

# INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E AS NOVAS DINÂMICAS TERRITORIAIS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS DE FEIRA DE SANTANA, ILHÉUS E VITÓRIA DA CONQUISTA.

Antonio Angelo Martins da Fonseca<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta comunicação é o de investigar, comparativamente, quais os resultados que foram alcançados pelos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, quanto às *estratégias e ações institucionais*, relacionadas ao fortalecimento das receitas próprias, a captação de recursos externos e ao desenvolvimento sócio-econômico local, entre 1997 e 2003, no contexto das inovações institucionais descentralizadoras engendradas pela Constituição de 1988 que, ao mudar as *regras do jogo*, concederam maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Com isso, o município passou a ser um ente federado com capacidade de escolher seus representantes políticos, estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar *estratégias institucionais* visando o desenvolvimento sócio-econômico local.

O fato é que muitos municípios brasileiros vêm assumindo um protagonismo jamais visto, porque passaram a canalizar um crescente número de iniciativas políticas e econômicas inovadoras destinadas a resolver sérios problemas que afetam as coletividades locais – falta de emprego, estagnação econômica, deficiência de saneamento básico, difícil acesso à educação e saúde por parte da população mais pobre, etc - e que também atingem diretamente o cotidiano e a qualidade de vida dos cidadãos. Quer dizer, um novo *cenário localista* se impõe no Brasil, em decorrência da crescente institucionalização da política e do desenvolvimento sócio-econômico na escala municipal, engendradas por intermédio de estratégias institucionais.

As *estratégias institucionais* são entendidas, aqui, como sendo o 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. Para sua melhor compreensão, foi adotado o *modelo de análise* simples, partindo do pressuposto de que a adoção de estratégias institucionais depende do *contexto*, dos *recursos* e das *ações* que, juntos, compõem os

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto de Geografia  
Universidade Estadual de Feira de Santana-UEFS  
E-mail: aamfons@uol.com.br

novos *conteúdos institucionais do território*, principais referências para o desenvolvimento territorial nos dias atuais.

O *contexto territorial* refere-se, aqui, aos elementos sociais e políticos, construídos historicamente no Estado da Bahia e nos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista; os *recursos* mais considerados foram os *organizacionais* e os *técnicos*: os *organizacionais* se referem às normatizações e aos instrumentos de gestão local. Portanto, abrangem a organização e a adoção de ferramentas de gestão; e os *técnicos* abarcam os tradicionais aspectos ligados à instalação de infra-estrutura de transportes e comunicações, a capacidade *informatizacional* da instituição governamental e a geração e difusão de tecnologias, capazes de transformar o local num meio inovador; e por fim as *ações institucionais*, que dizem respeito aos variados procedimentos político-administrativos utilizados pelos governos locais para viabilizarem as estratégias institucionais e que podem ser analisados, comparativamente, por intermédio de cinco elementos: *programas e projetos, fonte de financiamento, escala, objetivos e parceiros*.

Em termos teóricos, esta comunicação se baseia no *novo institucionalismo* econômico. Na economia, particularmente, o institucionalismo não é uma tendência de análise nova e nem é monolítica. Seus antecedentes estão no final do século XIX na Europa e Estados Unidos e, atualmente, agrega enfoques variados que surgem como respostas ao velho institucionalismo e às análises da economia neoclássica. No contexto neoinstitucional figuram, principalmente, os nomes de Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson. O primeiro autor é o mais crítico aos fundamentos da economia neoclássica; o segundo se posiciona de forma intermediária e retira dessa os aspectos que considera mais consistentes; e, o terceiro, é o que mais se aproxima da abordagem neoclássica. Nesta comunicação, as análises se concentraram principalmente em North (1993).

## 2. AS CONTRIBUIÇÕES DE DOUGLASS NORTH

Para North, as instituições são interpretadas como análogas às *regras de um jogo* competitivo e compostas de normas formais escritas e normas informais não escritas: as primeiras 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 as formas pelas quais a partida se realizará, e as organizações (ou organismos) 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.

Dessa forma, as instituições são criações humanas com o objetivo de dar forma às interações sociais. São originárias formalmente ou espontaneamente, no âmbito social ou estatal, mas, seja como for, reduzem as incertezas e os riscos, pois são *guias*, *marcos* para a vida diária. Isso ocorre porque as instituições têm *funções* que, dentre outras, podem permitir a difusão da informação a preços mais baixos; podem facilitar a fiscalização e a obrigatoriedade no cumprimento das leis relacionadas aos contratos e direitos de propriedade de forma mais barata; e podem agilizar na superação de conflitos e controvérsias ligadas às falhas do mercado, aos direitos de propriedade, contratos, dentre outros.

Além de definir instituição, North (1993) também oferece grande contribuição ao pensamento neoinstitucionalista, porque ele retira tanto dos velhos institucionalistas como dos neoclássicos os aspectos considerados mais relevantes, e elabora uma teoria das instituições e de mudança institucional que objetiva compreender as diferenças do desempenho econômico ao longo do tempo e entre variados lugares. Para tanto, o autor adota um aporte evolucionista e estudos comparativos dentro do qual instituição e organismo interagem, um moldando o outro. As instituições oferecem e apontam as oportunidades que há numa dada sociedade; aos organismos cabem aproveitá-las e, na medida que evoluem os organismos, modificam-se as instituições.

Esta interação entre ambos determina a mudança institucional e ajuda a explicar porque determinados arranjos institucionais se encaixam e funcionam bem em determinados países e não em outros. Neste caso, North sugere cautela nas propostas políticas que propõem a transferência de arranjos institucionais de um país para serem aplicados em outro ou, então, a adoção de arranjos institucionais únicos para serem aplicados em lugares diferenciados em termos políticos, econômicos, sociais, culturais e territoriais. Para o referido autor, ainda que as regras sejam as mesmas, os mecanismos de cumprimento obrigatório das leis, os modelos subjetivos dos atores e as normas de conduta, não são.

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, aliada 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.

Contudo, o autor argumenta que é difícil imaginar algum lugar onde ocorram informações completas, sem custos e sem instituições. Ou seja, os custos de informação são a base dos custos de negociação. Inclusive, North relata que os custos de negociação têm um impacto muito grande no intercâmbio econômico. O exemplo disso refere-se aos Estados Unidos, onde os custos de transação representaram em 1970, 45% do Produto Nacional Bruto. Esses custos de transação envolveram seguros, finanças, transações nas vendas no atacado e no varejo, com advogados, contadores, etc. Quer dizer, negociar tem custo e neste sentido, as instituições contribuem para reduzi-los ou ampliá-los, a depender da sua agilidade para que as obrigações e os contratos envolvendo indivíduos, firmas, organizações, sejam cumpridos.

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).

Inclusive, 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 mais uma referência para esta comunicação, 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.

### 3. AS CONTRIBUIÇÕES DE PUTNAM

Realmente, Putnam (1996) desenvolveu uma longa pesquisa – com duração de 20 anos aproximadamente – de caráter empírico e comparativo, objetivando compreender o nascimento, desenvolvimento e a eficiência das instituições regionais na Itália. Para tanto, o autor iniciou sua obra com várias perguntas encadeadas que vão sendo respondidas na seqüência dos capítulos do seu livro. De que modo as instituições formais influenciam na prática da política e do governo? Se mudar as instituições, as práticas também mudam? Ou ainda, o desempenho institucional depende do contexto social, econômico e cultural? Estas são algumas das questões-chaves levantadas pelo autor - também presentes de certa forma na obra de North - que serviram para nortear o seu livro e, que também, são de grande interesse para este artigo, o qual baseia-se nas instituições políticas formais, representadas pelo município.

Mesmo considerando que as instituições moldam a política, e que as instituições são moldadas pela história, Putnam acrescentou 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. Quer dizer, diz respeito às restrições endógenas, construídas historicamente e transmitidas via processos de socialização. Estas restrições constituem um *marco* que serve de referência para a tomada de decisões e para as ações.

Ao contrário da região sul, 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. Foi isso que fez a diferença entre o desigual desempenho entre norte e sul, ou seja, o contexto sócio-cultural onde as instituições atuam. De acordo com isso “a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo” (PUTNAM, 1996, p. 112).

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, como já foi visto antes, através dos seus conteúdos organizacionais, técnicos, do contexto e das ações.

Diante do exposto em relação às instituições e ao território, a questão que se levanta agora é: até que ponto as inovações institucionais de 1988, no Brasil, 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 estratégias visando o fortalecimento das receitas próprias, a captação de recursos externos e o desenvolvimento sócio-econômico? Esta questão é a base desta comunicação e será respondida a partir da próxima seção.

#### **4. AS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS EM FEIRA DE SANTANA, ILHÉUS E VITÓRIA DA CONQUISTA**

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 deixada 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. E, 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 e 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 recursos; 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 as 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 *ações estratégicas* 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%, tinham 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 a 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.

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. 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 ações para a captação de recursos.

A primeira estratégia institucional adotada foi o estabelecimento de novas alianças políticas locais e estaduais, porque logo que foi eleito, Jabes Ribeiro 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 resoluções dos problemas do município; a segunda estratégia refere-se 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; e a terceira se refere às ações estratégicas de captação de recursos, nas quais os secretários têm grande iniciativa porque descobrem onde se encontram os recursos, elaboram os projetos e encaminham para a instituição fomentadora, através do prefeito, dos deputados aliados ou através dos próprios secretários.

As tentativas de se 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 que 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; e a organização da sociedade, que 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 para saber se os projetos de desenvolvimento sócio-econômicos continuam sendo postos em prática.

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 (sendo que 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.

Esta nova atitude do governo local se fortaleceu devido às ações estratégicas de 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 de 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 que 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 que tiveram como resultados, até 2003, 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, sendo que 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 anteriores citados, os recursos captados pelo governo local de Vitória da Conquista tiveram como prioridades 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 sócio-econômicos merecem ser destacados em Vitória da Conquista: o Programa Conquista Criança, voltado ao combate do trabalho infantil e a orientação educacional, 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 a 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 ao

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.

Sabemos, no entanto, que constrangimentos institucionais ainda persistem devido à força de inércia das instituições informais construídas historicamente no *contexto* da evolução dos municípios e do Estado da Bahia, no qual prevaleceram o clientelismo, o autoritarismo e a exclusão social como estratégias políticas e sociais dos governos. 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 exeqüível para o fortalecimento sócio-econômico e para o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *RBCS*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun., 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *RBCS*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun., 1999.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

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.

BARQUERO, A. V. Desarrollo local y acumulacion flexible: enseñanzas teoricas de la historia y la política. *Estudios Territoriales*, Madrid, n. 35, p. 135-151, 1991.

\_\_\_\_\_. Desarrollo local y reestructuración productiva en las regiones periféricas. In: LEDO, A. P; BARQUERO, A. V. *Desarrollo local y comarcalización*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1993. p. 13-35.

BOVO, J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BREMAEKER, F. E. J. Perfil das receitas municipais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 41, n. 213, p. 75-88, out./dez, 1994.

\_\_\_\_\_. Uma reforma tributária igual para municípios desiguais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 42, n. 216, p. 72-95, jul/set, 1995.

\_\_\_\_\_. A evolução das finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 42, n. 217, p. 73-81, out/dez, 1995b.

BRUGUÉ, Q; GOMA, R. Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. In: \_\_\_\_\_. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1998. p. 15-23.

CASTRO, I. Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. In: SOUZA, M. A. et al. (Org.). *Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993. p. 56-65.

\_\_\_\_\_. O problema da escala. In: \_\_\_\_\_. et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 117-140.

\_\_\_\_\_. Ilhas de tecnologia no nordeste brasileiro e a reinvenção da natureza. *Território*, Rio de Janeiro, LAGET/UFRJ, n. 9, v. 5, p. 45-63, jul./dez., 2000.

\_\_\_\_\_. Instituições e cidadania no território nordestino. In: ENCONTRO ESTADUAL DE ESTUDANTES DE GEOGRAFIA DO CEARÁ, XVI, 2003. Limoeiro do Norte. *Resumos...* Limoeiro do Norte, 2003. p. 1-12.

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.