamentais.

AS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS EM ILHÉUS

Em Ilhéus, a situação financeira da Prefeitura também não era boa. Com base na Revista Ilhéus 2000 (2000), a situação financeira e administrativa da Prefeitura, herdada por Jabes Ribeiro em 1997, era de extrema gravidade porque havia uma dívida acumulada em torno de R\$ 85 milhões, os servidores estavam desmotivados, os seus salários estavam quatro meses atrasados e a limpeza urbana não estava ocorrendo. Esta foi, na realidade, uma situação muito comum nos municípios brasileiros, principalmente antes da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo com que em boa parte dos mandatos dos prefeitos que herdavam estes problemas fosse usada para colocar a situação em dia.

Diante disso, o governo local precisou adotar algumas estratégias institucionais no sentido de negociar as dívidas, recuperar a credibilidade local e criar um solo institucional de confiança, não só diante da população local, mas diante de fornecedores, de políticos - locais, estaduais e federais - e de instituições de crédito. No conjunto destas estratégias, as principais foram a instalação de novas bases políticas, o fortalecimento dos recursos organizacionais e técnicos, a adoção de uma política de ajuste fiscal e de captação de recursos.

A primeira estratégia institucional adotada foi o estabelecimento de novas alianças políticas locais e estaduais, criando assim um novo contexto de relações de poder político. Este é o fato mais polêmico em relação à conduta política do prefeito Jabes Ribeiro, porque ele foi eleito por intermédio de uma base política de esquerda que fazia oposição aos grupos políticos locais ligados ao *carlismo* e, logo após, abandonou os antigos aliados de esquerda e se articulou estrategicamente com os partidários do Senador Antonio Carlos Magalhães, justificando a necessidade do apoio político e financeiro do governo do estado para a busca de soluções dos problemas do município. As outras estratégias institucionais de destaque foram a modernização dos recursos organizacionais e informatizacionais e a implantação de uma agressiva política de ajuste fiscal para incrementar as receitas próprias, equilibrar as contas públicas, abrir linhas de crédito nas agências financiadoras e criar um *solo institucional fértil*, em termos de credibilidade e confiança perante a sociedade. Estas medidas foram tomadas porque o setor de tributos não funcionava bem, pois era desorganizado, não informatizado, não havia vontade política de arrecadar e os retornos com as cobranças de impostos eram pouco visíveis em termos de obras públicas.

No que se refere às estratégias de captação de recursos, os secretários têm grande iniciativa porque descobrem onde se encontram os recursos, elaboram os projetos e encaminham para a instituição fomentadora, através do prefeito – quando se trata de um projeto mais complexo e exige a intermediação política -, dos deputados aliados e dos próprios secretários. A qualificação profissional é um recurso básico em termos de desempenho institucional na busca de recursos, porque pressupõe a existência de habilidade, curiosidade, flexibilidade e potencial inovador do secretário e do corpo técnico.

As tentativas de construir um novo *marco institucional* no município começaram a surtir efeitos positivos para o governo local, pelo menos no que se refere ao fortalecimento das receitas próprias. Com base na Revista Ilhéus 2000 (2000), as receitas próprias tiveram um extraordinário incremento, porque saltaram de R\$ 4.058.593,00 em 1997 para R\$ 11.300.000,00 no ano de 2001, ou seja, um crescimento positivo de aproximadamente, 178%. Além disso, a participação das receitas próprias no montante total da arrecadação do município subiu de 4% em 1996 para 20% em 2001.

Os efeitos também foram significativos em termos de captação de recursos externos, porque as instituições de financiamento passaram a depositar maior confiança na gestão e, com isso, foram abertas várias possibilidades de estabelecer convênios, tanto com o governo do estado quanto com o governo federal, que foram os principais parceiros do governo local na liberação de recursos. Na realidade, do montante total de recursos captados pelo município, correspondente a R\$ 18.313.873,11, o governo federal foi responsável por, aproximadamente, R\$ 14.824.873,11, ou seja, 81% do total, entre 1997 e 2003; enquanto o governo estadual, aliado político de Jabes Ribeiro, liberou, aproximadamente, R\$ 3.489.000,00, ou seja, 19% do total de recursos, segundo informações da Secretaria de Planejamento Estratégico do Município de Ilhéus, 2003.

Em termos de inovação, visando o fortalecimento sócio-econômico do município, algumas iniciativas merecem ser destacadas, como a implantação do CEPEDI – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Informática e Eletro-eletrônico - que objetiva desenvolver estudos e pesquisas para o setor, treinar e capacitar mão-de-obra e criar incubadora de empresas organizar a sociedade. O CEPEDI já está instalado, credenciado junto ao Ministério

da Ciência e Tecnologia e, com isso, todas as empresas dos ramos de informática, eletro-eletrônico e Telecomunicações, instaladas em Ilhéus, devem aplicar no mínimo 0,8% do seu faturamento bruto na referida instituição, visando atender aos objetivos descritos anteriormente.

Por outro lado, a organização da sociedade também já está sendo estimulada, porque já existe o conselho de desenvolvimento formado por mais de 70 associações, envolvendo as áreas urbanas e rurais, além das iniciativas como o *Fórum Compromisso com Ilhéus* e *Casa dos Conselhos*, voltadas para servirem de canal de interlocução entre a sociedade e o governo local. Fora essas, outras iniciativas estão sendo estimuladas, como: o fortalecimento do turismo e o fortalecimento do setor de informática e eletro-eletrônico. De qualquer forma, é importante que mais pesquisas possam ser desenvolvidas no local para saber o andamento das estratégias institucionais e saber se os projetos de desenvolvimento sócio-econômicos continuam sendo postos em prática.

AS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS EM VITÓRIA DA CONQUISTA

Assim como aconteceu em Feira de Santana e Ilhéus, as condições da administração municipal de Vitória da Conquista, herdadas pelo prefeito Guilherme Menezes, em 1997, também não eram boas, devido à dívida de aproximadamente R\$ 83 milhões (a arrecadação anual do município era inferior a R\$ 30 milhões), aos serviços públicos paralisados e aos salários do funcionalismo atrasados em até 5 meses, segundo a Revista Saúde (2002). A esta difícil herança juntou-se, também, a falta de apoio político local e estadual e a falta de motivação do funcionalismo municipal.

Diante desse contexto tão adverso, o governo local montou uma estratégia institucional no sentido de buscar soluções para os problemas locais e colocar em prática a sua plataforma de governo, baseada na justiça social, na inversão de prioridades, na racionalização do uso de recursos e na mobilização social. No contexto destas estratégias, destacam-se: a escolha de um quadro de secretários qualificados, instalação de um núcleo de elaboração de projetos para captação de recursos, implantação do orçamento participativo, negociação das dívidas herdadas do governo anterior, a implantação de uma política de ajuste fiscal e a modernização do setor de finanças.

Sobre as duas primeiras estratégias, apenas cabe acrescentar que os secretários e o prefeito, com a instalação do núcleo de projetos para a captação de recursos, passaram a identificar as principais carências do município que precisavam de imediata intervenção pública. Neste conjunto de carências, destaca-se a implantação de um ajuste fiscal, a modernização da administração tributária e o saneamento ambiental. Para o cumprimento destas estratégias, o orçamento participativo teve papel fundamental, porque permitiu que, durante as reuniões entre o governo local e a comunidade, a situação da administração municipal, herdada do governo anterior, fosse divulgada. Assim, também permitiu que o governo expusesse os projetos para o futuro.

Outra estratégia fundamental, bastante ligada às anteriores, foi a necessidade de negociar as dívidas contraídas e não pagas pelo governo anterior, junto ao funcionalismo e aos fornecedores, no sentido de abrir novas linhas de crédito perante as instituições e criar um ambiente de motivação e confiança. Estas metas começaram a ser alcançadas com a política de ajuste fiscal e de modernização tributária desenvolvidas logo no início do governo, atendendo assim as duas primeiras carências do município, expostas anteriormente. Assim como Feira de Santana e Ilhéus, a arrecadação de impostos em Vitória da Conquista era muito baixa devido à falta de interesse político e de mecanismos normativos eficientes para a cobrança.

Esta situação começou a mudar com o governo petista, que passou a cortar despesas e racionalizar gastos - investindo somente em setores prioritários e mais carentes -, a cobrar os

impostos atrasados e fazer campanha de conscientização, junto à comunidade, expondo a necessidade de pagar os tributos municipais. Esta nova atitude em relação aos gastos públicos e à arrecadação própria se fortaleceu devido à estratégia institucional para a captação de recursos de, aproximadamente, R\$ 1.603.000,00, junto ao PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – que é coordenado pelo BNDES. Com os recursos deste programa e mais os esforços do governo em diminuir os gastos, ajustar as contas e arrecadar mais, foi possível adotar as seguintes ações: promover curso de capacitação para os funcionários do setor de finanças no sentido de ampliar a capacidade de arrecadação; paralelo ao anterior, foi realizado concurso público para auditor fiscal, no sentido de profissionalizar o setor e criar um corpo de funcionários especializado em finanças; foi criado um novo cadastro imobiliário e foi reformado o prédio de funcionamento da Secretaria de Finanças e de Atendimento ao Cidadão.

Diante dessas estratégias, os resultados começaram a aparecer rapidamente. Por exemplo, o valor total da arrecadação de IPTU, em 1995, foi de aproximadamente R\$ 645.388,59; enquanto em 2001, foi de R\$ 2.296.711,65, ou seja, um crescimento positivo de aproximadamente 256% em apenas 6 anos; outro que teve um crescimento marcante foi o ISS, porque o total arrecadado subiu de R\$ 1.499.169,77, em 1995, para R\$ 5.430.376,23, em 2001, perfazendo um crescimento positivo aproximado de 262%. Na realidade, todo o conjunto das receitas próprias de Vitória da Conquista teve um incremento considerável, porque subiu de R\$ 5.037.035,21, em 1996, para R\$ 13.048.746,25, em 2001, o que corresponde a um crescimento positivo de 159%, aproximadamente. Isso reforça o argumento da importância dos conteúdos institucionais do território, sobretudo organizacionais e técnicos, para o melhor desempenho institucional.

Outra estratégia que fortaleceu bastante as receitas municipais e aumentou a credibilidade do governo local junto à sociedade e às instituições governamentais, foi a municipalização plena dos serviços de saúde, porque, se até 1996, o repasse do Ministério da Saúde para o setor era de R\$ 189 mil, após a municipalização plena, no ano 2000, o valor passou para R\$ 22 milhões. Ou seja, o dinheiro que era repassado para clínicas particulares agora é repassado diretamente para o governo local, que, através desses recursos, vem modernizando, ampliando e melhorando, cada dia mais, o atendimento médico à população.

Estas estratégias, além de fortalecer as receitas próprias, geraram um *solo institucional fértil* de confiança junto à sociedade local e também junto a instituições de fomento a políticas públicas do governo federal, de instituições internacionais e de setores privados. A partir de então, foram ampliadas as ações institucionais de captação de recursos externos e, neste contexto, o papel do prefeito e dos secretários, através do núcleo de elaboração de projetos, foi fundamental. As estratégias de captação de recursos ocorriam normalmente da seguinte forma: o secretariado, através do núcleo de elaboração de projetos, investigava onde podia solicitar recursos, elaborava os projetos e encaminhava para a instituição de fomento, através dos próprios secretários, do próprio prefeito ou através de deputados federais e estaduais da base aliada.

O resultado da captação de recursos, até 2003, foi o seguinte: entre 1997 e 2003, o montante total de recursos captado pelo governo local de Vitória da Conquista foi de, aproximadamente, R\$ 12.655.378,26. Destes, 92% foram oriundos do governo federal, 4% do governo estadual e 4% de outros setores, tais como UNESCO e Fundação Telefônica de São Paulo. Ao contrário dos outros municípios citados, os recursos captados pelo governo local de Vitória da Conquista tiveram como prioridade o atendimento aos serviços de saúde e a assistência a crianças e adolescentes, pois, do total de recursos, 60%, aproximadamente, foram para estes setores. Além disso, foi o único dos três governos locais estudados que conseguiu captar recursos fora do Brasil.

Alguns programas merecem destaque, como: o Programa Conquista Criança, voltado ao combate do trabalho infantil e a orientação educacional e que atende aproximadamente 350

crianças; o *Banco do Povo*, que é voltado ao financiamento de micro empreendedores urbanos com o objetivo de fortalecer as suas atividades ou então à criação de outras, visando a criação de postos de trabalho e incrementos da renda familiar dos beneficiários; o *Projeto de Economia Popular e Valorização do Artesanato de Vitória da Conquista – GEP*, que é um projeto voltado ao apoio à economia familiar e busca a integração e articulação entre os pequenos produtores, no sentido de agilizar no processo de produção e comercialização, na agregação de valor ao produto e na criação de emprego e renda; e o *Projeto Casulo*, que está relacionado com assentamento rural de trabalhadores desempregados que atualmente estão residindo nas periferias da cidade.

Estas são, de forma geral, as grandes mudanças provocadas pelas inovações institucionais de 1988. E, diante dos resultados alcançados em Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, entende-se que o processo de descentralização, ao mudar *as regras do jogo*, tem gerado muitas mudanças no desempenho governamental dos municípios brasileiros, fazendo com que já seja possível identificar a institucionalização da política e do desenvolvimento ao nível local. Ou seja, um novo cenário localista começa a ser configurado no Brasil e vem se expressando através de estratégias institucionais.

CONCLUSÃO

Como foi possível perceber neste artigo, diversas estratégias de caráter localistas vêm sendo desenvolvidas na Bahia, a partir das inovações institucionais de 1988, confirmando assim, o papel das instituições para o desempenho governamental. Além disso, essas estratégias apontam, também, para a institucionalização da política na escala local e para o maior protagonismo dos municípios no cenário nacional. Dentre as estratégias enfatizadas neste artigo, destacam-se: o maior controle das contas públicas, ampliação das receitas próprias, maior qualificação profissional de secretários e de técnicos, atualização de muitos recursos organizacionais e técnicos, o papel pró-ativo dos governos locais voltado para a captação de recursos externos e o papel pró-ativo dos governos locais voltado para a inovação tecnológica e para a gestão territorial.

Sabemos, no entanto, que constrangimentos institucionais ainda persistem devido à força de inércia das instituições informais construídas historicamente no contexto da evolução dos municípios, no qual prevaleceram o clientelismo e o autoritarismo por parte dos governos municipais. Apesar de todas as inovações institucionais, estes comportamentos político e social que remontam ao passado, ainda não foram totalmente dizimados nos municípios. Mas, de qualquer forma, os resultados apresentados neste artigo já apontam avanços significativos de muitos governos locais, no sentido de transformar os municípios brasileiros numa escala mais exequível para o fortalecimento sócio-econômico e para o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Relação de prefeituras comparecer de rejeição: exercício 2000 e 2001. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>> Acesso em: 30 de junho de 2003.

FEIRA DE SANTANA. Secretaria Municipal de Planejamento. Relatório anual 1999/2000. Feira de Santana, 1999/2000.

FONSECA, A. A. M. **Descentralização e estratégias institucionais dos municípios para a captação de recursos:** um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da



Conquista/Bahia – 1997-2003. Rio de Janeiro, 2003. 315 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, S.A, 1993.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: fundação Getúlio Vargas, 1996.

REVISTA ILHÉUS. Ilhéus: 2000.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Saúde. Vitória da Conquista, 2002.