

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MEIO RURAL: ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DO PROJETO PRORENDA/DLS BAHIA

Coleção **Gestão Social**

# Participação Cidadã no Meio Rural



Análise dos Conselhos Municipais  
no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia



**Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS)**  
Av. Reitor Miguel Calmon, s/n. Escola de Administração, 3º andar. Sala 19.  
Universidade Federal da Bahia, Vale do Canela, Salvador-Ba. 40.110-903  
Telefax.: (71) 3331-2949 e 3247-5477 • [www.gestaosocial.org.br](http://www.gestaosocial.org.br) • [ciags@ciags.org.br](mailto:ciags@ciags.org.br)

**Projeto Desenvolvimento Local Sustentável - Bahia**  
Av. Dorival Caymmi, 15.649, Ed. EBDA, Itapuã, Salvador - Bahia. 41.635-150  
Tel.: (71) 3375-1685 Fax: (71) 3375-1695  
[prorenda.ba@terra.com.br](mailto:prorenda.ba@terra.com.br)

ABRIL 2006



Participação cidadã no meio rural:  
análise dos conselhos municipais no âmbito  
do Projeto Prorenda/DLS Bahia



# Participação cidadã no meio rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia



ABRIL 2006



COORDENADORA DO PROJETO PRORENDA/DLS BAHIA  
*Marilene Simões da Rocha*

CONSULTOR GTZ  
*Dr. Reinhard Melzer*

COORDENADORA GERAL CIAGS/UFBA  
*Tânia Fischer*

REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
*Naomar Monteiro de Azevedo Filho*

***Participação cidadã no meio rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia***

ORGANIZADORA  
*Rocío Castro*

EDIÇÃO  
*Fernando Fischer*

PESQUISADORES AUTORES  
*Antônio Nascimento*  
*Fernando Fischer*  
*Roberta Azevedo*

PROJETO GRÁFICO e EDITORAÇÃO  
*Adriano Oliveira*

REVISORES  
*Karlene Rios*  
*Neubler Nilo R. da Cunha*  
*Rodrigo Maurício F. Soares*

**P273** Participação cidadã no meio rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia. / Organizado por Rocío Castro/Pesquisadores e consultores: Antônio Nascimento, Fernando Fischer, Roberta Azevedo. Salvador: GTZ, CIAGS/UFBA. 2006.

I. Políticas Públicas. II. Castro, Rocío(org.). III. Nascimento, Antônio. IV. Fischer, Fernando. V. Azevedo, Roberta. VI. Participação cidadã no meio rural: análise dos conselhos municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia.

**CDD - 307.14**

**Biblioteca Especializada em Gestão Social – CIAGS/UFBA**

# Sumário

---

Siglas .....	7
Introdução.....	9
Objetivos da pesquisa e objeto de estudo .....	10
Metodologia.....	11
Estrutura da publicação.....	12
1. Conselhos Municipais para o desenvolvimento sustentável no meio rural: reflexões de estudos e experiências similares .....	15
1.1 Desenvolvimento rural sustentável.....	16
1.2 Cultura patrimonialista.....	18
1.3 Participação cidadã.....	20
1.4 Conselhos municipais no meio rural .....	20
2. Contextualização do objeto de estudo .....	27
2.1 População e sua distribuição em áreas urbanas e rurais na Bahia. ....	27
2.2 Taxa de fecundidade, mortalidade infantil .....	28
2.3 Emprego na Bahia.....	29
2.4 Distribuição de renda.....	30
2.5 Nível educacional na Bahia.....	31
2.6 Região Econômica Litoral Norte: Esplanada e Rio Real.....	33
2.7 Região Econômica Nordeste: Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Serrinha e Uauá.....	34
2.8 Região Econômica Piemonte da Diamantina: Morro do Chapéu e Miguel Calmon .....	36
2.9 Região Econômica Paraguaçu: Santa Bárbara e Nova Fátima .....	38

3. Os Conselhos Municipais nos dez municípios pesquisados, segundo seus conselheiros .....	41
3.1 Esplanada .....	41
3.2 Rio Real .....	45
3.3 Ribeira do Amparo .....	48
3.4 Ribeira do Pombal .....	50
3.5 Serrinha .....	53
3.6 Uauá .....	56
3.7 Morro do Chapéu .....	57
3.8 Miguel Calmon .....	60
3.9 Santa Bárbara .....	63
3.10 Nova Fátima .....	66
3.11 Panorama dos Conselhos Municipais nos 10 municípios do Projeto Prorenda/DLS Bahia .....	69
4. Perfil Integrado dos Conselhos Municipais, por tipo de Conselho .....	71
4.1 Conselhos Municipais de Saúde .....	71
4.2 Conselhos Municipais de Educação .....	72
4.3 Conselhos Municipais do FUMAC .....	72
4.4 Conselhos Municipais de Desenvolvimento e Meio Ambiente – COMDEMA .....	73
4.5 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS .....	73
4.6 Perfil dos conselhos municipais dos 10 municípios do Projeto Prorenda/DLS Bahia .....	74
5. Perspectivas, desafios, propostas e reflexões para os Conselhos Municipais voltados ao desenvolvimento rural .....	75
5.1 Propostas de ação para os conselhos pesquisados .....	77
5.2 Últimas reflexões para novas discussões .....	84
Referências bibliográficas .....	87
Anexos .....	91
Lista de figuras .....	91
Lista de gráficos .....	91
Lista de quadros .....	91
Lista de tabelas .....	92

# Siglas

---

CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Estado da Bahia
CEALNOR	Central de Associação do Litoral Norte
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COMACOR	Conselho de Associações Comunitárias
COMDEMA	Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente
CORDE	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CRA	Centro de Recursos Ambientais
DIRES	Diretoria Regional de Saúde do Governo do Estado da Bahia
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FASE/RJ	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/Rio de Janeiro
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio Comunitário
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPAB	Gerência de Programas Sociais de Abastecimento
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDES	Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAB	Piso de Atenção Básica
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PIM	Plano de Investimento Municipal
PRODUR	Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana do Governo do Estado da Bahia
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário
PSF	Programa de Saúde da Família, do Ministério da Saúde
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEAGRI	Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Governo do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Estatísticos da Bahia
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia
SESAB	Secretaria de Saúde do Estado da Bahia
SISVAM	Sistema de Vigilância Nutricional e Alimentar
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde

## Introdução

---

Através da análise sobre os conselhos municipais em dez municípios baianos de atuação do Projeto Prorenda/DLS-BA, o presente estudo traz uma reflexão sobre os desafios e obstáculos para o desenvolvimento rural no Brasil, considerando, junto com Abromaway (2003), que os espaços rurais contêm grandes potencialidades de desenvolvimento pela sua rica biodiversidade e os laços estreitos de vizinhança e conhecimento interpessoal.

Os conselhos municipais, mecanismos institucionais de democratização e controle social, que foram criados no Brasil a partir das constituições estaduais e das leis orgânicas, surgem dentro do contexto da reforma do Estado, onde se prevê que as prioridades na execução das políticas sociais, facilmente descentralizáveis, fiquem em mãos dos municípios, com a participação direta da comunidade através de foros de debate. Sendo o desenvolvimento rural sustentável resultante de todo este processo de participação cidadã, entendemos a desigualdade econômica-social e a devastação do meio ambiente como as principais causas que deterioram a qualidade de vida e impedem o exercício da cidadania para a maioria da população brasileira.

Nesse contexto, o Projeto Prorenda/DLS-BA, resultante da cooperação técnica entre a República Federativa do Brasil e a República Federativa de Alemanha, tem como enfoque a aplicação, adaptação e divulgação de métodos e estratégias participativas, o planejamento local, a organização de comunidades por meio das suas associações e o apoio à profissionalização dos governos municipais. Seu principal objetivo é orientar e acompanhar os agricultores familiares em processos de construção da cidadania, de crescimento econômico, social e cultural por meio da autogestão, apoiado por programas governamentais, não-governamentais e diversas instituições. Assim, o ponto de partida para a construção deste estudo foi o Plano Operacional da Matriz de Planejamento do Projeto (MPP) do Prorenda/DLS-BA, formulado em uma Oficina de Planejamento Participativo, em dezembro de 2000. A partir da discussão sobre os meios capazes de atingir o resultado da MPP, delineou-se como atividade principal acompanhar o processo de discussão e integração dos planos de desenvolvimento e racionalização dos conselhos municipais das regiões trabalhadas.

## OBJETIVOS DA PESQUISA E OBJETO DE ESTUDO

O principal objetivo deste estudo foi analisar os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas dos municípios selecionados atendendo a: natureza; composição; representatividade; formas de comunicação; atribuições e funções; tomada de decisão; estrutura; relacionamento intraorganizacional e interinstitucional (com Organizações da Sociedade Civil – Estado – Setor Privado).

Com isto, buscamos entender os conselhos enquanto espaços públicos de exercício de cidadania e planejamento participativo do desenvolvimento local, expondo as diferentes opiniões das pessoas que os integram, suas dificuldades enquanto conselheiros e propostas de melhoria para suas ações.

Foram escolhidos os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas de dez municípios dos 21 existentes nas regiões onde o Prorenda/DLS-BA atua. Procuramos a variedade de conselhos, tomando como referência as categorias propostas no estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Comunidade Solidária (1997) que os classificou em três tipos:

- ▶ **Conselhos gestores de políticas públicas:** em geral, são previstos em legislação nacional, como os conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, Tutelar e de Direitos da Criança e do Adolescente. Desses conselhos, nos municípios estudados, foram pesquisados os Conselhos de Saúde (CMS) e Educação (CME).
- ▶ **Conselhos de programas:** vinculados a programas governamentais concretos e, em geral, associados às ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e sua clientela – como os conselhos do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que também foram pesquisados nos municípios selecionados.

O Conselho do FUMAC, associado à Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), tem como uma das funções principais coordenar nos municípios a execução do Programa PRODUIR, tendo sido criado pelo governo da Bahia em 1993 com o intuito de reduzir a pobreza no meio rural e fortalecer as associações através de financiamento de projetos comunitários definidos pela própria comunidade. O CMDRS está diretamente relacionado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF que, vinculado institucionalmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, tem como principais objetivo: ajustar políticas públicas ao programa, viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desem-

penho produtivo e da qualidade de vida da população rural; fortalecer os serviços de apoio ao agricultor familiar, elevar seu nível de profissionalização e favorecer seu acesso aos mercados de produtos e insumos.

- ▶ **Conselhos temáticos:** existentes na esfera municipal por iniciativa local ou até estadual. Associam-se a temas gerais de significação política ou social, como os conselhos municipais dos Direitos da Mulher, de Cultura ou Meio Ambiente. Apenas este último, o COMDEMA, foi levantado em alguns dos municípios estudados.

Dos cinco conselhos escolhidos apenas o Conselho de Saúde foi achado no total dos dez municípios selecionados; o de Desenvolvimento Rural Sustentável, em oito; o do Fundo Municipal de Apoio Comunitário, em sete; o de Educação, em seis, e o de Meio Ambiente, em quatro. São fatos e números significativos para a análise, pois denotam a pouca relevância que ainda têm nesses municípios a educação e o meio ambiente, enquanto a saúde e o desenvolvimento sustentável são temas de maior interesse e participação. Ao total, foram estudados 35 conselhos municipais.

## METODOLOGIA

Considerando que não pode existir participação cidadã se não se integrarem todas as vozes locais que, de alguma forma oferecem propostas de desenvolvimento para seus municípios, a metodologia deste trabalho está baseada na análise dos depoimentos obtidos em entrevistas estruturadas, grupos de discussão e questionários aplicados aos membros dos conselhos existentes nos municípios selecionados, no período de abril a junho de 2003.

Foram realizadas 140 entrevistas estruturadas com informantes-chave, sendo no mínimo quatro membros de cada conselho, dois representantes do poder público e dois da sociedade civil. A escolha dos informantes deu-se durante a realização de grupos de discussão, na tentativa de recolher uma variedade representativa de opiniões. Os grupos foram estruturados com a intermediação dos técnicos locais da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola—EBDA e de representantes das prefeituras, evitando o contato prévio dos pesquisadores com os informantes locais. Nos municípios onde não existiam Conselhos de Educação, foram realizados grupos de discussão com outras entidades ligadas à educação, como o Programa Bolsa Escola, Merenda Escolar e/ou FUNDEF. No total, foram realizados 30 grupos de discussão. Por último, houve contatos diretos com a comunidade para obtenção de informação em contextos informais (restaurantes, bares, hotéis, sindicatos, organizações não-governamentais, etc.) mais propícios ao estabelecimento de uma relação de confiança dos entrevistadores com os informantes.

Como dados secundários, apesar da escassez de referências bibliográficas, foram obtidas fontes que auxiliaram a construção do questionário, no planejamento e na realização do trabalho de campo, bem como a confecção dos perfis e relatórios acerca dos conselhos. As principais fontes que serviram como modelo para esse estudo foram produzidas por organizações governamentais ou para-estatais, como a Comunidade Solidária, e não-governamentais como a FASE/RJ, a Pastoral da Criança de Natal/RN, o Instituto Pólis, o Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM), a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul (IDES), etc.

No que tange à legislação dos conselhos (leis, decretos, regimentos, normas, portarias, etc.), por não ser possível obtê-la por meio da Internet, decidiu-se pela coleta direta com os conselheiros e/ou técnicos da EBDA que atuam no Prorenda/DLS-BA para que se procedesse uma extensa análise documental. Em relação a dados geográficos, físicos, sociais e demográficos dos 10 municípios estudados, o Sistema de Informação Geográfica (SIG) da SUDENE, as Bases Municipais do IBGE e o portal da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Governo do Estado da Bahia – SEI, foram as base informacionais que subsidiaram um maior conhecimento das características de cada localidade.

## ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO

Para entender, de fato ou potencialmente, o papel dos conselhos municipais no desenvolvimento rural sustentável, é preciso delimitar o marco de desenvolvimento trabalhado e especificar o contexto histórico de análise: a descentralização administrativa do Estado. A partir da Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, os municípios começaram a adquirir autonomia para gerir suas próprias comunidades. No entanto, ainda dominados pelo forte poder patrimonialista, a maioria da população tem dificuldade para se identificar com as instituições que supostamente a representam, quanto mais para participar delas. Reflexões sobre todos estes temas, assim como sobre a importância dos conselhos municipais para o desenvolvimento rural, são tratadas no **primeiro capítulo**. O recorte teórico teve como referencial a obra de Abromaway (2003) sobre os conselhos de desenvolvimento rural sustentável e os trabalhos de Castro (1999, 2000 e 2001) sobre conselhos e participação cidadã para o desenvolvimento local, entre outros.

No **segundo capítulo**, há uma contextualização geográfica e sócio-econômica do estado da Bahia, para dar uma dimensão integrada das dez localidades pesquisadas, já que a realidade dos municípios em toda a Bahia aponta para problemas sociais similares, que de certa forma caracterizam o estado. Em seguida, apresentamos um retrato da realidade de quatro Regiões Econômicas do Estado da Bahia

(Litoral Norte, Nordeste, Piamonte de Diamantina e Paraguaçu), segundo a classificação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC do Governo do Estado da Bahia, em 2003, às quais pertencem os dez municípios cujos conselhos foram analisados, terminando com a contextualização dos municípios: Esplanada, Rio Real, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Serrinha, Uauá, Morro do Chapéu, Miguel Calmon, Santa Bárbara e Nova Fátima.

Nos **capítulos terceiro e quarto**, temos os resultados da pesquisa, ou seja, os depoimentos (destacados em *itálico*) recolhidos em entrevistas e grupos de discussão realizados com conselheiros e membros da comunidade dos dez municípios estudados, sobre sua visão do que é um conselho, como está funcionando, os temas nele tratados, os resultados de suas ações, as suas dificuldades e necessidades. Nestes capítulos, dá-se voz aos entrevistados, com a crítica necessária a todo tipo de atividade social, para a construção do diálogo baseado no entendimento e o respeito ao direito de opinar diferente.

No **quinto e último capítulo**, há um balanço geral do funcionamento dos conselhos pesquisados, apontando para perspectivas futuras e desafios, com algumas sugestões à luz da reflexão teórica e da voz dos entrevistados. Os autores tentaram ser o mais didático possível, pensando no público-alvo, fundamentalmente os conselheiros, o poder público e as associações, mas introduzindo também outras pesquisas já realizadas sobre os conselhos em outras regiões e uma contextualização sócio-econômica do estado da Bahia, com o intuito de incentivar um olhar integrado sobre o desenvolvimento local. Para dar um significado consistente aos conselhos, devem ser explicitadas suas manifestações cotidianas, praticando o exercício da comunicação e o diálogo, imprescindíveis para o alcance do desenvolvimento sustentável.



## 1. Conselhos Municipais para o desenvolvimento sustentável no meio rural: reflexões de estudos e experiências similares\*

---

O desenvolvimento das sociedades em todo o mundo está sendo regido por processos tecnológicos cada vez mais rápidos, que fomentam a discussão e a redefinição do que é desenvolvimento, o que é rural e o que é urbano. Atualmente, não é mais suficiente um desenvolvimento que leve linearmente a um progresso definido pela industrialização e a tecnologia que se concentram nos grandes centros urbanos. É necessário que esse desenvolvimento seja sustentável, garantindo a qualidade de vida a curto e longo prazo. O conceito de sustentabilidade, que foi tomado por empréstimo das ciências biológicas em 1987 e usado no relatório prévio à Conferência do RIO 92 pela Comissão Brundtland, teve o intuito de estabelecer um rumo diferente no desenvolvimento econômico: usar os recursos naturais sem esgotá-los e sem tornar o meio ambiente inviável para a vida humana (CASTRO, 2002). Por isso, até para o próprio meio urbano, é importante o desenvolvimento rural e, como fala Abromaway (2003, p. 52), o meio rural só pode ser compreendido em suas relações com as cidades.

O crescimento da violência urbana, mas também rural, faz mais evidente que não há qualidade de vida para uns se não há para todos. As organizações criminosas nas favelas das grandes cidades brasileiras é uma consequência da falta de políticas públicas nas grandes conglomerações, que se formaram nos centros urbanos como fruto da emigração forçada do campo para a cidade, por falta de políticas de desenvolvimento no meio rural. Assim, é necessário reconhecer que a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é, e será cada vez, mais um valor para as sociedades contemporâneas (ABROMAWAY, 2003, p.51).

---

(\*) Rocío Castro, professora universitária e pesquisadora, é autora deste capítulo.



O desenvolvimento deve ser visto na sua integridade e interdependência. O aprofundamento da dicotomia rural/urbano, bem como pobres/ricos, é um entrave para o desenvolvimento. Se ele é qualidade de vida para todos, a cidade precisa da natureza que abunda no campo e, por sua vez, o meio rural precisa da infraestrutura para desenvolver políticas públicas que há nas cidades.

Abromaway (2003) considera como um dos valores éticos mais importantes da ruralidade a relação com a natureza que, ao mesmo tempo, tem um grande potencial de geração de renda. Como dado, menciona o fato de que algumas regiões rurais dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE serem as zonas mais dinâmicas. Também assinala que o meio rural, pelo fato de estar menos densamente povoado e estruturado em municípios pequenos, pode ser gerido mais facilmente. O meio rural, onde ainda há muito por se construir, pode ser um espaço favorável para que surja um novo modelo de desenvolvimento com efetiva participação de todos. O maior desafio é combater a cultura patrimonialista e clientelista, que está mais enraizada no meio rural do que no urbano.

Por tudo isto, é necessário definir o marco de desenvolvimento rural com o qual se trabalha, tomar consciência dos entraves da cultura patrimonialista que vão se confrontar e refletir sobre os espaços de participação instituídos nos conselhos e sobre a real participação cidadã.

## 1.1 DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Na Agenda 21, um dos principais documentos produzidos pela RIO 92, se reconhece que não é sustentável um desenvolvimento que tem sido devastador para o ser humano e a natureza, e se define o conceito de desenvolvimento sustentável como “um desenvolvimento que satisfaça as necessidades do presente sem minorar a capacidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades” (*apud* LEROY *et al.*, 2002, p. 17).

Desde então, a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável vêm formando parte do discurso “politicamente correto” entre todos os setores da sociedade e ideologias políticas, tornando-se susceptíveis às múltiplas interpretações e definições. Como ponto de partida, a premissa básica que prevalece é a idéia economicista de que o crescimento econômico, medido pelo PIB, reduzirá a pobreza e promoverá a sustentabilidade. Nesse sentido, é criticada a ausência de denúncias referentes aos padrões de consumo dos países desenvolvidos e das elites do Terceiro Mundo, grandes degradadores do meio ambiente. A falta de políticas públicas com foco na distribuição equitativa da riqueza é a principal causa da pobreza nos países chamados de subdesenvolvidos.

Por isso, é importante lembrar que, no informe que a Comissão Econômica para

a América Latina – CEPAL elaborou juntamente com a Divisão de Meio Ambiente e Assentamentos Humanos, declara-se “o fato de que quase metade da população da América Latina e o Caribe continuam vivendo em estado de extrema pobreza é o maior obstáculo para o desenvolvimento sustentável”. (BIRGIN, 1992, p.3) Também a teoria da dependência, elaborada pelos próprios pesquisadores da CEPAL, demonstrou que a solução para a pobreza não era a “repartição do bolo”, quando este fosse suficiente para todos. A teoria aponta para o erro comum de conceber o atraso e a pobreza como as causas do subdesenvolvimento, quando, na realidade, como bem fala Eduardo Galeano (1999), o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas a consequência de um modelo de desenvolvimento perverso.

O conceito de sustentabilidade, mesmo que inicialmente emprestado da biologia, está intimamente relacionado com as ciências sociais, com a arte de conviver em sociedade, com o processo cultural, pois não existe sociedade sem vida, nem vida sem natureza. Nas palavras de Acsehrad e Leroy:

[...] a noção de sustentabilidade tem tudo a ver com a possibilidade de se criarem práticas moldadas pela sociedade, que estabeleçam relações sólidas e de longo prazo entre a sociedade e a base material de sua existência. Precisamos trazer a discussão da sustentabilidade para o campo das relações sociais, já que a sociedade só existe em relação com a natureza. (1999, p.45)

Mas a realidade insustentável latino-americana é que, para a maioria da população, que aprende mais na televisão do que na escola, ser cidadão é ser consumidor. Essa maioria, também desempregada ou com baixo poder aquisitivo, tem mais condição de ser delinquente do que cidadão. Como afirma Campos (1997), a noção de exclusão ajuda a caracterizar a situação de não-cidadania em que se encontram milhares de brasileiros. Por isso, para alcançar a sustentabilidade é imprescindível superar a dinâmica de um desenvolvimento que reproduz a exclusão social.

Abromaway (2003) observa que, nos últimos anos, o meio rural vem mostrando fontes de desenvolvimento associadas, não só à manutenção da integridade ambiental e paisagística, mas à uma imensa capacidade de organização e geração de ocupação e renda. Fato muito significativo, considerando que “o desenvolvimento territorial apóia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região”. (ABROMAWAY, 2003, p. 94) Assim, coloca como exemplo as feiras de produtores rurais, onde se desenvolvem aptidões locais que estabelecem laços de confiança e cooperação com potencialidade para o desenvolvimento rural. A combinação desse rico tecido social com um conjunto de políticas públicas reforçaria o empreendedorismo individual e coletivo, que Abromaway considera fundamental para a luta contra a pobreza no meio rural.

Antes de tudo, é necessário deixar claro que, concordando plenamente com Abromaway (2003), os aspectos geográficos, sociais e culturais do meio rural são

fundamentais para pensar o planejamento econômico e o desenvolvimento de uma região, pelo que os poderes públicos não devem limitar sua atuação, nem conceber políticas públicas atendendo exclusivamente as suas conseqüências fiscais, como é o repasse de verbas condicionado. Mais importante que tudo isso “é alterar valores, expectativas, normas de conduta dos atores sociais e dos poderes públicos das regiões rurais”.

Por isso, também, é muito importante tomar consciência dos valores da cultura patrimonialista impregnados em todos os segmentos da sociedade brasileira, que se apresentam como os grandes obstáculos para a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável.

## 1.2 CULTURA PATRIMONIALISTA

A realidade histórico-política da sociedade brasileira dificulta, em muitos casos, a participação democrática dos brasileiros como cidadãos. Segundo Luciano Fedozzi (1997, p.21), “o cunho patrimonialista caracterizado do Estado Brasileiro, permeado pelo ‘jeitinho’ como um traço de identidade nacional, que se encontra presente nas interações políticas entre governantes e governados e em todos os níveis sociais e instituições da sociedade, impõe sérios obstáculos estruturais a cidadania”.

Em que implica esse cunho patrimonialista caracterizador do Estado Brasileiro? A sociedade brasileira surgiu de um sistema colonial, cujo centro foi a Bahia e sua capital Salvador, onde as terras eram patrimônio dos senhores e trabalhadas pelos escravos. A sociedade colonial não estava formada por cidadãos com direitos e deveres, mas por senhores, com todos os direitos, e escravos, com todos os deveres. Os escravos, se eram beneficiados em algo, eram por conta dos favores concedidos pelos senhores através das relações cordiais, que tanto caracterizam a sociedade brasileira.

É claro que a relação entre o senhor, dono de todas as terras e todos os direitos, e os escravos, portadores de todos os deveres, era uma relação de autoritarismo, mesmo que estivesse amortizada pelo cordial. Abromaway, sobre esse fato histórico, alerta que “a tradição histórica brasileira (própria das sociedades de passado escravista), que dissocia o trabalho do conhecimento, persiste até hoje no meio rural”. (ABROMAWAY, 2003)

Essa dissociação entre trabalho e conhecimento, em que o trabalho manual é desvalorizado (coisa de escravos) e mal pago, é responsável pela falta de confiança dos agricultores na sua própria capacidade, como observa Abromaway (2003):

Sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento [...], será impossível a superação do caráter burocrático e autoritário (a famosa prefeiturização) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas. (ABROMAWAY, 2003)

Assim, o processo de transição para a democracia na América Latina tende a ficar estagnado na formalidade, na preocupação por desenvolver instituições democráticas em seu aspecto legal (BAREIRO, 1997), ao mesmo tempo em que sua elite, herdeira dos senhores patrimonialistas, hoje na sua maioria dirigentes das novas instituições, tem desenvolvido habilidades para conservar os velhos privilégios de poder. Na Bahia, este fato se evidencia muito claramente na relação Sociedade Civil – Estado, que se identifica com o fenômeno da prefeiturização mencionado por Abromaway (2003).

Considerando que a eficiência de técnicas administrativas é função de seu significado cultural (RODRIGUEZ, 1998), deveríamos nos perguntar que significado cultural podem ter técnicas administrativas “importadas” (como a descentralização e o desenvolvimento local integrado), que implicam na participação de atores-cidadãos em Estados sem cidadãos, ou seja, em sociedades onde se decide sobre o público como se fosse uma extensão do privado; onde o privado é muito e está em mãos de poucos. Fonseca Rodriguez (1998) aponta que, para que se possa construir instituições autenticamente democráticas, é preciso se liberar da herança patrimonialista, que faz da gestão municipal vítima da ingerência político-partidária e das relações clientelistas dela derivadas (ABROMAWAY, 2003).

Acredita-se que para o desenvolvimento rural não se pode ignorar a necessidade de transformar a gestão autoritária, já que não é possível reverter o rumo do desenvolvimento sem reverter o rumo das relações sociais (MARICATO, 2002). Advoga-se pela humanização do desenvolvimento, que passa pela reconstrução dos espaços comunitários e pelo resgate dos valores éticos, fundamentalmente, de solidariedade. Usando as palavras de Dowbor (1998, p. 406): “o lado verdadeiramente doente e insustentável do processo é o lado cultural [...] precisamos modificar uma cultura que organiza a humanidade em torno da produção por uma cultura que organize a produção em torno a nossos objetivos humanos”.

Junto com descentralização e desenvolvimento sustentável, participação também é a palavra “mágica” sem a qual não pode ser feito um discurso ou um programa politicamente correto. Acontece que a maioria dos programas de desenvolvimento sustentável na América Latina, freqüentemente financiados por organismos multilaterais, são implementados sem a revisão e reconstrução dos valores éticos e culturais, por se tratar de um processo demorado e que requer tempo. Assim, “improvisam” e/ou provocam a participação a serviço da sustentabilidade, em culturas que não têm tradição participativa, em “estados sem cidadãos”, como denomina Fleury (1994) os países latino-americanos.

### 1.3 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Poderemos falar com propriedade sobre participação quando a reconstrução dos valores éticos e culturais permita que a sociedade esteja integrada por cidadãos. Pessoas com capacidade e oportunidade para decidir sobre seu destino e o destino do lugar que ocupam, definindo o território como espaço de realização da sociedade. Assim, “a sustentabilidade do desenvolvimento será alcançada pela democratização dos processos decisórios, que tornarão a questão ambiental e rural um momento estratégico de debate sobre as finalidades legítimas da apropriação do mundo material” (ACSELRAD; LEROY, 1999, p. 33)

O acesso à informação e à educação ambiental, a descentralização das ações e o estabelecimento de canais de diálogo entre o poder público e a sociedade constituem-se nos elementos fundamentais do processo de implantação e de gestão do desenvolvimento rural sustentável. A participação de todos os envolvidos nesse processo se reveste de importância, uma vez que não parece ser suficiente resolver a problemática da exclusão social e do desenvolvimento rural sustentável apenas do ponto de vista técnico, mas, sobretudo, social (ABROMAWAY, 2003).

A participação se sustenta por uma postura ética, que visa o interesse coletivo acima do individual (TORO, 1997), pelo que, não só as populações mas também o poder público, precisariam adotar novos conhecimentos e práticas participativas (ABROMAWAY, 2003). Por isso, é preciso entender: (1) os cidadãos como indivíduos, dotados de razão e capacidade de escolha; (2) a cidadania como responsabilidade compartilhada; (3) o meio rural, como território e bem da natureza a serviço da sociedade, e não como mercadoria de acesso privilegiado para poucos.

Considera-se que nos processos de comunicação necessários à participação para o desenvolvimento sustentável deve-se trabalhar com as formas locais de expressão, não sufocando o conflito, como é tradição na história do Brasil, mas, pelo contrário, criando condições para sua emergência e abrindo espaços para o exercício da cidadania através da prática do diálogo. (MARICATO, 2001)

### 1.4 CONSELHOS MUNICIPAIS NO MEIO RURAL

Os conselhos municipais surgem no Brasil como consequência do poder outorgado aos municípios no processo de descentralização, que se inicia a partir da Constituição de 1988. Este processo incentiva a criação de parcerias Sociedade Civil – Estado mediante canais e foros de debate definidos como paritários, no sentido de assegurar a participação da comunidade, com equidade em relação às forças governamentais para a elaboração e fiscalização de políticas sociais que atendam às necessidades locais.

A Constituição de 1988 tem relevância para o Brasil, precisamente por reco-

lher a dimensão social e considerar os direitos sociais de forma integrada, como direitos dos cidadãos e dever do Estado. Por isso, passou a ser conhecida como a “constituição cidadã” e, como aponta Jovchelovitch (1997, p. 89), “é uma constituição eminentemente municipalista, descentralizadora, concebida para transferir responsabilidades. Pela primeira vez no Brasil, o município é reconhecido como ente de federação”.

Segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros traçado pelo IBGE, em 2001, em 1999 existiam quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município. A quase totalidade (99%) dos municípios têm conselhos de saúde, 91% de educação e assistência social e 71% de crianças e adolescentes. Os conselhos de desenvolvimento rural são mais recentes e a esmagadora maioria deles formou-se no Brasil a partir de 1997, como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Já existem mais de 4 mil, em 20% dos municípios brasileiros, e 1.500 passaram pela experiência de elaborar e aplicar um plano municipal de desenvolvimento, em um esforço real de descentralização de políticas públicas e construção de poderes locais (ABROMAWAY, 2003).

Os conselhos municipais se constituem potencialmente como órgãos paritários, foros de elaboração de consensos em torno dos problemas locais e autênticos canais de participação cidadã. Mas como instâncias que surgem no contexto da reforma do Estado, ou seja, por iniciativa do próprio Estado, e dada a natureza patrimonialista dos Estados latino-americanos, podem ser confundidos como espaços de concessão, isto é, espaços outorgados pelo poder governamental para homologar suas políticas e, assim, preservar “seu patrimônio”. Seja esse o caso, eles não seriam espaços de cidadania para o desenvolvimento local e sustentável. Por isso, é preciso considerar as dificuldades com que os conselhos se deparam para desempenhar um autêntico papel de democracia participativa, cidadania e desenvolvimento local integrado.

#### 1.4.1 *Caso ilustrativo: os conselhos municipais de Salvador*

Um estudo sobre os conselhos municipais de Salvador (CASTRO, 1999) traz importantes reflexões feitas pelos entrevistados sobre sua visão do que seria um conselho e como realmente funciona. Os dirigentes entrevistados concordaram em definir os conselhos municipais como instâncias fundamentalmente deliberativas e relevantes para a democracia participativa, enquanto espaços de debate, de formação de opiniões e controle sobre políticas públicas. As grandes políticas são decididas colegiadamente, através de uma ampla discussão e amadurecimento. Concebidos como espaços formadores de opiniões, devem informar e conscientizar sobre os problemas, para criar capacidades de dar soluções sustentáveis.



Conseqüentemente, a preocupação pela formação dos conselheiros, com respeito ao conhecimento das leis que regem as políticas públicas, aos regimentos da cada conselho e como lidar com o poder governamental, manifestou-se constantemente. Os problemas detectados estão relacionados com:

#### **DESPREPARO DA SOCIEDADE CIVIL**

A necessidade de formação dos conselheiros detectada nas entrevistas significa que a clareza sobre as funções dos conselhos não é a mesma em todos os integrantes. Ao contrário, a falta de conhecimento sobre o papel dos conselhos por parte dos conselheiros é apontada como uma das grandes dificuldades para seu bom funcionamento, principalmente porque as pessoas não estão preparadas para serem protagonistas do processo e se perdem na burocracia administrativa. Assim, segundo os dirigentes, boa parte dos conselheiros não se encontra envolvida com os trabalhos do conselho, comparecendo às reuniões apenas para constar ou por interesses corporativos (CASTRO, 1999).

De um lado, o despreparo da sociedade civil, diretamente relacionado com a falta de incentivos para participar e com a insegurança para atuar como protagonista, é uma das dificuldades para fazer dos conselhos autênticos espaços de debate. Por outro lado, a partir do momento em que foram implantados como parte dos processos de descentralização administrativa do Estado, evidentemente que as dificuldades para conformar os conselhos em espaço de debate criadores de opiniões continuam sendo pertinentes a um governo ainda preso à forte tradição burocrata, autoritária e patrimonialista. A cultura assistencialista e clientelista, assim como as atitudes autoritárias da classe dirigente baiana, inibem, muitas vezes, as possibilidades de iniciativas da sociedade civil.

#### **PREDOMINÂNCIA DO ESTADO**

É claro que o Estado, que sempre levou a gestão das políticas públicas sozinho, tende a apresentar os projetos já elaborados ao conselho e assim buscar o consenso mais do que o debate; ação que, junto com uma sociedade fragilizada e despreparada para o confronto, reduz o papel do conselho a meramente homologador (CASTRO, 1999). Os conselhos municipais são atrelados às respectivas secretarias municipais e, mesmo que paritários, é maior o peso do governo do que da sociedade civil. A colocação de Pedro Demo (1994, p. 69) a esse respeito é muito significativa: “o Estado tem sempre maior poder de fogo, dificilmente divide realmente decisões e, no fundo, quer comparsas para dividir fracassos”.

## PESO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA

Além da predominância do autoritarismo que inibe a participação, os conselhos terminam padecendo, da mesma forma que todo órgão governamental, da carga burocrática que caracteriza as estruturas administrativas modernas, como bem fica refletido neste depoimento do ex-presidente do Conselho de Saúde do Município de Salvador:

A tendência da administração pública é normativa, burocrática, o que significou para os conselhos a formação de entes também burocráticos, sem um papel crítico [...] Resolver o problema, pela criação de uma estrutura que só vai aprofundar o poço da burocracia, só vai marcar mais burocraticamente o desempenho do conselho; acho que não é a saída. A saída está no exercício de poder do conselheiro (CASTRO 1999, p. 15).

## FALTA DE UMA VISÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Para um desenvolvimento sustentável, os conselhos têm que trabalhar com uma visão integrada da realidade social. Um conselheiro do Conselho de Saúde do Município de Salvador levantou a questão de integração dos conselhos da área de políticas sociais em um grande conselho que, sem dúvida, facilitaria a abordagem integrada das políticas sociais, conforme é observado neste depoimento:

Sob o entendimento de que as questões de saúde são questões intimamente ligadas a todos os aspectos da vida (...) então, porque não, ao menos no contexto municipal, se pensar em conselhos de políticas sociais, de ações sociais, ou da área social? (...). Não só reforçaria a necessidade de atuação interdisciplinar, intersetorial, mas reforçaria este processo de participação social. Seria um conselho maior, mais estruturado, onde se concentraria recursos de maneira mais eficiente, com melhores resultados. (CASTRO, 1999, p. 17)

A integração unificaria a definição de funções, o que evitaria a elaboração de regimentos contraditórios, como os de alguns conselhos pesquisados. Facilitaria também uma aproximação das questões sociais locais desde sua problemática estrutural, que está em muito relacionada com o processo histórico de cada município e de cada comunidade. (CASTRO, 1999)

### 1.4.2 *A análise de Abromaway sobre conselhos municipais*

Abromaway (2003) faz uma análise dos conselhos municipais de desenvolvimento rural que aponta também dificuldades similares às achadas nos conselhos



municipais de Salvador. Assim, observa que a sociedade civil está mal preparada para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento rural e sua participação nas reuniões do conselho não é significativa, sendo que “extensionistas e os próprios dirigentes sindicais queixam-se da falta de interesse dos agricultores em iniciativas organizadas” (ABROMAWAY, 2003, p.63) por considerá-las cartas marcadas. Aponta para a necessidade dos conselhos integrarem jovens, mulheres, produtores rurais e todos aqueles que se preocupam não só com a agricultura, mas com o conjunto da vida social no meio rural.

Como fator de predominância do Estado nos conselhos, Abromaway menciona o fenômeno da “prefeiturização” e comenta um estudo recente em Santa Catarina, o qual mostra que os conselhos são encarados freqüentemente pelo prefeito como um novo foco de poder no interior do município. Mas o autor não deixa de lembrar que, “por mais limitada que seja a participação popular nos conselhos, a exigência legal de, ao menos 50% de agricultores entre seus membros, estimula o reconhecimento público de organizações que muitas vezes ficavam à margem das negociações políticas locais” (2003, p. 67).

Abromaway também observa a tendência natural, em virtude da competência técnica em responder às exigências burocráticas, dos extensionistas e representantes da prefeitura presidirem os conselhos. Nesse sentido, aponta que “uma das funções mais importantes do conselho está na formação de novas capacidades administrativas e na atribuição explícita de poder àqueles que não fazem parte do corpo político eleito ou da administração pública profissionalizada”. (ABROMAWAY, 2003, p. 65)

No caso concreto dos conselhos de desenvolvimento rural, os critérios, a partir dos quais são escolhidos os municípios beneficiados com recursos de PRONAF, favorecem a sua burocratização, tendendo a fazer deles pouco mais que um instrumento de repasse de recursos federais para os municípios, com a supervisão de representantes da sociedade civil local. De tal forma que, observa Abromaway (2003, p.61), “os conselhos ficam reduzidos a ser um canal legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios, inibindo a participação cidadã”.

Constantemente, o estudo de Abromaway nos fala da necessidade de uma visão integrada, tanto dos municípios, como de suas potencialidades sócio-econômicas; mas, para ter uma visão integrada de desenvolvimento regional, é preciso ter também uma visão consensuada de desenvolvimento. Assim como os conselhos, o desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município. Há de existir um consenso sobre como esses recursos devem ser usados, com que finalidade, objetivos, a serviço de quem e a sua sustentabilidade a longo prazo. Os conselhos poderiam ser espaços ideais para o debate desses temas. A questão é que o ser humano ainda precisa aprender a dialogar, a ouvir e se colocar no lugar do outro – a questão da alteridade, da empatia que surge da prática da solidariedade e

participação. Do contrário, os conselhos não deixarão de ser espaços de fabricação de “lista de compras”, segundo terminologia usada por Abromaway (2003, p. 75), “com frequência feita por empresas de consultoria que levam as propostas prontas ou políticos que apresentam projetos para ser meramente homologados, evitando o diálogo e debate dos temas que preocupam a todos”.

No seu aspecto fomentador do desenvolvimento regional integrado, Abromaway vê nos conselhos uma urgência de que se extrapolem os limites dos municípios para que se tornem unidades efetivas de planejamento. Nesse sentido, considera como fundamental que “os planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município, mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional”. (ABROMAWAY, 2003, p. 59)

O grande desafio é a participação, que implica no abandono da cultura patrimonialista e o aprendizado do diálogo entre iguais para a construção de um desenvolvimento local comum e em benefício de todas as comunidades da região e seus integrantes. Uma vez analisado seu real funcionamento em muitos casos já pesquisados, vejamos como todos estes fenômenos se dão dentro dos conselhos de nosso universo de estudo, sem deixar antes de contextualizá-lo geográfica e sócio-economicamente.



## 2. Contextualização do objeto de estudo

**A** Bahia é o quinto estado do Brasil em extensão territorial e corresponde a 36% da área total da região Nordeste brasileira. Da área de 567.295 km<sup>2</sup>, cerca de 69% encontram-se na região semi-árida onde está a sub-região do sisal, enquanto o litoral, onde se encontra a região do Recôncavo Sul, mede 1.183 km<sup>2</sup>.

### 2.1 POPULAÇÃO E SUA DISTRIBUIÇÃO EM ÁREAS URBANAS E RURAIS NA BAHIA

Segundo dados do Censo Populacional de 2000 (Tabela 1), a população baiana é composta de 13.066.764 habitantes, sendo a população urbana, que duplicou nos últimos 20 anos, 67,05% do total, enquanto a população rural diminuiu em quase 500 mil habitantes. Percebe-se assim que os problemas sócio-econômicos e as políticas públicas para sua resolução estão se tornando cada vez mais urbanas. No entanto, a Bahia ainda é o estado brasileiro com maior população rural (SEI, 2001).

Tabela 1: População do Estado da Bahia, 1980/1991/2000

População	1980	1991	2000	Taxa de crescimento anual 1991-2000
Urbana	4.660.304	7.016.770	8.761.125	2,5%
Rural	4.794.042	4.851.221	4.305.639	-1,3%
Grau de urbanização	49,2%	59,10%	67,05%	—
Total	9.454.346	11.867.991	13.066.764	1,1%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

A distribuição da população urbana na Bahia é muito irregular e concentrada: quase 30% mora na capital, Salvador, com aproximadamente 2 milhões e setecentos mil habitantes, enquanto que os demais quase 30% está espalhado em 364 municípios. De um total de 417, de 20 mil habitantes ou menos, sendo que mais da metade destas tem uma população de até 5 mil habitantes (Tabela 2). Dados que

nos fazem refletir sobre o grau de consciência cidadã a partir do fluxo de informação e o acesso à educação que é maior nas grandes cidades.

Tabela 2: Distribuição dos municípios por número de habitantes, no Estado da Bahia, 2000

<i>Faixas Populacionais</i>	<i>Frequência absoluta e relativa de municípios, por faixa populacional</i>	<i>Frequência relativa de habitantes, por faixa populacional</i>
Menos de 5 mil	166 (39,8%)	6,1%
5-10 mil	126 (30,2%)	10,8%
10-20 mil	72 (17,3%)	12,7%
20-50 mil	32 (7,7%)	12,0%
50-100 mil	10 (2,4%)	8,2%
100-200 mil	8 (1,9%)	12,6%
200-500 mil	2 (0,5%)	7,8%
Acima de 500 mil	1 (0,2%)	29,9%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

## 2.2 TAXA DE FECUNDIDADE, MORTALIDADE INFANTIL

Nos últimos vinte anos, a Bahia conseguiu reduzir sua taxa de fecundidade em mais da metade e sua taxa de mortalidade infantil em 33,10 por mil habitantes (Tabela 4), mesmo que, segundo publicação do jornal *A Tarde* (07/09/2002), ainda seja o estado que lidera em casos de desnutrição de crianças e gestantes, dentre os nove estados da Região Nordeste.

Tabela 3: Taxa de mortalidade infantil, esperança de vida e idade média por grupo etário do Estado da Bahia, 1980/1990/2000

<i>Indicadores</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Taxa fecundidade	5,66	3,33	2,3
Taxa mortalidade infantil	88,16	61,50	45,6
Esperança de vida (Anos)	58,82	64,74	67,7
Idade média (Anos)	—	24,70	26,84
Grupo etário 0/14	4.151.000 (43,91%)	4.710.221 (39,7%)	4.179.000 (32,0%)
Grupo etário 15/64	4.894.000 (51,9%)	6.591.040 (55,5%)	8.141.000 (62,3%)

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

A população de jovens entre 15 e 24 anos é o grupo etário que mais aumentou, com uma taxa média anual de 2,5%, chegando a 3% nas áreas urbanas. Em 1999, os jovens deste grupo etário constituíam 14% da população total (Tabela 4). A Tabela 4 mostra a distribuição dos grupos etários pela situação de domicílio

Tabela 4: População do Estado da Bahia, por grupos etários específicos, 1991/2000

<i>Grupos etários</i>	<i>1991</i>			<i>2000</i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
o a 4 anos	12,2%	11,1%	13,8%	10,1%	9,6%	11,1%
o a 6 anos	17,7%	16,2%	19,9%	14,3%	13,6%	15,9%
7 a 14 anos	22,0%	21,2%	23,2%	17,6%	16,5%	20,0%
o a 14 anos	39,7%	37,4%	43,1%	32,0%	30,1%	35,9%
15 a 17 anos	7,1%	7,1%	7,2%	7,3%	7,2%	7,6%
15 a 64 anos	55,5%	58,1%	51,8%	62,3%	64,5%	57,8%
64 anos e mais	4,8%	4,5%	5,2%	5,7%	5,5%	6,3%
<i>Bahia</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

## 2.3 EMPREGO NA BAHIA

Entre 1992 e 1999 foram incorporados 662 mil novos trabalhadores à população economicamente ativa do Estado. Os empregados, posição majoritária, responderam por 38% dessas novas ocupações (SEI, 2001). Deixou de ser majoritário o número de ocupados no Setor Primário, com a redução em 8,2% e aumento em 8,5% do número de ocupados no Setor Terciário.

Tabela 5: Pessoal ocupado no Estado da Bahia, por setores de atividade econômica, 1992/1999/2002

<i>Ocupação por setores</i>	<i>1992</i>		<i>1999</i>		<i>2002</i>	
	<i>Frequência absoluta</i>	<i>Frequência relativa</i>	<i>Frequência absoluta</i>	<i>Frequência relativa</i>	<i>Frequência absoluta</i>	<i>Frequência relativa</i>
Setor Primário (atividade agrícola e exploração florestal)	2.457.000	47,6%	2.572.000	44,1%	2.360.000	39,4%
Setor Secundário (indústria e construção)	659.000	12,8%	762.000	11%	788.000	13,2%
Setor Terciário (serviços)	1.985.000	38,4%	2.429.000	41,7%	2.806.00	46,9%

Fonte: IBGE/PNAD *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

Tabela 6: Pessoal ocupado segundo posição na ocupação, no Estado da Bahia, 1993/2003

<i>Tipo de ocupação</i>	1993		2003	
	<i>Frequência absoluta</i>	<i>Frequência relativa</i>	<i>Frequência absoluta</i>	<i>Frequência relativa</i>
Empregados	2.210.000	41,3%	2.676.000	44,7%
Empregados com carteira assinada	916.000	17,2%	1.002.000	16,8%
Empregados sem carteira assinada	1.137.000	21,3%	1.396.000	23,3%
Funcionários públicos/militares	154.000	2,9%	277.000	4,6%
Conta própria	1.372.000	25,7%	1.629.000	27,2%
Empregadores	118.000	2,2%	189.000	3,2%
Não remunerados	1.042.000	19,5%	863.000	14,4%
Trabalhadores domésticos	28.000	5,3%	376.000	6,3%
Trab. na produção p/ o próprio consumo	308.000	5,8%	235.000	3,9%
Trab. na construção p/ o próprio uso	9.000	0,2%	15.000	0,2%
TOTAL DE OCUPADOS	5.339.000	100%	5.983.000	100%

Fonte: IBGE/PNAD *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2004.

## 2.4 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Outro dado significativo é o ainda elevado grau de concentração de renda na Bahia, como o espelha a distribuição da massa de rendimentos auferidos pelas pessoas com 10 anos ou mais de idade. Em 1999, 47,3% das pessoas tinham rendimento de até 1 salário mínimo, enquanto só 4,4% tinham uma renda mensal superior a 10 salários mínimos (Tabela 7).

Tabela 7: Classes de rendimento das pessoas com 10 anos ou mais de idade, no Estado da Bahia, 1993/1999/2001/2003

<i>Classes de rendimento</i>	<i>Frequência relativa</i>			
	<i>1993</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>
Até 1 salário mínimo	54,4%	47,3%	58,1%	60,8%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	22,7%	25,6%	23,1%	21,7%
Mais de 2 a 5 salários mínimos	14,6%	18,9%	12,9%	12,6%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4,6%	4,8%	3,7%	3,0%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2,4%	2,3%	1,5%	1,4%
Mais de 20 salários mínimos	1,3%	1,1%	0,7%	0,7%

Fonte: IBGE/PNAD *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2003; 2004.

Entre 1992 e 1999, caiu a proporção de famílias baianas vivendo com rendimentos mensais inferiores a dois salários mínimos e manteve-se praticamente estável o percentual de famílias sem rendimentos. Contudo, ainda são 46% das famílias que sobrevivem com menos de 2 salários mínimos, enquanto só 6,4% detêm mais de 10 salários mínimos (Tabela 8).

Tabela 8: Frequência relativa do número de famílias, por faixa de renda, no Estado da Bahia, 1992/1999/2001

<i>Renda em salários mínimos</i>	<i>1992</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>
Nº de famílias	2.994.000	3.527.000	3.703.000
Até 1 salário mínimo	28,4%	20,2%	26,3%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	26,9%	25,4%	25,8%
Mais de 2 a 5 salários mínimos	23,8%	30,9%	26,6%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	7,4%	9,5%	8,2%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	3,0%	4,1%	3,5%
Mais de 20 salários mínimos	1,5%	2,5%	1,7%
Sem rendimentos	4,4%	4,3%	4,9%
Sem declaração	4,6%	3,1%	3,0%

Fonte: IBGE/PNAD *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2003; 2004.

## 2.5 NÍVEL EDUCACIONAL NA BAHIA

Segundo dados de 1991 a 2001, as taxas de analfabetismo diminuíram tanto na zona rural quanto na urbana, mas continuam sendo duas vezes maiores na zona rural. Ainda assim, quase metade da população com 10 anos ou mais de idade em 1999 tinha, no máximo, três anos de estudo, enquanto só 16% tinham mais de 9 anos de estudo, o que prova que o acesso à educação de nível superior continua sendo privilégio de poucos na Bahia (Tabela 9).

Tabela 9: Taxa de analfabetismo para população com mais de 10 anos de idade do Estado da Bahia, 1992/1999

<i>Taxa de analfabetismo</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Urbana	22,0%	14,8%
Rural	55,6%	36,3%
Bahia	35,2%	21,6%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2003; 2004.



Tabela 10: Taxa de analfabetismo, por grandes faixas etárias, do Estado da Bahia, 1992/1999/2001

<i>Faixas etárias</i>	<i>1992</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>
5 anos ou mais	36,2%	25,9%	24,3%
10 anos ou mais	30,2%	22,2%	20,7%
7-14 anos	37,9%	19,1%	16,7%
15-49 anos	23,5%	16,3%	15,4%

Fonte: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO 2000 *APUD* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2003; 2004.

Tabela 11: Pessoas com 10 anos ou mais de idade, por anos de estudo, no Estado da Bahia, 1992/1999/2001

<i>Anos de Estudo</i>	<i>1992</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>
Sem instrução e com menos de 1 ano estudo	36,2%	23,7%	23,2%
1 a 3 anos	25,5%	26,9%	22,6%
4 a 7 anos	22,4%	27,7%	28,4%
8 anos	3,9%	5,1%	5,8%
9 a 11 anos	9,9%	13,7%	16,5%
12 anos e mais	1,9%	2,6%	3,1%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* SEPLAN/SEI. Bahia em números. 2003; 2004.

O nível educacional impacta diretamente na inserção no mercado de trabalho do futuro jovem trabalhador, como mostra o estudo de Menezes e Carrera-Fernandez (2001) sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho em Salvador. O nível de inserção mais elevado é para os jovens com 2º grau completo (75%), enquanto que as taxas mais altas de desemprego encontram-se nas faixas extremas de escolaridade: analfabetos, com 31,1%, e segundo grau completo ou mais, com 32%. A maior taxa de desemprego está entre os jovens com 1º grau completo e 2º incompleto (44,8%).

Uma vez referidas as características histórico-sociais e econômicas da Bahia, expomos as particularidades dos municípios estudados, agrupando-os por regiões, para assim podermos considerar, seguindo a ressalva de Abromaway, o desenvolvimento local na sua integração regional. Os municípios estudados pertencem a quatro Regiões Econômicas da Bahia: Litoral Norte, Nordeste, Piamonte da Diamantina e Paraguaçu.

Na continuação, apresentamos um quadro sócio-econômico de cada município agrupado regionalmente com uma breve panorâmica introdutória de cada região.

## 2.6 REGIÃO ECONÔMICA LITORAL NORTE: ESPLANADA E RIO REAL

A Região Econômica do Litoral Norte abrange a área que vai desde a foz do Rio Real até a foz do Rio Pojuca, numa extensão de 12.305 km<sup>2</sup> que reúne 20 municípios. Alagoinhas é o município mais importante, do ponto de vista populacional e econômico (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999).

A área, caracterizada pela extensa presença de coqueirais, dunas, rios, manguezais, lagoas de água doce e por manchas de Mata Atlântica, tem atualmente como ponto de referência a Linha Verde, rodovia que conecta Mangue Seco, no extremo norte, à Praia do Forte, no seu extremo sul (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999). A Região desenvolveu uma infra-estrutura turística que, de certa forma, sobrepôs à economia tradicional de subsistência – a pesca – fator muito evidente em Praia do Forte, cuja comunidade agora se organiza em torno da produção de trabalhos artesanais para o turismo, como principal fonte de renda.

Tabela 12: Dados municipais de Esplanada e Rio Real

(continua)

<i>Dados Municipais</i>	<i>Esplanada</i>	<i>Rio Real</i>
Ano de criação	1912	1931
Extensão (km <sup>2</sup> )	1.408,50	736,90
Altitude (m)	130	160
População (hab.)	27.230	33.260
Densidade demográfica (habitantes/km <sup>2</sup> )	19,33	45,14
População (até 19 anos)	51%	52%
Gênero	36 mulheres a mais	354 homens a mais
População urbana	64%	60%
Mortalidade infantil/por mil habitantes	64	72,5
IDH	0,6086	0,6004
Rendimento Familiar	R\$ 177,7	R\$ 175
Rendimento Familiar (ranking estadual)	50°	52°
Produto Interno Bruto Municipal (posição no ranking estadual)	53°	—
Veículos circulando	989	1.847
Automóveis	56%	44%

<i>Dados Municipais</i>	<i>Esplanada</i>	<i>Rio Real</i>
Camionetas	28%	34%
Motos	16%	34%
Serviços de Saúde	1 hospital filantrópico com 83 leitos; 4 postos e 1 centro de saúde e 14 consultórios locais	1 hospital particular com 60 leitos; 6 postos de saúde; 2 ambulatorios e 14 consultórios
Serviços de Educação	Zona Rural: 50 escolas primárias municipais e 2 secundárias. Zona Urbana: 10 municipais, 3 estaduais e 1 particular primárias e 3 secundárias na zona urbana	Zona Rural: 52 escolas primárias. Zona Urbana: 6 escolas primárias estaduais, 15 municipais e 4 particulares e 2 secundárias (uma estadual e outra particular)
Agências Bancárias	1 federal e 1 privada	1 federal e 1 cooperativa fundada com o apoio do Projeto Prorenda/DLS-Ba
Comunicação	2 agências de correios 1 posto de coleta 1.922 terminais telefônicos 1 linha ferroviária	1 agência de correios 1 posto de coleta 1.532 terminais telefônicos

Fonte: Dados coletados no site da SEI e SUDENE, em outubro de 2003.

A produção agrícola dos municípios estudados na Região Litoral Norte baseia-se em coco-da-baía, laranja, feijão, mandioca, banana, batata-doce, maracujá, amendoim. O coco-da-baía constitui 67,5% da produção agrícola em Esplanada, enquanto que Rio Real destaca-se pela produção de laranja (84,4%).

Em Esplanada, a criação de animais é liderada pelas aves, seguida pelo rebanho de bovinos e ovinos. Em Rio Real, destacam-se bovinos e ovinos. Em ambos municípios, o comércio é de pequena dimensão.

## 2.7 REGIÃO ECONÔMICA NORDESTE: RIBEIRA DO AMPARO, RIBEIRA DO POMBAL, SERRINHA E UAUÁ

O sisal, planta importada do México, chegou a produzir grandes fortunas em parte do sertão baiano, sendo no início do século xx o segundo produto mais importante da Bahia. Vem daí a denominação de “região sisaleira” para o Nordeste. Desde 1967, por razões de mercado e atraso tecnológico e, ainda, pelo desenvolvimento das fibras sintéticas, a cultura sisaleira vem declinando e novas práticas voltadas para a caprino e ovinocultura e a convivência com a seca estão sendo desenvolvidas (RAMOS; NASCIMENTO, 2001).

Nesta região do semi-árido, as políticas estaduais aplicadas para combater a escassez de água com frequência só facilitaram a especulação dos grandes fazendeiros que concentram grande parte das terras e se dedicam à pecuária bovina ex-

tensiva – atividade poupadora de mão-de-obra enquanto que os pequenos produtores cultivam alimentos de subsistência como milho, feijão e mandioca, altamente susceptíveis à seca (CASTRO, 2003).

As comunidades eclesiais de base, incentivadas pela Pastoral Rural da Diocese de Feira de Santana, as organizações comunitárias, estimuladas pelo Movimento de Organização Comunitária–MOC e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais têm desenvolvido um intenso processo de mobilização e organização da sociedade civil na Região. Atualmente, o MOC orienta a adoção de tecnologia e produção rural e capacita professores rurais, grupos comunitários e organizações para interferir na implementação de políticas públicas (RAMOS; NASCIMENTO, 2001).

Tabela 13: Dados municipais de Ribeira do Amparo,  
Ribeira do Pombal, Serrinha e Uauá

(continua)

<i>Dados Municipais</i>	<i>Ribeira do Amparo</i>	<i>Ribeira do Pombal</i>	<i>Serrinha</i>	<i>Uauá</i>
Ano de criação	1958	1944	1876	1926
Extensão (km <sup>2</sup> )	658,80	816	601,70	2.962,8
Altitude (m)	228	200	360	439
População (hab.)	13.903	46.270	71.039	25.993
Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	21,10	56,7	118,06	8,77
População (até 19 anos)	51%	48%	50%	48%
Gênero	435 mulheres a mais	424 mulheres a mais	881 mulheres a mais	271 mulheres a mais
População urbana	10%	55%	55%	37%
Mortalidade infantil/por mil habitantes	71,8	71,8	65,1	82,7
IDH	0,5495	0,6027	0,6576	0,6158
Rendimento Familiar	R\$ 90,00	R\$ 162,00	R\$ 180,00	R\$ 111,00
Rendimento Familiar (ranking estadual)	133°	64°	47°	113°
Produto Interno Bruto Municipal (posição no ranking estadual)	256°	63°	43°	133°
Veículos	2.797	2.797	6.351	776
Automóveis (%)	–	27	56	38
Camionetas (%)	–	12	14	29
Motos (%)	–	–	25	22

<i>Dados Municipais</i>	<i>Ribeira do Amparo</i>	<i>Ribeira do Pombal</i>	<i>Serrinha</i>	<i>Uauá</i>
Serviços de Saúde	1 posto, 4 centros de saúde e 5 consultórios	1 hospital municipal com 66 leitos; 6 postos e 1 centro de saúde; 10 consultórios	5 hospitais com 212 leitos; 46 postos e 3 centros de saúde; 5 ambulatorios e 68 consultórios	2 hospitais com 31 leitos; 5 postos e centros de saúde e 14 consultórios
Serviços de Educação (escolas)	Zona Rural: 41 primárias Zona Urbana: 3 primárias e 1 secundária	Zona Rural: 95 primárias Zona Urbana: 20 primárias e 2 secundárias	Zona Rural: 114 primárias e 2 secundárias Zona Urbana: 49 primárias e 8 secundárias	Zona Rural: 103 primárias e 2 secundárias Zona Urbana: 15 primárias e 3 secundárias
Agências Bancárias	Não tem	2 federais e 2 privadas	2 federais e 2 privadas	1 federal
Serviços de comunicação	1 agência de correios 152 telefones	1 agência de correios 1 posto de coleta 1 estação FM 3.081 telefones	2 agências de correios 2 postos de coleta 6.061 telefones	3 agências de correios 1 posto de coleta 895 telefones

Fonte: Dados coletados no site da SEI e SUDENE, em outubro de 2003.

Na produção agrícola dos quatro municípios estudados na Região, o feijão e a mandioca estão presentes em todos os municípios destacando-se pela produção de feijão, Ribeira do Amparo, 49,1%, e Ribeira do Pombal, 62,4%. O sisal é produzido em Serrinha e Uauá, sendo que ambas se destacam na produção da mandioca, quase 60%, e Uauá também no sisal, 34,6%. Banana, coco-da-baía, batata doce, maracujá, amendoim, castanha de caju e cana-de-açúcar também são encontradas nos outros dois municípios.

Na pecuária, Ribeira do Amparo se destaca pela criação de aves, seguida pelo rebanho de bovinos e suínos; em Ribeira do Pombal, bovinos, seguidos pela criação de aves e ovinos; em Serrinha, bovinos, ovinos e suínos; em Uauá, caprinos e suínos.

## 2.8 REGIÃO ECONÔMICA PIEMONTE DA DIAMANTINA: MORRO DO CHAPÉU E MIGUEL CALMON

A formação da Região Econômica de Piamonte da Diamantina está intimamente ligada ao ciclo da mineração que, durante os séculos XVII e XVIII, estruturou a área segundo os interesses coloniais na corrida do ouro e diamantes, dando o nome de “Diamantina”. Nesta época foram abertas as primeiras vias de conexão

do litoral com os sertões, interligando as zonas de produção aurífera aos portos. Os primeiros assentamentos urbanos se consolidaram em torno das minas, assumindo a atual Região de Jacobina o papel de centro regional (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999).

A região abrange a área situada no sopé da Chapada Diamantina, numa extensão de 33.966 km<sup>2</sup>, que congrega 24 municípios, sendo Jacobina e Senhor do Bonfim os mais importantes do ponto de vista populacional e econômico (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999).

A economia da Região ainda gira em torno da mineração; atualmente, cromo, cobre e esmeralda. Na produção agrícola, destaca-se a mandioca, feijão, milho, sisal e mamona; na pecuária, o bovino, o caprino e o ovino. Pela sua situação geográfica e potencial econômico, o desenvolvimento da Região é muito importante para a integração interregional da Bahia, “viabilizando a articulação econômica das novas fronteiras agro-industriais do oeste com a indústria e a infra-estrutura portuária do litoral” (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999, p. 1).

Tabela 14: Dados municipais de Morro do Chapéu e Miguel Calmon

(continua)

<i>Dados Municipais</i>	<i>Morro do Chapéu</i>	<i>Miguel Calmon</i>
Ano de criação	1864	1930
Extensão (km <sup>2</sup> )	5.413	1.471,2
Altitude (m)	1.040	540
População (hab.)	34.496	28.267
Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	6,26	19,21
População (até 19 anos)	51%	46%
Gênero	310 homens a mais	177 homens a mais
População urbana	57%	52%
Mortalidade infantil / por mil habitantes	72,1	72,1
IDH	0,6052	0,6188
Rendimento Familiar	R\$ 156,00	R\$ 115,00
Rendimento Familiar (ranking estadual)	70°	109°
Produto Interno Bruto Municipal (ranking estadual)	75°	132°
Veículos	1.145	1.213
Automóveis	58%	49%
Camionetas	25%	26%

(conclusão)

<i>Dados Municipais</i>	<i>Morro do Chapéu</i>	<i>Miguel Calmon</i>
Motos	8%	16%
Serviços de Saúde	2 hospitais com 100 leitos; 25 postos e 3 centros de saúde; 2 ambulatórios e 26 consultórios	1 hospital filantrópico com 79 leitos; 10 postos e 2 centros de saúde; 1 ambulatório e 45 consultórios
Serviços de Educação (escolas)	Zona Rural: 71 primárias Zona Urbana: 15 primárias e 2 secundárias	Zona Rural: 62 primárias Zona Urbana: 14 primárias e 1 secundária
Agências Bancárias	2 federais e 1 privada	1 federal
Serviços de comunicação	3 agências de correios 1 posto de coleta 1.140 telefones	1 agência de correios 1 posto de coleta 1.276 telefones

Fonte: Dados coletados no site da SEI e SUDENE, em outubro de 2003.

Na produção agrícola da Região, ressaltam-se mandioca, feijão, banana, cana-de-açúcar, sisal, tomate, café, batata-doce, abacaxi, manga, mamona, melancia, limão, coco-da-baía e laranja. Morro do Chapéu se destaca pela sua produção de café (44,0%), e Miguel Calmon, por mandioca (35,0%) e banana (32,9%).

Na pecuária em Morro do Chapéu, a criação de animais é liderada pelos bovinos, aves e caprinos; em Miguel Calmon, aves, bovinos e caprinos.

## 2.9 REGIÃO ECONÔMICA PARAGUAÇU: SANTA BÁRBARA E NOVA FÁTIMA

A Região Econômica do Paraguaçu está localizada no sopé da Chapada Diamantina e ocupa uma extensão de 33.818 km<sup>2</sup> que congrega 42 municípios, sendo Feira de Santana o seu principal município, tanto do ponto de vista populacional quanto econômico e cultural – sua Universidade Estadual (UEFS) é um importante pólo cultural não só da região, mas também do Estado da Bahia (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999).

Tem sua produção agrícola centrada na mandioca, feijão, milho, sisal e mamona; na pecuária, destacam-se bovinos, caprinos e ovinos. Como no Piamonte da Diamantina, são importantes, também, as minas de cromo, cobre e esmeraldas (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1999).

Tabela 15: Dados municipais de Santa Bárbara e Nova Fátima

<i>Dados Municipais</i>	<i>Santa Bárbara</i>	<i>Nova Fátima</i>
Ano de criação	–	1998
Extensão (km <sup>2</sup> )	326,10	373
Altitude (m)	293	298
População (hab.)	17.933	7.536
Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	54,99	20,20
População (até 19 anos)	47%	47%
Gênero	309 mulheres a mais	22 mulheres a mais
População urbana	40%	59%
Mortalidade infantil/por mil habitantes	50	65,1
IDH	0,6206	0,6355
Rendimento Familiar	R\$ 22,00	R\$ 287,00
Rendimento Familiar (ranking estadual)	102°	11°
Produto Interno Bruto Municipal (ranking estadual)	269°	392°
Veículos	477	240
Automóveis	56%	37%
Camionetas	–	14%
Motos	–	34%
Serviços de Saúde	1 hospital municipal com 40 leitos; 1 posto de saúde e 6 consultórios	1 centro de saúde e 2 consultórios
Serviços de Educação (escolas)	Zona Rural: 46 primárias Zona Urbana: 7 primárias e 1 secundária	Zona Rural: 15 primárias Zona Urbana: 4 primárias e 2 secundárias
Agências Bancárias	1 agência federal	Cooperativa-apoio Prorenda/DLS-Bahia
Serviços de comunicação	3 agências de correios 1 posto de coleta 822 telefones	1 agência de correios 96 telefones

Fonte: Dados coletados no site da SEI e SUDENE, em outubro de 2003.

Na produção agrícola, feijão e milho são destaques em ambas. Em Santa Bárbara, mandioca ocupa 78,8% da sua produção ao lado de laranja, coco-da-baia, batata doce, fumo e maracujá. Nova Fátima se destaca pela produção de sisal (92,3%).

A criação de animais, tanto em Santa Bárbara, quanto em Nova Fátima, é liderada pelo rebanho de bovinos, seguida pelos suínos e ovinos.





### 3. Os Conselhos Municipais nos dez municípios pesquisados, segundo seus conselheiros

---

**E**struturamos a informação recolhida nos grupos de discussão com os conselheiros e a observação direta em três grandes eixos de análise: (1) visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições; (2) dificuldades, desafios e propostas; e (3) balanço geral dos Conselhos Municipais em cada município.

Em seguida, relatamos estas informações estruturadas nos três eixos para cada município. Para compreensão dos trechos a seguir, as falas dos conselheiros foram assinaladas em itálico e aspeadas.

#### 3.1 ESPLANADA

No município de Esplanada foi possível extrair informações de quatro dos cinco conselhos objetos deste estudo (CME, CMS, COMDEMA e FUMAC) que são relativamente heterogêneos.

##### 3.1.1 *Visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições nos Conselhos Municipais de Esplanada*

O Conselho de Saúde é entendido como “*órgão montado não só para fiscalizar, mas para levantar problemas na área de saúde*”. Mas os conselheiros não têm consciência da importância do conselho para a discussão das políticas públicas e acham que “*o conselho não vai dar em nada. Isso é coisa para a prefeitura cuidar*”. Ainda estão desmobilizados, com poucas reuniões acontecendo e sem efetividade nas suas ações. Uma melhor comunicação com a Secretaria de Saúde motivaria o interesse e a mobilização dos conselheiros. A oposição encontrada na Secretaria de Saúde parece ter minado o poder de mobilização e interesse dos conselheiros. Os principais temas tratados no Conselho de Saúde foram: implantação do Programa de Saúde da Família – PSF; renovação do Sistema de Vigilância

Nutricional e Alimentar – SISVAM; programa de combate à dengue; prestação de contas da gestão passada; implantação da Vigilância Sanitária e alimentação infantil. O Conselho precisa melhorar sua relação com a Câmara de Vereadores e por enquanto funciona sem integração com outros conselhos.

No Conselho de Educação, os conselheiros declararam não conhecer o funcionamento do FUNDEF, do CMAE e da Bolsa Escola e reconheceram não estar fiscalizando os recursos transferidos. Os principais temas tratados foram a nucleação das escolas municipais da zona rural e a regularização dos cursos técnicos e das escolas.

O FUMAC é entendido como espaço de reivindicação de questões pontuais, como pode ser observado neste depoimento: *“espaço para reivindicar, fórum para se chegar até os financiamentos da CAR e conseguir algo como, por exemplo, um trator. É o único meio de ser beneficiado”*. Também é concebido como lugar de encontro que possibilita a convivência e troca de experiência: *“mais uma forma de abrir a participação para mais pessoas no município; convivência com companheiros todos os meses (votamos para beneficiar o outro); troca de experiências e resolução das nossas coisas através do conselho”*.

Os principais temas tratados no FUMAC foram: PIM, meio ambiente, programas da Secretaria de Agricultura do Governo Estadual, uso dos tratores para as comunidades que não faziam parte do PRODUIR, diagnóstico das comunidades e o projeto Minha Roça.

Em matéria de integração, houve também uma pauta em comum com o Conselho de Educação e uma tentativa tímida de integração a outros conselhos para a discussão da Agenda 21. Existiu uma parceria Secretaria da Agricultura Municipal/EBDA/Prorenda DLS-BA/Conselho, com discussões mais amplas dos projetos da SEAGRI, que permitiram uma maior transparência do que se estava fazendo, maior conhecimento das ações do governo estadual e viabilização das ações do governo por meio do conselho.

Segundo depoimento de um dos conselheiros, no COMDEMA, *“o conselho assume apenas um papel de fiscalização e sensibilização, não formulando políticas públicas na área do meio ambiente. Enfrenta muito o problema de como usar a terra de forma racional e, ao mesmo tempo, viabilizar o crescimento. É a riqueza natural versus a geração de impactos no meio-ambiente”*. Os conselheiros reconhecem que a existência do conselho possibilita a descoberta de novos parceiros para a questão ambiental, permite uma maior conscientização das comunidades e o início de uma cultura nas questões ambientais. Mesmo que ainda esteja em uma fase incipiente (*“o conselho está engatinhando”*), afirmam que serve para disponibilizar as poucas informações que se tem sobre o meio ambiente na Região.

Os principais temas tratados no COMDEMA têm sido os seguintes: limpeza de praias, campanha da Semana da Água, Agenda 21 e articulação com o Centro de

Recursos Ambientais – CRA; reflorestamento das margens dos rios e matas ciliares; proteção dos animais e desmatamento. Como resultado da sua ação, houve denúncias de crimes ambientais, campanhas de conscientização, ações de limpeza, palestras sobre o uso da água e programa de municipalização do meio ambiente.

No COMDEMA, há apoio externo da Petrobras e da Prefeitura, mas não são suficientes, pois são pontuais e não sistemáticos. Com o conselho do FUMAC, não há integração porque, segundo os depoimentos, esse não trabalha o meio-ambiente, e sim o desenvolvimento rural, a produção. As tentativas de integração com outros conselhos, em geral, ocorreram em função da Agenda 21.

Os principais temas tratados foram: projeto para construção de estradas e aquisição de equipamento de pavimentação; financiamento do Banco do Nordeste e créditos rurais do Pronaf; foco de esquistossomose no Rio Fervente e fábrica de beneficiamento de castanha.

### 3.1.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Esplanada*

As dificuldades detectadas nos conselhos do município dizem respeito à capacitação, participação da sociedade civil e excesso de burocracia por parte dos poderes públicos.

Os conselheiros de Saúde se assumem como inexperientes e, na prática, não acompanham os recursos do Programa de Saúde da Família – PSF e não participam da formulação de políticas públicas. Segundo depoimento, “*a sociedade civil não se impõe e nossa contribuição em apontar soluções é pouca*”. Outra dificuldade apontada foi a inexistência de uma Secretaria efetiva que incentive a participação. Os conselheiros propõem uma “*reestruturação da Secretaria de Saúde, como condição para o desenvolvimento do Conselho de Saúde e da saúde do município*” e capacitação nos moldes do que já foi oferecido pela Universidade Federal da Bahia – UFBA.

No Conselho de Educação, há uma baixa participação popular, justificada pela falta de pessoas na área. Há também uma freqüente ausência dos conselheiros nos debates e execução das atividades, que se concentram em poucas pessoas e em assuntos de legalização/normatização e estruturação administrativa. Os conselheiros consideram um Fórum de Conselhos como algo utópico, em função da baixa participação popular e a falta de interesse na construção da Agenda 21. A mistura de tarefas da Secretaria de Educação com o Conselho de Educação – não se sabe o quê é atribuição de cada um – também dificulta o funcionamento do Conselho. Uma unificação dos outros conselhos relacionados à educação, como forma de aumentar o conhecimento e compartilhar informações, foi apontada como solução.

No FUMAC, notou-se claramente uma indução para a participação na gestão vi-

gente, com a promoção de pessoas familiarizadas com metodologias participativas. A participação, no entanto, por ser conduzida, se deu mais pela forma reativa aos estímulos da Prefeitura, que capitaneou os movimentos, do que pela reivindicação dos direitos por parte dos próprios conselheiros. Nesse contexto, alguns conselheiros, mesmos os ligados profissionalmente à Prefeitura, ressaltam o perigo da falta de autonomia do Conselho. Diante da interferência político-partidária na aprovação dos projetos elencados no Plano de Investimento Municipal – PIM por parte da CAR, os conselheiros demandam maior transparência dos recursos que entram no Conselho. Também sentem a necessidade de trabalhos de base em mobilização e sensibilização dos jovens, valorizando a importância da sua participação, trabalhando o calendário escolar, propiciando capacitação específica e atividades que os ocupem e lhes confirmem uma pequena renda.

No COMDEMA, foi detectada a falta de interesse pelo tema meio ambiente e de engajamento da população. Em relação à prefeitura, apontam que há um descompasso entre a infra-estrutura disponível e a demanda ambiental da microrregião. A área municipal é por demais extensa e complexa, com diferentes climas, fauna, flora e diversos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, o que dificulta a cobertura e o atendimento. Vêem a necessidade de divulgação e comunicação no âmbito municipal. Propõem um novo processo de capacitação com a criação de comissões inter-conselhos dentro do próprio processo educacional, no formato de grupos de trabalho: processos específicos preparatórios para Agenda 21, bem como a contratação de consultoria especializada para ajudar na sua implementação. Falaram, também, da necessidade de inserir cada vez mais o meio ambiente local na grade curricular do sistema municipal de ensino, como tema transversal, contextualizando os problemas da microrregião.

### 3.1.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais em Esplanada*

O Conselho de Saúde existe apenas legalmente, uma vez que há muito tempo não há reuniões, não se identificando nenhuma ação associada a ele; apenas aprova as prestações de conta dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Saúde, sem nenhum conhecimento do destino destes recursos. Mesmo que se promova um processo de capacitação para que os conselheiros possam desenvolver suas funções, o entrave de funcionamento do Conselho não será resolvido, porque o principal problema reside nas relações existentes entre o Conselho e o poder público local, representado pela Secretaria de Saúde.

Este tipo de relação conflituosa não é reproduzido nos demais conselhos, o que pode ser atribuído a dois fatores. Primeiro, a aceitação pelos conselheiros do poder local ser o centro das decisões do Conselho, caso particular do FUMAC que já traz esta variável na sua concepção, com destaque para a liderança do seu Presidente

e, também, Secretário de Agricultura. Segundo, a falta de interesse, tanto da sociedade civil, quanto do poder público, por ocupar espaços públicos que não estão diretamente vinculados a nenhum fundo de recursos para as suas políticas, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente e o de Educação.

Fazer com que estes conselhos funcionem será um grande desafio, em virtude do despreparo quanto ao exercício da cidadania plena, de ambas as partes que os compõem (Estado e Sociedade). Qualificar os conselheiros governamentais para o diálogo com setores não técnicos e, por outro lado, qualificar a sociedade civil para a proposição e a gestão de políticas públicas, são questões que se impõem para que os conselhos do município de Esplanada se tornem efetivos e eficazes.

As respostas para boa parte destes desafios estão nos próprios conselhos do município. O incipiente Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Esplanada possui representantes interessados e uma proposta, internalizada pelos seus conselheiros, de construção da Agenda 21 Local, que tem como condição o fortalecimento dos espaços públicos de discussão de políticas públicas.

As necessidades impostas para construção da Agenda 21 poderão criar uma atmosfera favorável ao rompimento da tradição centralizadora e excludente que caracteriza a política local, e que torna os conselheiros, tanto os representantes da sociedade civil, quanto os do poder público, despreparados para exercer responsabilidades compartilhadas e solidárias. Poderá ajudar a romper também com a tradição de segmentação das políticas públicas, que provoca a superposição desarticulada de ações, programas e projetos voltados para um mesmo fim público.

## 3.2 RIO REAL

Em Rio Real, estão funcionando os Conselhos de Saúde, FUNDEF, FUMAC e COMDEMA, sendo que o de Educação está apenas legalizado, mas na prática não existe, e o CMDRS, não se viabilizou por problemas na Prefeitura.

### 3.2.1 *Visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições nos Conselhos Municipais de Rio Real*

O Conselho de Saúde é visto como espaço de discussão, sugestão, elaboração, formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas, facilitando a gestão pública, já que, segundo depoimento, “*se fosse só o prefeito a olhar pelas prioridades e as necessidades, seria mais difícil*”. Os conselheiros consideram o Conselho um dos mais estruturados do município, o que facilita o diálogo técnico na prática, indo além do discurso político partidário: “*é muito bonito se falar em políticas públicas no papel, aqui é a prática*”.

Os principais temas tratados no Conselho têm sido: aquisição de ônibus para

atendimento; elaboração do Plano Municipal de Saúde; plano de ações básicas; criação de postos de saúde; planejamento familiar; saneamento básico; patologias incidentes e tratamento odontológico. Como resultado das suas ações, *“a qualidade dos serviços de saúde aumentou bastante – antes só tinha a Fundação Hospitalar e agora tem PSE, unidades e postos e o comportamento político do governo mudou”*. Mas ainda não há integração com outros conselhos e não houve participação na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO ou de discussões na Câmara. A maioria dos conselheiros desconhece a Agenda 21.

Em Rio Real, não há Conselho de Educação porque, segundo a atual Secretária de Educação, *“houve um entendimento de que a unificação do Sistema dispensava o Conselho”*. Se existisse, o conselho contaria com 1% da dotação orçamentária destinada à educação no município.

Segundo entendimento dos conselheiros, o FUNDEF é um *“órgão que fiscaliza os recursos destinados ao Ensino Fundamental, acompanhando notas, extratos e informações da Prefeitura”*. Percebe-se, no entanto, que não há uma compreensão das suas funções por parte dos conselheiros, que confundem a fiscalização dos recursos com o simples repasse. Contudo, atestam que a qualidade dos serviços de educação melhorou após o FUNDEF e lançam mão até de uma análise comparativa com municípios vizinhos. Os principais temas abordados foram plano de carreira/remuneração de professores; criação de cargos de diretores de núcleos na zona rural; reforma nas escolas e controle dos funcionários efetivos.

O FUNDEF nunca se articulou com o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE ou o de Educação – CME. Apesar de já existir uma sala designada para o funcionamento dos conselhos no município, estes ainda não realizaram nenhuma reunião conjunta ou qualquer movimento de integração entre si.

O FUMAC é visto como *“espaço de discussão e planejamento da agricultura familiar”*. Neste conselho, predomina a informalidade das relações entre participantes de diferentes conselhos e as coisas não acontecem de forma estruturada, enquanto participação e integração interinstitucional. No sentido oposto, há uma aproximação, via convite formal, para participação em reuniões mensais, dos Conselhos de Segurança Pública e do Conselho dos Usuários da Água. Os passos iniciais da Agenda 21 indiretamente propiciaram um certo grau de integração entre os conselhos, contudo ainda não foi implementada plenamente, o que impossibilita maiores observações.

Os principais temas tratados foram Agenda 21; eletrificação rural; elaboração dos PIM e o projeto do CMDRS. Como resultado da ação do Conselho foram apontados a concretização das ações do programa PRODUIR, o controle da própria participação e uma maior informação e comunicação às comunidades.

O COMDEMA não é um conselho representativo ou participativo; ele foi criado por força da municipalização das ações ambientais. Os conselheiros não sabem



qual é a função do conselho, nem o que se espera deles. Também não há divulgação e informação sobre o Conselho. Mesmo que tenham sido tratados alguns temas como matadouro, lixo, semana do meio ambiente, águas e Agenda 21, o COMDEMA parece ser um conselho fictício, apenas com a realização de atividades na Semana do Meio Ambiente. Apesar de existir um Conselho dos Usuários da Água em Rio Real, já se cogitou um Fórum Único de Discussão, o que denota a falta de integração e relacionamento com outras instituições.

### 3.2.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Rio Real*

As dificuldades achadas nos conselhos do município dizem respeito, fundamentalmente, à capacitação, à participação e aos recursos.

No Conselho de Saúde há um desconhecimento dos direitos de auditoria e uma dificuldade de entendimento do que é repassado pelo contador da Prefeitura. O Conselho também carece de uma maior capacitação dos conselheiros para ler orçamentos públicos e de uma participação da sociedade civil de forma representativa. Faltam recursos próprios que subsidiem as ações.

A inexistência do Conselho de Educação, que poderia dar mais consistência e legitimidade a todas as discussões que ultrapassam o âmbito do Conselho do FUNDEF, repercute na falta de capacitação dos conselheiros do FUNDEF, que alegam também desconhecimento de documentos de orçamento público referente à LDO e à LOAS. Quanto ao controle social, relatam que o Ministério Público já fez uma auditoria, a partir de uma denúncia do Conselho do FUNDEF, mas nunca fizeram uma análise da remuneração dos funcionários de Educação e o Plano de Carreira e Remuneração não existe.

No FUMAC, a política partidária de certa forma está interferindo nos processos participativos, já que, segundo depoimento recolhido, o conselho *“termina distorcendo o que deve ser discutido em benefício da comunidade e, de certa forma, está enfraquecendo a participação popular”*.

Em relação ao COMDEMA, foi apontada a falta de interesse absoluta dos conselheiros em participar e, por conta de uma sociedade civil completamente desmobilizada e desinteressada, alegam que *“foi feito um pacto, mas nada foi cumprido. O pessoal acorda, se for provocado, acorda com medo, mas acorda. Em 2020, essa situação muda!”* Nesse sentido, os entrevistados em Rio Real acham necessário o apoio de Proreenda/DLS-BA para compreender o que é um conselho, quais suas funções e a formação de comissões que podem tratar de questões transversais na discussão da Agenda 21, com participação dos conselheiros de saúde – utilizando inclusive o Sistema Municipal de Educação e de Saúde para divulgação por parte dos professores, funcionários e equipes médicas. Sentem também que para uma melhor comunicação, um mural de mensagem para as atas, informação em pra-



ça pública das reuniões, reuniões itinerantes nas comunidades e a utilização do Sistema Municipal de Educação e de Saúde podem atenuar o nível de desinformação e aumentar a participação.

### 3.2.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais em Rio Real*

Percebeu-se uma certa similaridade político-institucional com o município de Santa Bárbara, mas em menor grau de controle exercido pelo Poder Público. O COMDEMA encaixa-se nesta condição, por ser apenas um Conselho de fachada, não tendo finalidade, representatividade e funcionalidade na discussão de políticas públicas ligadas ao meio ambiente, a exemplo do que acontece de modo incipiente em Esplanada.

O Conselho do FUNDEF não exerce minimamente suas funções de controle dos recursos públicos direcionados ao Fundo, devido ao despreparo e incapacidade dos conselheiros. O Conselho de Educação, por sua vez, não existe, o que corrobora uma visão de que não há uma atenção qualificada para a área educacional no município.

Além do fato de não ter o CMDRS, o Conselho do FUMAC não se mostra representativo das comunidades de Rio Real, tendo porém alguns representantes individuais de destaque. Mesmo assim, há um descontentamento dos próprios conselheiros com os rumos tomados pelo Conselho, o que vem provocando um enfraquecimento natural da participação popular. Houve depoimentos de que representações políticas e partidárias interferem no trabalho de ordem comunitária e social.

De modo geral, predomina a informalidade entre os conselheiros dos diferentes conselhos, não havendo nada articulado, estruturado e institucional enquanto participação em outros espaços públicos. Não se percebeu qualquer movimento de integração entre os conselhos existentes, mostrando a falta de uma visão integrada, articulada e global de políticas públicas. A Agenda 21, em seus passos embrionários, propiciou uma aproximação relativa entre os conselhos, mas como não foi implementada plenamente, ainda não é possível julgar o interesse dos conselheiros.

## 3.3 RIBEIRA DO AMPARO

Em Ribeira do Amparo foram analisados os Conselhos de Saúde e de Desenvolvimento Rural Sustentável, que possuem uma certa homogeneidade.

### 3.3.1 *Visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Ribeira do Amparo*

O Conselho de Saúde é considerado como um “*órgão que trabalha olhando os recursos de saúde existentes no município*”. Mas os conselheiros não sabem o que é um Conselho de Saúde e desconhecem suas próprias funções e obrigações. A despeito do baixo nível de informação, todos têm conhecimento de que as informações deveriam passar necessariamente pelo conselho, onde deveria ser discutido como os recursos devem ser aplicados nessa área. Contudo, a saúde melhorou em termos de distribuição, remédios, atendimento e transporte para a zona rural, mas não sabem se foi por conta do conselho. Os principais temas tratados têm sido: Programa Saúde na Família; aquisição de ambulância e compra de medicamentos; reforma das unidades de atendimento e programa de envio de enfermeiras para o município.

No CMDRS, os próprios conselheiros não sabem quem são os representantes nem como funciona – “*CMDRS não é nada, mas deveria ser*”. Açam que só existe porque tem recursos e disponibiliza infra-estrutura. Os principais temas tratados têm sido: projeto para construção de estradas, visando o escoamento da produção e aprovação da aquisição de equipamento de pavimentação de estradas; financiamento do Banco do Nordeste e créditos rurais do PRONAF; foco de esquistossomose no Rio Fervente e fábrica de beneficiamento de castanha.

Devido ao baixo nível de informação, não vêem possibilidades de integração ou interação com outros conselhos. Nunca houve qualquer iniciativa de integração, no entanto já se cogitou um fórum único de discussão.

### 3.3.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Ribeira do Amparo*

Todos os conselhos têm problemas de representatividade, com um domínio muito grande da prefeitura, com pessoas desmotivadas, passivas e alheias.

No Conselho de Saúde, os conselheiros reconheceram sua falta de capacitação para entendimento básico e em nível primário: “*a gente assumiu, mas não houve uma capacitação. Às vezes, o conselheiro não sabe o quê está fazendo*”. Existe também um desconhecimento sobre o orçamento público e especificidades da área de saúde. O grupo apresentou um consenso quanto à participação nas discussões do Plano Municipal de Saúde, indicando que não houve, de fato, uma ingerência plena no processo por parte do Conselho. Também não há relação com outros conselhos.

No CMDRS, a sociedade civil está completamente desmobilizada e desinteressada. As pessoas que são do Conselho não estão disponíveis e não sabem o

quê se espera delas. Não há divulgação e comunicação do que é o CMDRS para a comunidade.

### 3.3.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais de Ribeira do Amparo*

Ribeira do Amparo foi o município onde foi detectado um dos mais baixos níveis de organização da sociedade civil. Os conselhos existem do ponto de vista legal, mas não de fato, já que os conselheiros não se reúnem, nem conhecem o seu papel. Os agentes sociais não têm uma tradição organizativa, o que fortalece a prática do clientelismo nas relações entre o poder público e a sociedade civil.

Nesse contexto, fica clara a necessidade de se trabalhar em duas frentes. Uma seria um trabalho de fortalecimento das organizações sociais e o fomento ao surgimento de novas organizações, como por exemplo, organizações de jovens ligados às escolas, novas associações comunitárias, grupo de mulheres, etc. Uma outra frente seria a reformulação dos conselhos, a partir da identificação de novos atores mais comprometidos com as políticas públicas no município.

## 3.4 RIBEIRA DO POMBAL

Em Ribeira do Pombal, foram abordados três dos cinco conselhos objeto deste estudo (Conselho de Saúde, Conselho do FUMAC e CMDRS), todos possuidores de fundos de recursos. O Conselho de Educação estava em formação, vivendo um período de transição.

### 3.4.1 *Visão, função, relevância e temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Ribeira do Pombal*

O Conselho de Saúde é considerado como “*um espaço para ouvir a opinião das pessoas, prestar contas, resolver problemas e discutir prioridades*”. Aham que deveria ser também “*espaço para ajudar a conscientizar mais as pessoas, sair para ouvir as comunidades*”. É reconhecido também como espaço de aproximação do poder público às demandas da população local que, através do diálogo, vai poder questionar as políticas públicas. Nas palavras de um dos conselheiros entrevistados, “*o conselho serve para aproximar as necessidades da comunidade ao poder público e questionarmos como o usuário percebe a prestação dos serviços*”. Segundo registrado em outro depoimento, “*serve também para fomentar a consciência da responsabilidade social nas pessoas*”.

Os principais temas abordados foram: avaliação da situação da saúde no município através de visitas técnicas nas comunidades; elaboração do plano municipal; discussão do relatório de gestão 2002 da Secretaria de Saúde; aprovação do Projeto

Anual de Saúde; Piso de Atenção Básica – PAB para Gerência de Programas Sociais de Abastecimento – GEPAB; prioridade no atendimento das doenças, organização do hospital e atendimento médico das comunidades. Como resultado das suas ações, tem se dado um controle da mão de obra na área de saúde no município, assim como controle dos recursos por meio de informações da Internet. Também, segundo depoimento, *“o conselho possibilitou que fizéssemos reunião na Câmara de Vereadores e grupos para visitar as unidades”*.

Ainda não há integração do Conselho de Saúde com outros conselhos, mas esperam que seja catalisada pela Casa da Cidadania. Também nunca houve acesso ao orçamento público, somente depois da iniciativa do Orçamento Participativo da Prefeitura.

Os conselheiros do FUMAC percebem o *“conselho como espaço comunitário para pensar o bem comum; forma de uma associação contribuir para a coletividade; o que é feito no conselho serve para a comunidade”*. É visto também como órgão que viabiliza projetos para a comunidade, assim como canal de reivindicação e cobrança das representações da CAR. Os principais temas abordados têm sido: organização comunitária e gestão de bens e recursos; PRONAF; relação com o governo do Estado e definição de prioridades nos projetos. Como resultados, o Conselho estimulou o associativismo, tentou estabelecer uma relação mais igualitária entre a CAR e as associações e viabilizou algumas ações. Os conselheiros declararam conhecer bem *“o efeito das discussões no FUMAC para as centenas de pessoas que não tinham um poço ou bens para produzir”*.

Apesar de não haver discussões compartilhadas e integração com os outros conselhos, o CMDRS e o FUMAC realizam suas reuniões de forma conjunta, no mesmo espaço e dia, uma após a outra.

O CMDRS é concebido principalmente como espaço de debate que abre consciência e desenvolve autonomia. Assim, foi declarado que o CMDRS *“dá a chance de nós, produtores rurais, discutirmos, termos uma voz e conversarmos com as comunidades. Atualmente, a comunidade elabora e executa os projetos, em uma relação de baixo para cima”*. As discussões geradas no conselho criaram sentimento de protagonismo do próprio desenvolvimento regional, como constatado neste depoimento: *“enquanto não entendermos que o desenvolvimento rural sustentável é um trabalho da sociedade, cairemos nessa oscilação”*.

Os principais temas abordados foram: produção (farinha, castanha e mel); comissão de acompanhamento das comunidades, alfabetização e capacitação do produtor rural. Como resultado das ações do conselho, abriu-se a Casa da Cidadania para o funcionamento conjunto não só do FUMAC e do CMDRS, como de todos os conselhos, e alcançou-se maior benefício do município dentro do PRONAF.

### 3.4.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Ribeira do Pombal*

No Conselho de Saúde, o baixo nível de participação foi explicado como consequência do desconhecimento da função do conselho por parte da comunidade. Nesse sentido, houve propostas para uma maior comunicação das ações do conselho como forma de estimular a participação, seja através de um boletim informativo, seja por meio de ações e inclusão dos conselhos como tema transversal no Ensino Médio e Fundamental. Também foi declarada a necessidade de um acompanhamento da qualidade dos serviços prestados nos hospitais e a instituição de um ouvidor.

Conforme declarado pelos conselheiros, há uma forte ingerência política da CAR no Conselho do FUMAC, que influencia a participação da sociedade civil.

Os conselheiros do CMDRS colocaram como dificuldade principal o desconhecimento específico, a falta de capacitação para a elaboração de projetos, assim como falta de apoio na logística da produção agrícola. Aham necessário que a Casa da Cidadania sirva para as discussões da Agenda 21 no município e para aglutinar esforços de capacitação, que deve ser comum a vários conselhos.

### 3.4.3 *Balanco Geral dos Conselhos Municipais de Ribeira do Pombal*

Os Conselhos do FUMAC e o CMDRS mostraram um nível de integração razoável e compartilham reuniões nos mesmos dias e locais. Alguns conselheiros fazem parte dos dois conselhos, o que informalmente faz circular as informações de um para o outro. Contudo, não há nada articulado para uma interação mais sistemática desses conselhos, o que esperam fomentar com a Casa da Cidadania. No âmbito do Conselho FUMAC e CMDRS, também não há um conhecimento das ações dos outros conselhos. Há uma expectativa de que a Casa da Cidadania também sirva para discussões da Agenda 21 no município, aglutine esforços e recursos canalizados para a dinamização do conjunto dos conselhos.

De forma mais acentuada do que em outros municípios, percebe-se um interesse de parte dos conselheiros em participar das discussões e das reuniões, sendo o FUMAC e Saúde, apesar da sua pequena composição, os conselhos em destaque. Além da Casa da Cidadania, sugeriu-se a realização de uma discussão conjunta para que houvesse o conhecimento das ações de todos por todos, evitando sobreposições e para que sejam possíveis complementações. O Conselho de Saúde também se permitiu uma aproximação com a Câmara de Vereadores demonstrando interesse em ampliar as relações.

### 3.5 SERRINHA

No município de Serrinha, foi possível extrair informações de quatro dos cinco conselhos objeto deste estudo (Educação, CMDRS, Saúde e FUMAC) que são relativamente heterogêneos.

#### 3.5.1 *Visão, função, relevância e temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Serrinha*

O Conselho de Saúde é considerado como espaço para melhorar a convivência da população, deliberar sobre os assuntos relacionados à saúde pública, fiscalizar o dinheiro público, ajudar o poder executivo no gerenciamento de recursos, apurar fatos e propor ações e políticas. Mas reconhecem que ainda *“o conselho está muito distante do que poderia ser”* por falta de uma maior interação com o poder público.

Os principais temas abordados foram: aprovação da prestação de contas; PSF e Programa de Agentes Comunitários – PACS; planejamento anual; mudança do PAB para GEPAB e mudança do estatuto interno em discussão. Como resultado das ações do conselho, houve fiscalização dos serviços públicos, dos recursos e comunicação para a Secretaria Municipal de Saúde das deficiências no seu funcionamento. Nesse sentido, segundo depoimento, o conselho *“ampliou a discussão entre Prefeitura e sociedade civil”*. Não há relacionamento com outros conselhos e poucas instituições foram envolvidas no seu processo de constituição.

O Conselho de Educação é concebido como órgão normatizador do Sistema Municipal de Educação e *“espaço para discordarmos de como a educação está sendo conduzida no município”*. Essa visão não condiz com o funcionamento do conselho que, segundo declarações dos próprios conselheiros, *“está distante da realidade, com pouca consistência na atuação; o conselho existe, nos reunimos, só que não atingimos o público que deveríamos alcançar; a sociedade civil não está representada”*. Nesse contexto, e considerando que para a Secretaria de Educação o Conselho está funcionando bem, *“Serrinha é classificada como a cidade onde a educação é a mais desarticulada da Região”*, por um dos conselheiros.

Os principais temas tratados foram: regularização das escolas que foram extintas, alunos da rede municipal e merenda escolar. Também se debateu sobre a paridade do Conselho e a necessidade de nova reformulação do regimento interno. Como resultado das ações do Conselho, houve regulamentação das escolas, regularização dos alunos e fiscalização do FUNDEF; também se reformulou o regimento interno. Os conselheiros afirmaram não haver articulação, nem conhecimento das ações do próprio conselho, dos conselhos de educação ou dos outros.

O Conselho do FUMAC é definido por um conselheiro como *“grupo de entida-*



*des em parceria com a prefeitura para o desenvolvimento da cidade e uma organização que identifica as necessidades que a gente precisa*". Nesse sentido, tem o papel de avaliar o desenvolvimento, atendendo às demandas da população local. Também é concebido como espaço para gerir recursos do governo estadual e instrumento organizativo das próprias comunidades e *"uma forma de constituir apoio, viabilizar recursos, trabalho e movimento em prol da comunidade"*. Foi enfatizado o papel deliberativo do conselho, cuja missão é fazer da gestão pública uma gestão participativa através do diálogo entre poder público e sociedade civil. O Conselho é *"uma forma de fazer o governo trabalhar e nos escutar, sentar com a sociedade civil, discutir seus problemas, bem como a transferência do poder de decidir da prefeitura e vereadores para as associações"*.

Os principais temas abordados podem ser divididos em duas vertentes: por um lado, assuntos relacionados ao funcionamento do conselho, como a participação da sociedade no orçamento público; comunicação entre as comunidades; mudanças do estatuto social; integração poder público/sociedade civil e a reformulação do conselho e integração com o CMDRS. Na outra vertente, estão os temas relacionados às atividades agrícolas, como a implantação do Programa PRODUIR; Programa 1 milhão de cisternas e o crédito agrícola. Como resultado das suas ações, houve a participação de conselheiros na discussão da LDO e a composição do conselho ficou reduzida de 28 para 12 membros.

O CMDRS foi definido por seus conselheiros como *"instrumento de voz, participação, ação e elo de ligação entre o município e as comunidades. Também é visto como meio de busca das pessoas de baixa renda das comunidades para participarem da administração do município, decidindo as prioridades da cidade e da zona rural"*. Nos seus depoimentos, os conselheiros enfatizaram a importância de dispor de um espaço que dá voz aos produtores rurais, na medida em que esse fato significa uma valorização do produtor rural por meio da *"organização das comunidades para o desenvolvimento rural, o que gera um impacto maior na vida dos produtores rurais"*.

Os principais temas abordados foram: plano de gestão do conselho, associativismo, demora na liberação de recursos, situação dos agricultores com a seca, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, pesquisa sobre renda familiar e o PRONAF. Como resultado, viabilizaram-se algumas ações para os produtores rurais de iniciativas do Conselho.

O CMDRS está articulado com o FUMAC. Não há articulação com Saúde nem Educação, apesar de reconhecerem a importância dessa para a discussão da Agenda 21, assim como para uma maior força representativa: *"se todos os conselhos se reunissem em torno de uma pauta comum, teriam mais voz na Câmara de Vereadores"*. Falta também uma parceria governo federal e estadual, poder local executivo e comunidade.

### 3.5.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Serrinha*

Segundo os conselheiros, tanto membros do poder público, como da sociedade civil no Conselho de Saúde, precisam de uma capacitação integrada sobre a função do conselho e, este, de uma menor rotatividade de seus membros. Uma melhor divulgação das atividades, usando jornais para serem distribuídos ao público-alvo, também facilitaria a compreensão sobre o papel do Conselho. Foi apontada a necessidade de se fazer o trabalho de fiscalização do serviço público em parceria com outras instituições representativas.

O Conselho de Educação, valorizando seu papel burocrático, é focado na normatização e regularização da situação dos alunos, enquanto a rotatividade elevada dos conselheiros, a falta de relacionamento fora do Conselho – *“em especial, os conselheiros da sociedade civil, que não se articulam”* – e sua pouca participação – *“às vezes, falta quorum mínimo para o funcionamento em algumas reuniões”* – são fatores que dificultam o funcionamento pleno do Conselho.

No Conselho do FUMAC, dificuldades parecidas foram observadas, como a falta de quorum para deliberações, ausência de assessoria técnica por parte da CAR para elaborar projetos, o que faz com que o Conselho fique *“preocupado excessivamente com projetos que devem ser aprovados”*. Também o Conselho, segundo depoimento, está *“muito centrado nas discussões e pouco nas soluções”*.

No CMDRS, há uma frustração pelo não encaminhamento dos projetos do PRONAF, em função da não regularização da situação da Prefeitura. Como proposta, uma maior cooperação com a Prefeitura e da realização de reuniões itinerantes do Conselho em locais que os projetos estejam sendo implementados.

### 3.5.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais em Serrinha*

Serrinha tem um aspecto que difere dos demais municípios no que tange ao relacionamento dos conselhos com outras instituições. Há um relativo interesse em estabelecer relações interinstitucionais e se aproximar do Poder Legislativo local, até por já se contar com a presença de vereadores como representantes e ouvintes em três conselhos (Saúde, Educação e CMDRS).

Destaca-se o Conselho de Saúde, que mostrou um grau de desempenho superior aos demais Conselhos de Saúde dos 10 municípios estudados, apesar das dificuldades de relacionamento com o Poder Público. O Conselho está entre os que se destacaram neste trabalho, em um grupo ao qual valeria dar uma atenção especial, a exemplo do CMDRS de Uauá e Saúde de Morro do Chapéu, sobretudo na capacitação dos conselheiros.

O Conselho de Saúde é também um dos poucos que aborda criticamente as políticas públicas, não apenas o controle da execução dos recursos públicos. O



Conselho de Educação de Serrinha, como os demais conselhos de educação do estudo, está centrado em atividades de normatização, regulamentação e regularização de problemas do Sistema de Ensino Municipal, quase não exercendo uma análise das políticas públicas voltadas ao ensino e à Rede.

Os Conselhos do FUMAC e do CMDRS apresentam um grau de integração desejável para os outros municípios, realizando reuniões e discussões conjuntas, em um estilo participativo e envolvendo mais organizações da sociedade civil. Contraditoriamente, não há maiores articulações com nenhum dos outros conselhos.

### 3.6 UAUÁ

No município de Uauá foi possível analisar apenas o CMDRS, o que torna difícil estabelecer um julgamento de valor sobre o comportamento do conjunto de conselhos deste município.

#### 3.6.1 *Visão, função, relevância e temas tratados, integração, relação com outras instituições dos Conselhos de Uauá*

No município de Uauá, o único conselho que funciona é o CMDRS, com a ressalva de ser um dos conselhos melhor estruturado entre os 34 pesquisados, com forte motivação pessoal de determinados conselheiros da sociedade civil, aparente integração com a Presidência da Câmara de Vereadores, relativa autonomia da Prefeitura, posição crítica em determinados assuntos e, ao mesmo tempo, severo na auto-avaliação. Os próprios conselheiros declararam ser o CMDRS *“um conselho que apresenta um nível e conhecimento maior se comparado aos demais, tentado permanecer autônomo”*. O Conselho foi definido como *“fórum de discussão de pessoas de Uauá que representam instituições e onde se discute quase todos os problemas do município”*.

Assim, o Conselho propicia maior representatividade dos diferentes níveis de instituições do município e uma melhor partilha dos diferentes conhecimentos em um mesmo espaço de uso coletivo. Esses esforços levam a uma maior conscientização dos cidadãos, já que eles precisam entender os projetos que vêm para a comunidade, assim como as oportunidades de serviço na zona rural e o processo de obtenção de crédito.

Os temas principais tratados no Conselho foram: organização comunitária; associativismo, capacitação dos agricultores e metodologia do Prorenda/DLS-BA; cadastramento da Bolsa Renda, crédito e financiamentos, caprinocultura, Agenda 21, PRONAF e o Programa Cabra Forte. Os principais resultados alcançados pelo Conselho são a circulação de informação (técnicas e de planejamento de obras),

maior envolvimento nas atividades comuns, como a fiscalização e acompanhamento das atividades decorrentes do CMDRS.

A Câmara participa no Conselho, por meio de sua Presidente, de forma diferenciada dos outros municípios – demonstrando aparente interesse e integração aos movimentos empreendidos pelo Conselho. Os conselheiros manifestaram desejo de uma maior integração com os outros conselhos, mas consideram como entrave o fato de sua representatividade ainda ser influenciada pelo Poder Executivo Municipal.

### 3.6.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Uauá*

Devido ao caráter crítico e autocrítico dos membros entrevistados e apesar do bom nível de consciência sobre o papel do CMDRS, os conselheiros declararam existir problemas de comunicação por não existir *“um senso de importância do próprio conselheiro. Falta apoio das instituições para suas próprias representações no Conselho”*. Detectaram também a insuficiência de canais de diálogo com o governo estadual, para um conhecimento das demandas e necessidades locais. Segundo depoimento, *“o governo estadual ainda não sabe lidar com a questão da participação e descentralização das decisões no nível municipal. Não há respeito das nossas posições e, às vezes, os programas chegam de uma forma equivocada”*.

### 3.6.3 *Balanco Geral dos Conselhos Municipais em Uauá*

Embora não se possa tecer comentários sobre o conjunto dos conselhos do município de Uauá, vale colocar a impressão positiva quanto ao funcionamento do CMDRS. O Conselho é composto por pessoas ligadas as mais variadas representações do município (associações, sindicato, poder executivo e legislativo municipal), com um alto grau de conhecimento sobre políticas de desenvolvimento rural, não se limitando apenas às discussões das políticas relacionadas ao PRONAF, mas extrapolando-as, colocando na pauta de discussão os problemas relacionados à dinâmica de desenvolvimento do município como um todo.

## 3.7 MORRO DO CHAPÉU

Em Morro do Chapéu, foi possível analisar o Conselho de Saúde, o Conselho do FUMAC e o CMDRS, uma vez que não há nem Conselho de Educação, nem Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Os motivos da inexistência destes são os mesmos encontrados em outros municípios. A impossibilidade de transferência de recursos para o município, via fundo específico das políticas que tratam estes conselhos, acarreta na não mobilização de Poder Público e Sociedade Civil.

### 3.7.1 *Visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Morro do Chapéu*

O Conselho de Saúde é definido como “*entidade civil fiscalizadora que visa a melhoria dos serviços na área de saúde*”, mas que termina fiscalizando muito mais do que pensando na saúde do município. Os conselheiros atribuem ao Conselho um cunho social e defendem que, em vista disso, deveriam nortear mais as ações de saúde no âmbito municipal e elaborar políticas, já que o “*Conselho tem um poder que ninguém se lembra: o deliberativo*”. Contudo, o Conselho proporciona espaços de discussão e reivindicação dos direitos da população, disseminando as informações para as associações representadas e atingindo, assim, as pessoas nas comunidades.

Como resultado das ações do conselho, os entrevistados apontam o início de uma nova cultura de decisão e responsabilidades coletivas na hora de encaminhar qualquer deliberação, solicitação ou atividade. Também se desenvolveu uma eficiente fiscalização da qualidade no atendimento médico tendo como exemplo o afastamento de 4 médicos em função da ação do Conselho e a reabertura de postos. Apesar de perceberem seu papel, os conselheiros não conseguem estabelecer uma relação direta dos benefícios entre as áreas de saúde e a sua atuação. Não há articulação institucional com outros Conselhos, mas há representantes institucionais de outros conselhos, o que não é comum em outros municípios.

O Conselho do FUNDEF é concebido como “*fundo de recursos que ajuda aos professores e melhora a educação*”. Todos os conselheiros são ligados à Prefeitura e acham que “*a educação no município nunca teve problema*”. Opinam que o FUNDEF propicia salários bons e investimento na capacitação, fato que fez aumentar o número de alunos em sala de aula. No entanto, desconhecem os recursos totais do Fundo e não conseguiram atribuir nenhum resultado à ação do Conselho. Não há Conselho de Educação no município, nem conhecimento ou contato com o Conselho de Merenda Escolar.

O Conselho do FUMAC é considerado como um espaço para discutir os interesses das associações e definir as necessidades de cada uma e do coletivo. Desde que os próprios representantes analisam a viabilidade para a implantação de projetos, consideram que o Conselho, em certa medida, confere um poder de resolver os problemas das comunidades. Mas, segundo depoimento, “*a dimensão que o FUMAC tomou é maior do que a simples aprovação de projetos*”, visto que anterior à sua existência, não havia um conhecimento compartilhado dos problemas da comunidade e, agora, as reuniões são aproveitadas para a divulgação e circulação de informação.

Os principais temas tratados no Conselho foram: reformulação do Conselho e prioridades da comunidade; benefícios bancários para pequenos e médios pro-

dutores; benefícios não concedidos pela Prefeitura; falta de merenda nas escolas rurais e dificuldades de abastecimento de água e PRONAF. Como resultado das suas ações, houve uma melhora, devido ao controle na prestação de serviços envolvendo as obras viabilizadas pelo Fundo, como o fornecimento da água. A integração existente com outros Conselhos se dá através de representantes e não de forma institucional. Destacou-se *“a importância de uma futura articulação, que no momento não acontece, com o Conselho de Meio Ambiente, já que ele não se operacionalizou no município, a despeito do enorme potencial turístico da microrregião”*.

Segundo declarado pelos conselheiros, *“o CMDRS foi formado para viabilizar o repasse de recursos para o poder público municipal e criado única e exclusivamente para receber recursos do PRONAF”*. Como consequência, os conselheiros não estão capacitados, nem sabem qual é o objetivo de um Conselho, *“por não saber qual é o seu papel”*. A formação e composição do Conselho ficaram muito atreladas às decisões da Prefeitura e ainda falta uma representatividade igualitária com a sociedade civil. Não foi apontado nenhum resultado como ação direta do Conselho.

### 3.7.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Morro do Chapéu*

No Conselho de Saúde, boa parte dos conselheiros não tem dimensão do seu papel e não há uma compreensão de como operacionalizar suas funções, nem como se planejar o básico. Como consequência disso, as decisões ficam centralizadas na Secretaria e existem também problemas de articulação e negociação interpessoal.

Os conselheiros do Conselho do FUNDEF apontaram a necessidade de capacitação básica sobre o papel do Conselho, o que é o Fundo e o Sistema Municipal de Ensino. Em contrapartida, declararam também existir *“um aumento do diálogo com o poder público e a continuidade da relação política na obtenção de benefícios”*.

No Conselho do FUMAC, segundo declarado, há necessidade de capacitação sobre as funções dos conselheiros, seus papéis e algum tipo de metodologia que os permita compreender quais são suas prioridades na gestão dos projetos viabilizados, já que *“todos sabem o quê têm que aprovar ou não, mas não sabem o quê têm que ser desenvolvido”*. Com respeito à comunicação e divulgação, há informativos bimestrais, distribuídos pelos agentes comunitários e os conselheiros alegam repassar informações nas comunidades.

Houve um esforço de sensibilização das associações, que elegem seus representantes para o Conselho, para um maior conhecimento e envolvimento nas ações do Conselho. Mas, mesmo com um maior diálogo com o poder público, *“não há apoio da Prefeitura para a fiscalização de obras financiadas, nem apoio institucional da Prefeitura nos pleitos junto à CAR”*. Sobre o CMDRS, as comunidades não sabem da sua existência.

### 3.7.3 *Balanco Geral dos Conselhos Municipais em Morro do Chapéu*

O Conselho de Saúde e o FUMAC destacaram-se por cumprirem de maneira regular os rituais formalmente estabelecidos para o seu funcionamento: reunir-se periodicamente, acompanhar as políticas de seu interesse no município, exercer o papel de controle social dos recursos do fundo, etc. No entanto, ficou evidenciada a necessidade destes conselhos transcenderem o seu papel tímido de controle e acompanhamento de políticas públicas, assumindo a tarefa de deliberar processos de formulação e ajustes destas políticas, discutindo-as não apenas de forma setorial, mas de forma integrada com outros conselhos. Segundo os conselheiros, este processo deve ocorrer por meio de capacitação e construção de um espaço de união de todos os conselhos do município.

O CMDRS surge, não como um espaço de discussão de políticas de desenvolvimento do meio rural, composto por representantes do poder público e da Sociedade Civil, mas como um simples instrumento de aumento da receita municipal, via transferências destes recursos. Aparentemente, este Conselho existe apenas do ponto de vista legal, não realizou reuniões, os conselheiros não sabem o porquê de seus nomes figurarem no Conselho e nunca se discutiu nenhuma política para o meio rural. Em suma, não foi possível identificar nenhuma ação que comprovasse a sua existência de fato.

## 3.8 MIGUEL CALMON

### 3.8.1 *Visão, função, relevância e temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Miguel Calmon*

O Conselho de Saúde é visto como órgão de fiscalização dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS e dos prestadores de serviço, assim como espaço para “*dar transparência ao uso dos recursos públicos e também uma ouvidoria das queixas da população*”. Ajuda a Secretaria de Saúde na gestão pública, auxiliando na tomada de decisões, bem como na análise do relatório de gestão.

Os principais temas tratados no Conselho foram: atendimento odontológico, Programa Saúde da Família, compra de material, avaliação quantitativa e da qualidade dos serviços médicos locais, atendimento dos usuários do SUS e acompanhamento das metas de saúde. Como resultado de suas atividades, existe um maior conhecimento das ações do Estado e maior controle da qualidade dos serviços prestados e no atendimento. Assumem que não há um controle maior do orçamento público municipal em assuntos correlacionados à saúde.

O Conselho não se articula com o Conselho Municipal de Associações Comunitárias – COMACOR ou com a Secretaria de Educação, mas existe uma pro-

posta de articulação com a Câmara Municipal e com o Ministério Público da Região para maiores informações sobre a possibilidade de recursos relacionados à saúde.

O Conselho do FUNDEF é considerado como um órgão de fiscalização dos recursos, acompanhamento do processo educativo e reivindicação das necessidades de educação. Ele também é visto como espaço de negociação com o poder público, que antes não existia.

Os principais temas tratados foram: segurança e qualidade do transporte escolar, plano de cargos e salários, informatização das escolas e capacitação. Como resultado das suas ações, iniciou-se um processo de discussão sobre diversos temas como o Plano de Cargos e Salários, oferta de cursos de capacitação viabilizados a partir dos recursos do FUNDEF, regularização do transporte escolar e reivindicação de computadores para as escolas. Na prestação de contas, realiza-se uma reunião com contador da Prefeitura, repassando as despesas.

O Conselho de FUMAC, de alguma forma, foi incorporado pelo COMACOR, não sendo possível fazer uma análise de um sem abordar o outro. Com o COMACOR, as reuniões evoluíram para a discussão das políticas públicas, independente dos recursos repassados pela CAR, *“perdendo o medo do doutor”*, dando oportunidade de reivindicação e *“valorizando o homem no seu espaço o campo”*. O COMACOR funciona como *“um modo de identificar as mais diversas comunidades, fazendo-as entender sua importância; meio de busca e troca de informações; espaço de acesso aos órgãos públicos, sem discriminação”*.

Os principais temas tratados foram: capacitação dos conselheiros e presença de recursos do Banco Mundial no Conselho, participação popular e elaboração e gestão de projetos; necessidade de melhoria das estradas vicinais e do abastecimento de água, tratores, assentamentos e discussão sobre o projeto de floricultura na microrregião. Como resultado das suas ações, há uma maior conscientização das pessoas e maior nível de organização com uma gestão direta por parte das associações.

Os outros conselhos aproveitam-se da capilaridade do Conselho do FUMAC/COMACOR para comunicarem suas ações e intenções. Há um costume de eleger um representante da COMACOR, tanto para participar em algumas reuniões, como para reivindicações de ações em outros conselhos. Não obstante sua representatividade, o COMACOR não tem participação na Prefeitura e não discute o orçamento público; apenas tem conhecimento de determinadas iniciativas.

### 3.8.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Miguel Calmon*

O Conselho de Saúde tem problemas na comunicação e divulgação de suas atividades, uma vez que *“o cidadão comum não tem conhecimento do que se faz no Conselho”*. Os conselheiros carecem de maior conhecimento sobre o papel e as



responsabilidades do Conselho. Há uma enorme dificuldade na compreensão das informações contábeis.

O Conselho do FUNDEF também sofre de falta de compreensão do próprio papel dos conselheiros, seus direitos e deveres. As pessoas não estão organizadas em comissões ou grupos de trabalhos temáticos. Não há comunicação do que é feito nos conselhos e os integrantes não se conhecem entre si.

Apesar dos cursos de capacitação realizados no Conselho do FUMAC – “*de cursos estamos cheios!*” – ainda há problemas de entendimento e lacunas de conhecimento. Mesmo com um maior grau de participação, os conselheiros percebem a necessidade de uma maior mobilização para que a comunidade não fique só motivada pelos resultados imediatos. Segundo depoimento de conselheiro, “*a comunidade é diarista e as soluções são a médio prazo, com um horizonte de um a dois anos, o que às vezes impacta na capacidade de mobilização e sensibilização. Sem algo concreto para ofertar, não há como mobilizar*”. Foram detectadas também dificuldades de relacionamento com a burocracia.

### 3.8.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais de Miguel Calmon*

Todos os conselheiros no município apresentaram um grau de preocupação com o sucesso das políticas de saúde, educação, desenvolvimento rural e meio ambiente do município. Surpreendeu o apoio às ações da Prefeitura, em um clima de parceria que destoa dos demais municípios, onde parece existir um pacto de total confiança com o Prefeito e sua equipe, o que anula a necessidade de se efetuar um controle ou um acompanhamento com um caráter fiscalizador dos recursos vinculados aos fundos setoriais relacionados aos Conselhos.

Este destaque do poder público sobre a Sociedade Civil, aparentemente, não parece ocorrer por meio de coerção, processo bastante comum nos municípios baianos, e sim pela liderança carismática exercida pelo Prefeito e sua equipe. Em todos os momentos informais estabelecidos com os atores locais, conselheiros e não conselheiros, não se percebeu algo que contrapusesse essa percepção.

Apesar de alguns conselheiros colocarem já terem passado por vários processos de capacitação, é exatamente na questão do conhecimento que residem os principais problemas de grande parte dos conselhos do município. Nos casos onde foi possível identificar o conhecimento das atribuições e funções dos Conselhos, estas informações eram centralizadas em poucos conselheiros.

Ficou evidenciado, que neste município existe a necessidade de processos inovadores de capacitação que permitam o repasse de conhecimentos básicos sobre as atribuições e funções dos conselhos, bem como processos de construção do conhecimento que fortaleçam e permitam tornar estes espaços mais autônomos e com capacidade de articulação com outros espaços públicos.

### 3.9 SANTA BÁRBARA

O município de Santa Bárbara dispõe dos cinco conselhos (CMDRS, FUMAC, Educação, Saúde e COMDEMA).

#### 3.9.1 *Visão, função, relevância, temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Santa Bárbara*

O Conselho de Saúde é entendido como órgão fiscalizador do SUS, que avalia se o Plano Municipal de Saúde é coerente e se as metas na área de saúde são atingidas. Servindo de integração governo/comunidade, torna-se também em espaço não só para aprovar, mas para discutir e fiscalizar as políticas públicas – *“por mais fraco que seja o conselho, somos convidados para discutir”*. Deste modo, permite um contato direto com o poder público local.

Os principais temas tratados foram: criação e implantação do Programa de Saúde da Família e do PACS, prestação de contas e Plano Municipal de Saúde. Como resultado das suas ações, houve a implantação e ampliação do PACS para a zona rural. Em relação à qualidade da saúde do município, segundo depoimento, *“temos tudo, carro para pegar doente na roça, remédio nos postos e atendimento nos postos e ainda atendemos outros municípios da Região”*.

Não há integração nenhuma com outros conselhos, mas há consciência de que as metas de saúde só poderão ser alcançadas através de ações conjuntas com Educação. Também não existe interação com a Câmara Legislativa, nem conhecimento do orçamento público municipal.

O Conselho de Educação é considerado como espaço de avaliação, planejamento, articulação e participação da sociedade para o desenvolvimento do município. Mas, segundo os depoimentos recolhidos, na prática, *“há dificuldades para a sociedade civil participar, apesar do esclarecimento que se faz”*. Também há um sentimento negativo, quando declaram que o *“Conselho é pré-fabricado e segue a legislação padrão”*, com uma organização que, de certa forma, é imposta.

Os principais temas tratados foram: criação e aprovação do regimento interno, nucleação das escolas da zona rural, evasão, merenda, transporte, calendário escolar, mobilização de jovens, capacitação de professores, elaboração do Projeto Cultural e Esportivo e projeto de resgate histórico-cultural de Santa Bárbara. Como resultado das suas ações, foram realizados vários eventos e atividades complementares para incentivar à cultura. O Conselho tem se articulado com o Conselho de Saúde, o CMDRS, o FUMAC e o COMDEMA para a construção de uma biblioteca municipal.

O Conselho do FUMAC é considerado como órgão que atua para organizar as pessoas, conscientizar o homem do campo e desenvolver seu conhecimento para



apoiar e buscar melhores recursos para o atendimento das comunidades. Atua também na assistência às comunidades produtivas do Programa PRODUIR.

Os principais temas abordados foram: capacitação, relacionamento do Conselho com o poder público, geração de emprego e renda, envolvimento com educação e saúde, capacitação agrícola, sementes para plantar, análise de terras e produtos para a plantação, desmatamento e falta de água. Como resultado das suas ações, desenvolveu-se uma maior produtividade nas atividades agrícolas e alteração de hábitos de trabalho em função da tecnologia e capacitação para adoções de novas técnicas. Também há uma maior transparência e visibilidade dos recursos da CAR, tornando mais fácil a sua aprovação, sua aplicação, sua destinação e seu uso. Por outro lado, reporta-se dificuldade no acesso ao crédito do PRONAF.

O Conselho do FUMAC tem trabalhado com o CMDRS para uma discussão articulada com o Plano de Investimento Municipal – PIM, a CAR e o PRONAF, na consciência de que, *“a questão do desenvolvimento é como um bolo; tem que botar todos os ingredientes para poder funcionar”*. No entanto, não existe relação com os Conselhos de Saúde e Educação.

O CMDRS é concebido como um conselho direcionado ao homem do campo, gerando emprego e renda, e viabilizando recursos do PRONAF, com uma função semelhante ao FUMAC. Os principais temas tratados foram: associativismo e liderança, projetos para a comunidade, o PRONAF, máquina agrícola e linhas de crédito e complementação da rede de água e energia. Sua parceria com o FUMAC ocorre para a discussão articulada do PIM/CAR e do PA/PRONAF. Com o resto dos conselhos há relações informais.

No COMDEMA foi detectado um alto grau de desinformação dos conselheiros, que misturam o que é público com o privado e as ações do poder público, do conselho e da consultoria. Por isso, não há uma separação muito clara do que é resultado do conselho e o que é realizado pela prefeitura, que termina liderando a dinâmica do conselho.

Os principais temas tratados foram: convênio com o CRA para municipalização do meio ambiente, criação do código do meio ambiente, participação na elaboração do PMDLIS e do EIA/RIMA (Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental), melhoria do saneamento básico; confecção e legislação das lagoas; projeto de uma feira de comercialização de animais.

Não há articulação do Conselho com o Poder Legislativo local, nem convênios de cooperação técnica com qualquer organismo para apoiar o Conselho: o acompanhamento por parte da EBDA é insuficiente.

### 3.9.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Santa Bárbara*

No Conselho de Saúde, os conselheiros não estão suficientemente capacitados para o exercício das funções – *“eu me sinto incapaz de exercer minhas funções e não sei se tenho o perfil”* – e desconhecem o papel do Conselho – *“muitas vezes a gente não cobra por desconhecimento; conheço pouco o Conselho”*. Há uma grande dificuldade em identificar as próprias ações do Conselho, fato que repercute na sua eficiência. *“O Conselho não é atuante a ponto de fazer melhorar, somente apontamos o quê discordamos”*.

O Conselho de Educação carece de uma participação maior por parte da sociedade civil, que fica motivada para ações pontuais – *“a reunião sobre o fluxo escolar contou com a participação de 40 pessoas. Com a distribuição da cesta, apareceram 65”*. Nesse sentido, falou-se sobre a necessidade de ações e oficinas que promovam a participação dos pais e alunos com a escola, a educação e realização de encontros com os conselhos de outros municípios. Também há dificuldades de assistir às reuniões, porque *“os horários não são compatíveis para todos”*.

No COMDEMA, não há divulgação do Conselho, o que gera um total desconhecimento das ações desenvolvidas e existe uma *“falta de interesse da participação popular”*.

As dificuldades apontadas pelos conselheiros do CMDRS têm maior relação com o PRONAF do que com o funcionamento do próprio Conselho: limitação do financiamento para cada família; liberação dos recursos e prazo para pagamento; falta de conscientização dos pequenos produtores para tomada de empréstimo.

### 3.9.3 *Balanço Geral dos Conselhos Municipais de Santa Bárbara*

Existe uma relação de dominação exercida pelo poder público sobre a sociedade, que difere de todos os processos vivenciados nos 10 municípios e pode ser considerada como uma situação oposta à vivenciada no município de Miguel Calmon, onde o predomínio do Estado pela Sociedade Civil se dá de forma pactuada e movida por uma liderança carismática dos gestores públicos. Em Santa Bárbara o poder de decisão e de informação está centralizado na prefeitura. Os casos mais graves são o COMDEMA e Saúde, onde os grupos de discussão corroboram a visão de que os conselheiros não dispõem de informações mínimas sobre o Conselho, suas atividades, seu papel, etc.

### 3.10 NOVA FÁTIMA

Em Nova Fátima foi possível realizar o estudo com três dos cinco conselhos (Conselho de Saúde, Conselho do FUMAC e CMDRS), todos possuidores de fundos setoriais de recursos.

#### 3.10.1 *Visão, função, relevância e temas tratados, integração e relação com outras instituições dos Conselhos Municipais de Nova Fátima*

O Conselho de Saúde, segundo depoimento, “*está formado por grupo de pessoas que colaboram, organizam, orientam, fiscalizam, obedecem um regimento e representam uma classe*”. É reconhecida pelos conselheiros a sua “*função fiscalizadora e geradora da política pública em saúde, sendo uma maneira de corrigir, reivindicar, cobrar alguma coisa do sistema de saúde*”.

Os principais temas tratados no Conselho foram: implantação de postos de saúde, limpeza pública, tratamento da água, tratamento de idosos, atendimento no hospital, PACS e excesso de agentes de saúde. Apesar da percepção de melhora da prestação de serviços nos postos de saúde, não se consegue atribuir essa melhoria diretamente às ações do conselho.

No Conselho do FUNDEF, os conselheiros têm a sensação de que a função de acompanhamento e fiscalização do conselho é realizada de forma mecânica através da merenda escolar e do repasse das verbas destinadas ao ensino, mas não há uma atuação participativa dos membros, isto porque não ocorrem reuniões. Contudo, acham que o FUNDEF valoriza o professor.

Os principais temas tratados foram: salário do professor e reajuste salarial, função do Conselho e repasse do valor do FUNDEF. Com resultado das ações do Conselho, houve uma fiscalização do censo escolar, que impacta no repasse e controle do fluxo de recursos.

O Conselho do FUMAC é considerado como “*um grupo de pessoas, 20 associações e a prefeitura, que se reúne para discutir o PIM, que é a motivação de todos*”. Há uma mistura do benefício do FUMAC com a função e o propósito do Conselho do FUMAC. Em função da falta de repasse de verbas, houve um desestímulo para a participação das discussões e, conseqüentemente, falta de informação: “*ficamos parados em função da falta de repasse do fundo. Podia ser importante, mas não há conhecimento geral*”. Não há uma compreensão do que é fruto do trabalho do Conselho e o que é simplesmente ofertado pela CAR e/ou Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia.

Os principais temas abordados foram: troca do projeto de uma ponte por um projeto de uma feira, energia solar, barragens, trator, discussão do PIM, sua formação, transferência e projetos obtidos.

Não existe interação do Conselho do FUMAC com outros conselhos, apenas participação de determinados conselheiros em outros, mas nada de forma organizada e sistemática. Os conselheiros sentem a falta de um assessor da CAR, que fazia a articulação institucional com a instituição.

Para os conselheiros do CMDRS, o Conselho está funcionando de forma operacional, os projetos têm sido elaborados dentro do Conselho e só através dele se dá a sua execução. Trabalham em equipe para o desenvolvimento do município, identificam e definem diretrizes de financiamento para a agropecuária, atividades não-agrícolas, recursos do Pronaf, BNB e tentam trabalhar a cadeia produtiva. Discute-se também questões de infra-estrutura. Mas não interfere na política pública do município, centrando-se em atividades ligadas à produção rural.

Os principais temas tratados foram: elaboração e homologação de projetos, necessidade de união interna e organização do conselho e capacitação do MOC, construção de barragens, beneficiamento de estradas, comercialização de animais e elaboração de projetos do PRONAF. Como resultado das suas ações, viabilizaram-se as ações do PRONAFINHO e PRONAF e deu-se uma melhoria na barragem, cascalhamento de estradas e obteve-se um trator. Não há integração com o Conselho do FUMAC, apesar dos conselheiros fazerem parte de ambos os conselhos. Também não há integração com os outros conselhos.

### 3.10.2 *Dificuldades, desafios e propostas dos Conselhos Municipais de Nova Fátima*

No Conselho de Saúde, detectou-se a necessidade de conhecimentos básicos até para explicar as funções mínimas: *“com conhecimento é mais fácil se expressar e fazer propostas”*. Os conselheiros pleitearam capacitações integradas e orientação, que seria uma forma de estimular a participação e interesse das pessoas.

No Conselho do FUNDEF, segundo os depoimentos recolhidos, nunca houve um processo de capacitação e há o problema de comunicação: *“qual é o meu papel? O que fazer e como fazer?”* Os conselheiros também sentem falta de respaldo das instituições para seus representantes dentro do conselho.

No Conselho do FUMAC, segundo declarado, não há conhecimento generalizado dos próprios direitos e o regimento não é conhecido pelos conselheiros, sendo falha a comunicação interna e a interação entre a prefeitura e a sociedade civil. Não há no conselho uma função de se planejar – *“discutimos, mas não encaminhamos ou executamos”* – e não há um controle dos benefícios concedidos.

Os conselheiros do CMDRS detectaram como dificuldade para o seu funcionamento a baixa participação dos conselheiros e a falta de diálogo com a Prefeitura – *“pedem explicações do porquê do não cumprimento, mas não obtém respostas”* – e apontaram a necessidade de capacitação de forma mais ampla, integrando mais atores sociais.

### 3.10.3 *Balanço dos Conselhos Municipais de Nova Fátima*

Os Conselhos do FUMAC e o CMDRS, por tratarem de políticas bastante próximas em torno do desenvolvimento rural, apresentam semelhanças tanto na composição quanto no seu funcionamento. Nestes, os conselheiros limitam-se a discutir apenas os créditos e projetos relacionados aos programas que induziram a sua existência. Não existe nenhum entendimento por parte dos conselheiros de que as políticas de desenvolvimento do meio rural extrapolam a lista de projetos definidos como prioritários pelos conselheiros junto aos programas PRODUIR e PRONAF.

Esta ausência de discussão de políticas públicas não é uma característica apenas dos Conselhos do FUMAC e do CMDRS, o mesmo ocorrendo com o Conselho de Saúde, que parece estar limitado ao acompanhamento de extratos fornecidos pelo seu Presidente que, coincidentemente, é o Secretario de Saúde do município.

A falta de autonomia destes conselhos tem uma forte relação com o grau de conhecimento das atribuições básicas de um conselheiro, sendo que boa parte destes conselheiros foi indicada para compor o Conselho sem ter passado por nenhuma capacitação ou preparação. Não por acaso, apesar de existir uma grande vontade nas pessoas em participarem das discussões relacionadas ao desenvolvimento do município, o nível desta participação fica comprometido por não haver conhecimento suficiente para fazerem valer o seu papel.

### 3.11 PANORAMA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NOS 10 MUNICÍPIOS DO PROJETO PRORENDA/DLS BAHIA

Quadro 1: Panorama dos Conselhos Municipais nos 10 Municípios do Projeto Prorenda/DLS-BA, 2003

<i>Municípios</i>	<i>Conselhos Municipais existentes</i>	<i>Conselhos Municipais funcionando</i>	<i>Características</i>	<i>Destaque</i>
Esplanada	CMS CME COMDEMA FUMAC	CME COMDEMA FUMAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>protagonismo dos poderes públicos</li> <li>desinteresse da sociedade civil</li> </ul>	FUMAC
Rio Real	CMS CME COMDEMA FUMAC FUNDEF	CMS COMDEMA FUMAC FUNDEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>protagonismo de poder públicos</li> <li>desmotivação dos conselheiros</li> </ul>	–
Ribeira do Amparo	CMS CMDRS	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>baixo nível de organização da sociedade civil</li> </ul>	–
Ribeira do Pombal	CMS CME (em formação) FUMAC CMDRS	CMS CME (em formação) FUMAC CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>interesse por participar em reuniões e discussões</li> </ul>	FUMAC CMS
Serrinha	CMS CME FUMAC CMDRS	CMS CME FUMAC CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>CME preso à burocracia</li> <li>visão crítica do CMS sobre políticas públicas</li> <li>boa integração entre FUMAC/CMDRS</li> </ul>	CMS
Uauá	CMDRS	CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>discussão sobre o desenvolvimento da região</li> </ul>	CMDRS
Morro do Chapéu	CMS FUMAC CMDRS	CMS FUMAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>timidez no controle e acompanhamento de políticas públicas</li> </ul>	CMS
Miguel Calmon	CME CMS FUMAC COMDEMA CMDRS	CMS CME FUMAC COMDEMA CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>liderança carismática do prefeito, que incentiva a participação</li> <li>preocupação com as políticas públicas</li> </ul>	–
Santa Bárbara	CMS CME FUMAC COMDEMA CMDRS	CMS CME FUMAC COMDEMA CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>protagonismo do poder público</li> <li>falta capacitação dos conselheiros</li> </ul>	–
Nova Fátima	CMS FUMAC CMDRS	CMS FUMAC CMDRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta capacitação dos conselheiros</li> <li>ausência de discussão sobre políticas públicas</li> </ul>	–



## 4. Perfil integrado dos Conselhos Municipais, por tipo de conselho

---

### 4.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

Este tipo de conselho foi pesquisado em todos os municípios exceto em Uauá. Seu funcionamento se destacou em três municípios: Ribeira do Pombal, Serrinha e Morro do Chapéu, mas em todos eles não foi possível afirmar que haja um equilíbrio de forças entre representantes do poder público e da sociedade civil, até porque parte dos conselheiros classificados como usuários e prestadores possuem algum vínculo com a prefeitura. Fato esse que contribui para o fenômeno denominado “prefeiturização” dos espaços públicos, ou seja, os conselhos se tornam uma extensão do poder público e não canais de participação da sociedade civil. Apenas o Conselho de Miguel Calmon não era presidido por um representante da Secretária de Saúde do município.

Na maioria dos conselhos analisados, os conselheiros demonstraram ter uma relativa clareza do seu papel, com ênfase na função de acompanhamento, controle e deliberação de políticas públicas, mas o papel centralizador do poder público tem inibido sua participação mais efetiva. Os esquemas normativos e burocráticos das Secretarias Municipais de Saúde parecem ter mais peso que a discussão sobre políticas de saúde.

Nenhum dos conselhos analisados contava com uma estrutura de apoio para desempenhar as suas funções nem com sede para as reuniões. Geralmente, reúnem-se em espaços cedidos pelo poder público ou por alguma organização não-governamental sediada nos municípios. Tampouco esses conselhos têm estabelecido relacionamento ou parcerias com outros conselhos ou instituições.

A divulgação das ações internas dos conselhos de saúde à comunidade ocorrem por meio do carro de som, ofícios, jornal local, cartazes e portaria dos hospitais. Ressalta-se a exceção do caso do município de Miguel Calmon, onde o conselho possui um jornal específico para esse fim.



## 4.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

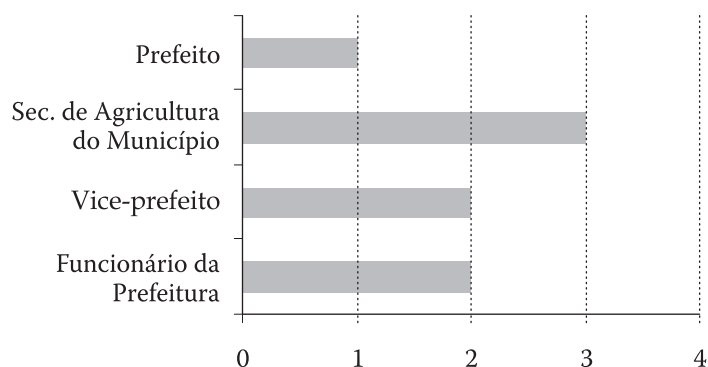
Embora existam do ponto de vista legal em quase todos os municípios pesquisados, constatou-se sua existência “de fato” em apenas três deles: Serrinha, Esplanada e Santa Bárbara; ainda assim com um baixíssimo grau de funcionamento, uma vez que as ações de responsabilidade destes conselhos estão centradas na estrutura das Secretarias de Educação. Fato que pode ser explicado pela não exigência legal do funcionamento do conselho de educação para a ativação das transferências de recursos para educação. A despeito de existir o FUNDEF, que controla a gestão do Fundo Municipal dirigido ao ensino fundamental, não há um controle suficiente sobre os recursos transferidos.

Os Conselhos Municipais de Educação resultaram ser, neste estudo, os mais desestruturados e com falta de representatividade, dado que confirma a observação já mencionada por Abromaway (2001): “não existem políticas educacionais direcionadas para o meio rural, o que pode desestimular o interesse pela educação”.

## 4.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUMAC

Este tipo de conselho foi achado em todos os municípios, exceto em Ribeira do Amparo e Uauá. Apesar da predominância de representantes dos beneficiários comunitários neste conselho – ou seja, os próprios agricultores – não se verificou nenhum caso em que a presidência fosse ocupada por representantes dos agricultores, desde que o Programa PRODUIR, indutor deste conselho, estipula que a presidência é uma prerrogativa da prefeitura. Aqui também aparece o fenômeno da “prefeiturização” dos espaços públicos (ver o gráfico 1).

Gráfico 1: Frequência absoluta dos Presidentes do FUMAC, por cargo ou vínculo institucional



A maioria dos conselheiros vê no Conselho do FUMAC uma oportunidade de obtenção de algum benefício para a sua associação ou comunidade. Sendo assim, o conselho não passa um espaço de discussão sobre as prioridades e necessidades de cada comunidade e termina sendo uma “lista de pedidos”. Não se constatou preocupação com discussões sobre a gestão dos projetos e seu impacto no processo de combate à pobreza no meio rural, objetivo principal do Programa PRODUIR. Não há relação com outros conselhos e instituições.

#### **4.4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE – COMDEMA**

Dos 10 municípios pesquisados, apenas três deles, Santa Bárbara, Rio Real e Esplanada, tinham constituído COMDEMA. De qualquer forma, sua formação é muito recente e apresentam enormes dificuldades para funcionar, a ausência de recursos de transferência federais desmotiva a participação, não possuindo ainda um número de reuniões e ações significativas para serem analisados. Contudo, cabe ressaltar o esforço de alguns conselheiros (caso de Esplanada) por discutir temas tão relevantes para o município como o processo de construção da Agenda 21 local, o gerenciamento de resíduos sólidos, o desmatamento e a municipalização do meio ambiente.

O grande desafio que se coloca é fazer com que os atores locais percebam que os COMDEMAS podem ser um importante espaço para as comunidades atuantes e o Poder Público viabilizem e se comprometam com a discussão das principais demandas ambientais, fomentem a estruturação da Agenda 21 e, com isso, iniciem processo de discussões para estabelecer metas, prioridades e ações para a construção de uma sociedade sustentável.

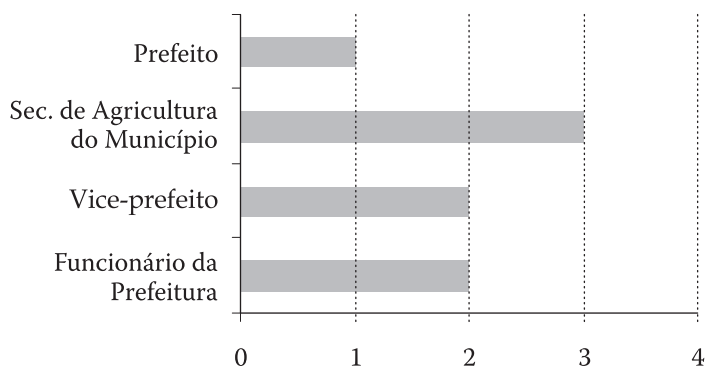
#### **4.5 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CMDRS**

Este tipo de conselho foi analisado em todos os municípios, exceto Esplanada e Rio Real. Em todos eles, menos em Morro do Chapéu, os agricultores são, no mínimo, 50% de seus membros, mas só em Serrinha e Ribeira do Amparo a presidência do Conselho é ocupada por um representante dos agricultores.

Grande parte dos conselheiros não tem conhecimento do seu papel e vêem o Conselho apenas como espaço de discussão e reivindicação de serviços ligados às linhas de créditos do PRONAF. Não se discute sobre desenvolvimento sustentável, a exceção do CMDRS de Uauá, um dos conselhos que mostrou melhor funcionamento devido ao incentivo do poder público para a participação e o interesse dos conselheiros para a discussão.

Neste Conselho, também se dá o fenômeno da “prefeiturização” (ver gráfico 2), pois grande parte dos representantes da sociedade civil possui algum tipo de vínculo com a prefeitura. O relacionamento interinstitucional se dá de forma pontual e/ou informal, limitando-se à participação de uma mesma pessoa em mais de um conselho, e não há uma prática sistematizada de divulgação das ações internas.

Gráfico 2: Frequência absoluta dos Presidentes do CMDRS, por cargo ou vínculo institucional



#### 4.6 PERFIL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS 10 MUNICÍPIOS DO PROJETO PRORENDA/DLS BAHIA

Quadro 2: Perfil dos tipos de Conselhos Municipais dos 10 Municípios do Projeto Prorenda/DLS-BA

<i>Conselhos Variáveis</i>	<i>Conselho Municipal de Saúde</i>	<i>Conselho Municipal de Educação</i>	<i>Conselho do Fundo Municipal de Apoio Comunitário</i>	<i>Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente</i>	<i>Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável</i>
Municípios	Todos menos Uauá	Esplanada, Serrinha e Santa Bárbara	Todos menos Ribeira do Amparo e Uauá	Esplanada, Rio Real e Santa Bárbara	Todos menos Esplanada e Rio Real
Estrutura de apoio/espço físico	Não têm	Não têm	Não têm	Não têm	Não têm
Prefeiturização dos espaços públicos	Sim	Sim. Ainda desestruturados como Conselhos	Sim	Não. Conselho novo e em processo de organização	Relativa; Presidido por agricultores em Serrinha e Ribeira do Amparo; Uauá também tem perfil diferente
Capacitação dos Conselheiros	Relativa	Nenhuma	Pouca	Pouca, com exceção de Esplanada	Pouca, exceto Uauá
Relação intra e inter-institucional	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe	De forma pontual/informal

## 5. Perspectivas, desafios, propostas e reflexões para os Conselhos Municipais voltados ao desenvolvimento rural

---

**E**ste estudo buscou entender os conselhos como espaços de representação, seus mecanismos de influência real nas políticas públicas, a percepção da pluralidade e da paridade, a ligação, a relação e a doação pessoal ao conselho e a qualificação do representante como conselheiro. Além disso, procuramos compreender o quê as entidades representadas visam (mais recursos, construção coletiva do interesse público, contatos, redes ou referendo institucional); qual o seu grau de representação (opiniões próprias e posições institucionais); formas de comunicação das deliberações/decisões/problemas do conselho para os conselheiros e organizações integrantes; discussões internas nas comunidades prévias às reuniões; nível de participação nas reuniões e gestão do fundo, entre outros fatores.

Como destaque vale ressaltar os casos dos Conselhos Municipais de Saúde de Serrinha e Morro do Chapéu, o CMDRS de Ribeira do Pombal e de Uauá e, o incipiente porém interessado, Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Esplanada, no qual a participação de alguns conselheiros ocorre de forma ativa, acompanhando os fundos setoriais, promovendo debates em torno das políticas que tratam o Conselho, controlando a gestão dos recursos públicos e tentando articular as prioridades com o executivo local.

Estes casos de sucesso podem ser associados a fatores ligados à natureza das relações entre a sociedade e o Estado nesses municípios. A cidadania não é necessariamente uma variável homogênea em todos os municípios do Projeto Prorenda/DLS-BA. Ao contrário, foi possível encontrar em uma mesma região variações substantivas, em municípios como Serrinha e Santa Bárbara, Miguel Calmon e Morro do Chapéu, o que implica em relações de diferente natureza entre a sociedade civil organizada e seus governos.

A cultura política destes municípios tem também uma relação muito forte com o desempenho destes conselhos. Diferenças na qualidade da ação pública são explicadas por diferenças na cultura política e o funcionamento efetivo das instituições políticas é conformado pelo contexto social no qual operam. As variações na

capacidade dos conselhos de formular, aprovar, implementar e acompanhar políticas compatíveis com as atribuições que lhes forem delegadas são diretamente determinadas pela existência de uma organização social e pelo exercício da cidadania nestes municípios.

Nos 10 municípios visitados percebeu-se que a estrutura de poder nas localidades quase sempre está associada às prefeituras municipais. Isto ocorre pela importância política e administrativa que esse ente representa no local. Os poucos empregos do município estão nas prefeituras, as demandas do Poder Público fazem gerar a economia local, com a prestação de serviços e fornecimento de produtos para os poucos equipamentos sociais e as obras em desenvolvimento. Vale destacar que, individualmente, essas prefeituras são também dependentes dos outros níveis de poder, já que suas receitas são oriundas predominantemente de transferências estaduais e federais.

O processo de participação popular, em geral, enfrenta dificuldades que podem ser atribuídas a um contexto político local desfavorável ao desenvolvimento da participação cidadã e ao predomínio de um alto nível de exclusão social e de falta de oportunidades de desenvolvimento econômico.

Quanto às entidades sem fins lucrativos que compõem estes conselhos, percebeu-se que um grande número de entidades são meramente cartoriais – legalizadas, têm CNPJ, logo existem, mas são fictícias enquanto espaços representativos – uma forma de organização bastante disseminada nesses municípios nos últimos anos, sob indução, patrocínio ou influência do Poder Público como forma de manipular as ações destes espaços.

Como as aplicações de recursos de vários programas governamentais por determinações legais e/ou exigências contratuais dos financiadores, principalmente os organismos multilaterais, devem ser feitas por meio de organizações comunitárias dos beneficiários, esse tipo de entidade tem sido formalizada e legalizada sem uma suficiente mobilização dos supostos interessados, havendo casos de nenhuma ou baixíssimos níveis de participação e representatividade da sociedade local. Consequentemente, as entidades da sociedade civil que compõem estes conselhos apresentam baixa representatividade, não existindo dentro dos conselhos o que poderíamos chamar de organizações voltadas para a autonomia da população ante a influência local das prefeituras.

Embora haja a chamada paridade, exigência legal em alguns conselhos, não podemos afirmar que haja um equilíbrio de forças entre o poder do Estado e da Sociedade Civil nos processos de tomadas de decisão. Esse fato foi evidenciado pela constatação de que boa parte dos conselheiros que representam a sociedade civil possui algum tipo de vínculo com a prefeitura e que quase todos os presidentes destes conselhos são representantes do poder público. Estes fatores contribuem para um processo denominado de “prefeiturização” dos espaços públicos, ou seja, os conselhos municipais passam a ser uma extensão do poder público.

Não é de se estranhar que os conselhos municipais, que representam uma tentativa de participação popular e exercício da cidadania, apresentem fragilidades em seu funcionamento que podem ser agrupadas nos seguintes problemas: desinformação, comunicação deficiente, pouca capacitação técnica, desenvolvimento organizacional incipiente e integração reduzida. A seguir, apontamos algumas propostas, visando soluções para tais problemas.

## 5.1 PROPOSTAS DE AÇÃO PARA OS CONSELHOS PESQUISADOS

Para ser coerente com a proposta do Projeto Prorenda/DLS-BA, um processo de planejamento participativo deve ser empreendido no âmbito de cada conselho e do conjunto de conselhos de cada município, em busca de um delineamento satisfatório e factível de atividades, que busquem minimizar os problemas levantados neste estudo diagnóstico.

Com fins de delimitar as propostas de ações e definir áreas de atuação para o Projeto Prorenda/DLS-BA e também identificar melhor as possibilidades de parcerias com instituições que focam conselhos municipais e outros espaços públicos, posicionam-se 5 eixos de desenvolvimento: (1) comunicação e informação; (2) capacitação; (3) desenvolvimento político-institucional; (4) estrutura e gestão e (5) integração.

Figura 1: Eixos de Desenvolvimento dos Conselhos

1	Comunicação e Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mural</li> <li>• kit conselho</li> <li>• boletim periódico</li> <li>• site: disponibilizar informação</li> <li>• meios de comunicação local</li> </ul>
2	Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informativa (conhecimentos setoriais)</li> <li>• Integrativa (interna e entre conselhos do município)</li> <li>• Instrumentalizadora (conhecimento setoriais)</li> <li>• Intercâmbio (troca de experiências entre municípios)</li> </ul>
3	Político Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão legislação e representatividade</li> <li>• Estabelecimento de parcerias institucionais</li> <li>• Instância de Acompanhamento</li> </ul>
4	Estrutura e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessoria Técnica</li> <li>• Integração Externa/Interna</li> <li>• Sede, Forum dos Conselhos, Casa da Cidadania, etc.</li> <li>• Fundo para funcionamento, custeio de atividades</li> <li>• Nome e sobrenome</li> </ul>
5	Integração	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias</li> <li>• Integração entre Conselhos</li> <li>• Encontros microrregionais</li> </ul>

### 5.1.1 *Comunicação e informação dos Conselhos (Eixo 1)*

Um dos principais problemas dos conselhos é o alto grau de desinformação entre os conselheiros sobre aspectos como composição, representatividade, base legal, funcionamento do conselho e papéis dos conselheiros. Colocamos algumas propostas a serem consideradas para superar este problema:



A existência de um *local para a realização das reuniões* tornaria mais fácil o conhecimento geral nos municípios, não apenas dos conselheiros, possibilitando uma identificação do conselho a um local e instituição particular. Como exemplo disso, temos as reuniões do CMDRS e do FUMAC no Sindicato dos Trabalhadores Rurais em Serrinha, o CMDRS e a FUMAC no Auditório da Biblioteca de Morro do Chapéu e o CMDRS nas instalações da Câmara de Vereadores de Uauá.




Uma vez que o número de pessoas com computador ainda é muito pequeno nesses municípios, a fixação das informações em um mural, com itens como lei/decreto de criação, lei/decreto de nomeação, regimento interno, pautas das reuniões e resumo das atas, poderia minimizar o desconhecimento dos direitos, deveres, papéis e responsabilidades e minimizar a falta de circulação de informação. Criaria e instituiria, igualmente, um maior grau de responsabilidade de cada um dos conselheiros, que forçosamente leriam o que está sendo discutido, os encaminhamentos e as decisões tomadas, facilitando o conhecimento do andamento das ações, os resultados parciais e finais alcançados. No futuro, o mural poderá servir para colocar algum tipo de matriz com o planejamento das ações, cronogramas e algum sistemática de acompanhamento mais simples.


O alto nível de exclusão digital corrobora a opção de colocar informações em um espaço físico e não se apostar em soluções com base exclusivamente em portais, *sites* e banco de dados. O número de pessoas com computador ainda é muito pequeno nesses municípios, menor ainda as pessoas com acesso à internet que, na maior parte das localidades, têm problemas sérios com a qualidade da conexão.


Ao invés da criação de um site específico para aglutinar as informações dos conselhos, é possível *disponibilizar as informações em espaços digitais* já existentes, como o Portal Gestão Social ([www.gestaosocial.org.br](http://www.gestaosocial.org.br)) do CIAGS/UFBA, site da RITS – Rede de Informação do Terceiro Setor ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)) e/ou Rede Dlis ([www.rededlis.org.br](http://www.rededlis.org.br)). Deve-se dispor também todo o material físico ou qualquer tipo de publicação, em espaços abertos ao público e de fácil acesso, como a Biblioteca Central da UFBA,



Biblioteca Pública dos Barris, Biblioteca da Escola de Administração da UFBA, etc.

 Como instrumentos de comunicação, os conselheiros também sugerem a elaboração de boletins informativos por conselho, de ações e/ou discussões realizadas, bem como planejadas e intenções (em dimensão, formato e linha editorial pré-definida, com seções pré-divididas como formulário MS-Word, de fácil manipulação). Deve ser providenciado em um dos parceiros institucionais do Conselho a digitação dos dados e impressão dos boletins.

 Em função de uma parte considerável dos conselheiros reclamarem que não dispunham de informações básicas de seus conselhos, sugere-se a elaboração e distribuição para cada conselheiro de um *Kit Conselho* que contenha a lei de criação, lei de nomeação, regimento interno, composição atual e informações básicas de cada área/setor, como cartilhas do Ministério e Secretaria de Saúde, do Ministério e Secretaria de Educação, do PRONAF, do Programa PRODUZIR, da CAR, etc.

 Defende-se a elaboração de uma *cartilha do conselho*, com fins não só informativos, mas pedagógicos – utilizando quadrinhos, ilustrações e gráficos que definam: o que é Estado, Governo e Sociedade Civil; o que é um conselho e as funções dos conselheiros; os fundos públicos, os recursos estaduais e federais e o orçamento público municipal; os programas de governo relacionados aos conselhos; as fontes de informação e os instrumentos de ação e como se fazem denúncias aos órgãos competentes (vide a excelente publicação “Participação no Orçamento Público”, como exemplo de uma cartilha adequada).

### 5.1.2 *Capacitação dos Conselhos (Eixo 2)*

A capacitação a ser desenhada deve ser abrangente, pois o nível de conhecimento, envolvimento e conscientização diferem bastante dentro de cada conselho. Pelas lacunas de conhecimento e sugestões apresentadas, os conteúdos devem contemplar os seguintes aspectos, divididas nos blocos abaixo:

#### **O QUE É O ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL**

- Prefeitura Municipal e Secretarias
- Câmara Legislativa, Vereadores e Comissões Internas
- Governo Estadual, Secretarias e Autarquias



- Governo Federal, Ministérios, Secretarias Extraordinárias, Secretarias, Autarquias e Fundações
- Poder Judiciário: Ministério Público (promotorias) e juízes (comarcas)

#### **O QUE SÃO OS CONSELHOS**

- Origem constitucional e histórica
- Tipos de conselhos gestores de políticas públicas: constitucional, programático e/ou temática
- Questões legais: lei de criação, lei de nomeação, lei regimental
- Paridade entre poder público e sociedade civil

#### **PAPEL E FUNÇÕES DOS CONSELHEIROS**

- Fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos
- Análise e formulação de políticas públicas
- Democratizar a informação

#### **INSTRUMENTOS INTERNOS**

- Pautas, atas, relatos de visitas, boletim periódico
- Plano Municipal Setorial (Saúde, Educação, etc.)
- Conferência Municipal Setorial (Saúde, Educação, etc.)

#### **ORÇAMENTO PÚBLICO**

- LDO, LOA, Orçamento Participativo, fundos públicos, recursos estaduais e federais
- Orçamento público municipal e fontes de informação

#### **DENÚNCIAS**

- Ministério Público, Secretarias de Governo do Estado (Saúde, Educação, Planejamento, etc.)
- Ministério do Governo Federal (Saúde, Educação, Agricultura, etc.)

#### **METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS**

- Técnicas de visualização rápida
- Condução de reuniões moderadas (com relator)
- Elaboração de plano de ação e trabalho

### **5.1.3 *Desenvolvimento político-institucional dos Conselhos (Eixo 3)***

Um dos fatores que impacta diretamente na efetividade dos conselhos é a qualidade e o nível de representatividade dos conselheiros. Se esses não traduzem as

vontades das organizações locais, como poderão representar as vontades e anseios que se espera deles, sejam organizações da sociedade civil, sejam representantes de servidores, seja o próprio poder constituído?

Notou-se em vários conselhos uma insatisfação com relação a alguns representantes e presidentes. A esse respeito, cabe lembrar que o próprio conselho é soberano para alterações internas referentes a regras de representatividade, composição e substituição de membros. A operacionalização de um processo de revisão legal da composição do conselho deve abordar os seguintes aspectos: quem é o presidente e como foi definido (pré-determinado por regimento ou escolha por voto); como as organizações da sociedade civil foram chamadas/convocadas a participar do processo (representatividade real); grau de dependência dos representantes da sociedade civil em relação ao poder público, a prefeitura e a câmara (paridade).

O estabelecimento de parcerias é condição *sine qua non* para a dinamização da atuação dos conselhos. Os conselhos precisam ter o apoio de instituições constituídas, que possam alocar recursos materiais, humanos e financeiros, que contribuam para o desenvolvimento das atividades do conselho. Os integrantes, por serem voluntários e doarem seu tempo, precisam de apoio para o desenvolvimento de suas funções. Nesse contexto, há quase um consenso entre os entrevistados pela não remuneração dos conselheiros, diferentemente do que acontece com o Conselho Tutelar.

Organizações que têm um trabalho voltado para a observação, formulação e controle de políticas públicas devem ser incentivadas a contribuir para as várias frentes que podem ser abertas no processo de consolidação desses espaços públicos nos 10 municípios integrantes do Projeto Prorenda/DLS-BA. Ressalta-se, no entanto, que não devem ser procuradas apenas instituições que têm os conselhos como objeto de ação, mas outras que podem ter algum tipo de ação, oferta, interesse, etc. Sugere-se:

- Corregedoria Geral da União (CGU)
- Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Estado da Bahia)
- Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia (FETAG)
- Núcleo de Estudos Ambientais e Rurais da Universidade Federal da Bahia
- Pró-reitoria de Extensão da UFBA, responsável pela ACC – Atividade Curricular em Comunidade
- Ministério Público do Estado da Bahia (Promotorias de Justiça Regionais)
- PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, Escritório Regional Bahia
- Secretaria de Gestão Participativa, do Ministério da Saúde (MS)
- Ministério de Educação (MEC)
- Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- Companhia de Ação Regional (CAR) da SEPLAN/Gov. do Estado da Bahia
- Fundações privadas com atuação prioritária no Nordeste, como a Fundação Kellogg, Fundação Avina, Fundação Konrad Adenauer, etc.
- Organizações sociais com atuação prioritária no Nordeste
- Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social, da UFBA

#### 5.1.4 *Estrutura e Gestão para os Conselhos (Eixo 4)*

##### **ASSESSORIA TÉCNICA**

Para o auxílio dos conselhos, deve ser viabilizado entre parceiros um técnico que tenha a função de prestar assessoramento para as ações do conjunto dos conselhos, a exemplo do técnico disponibilizado pelas prefeituras, como contrapartida no âmbito do FUMAC.

##### **VERBA PARA O CUSTEIO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

Instituir por lei e operacionalizar uma verba mínima mensal/anual para o funcionamento de cada conselho, de forma a financiar as atividades fundamentais de cada um: documentos, planos, projetos, diagnósticos, relatórios, transporte e gastos com alimentação dos conselheiros para as reuniões e para visitas de campo, fiscalizações, checagem, auditorias e avaliações, material de papelaria necessário para as reuniões e reprografia.

Por exigência dos conselheiros, torna-se necessário além da criação da lei, o estabelecimento de uma norma de uso e controle deste fundo, assim como um sistema simplificado de prestação de contas público: à Prefeitura, à Câmara, aos próprios conselheiros e à população em geral.

##### **APROVEITAMENTO DE ESPAÇOS DA SOCIEDADE CIVIL E PODER LEGISLATIVO**

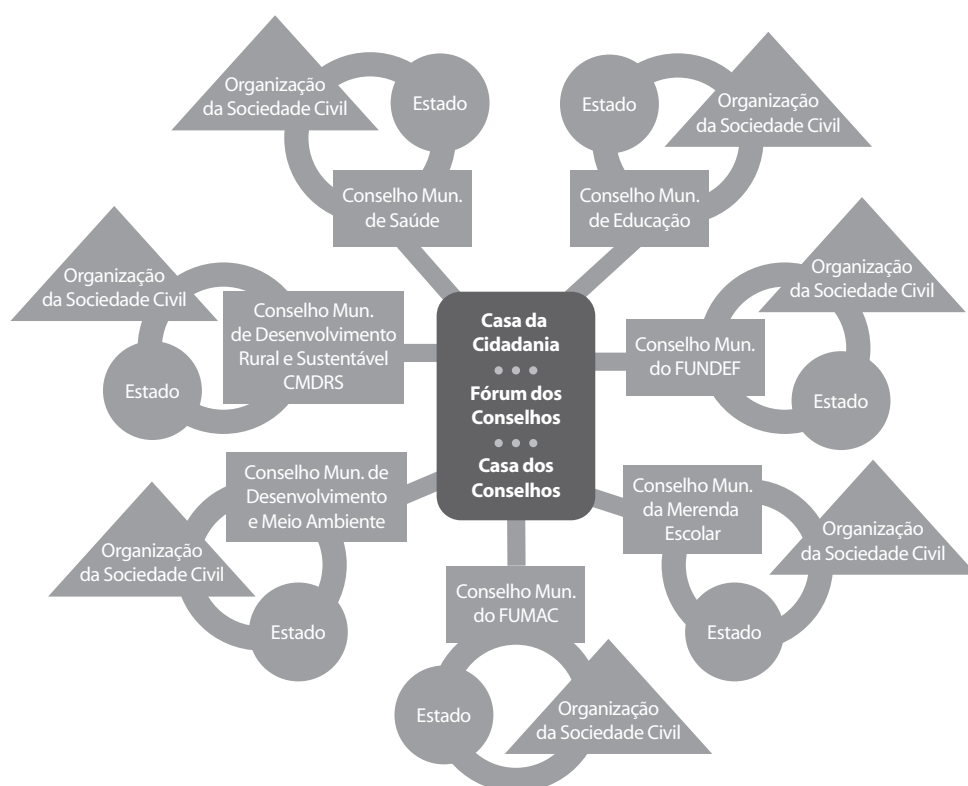
De forma a diminuir o nível de interferência da Prefeitura no desempenho dos conselhos, sugere-se que as reuniões devam acontecer prioritariamente em organizações da sociedade civil, como a Casa Paroquial, em Ribeira do Amparo, e CEALNOR, em Rio Real.

Alternativamente, ao invés de utilizar instalações da Prefeitura e Secretaria, em alguns casos, reomenda-se o uso da Câmara Legislativa, até como forma de envolvê-la mais nas questões abordadas.

## INSTITUIÇÃO DE UMA CASA DE CONSELHOS / CASA DE CIDADANIA / FÓRUM DOS CONSELHOS

Com a função de agrupar as informações de todos os conselhos existentes no município, aglutinar os limitados recursos para o custeio das atividades globais, deve-se disponibilizar uma estrutura mínima de funcionamento e uma equipe de apoio aos conselhos. Segundo o Instituto Pólis/SP, a experiência de criação de espaços comuns de instalação dos conselhos tem permitido otimizar os recursos materiais e humanos necessários para que os conselhos funcionem adequadamente. Estes espaços, ao mesmo tempo em que favorecem a identificação de interfaces entre os diversos conselhos, permitem ações mais articuladas e voltadas aos problemas estratégicos do desenvolvimento do município, a partir da discussão das políticas públicas de forma mais integrada (vide Figura 2).

Figura 2: Articulação institucional e proposta da casa da Cidadania/dos Conselheiros



Cabe aos conselhos, por sua vez, buscarem a construção de um espaço comum de instalação, captando os recursos materiais e humanos necessários para que funcionem adequadamente. A exemplo do Conselho de Direitos, do município paulista de Cajamar, o que se almeja como resultado é um amplo processo de fortalecimen-

to institucional, que perpassa a integração e a capacitação. Na operacionalização da Casa dos Conselhos, algumas questões devem ser refletidas e levadas em conta nas discussões e planejamentos:

- espaço a ser utilizado;
- não formalização da Casa dos Conselhos, uma vez que não há amparo legal para a reunião de vários conselhos, com naturezas distintas e que tenham uma mesma identidade jurídica;
- custos de manutenção compartilhados e fundo de custeio comum;
- possibilidade de aproveitamento da infra-estrutura e recursos humanos de outras instituições atuantes no município. Pode ser o caso da própria EBDA, com um aporte mínimo de recursos e complemento salarial a um ou mais técnicos que tenham essa incumbência. Pode ser também o caso de outras instituições representativas, a exemplo do STR, em Serrinha e Morro do Chapéu, e da CEALNOR, em Rio Real.

#### 5.1.5 *Integração entre Conselhos (Eixo 5)*

Para uma integração interna, seria interessante a realização de encontros/reuniões periódicas em outros locais, como as sedes das entidades sociais que têm representantes no conselho, assim como em locais de implementação de projetos e ações viabilizadas a partir do conselho, visando comunicar melhor as suas ações.

Poderiam se realizadas reuniões de integração com outros conselhos do mesmo município e da mesma região com o objetivo de articular parcerias, não sobrepor ações, aproveitar atividades comuns, tomar conhecimento da atuação dos outros conselhos e compartilhar experiências.

Cabe racionalizar e planejar a periodicidade de um encontro microrregional por semestre, assim como a duração do evento, escolha da cidade mais central para a reunião, espaços para reuniões simultâneas para cada conselho e um espaço para integração final.

## 5.2 ÚLTIMAS REFLEXÕES PARA NOVAS DISCUSSÕES

O processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil, sobretudo, a partir dos anos 80, e a emergência de novos atores sociais no cenário político brasileiro comprometidos com a democracia e o resgate da cidadania, fizeram brotar uma nova idéia de gestão política em que são contemplados aspectos como a descentralização do poder, a democratização, parcerias entre o público privado e articulação entre o global e o local.

A despeito de grande parte dos estudos recentes sobre os municípios brasileiros apontar para gestões locais comprometidas com estas novas condicionantes e pa-

râmetros, ainda perdura e predomina, na maior parte dos municípios, práticas patrimonialistas e centralizadoras de gestão do bem público que conformam o fenômeno denominado de “prefeiturização dos espaços públicos”. Conseqüentemente, não é de se estranhar que este estudo sobre os conselhos municipais nos municípios de atuação do Prorenda/DLS-BA em alguns momentos tenha levantado fatores tanto positivos quanto negativos sobre o seu funcionamento.

Este estudo, no entanto, não procurou apontar soluções mágicas para os problemas, nem definir um planejamento de gabinete ou desenhar ações para a dinamização dos conselhos. Partindo sempre dos questionários, os grupos de discussão e das entrevistas em profundidade, buscou espelhar as opiniões e análises dos conselheiros, compilando e resumindo as propostas de ação dos próprios conselheiros para a melhoria e efetividade dos seus conselhos.

Pode-se dizer que estes enfrentam dois grandes desafios: superar a herança patrimonialista e autoritária por parte do Estado e incentivar o exercício da cidadania. No contexto sócio-político atual, é difícil delimitar uma autonomia da comunidade em relação ao poder do Estado para definir políticas por parte da sociedade civil, como se pretende no desenvolvimento sustentável. As prefeituras deveriam intervir nos processos comunicativos com as comunidades e trabalhar conjuntamente com elas na avaliação e gestão destas iniciativas. Pois, mesmo que os entrevistados tenham reconhecido a falta de consciência cidadã como um obstáculo para o desenvolvimento local integrado, os depoimentos também denotam uma capacidade crítica e consciência dos problemas locais.

Os espaços abertos para a participação cidadã estão presentes nos municípios e os conselhos são, potencialmente, voltados ao debate e à construção da cidadania em termos equitativos entre Estado e sociedade. Se os conselhos municipais se constituírem em autênticos canais de participação cidadã, e assim contribuirão para o desenvolvimento sustentável, os governos municipais enfatizarão sua função de administrador da “coisa pública”, deixando a comunidade definir as prioridades em função das suas necessidades. Resta à sociedade civil participar no desenvolvimento sustentável, que deve ser construído desde os primeiros anos de educação.

Como aponta Abromaway (2003), o Brasil não possui, até hoje, uma instância de reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural. Uma educação, como dizia Paulo Freire, para a libertação, e não para a submissão, é o instrumento que possibilitaria a erradicação do poder autoritário. Uma educação para a realização, e não para o consumo e a frustração, seria a que construiria cidadãos. Uma educação que construa o poder como possibilidade e oportunidade e, assim, permita aflorar novas mentalidades, é a que possibilitaria um desenvolvimento sustentável construído por e para todos(as).

Deve ficar claro que para o sucesso de novas ações voltadas para os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas devemos passar, necessariamente, por

formar e preparar pessoas para assumir esse novo papel de co-gestores de políticas públicas no interior da Bahia. O fomento ao exercício da cidadania, à luta pelos direitos e à prática dos seus deveres de cidadãos, podem ser considerados como o passo decisivo para a ação e efetividade dos conselhos nos 10 municípios estudados.

## Referências bibliográficas

---

- ABROMAVAY, Ricardo. **O Futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003. ISBN 8570256957.
- ACSELRAD, Henri; LEROY, Jean Pierre. **Novas premissas de sustentabilidade Democrática**. Rio de Janeiro: FASE, 1999. Projeto Brasil sustentável e democrático.
- BACELAR, Tânia. **Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão**. Recife: [s.n.], nov. 1998.
- BAHIA. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Perfil Regional do Recôncavo Sul**. Salvador: CAR, n.25, 2000.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia. **Manual de operação do conselho municipal FUMAC**. Salvador: CAR, mar. 1997.
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Conselho municipal de saúde: orientações básicas**. Salvador: SESAB, 2000.
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Fundo municipal de saúde: manual do gestor**. Salvador: SESAB, 2001.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. **Bahia em números**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI, 2004. 82 p.
- BAHIA. Secretaria Municipal de Educação. **Gestão Escolar: orientações básicas**. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, fev., 2003.
- BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Evolução territorial e administrativa do estado da Bahia: um breve histórico**. Salvador: SEI, 2001.
- BAREIRO, Riquelme. **Os Procesos de reforma del estado a la luz de las teorías de Género**. Córdoba: [s.n.], 1997.
- BAVA, Sílvio Caccia. **O Papel dos conselheiros**. In: Revista REPENTE, Polis n. 06, nov. 1999.
- BIRGIN, Haydée. La Formulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo sustentable. In: JORNADA DE INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINAR SOBRE LA MUJER, 9., 1992, Madrid. **Anais...** Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1992.



- BRANCHER, Paulo César; BRANCHER, Júlio César. **Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável**: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. São Paulo/Brasília: maio, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselho de Saúde**: guia de referências para sua criação e organização. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.
- CAMPOS, Marta Silva. Democratização e Desigualdade social no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 1997. (**Serviço Social e Sociedade**, n. 57).
- CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter (org). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Proex, 2002.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Casa dos direitos**. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoespoliticas-po-sociedade.html>>. Acesso em: 22 set. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Conselhos: o que são e para que servem**. In: Revista REPENTE, São Paulo, Polis, n. 4, dez. 1998.
- \_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. 144p.
- CASTRO, Rocio. O Movimento popular em Salvador de Bahia: um novo debate nas relações de etnia, classe e gênero. 1996. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia, Madri, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local**: os Conselhos Municipais de Salvador/Bahia. Organizações e Sociedade, Salvador, v.6, n.16 set./dez., 1999.
- \_\_\_\_\_. La Red Pintadas: ejemplo de desarrollo local con participación ciudadana. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN - CLADEA, 2003, Lima. **Anais...** Lima, 2003.
- \_\_\_\_\_; MELO, Vanessa. A Cultura Tecendo as Redes Sociais para o Desenvolvimento Local: o Caso do Fórum para a Revitalização do Centro de Salvador-Bahia. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA - ALAS, 1., 2001 Guatemala. **Anais...** Guatemala, 2001.
- DAGNINO, Evelina, (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.
- DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papirus Editora, 1994. 124p. ISBN: 85-308-0273-x.
- DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: propostas para uma gestão participativa. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. **O orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

- FLEURY, Sônia. **Estados sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994. 252 p. ISBN: 85-85676-06-X.
- FURTADO, Celso. **O Capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 115 p. ISBN: 8574400017 .
- GALEANO, Eduardo. **Patatas Arriba**: la escuela del mundo al revés. México: Siglo XXI, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Assistência Social & Sociedade Civil**, São Paulo, v.19, n.56, p.34-49, maio 1998.
- KAYANO, Jorge. **Ação integrada dos conselhos**. In: Revista REPENTE, São Paulo, Polis, n.4, dez. 1998.
- LEROY, Jean-Pierre et al. **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia**: o que isso tem a ver com você?. 2ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. 198p. ISBN: 8532627420.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p. ISBN: 8532626335
- MENEZES, Wilson F.; CARRERA-FERNANDEZ, José. O estado atual do mercado de trabalho juvenil da cidade de Salvador. **Bahia, Análise e Dados**, Salvador, v. 11, n.1, 69-81p. jun. 2001.
- NORONHA, Rudolf; NEVES, Gleisi Heisler; CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária, IPEA, IBAM , 1987. 280p.
- O que é o ministério Público?** In: Revista REPENTE, São Paulo, n.8, set. 2000.
- OLIVEIRA FILHO, Júlio de. **Cartilha controle social como espaço de participação popular**. Mossoró-CE: CNBB; Pastoral da Criança, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido**: classe e identidade de classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- Para uma boa intervenção nos conselhos**. In: Revista REPENTE, São Paulo, n.6, nov.1999.
- PASTORAL DA CRIANÇA. **O que os conselhos podem fazer?** In: Revista REPENTE, São Paulo, Pólis, n. 9, nov. 2000.
- RAMOS, Alba Regina Neves; NASCIMENTO, Antônio Dias. **Resgatando a infância**: trajetória do PETI na Bahia. Salvador: MOC/OIT/UNICEF, SETRAS. 2001, (Relatório de Atividades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

**Relatório de Pesquisa:** perfil dos conselhos municipais de gestão participativa no RN nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente. Natal-RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** [S.l.: S.n.], [19--?]

TORO, José Bernardo. O papel do Terceiro Setor em sociedade de baixa participação. In: IOSCHPE, Evelyn Berg(Org.). **3º Setor:** desenvolvimento social e sustentado. 2ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.35-39p. ISBN 85-219-0264-6.

# Anexos

---

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Eixos de Desenvolvimento dos Conselhos. ....	77
Figura 2:	Articulação institucional e proposta da casa da Cidadania/dos Conselheiros .....	83

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Frequência absoluta dos Presidentes do FUMAC, por cargo ou vínculo institucional .....	72
Gráfico 2:	Frequência absoluta dos Presidentes do CMDRS, por cargo ou vínculo institucional .....	74

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Panorama dos Conselhos Municipais nos 10 Municípios do Projeto Prorenda/DLS-BA, 2003. ....	69
Quadro 2:	Perfil dos tipos de Conselhos Municipais dos 10 Municípios do Projeto Prorenda/DLS-BA .....	74

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	População do Estado da Bahia, 1980/1981/2000 . . . . .	27
Tabela 2:	Distribuição dos municípios por número de habitantes, no Estado da Bahia, 2000 . . . . .	28
Tabela 3:	Taxa de mortalidade infantil, esperança de vida e idade média por grupo etário do Estado da Bahia, 1980/1990/2000 . . . . .	28
Tabela 4:	População do Estado da Bahia, por grupos etários específicos, 1991/2000 . . . . .	29
Tabela 5:	Pessoal ocupado no Estado da Bahia, por setores de atividade econômica, 1992/1999/2002 . . . . .	29
Tabela 6:	Pessoal ocupado segundo posição na ocupação, no Estado da Bahia, 1993/2003 . . . . .	30
Tabela 7:	Classes de rendimento das pessoas com 10 anos ou mais de idade, no Estado da Bahia, 1993/1999/2001/2003 . . . . .	30
Tabela 8:	Frequência relativa do número de famílias, por faixa de renda, no Estado da Bahia, 1992/1999/2001 . . . . .	31
Tabela 9:	Taxa de analfabetismo para população com mais de 10 anos de idade do Estado da Bahia, 1992/1999 . . . . .	31
Tabela 10:	Taxa de analfabetismo, por grandes faixas etárias, do Estado da Bahia, 1992/1999/2001 . . . . .	32
Tabela 11:	Pessoas com 10 anos ou mais de idade, por anos de estudo, no Estado da Bahia, 1992/1999/2001 . . . . .	32
Tabela 12:	Dados municipais de Esplanada e Rio Real . . . . .	33
Tabela 13:	Dados municipais de Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Serrinha e Uauá . . . . .	35
Tabela 14:	Dados municipais de Morro do Chapéu e Miguel Calmon . . . . .	37
Tabela 15:	Dados municipais de Santa Bárbara e Nova Fátima . . . . .	39









ESSA OBRA FOI COMPOSTA EM WARNOCK PRO POR ADRIANO OLIVEIRA,  
PROCESSADA EM CTP E IMPRESSA NA GRÁFICA SANTA BÁRBARA LTDA PARA O  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL – CIAGS  
EM ABRIL DE 2006