

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E DE GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E DE GESTÃO DE CIDADES

Maysa Pontes Rangel

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E INFRAESTRUTURA URBANA:
O CASO ITAPERUNA-RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Agosto de 2010

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E DE GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E DE GESTÃO DE CIDADES

Maysa Pontes Rangel

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E INFRAESTRUTURA URBANA.
O CASO ITAPERUNA-RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Denise Cunha Tavares Terra, d.sc.

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a. Elzira Lúcia de Oliveira, d.sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Agosto de 2010

MAYSA PONTES RANGEL

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E INFRAESTRUTURA URBANA.
O CASO ITAPERUNA-RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do título de Mestre EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL.

Aprovada em 22 de Agosto de 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Denise Cunha Tavares Terra, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Elzira Lúcia Oliveira, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Mayra Soares Pereira Lima Perlingeiro, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2010

A Nercélio Falcão Rangel e ao Engº Péricles Olivier de Paula, homens que conduziram suas vidas públicas de forma exemplar, aos quais devo minha formação profissional.

]

AGRADECIMENTOS

À Joaquim Júnior, Ângela, Vitória e Ivanildis Rangel, Creuza, Regina Varela, Eng^o Evaldo Nunes e meus filhos, que me ajudaram a seguir em frente. Em especial, à Prof.^a Dr.^a Denise Terra, minha orientadora e à Prof.^a Dr.^a Elzira Lúcia, co-orientadora.

RESUMO

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E INFRAESTRUTURA URBANA O CASO DE ITAPERUNA – RJ

Uma das estratégias mais utilizadas por políticos em escala local são obras de infraestrutura como base de sua plataforma eleitoral. É consenso geral que o prefeito “tocador de obras” consegue se reeleger ou eleger seu sucessor. Este estudo analisa o volume de investimentos em infraestrutura urbana e a sua localização no período 2003/2007, em Itaperuna e sua influência nas eleições municipais de 2008. Foi realizada uma pesquisa de campo com a população das ruas onde as obras foram executadas e onde não houve obras e o resultado permitiu conhecer aspectos da cultura política desses moradores, a avaliação sobre as obras executadas e em quem votaram para prefeito em 2008. Constatou-se que, para a grande maioria dos respondentes, a realização de obras é fator importante no momento da escolha do candidato a prefeito. O fato de que as obras realizadas no período não foram decisivas nas eleições de 2008 deve-se provavelmente ao fato de que há um forte esquecimento da população quanto às obras realizadas. Além disso, o volume de investimentos foi insuficiente em relação à demanda dos sistemas de infraestrutura e aplicado em áreas de baixo adensamento populacional.

PALAVRAS-CHAVE: Infraestrutura urbana, Eleições Municipais, Volume de investimentos.

ABSTRACT

MUNICIPAL ELECTIONS AND THE CASE OF URBAN INFRASTRUCTURE ITAPERUNA - RJ

One of the strategies more being used by politicians at the local scale infrastructure works are the foundation of his election platform. It is generally agreed that the mayor "player works" can be reelected or elect his successor. This study analyzes the volume of investments in urban infrastructure and its location in the period 2003/2007, in Itaperuna, and its influence in the municipal elections of 2008. It was performed a field survey with the population of the streets where the works were executed and where there wasn't work and the results helped identify aspects of the political culture of the residents, the assessment on the works performed and who voted for mayor in 2008. It was found that for the vast majority of respondents, the execution of works is an important factor in choosing of the candidate for mayor, but the works performed during the period were not decisive in the 2008 elections, which probably is due to the fact that there is a strong population of forgetting about the works carried out. Moreover, the volume of investments has been insufficient relative to demand for infrastructure systems and applied in areas of low population density.

KEYWORDS: Urban Infrastructure, Municipal Elections, Volume of Investments.

LISTA DE SIGLAS

- CF – Constituição Federal
- CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro
- ETE – Estações de Tratamento de Esgoto
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNASA – Fundação Nacional da Saúde
- FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPI – Imposto de Produtos Industrializados
- IP TU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
- ISS – Imposto sobre serviços
- ITBI – Transmissão de Bens Imóveis
- ITR – Imposto Territorial Rural
- IVVC – Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MDB – Movimento Democrático Nacional
- NOF – Região Noroeste Fluminense
- PADEM – Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios
- PI – Pontos de Visita
- PIB – Produto Interno bruto
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios
- PPA – Plano Plurianual
- RNF – Região Noroeste Fluminense
- RPL – Receita Própria Líquida
- SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
- SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UNIG – Universidade Iguazu

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1: Sistemas de Infraestrutura Urbana	26
Quadro 2: Funções desempenhadas pela União, Estados e Municípios na Área de Saneamento	31
Quadro 3: Instrumentos de planejamento existentes em Itaperuna	40
Quadro 4: Composição da Receita Própria Líquida (RPL)	42
Quadro 5: Classificação dos municípios segundo a RPL/número de habitantes	46
Quadro 6: Repartição das receitas tributárias de acordo com a Constituição de 1988 ...	50

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Relacionamento dos três instrumentos- LDO x PPA x LOA	39
Tabela 1: Participação de cada rede nos custos totais do sistema de infraestrutura urbana	27
Tabela 2: Pessoas não atendidas por serviços públicos no Brasil (percentual em relação ao total da população)	28
Tabela 3: Percentual de domicílios com abastecimento de água em Itaperuna ...	29
Tabela 4: Percentual de domicílios com esgoto sanitário em Itaperuna	30
Tabela 5: Percentual de domicílios com coleta de lixo em Itaperuna	30
Tabela 6: Receita Própria Líquida (RPL) <i>per capita</i> em Itaperuna.....	42
Tabela 7: Classificação dos municípios segundo a RPL/número de habitantes ..	43
Tabela 8: Avaliação dos Principais Impostos Municipais.....	44
Tabela 9: Indicador do Esforço de Arrecadação.....	44
Tabela 10: Municípios brasileiros: percentual das receitas tributárias sobre RPL (FINBRA, 2003) e participação percentual na população brasileira (Censo, 2000)	45
Tabela 11: Indicador de Significância das transferências correntes intergovernamentais para Itaperuna	47
Tabela 12: Indicador de Significância do SUS e FUNDEF para Itaperuna	48
Tabela 13: Avaliação da significância do ICMS e do FPM para Itaperuna	49
Tabela 14: Avaliação da significância dos gastos com pessoal e encargos (%) ..	51
Tabela 15: Avaliação da significância dos gastos com saúde, educação e assistência social	51
Tabela 16: Avaliação da significância de investimento público (%)	52
Tabela 17: Indicador de Desempenho Global	53
Tabela 18: Proporção de habitantes segundo a zona de moradia, em Itaperuna ..	56
Tabela 19: Avaliação da significância de investimento em saneamento (%) em Itaperuna	59
Tabela 20: Origem de recursos em saneamento	60
Tabela 21: Valores aplicados em pavimentação em Itaperuna	60
Tabela 22: Origem de recursos em pavimentação	61

Tabela 23: Divisão administrativa atual de Itaperuna	62
Tabela 24: percentuais aplicados em pavimentação e saneamento em Itaperuna	62
Tabela 25: Perfil dos participantes da pesquisa	68
Tabela 26: Associativismo – Brasil (2006)	69
Tabela 27: Associativismo-Itaperuna (2010)	70
Tabela 28: Indicadores sobre política e cidadania	71
Tabela 29: Fontes de informação para formar opiniões segundo os respondentes	72
Tabela 30: Frequência com que os participantes da pesquisa ouvem falar sobre política e em quais os locais	73
Tabela 31: Obras de infraestrutura existentes em ruas pesquisadas	74
Tabela 32: Avaliação da qualidade das obras realizadas nos últimos quatro anos	75
Tabela 33: Avaliação da qualidade das obras realizadas	76
Tabela 34: Obras necessárias nas ruas segundo os respondentes	77
Tabela 35: Opinião dos respondentes sobre a influência de obras na escolha do candidato a prefeito	77
Tabela 36: Lembrança de voto para prefeito nas últimas eleições em ruas com obra e ruas sem obra	78
Tabela 37: Comparativo entre áreas de maior votação e percentual de investimentos em Itaperuna	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
2 ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A INFRAESTRUTURA URBANA	21
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS PROMOVIDA PELA CF/88: AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS.....	21
2.1.2 Fontes de arrecadação municipal de acordo com a Constituição Federal de 1988	22
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAESTUTURAS URBANAS	24
2.2.1 Acesso aos serviços públicos de infraestrutura no Brasil e Itaperuna	28
2.2.2 A Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil	28
2.3 TEORIAS SOBRE A LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DOS SISTEMAS DE INFRAESTRUTURA	33
2.3.1 O clientelismo político e a alocação de investimentos em infraestrutura urbana	34
2.3.2 Redes de relacionamento no setor de infraestrutura urbana	35
3 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA	37
3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, ORDENAÇÃO E USO DO SOLO URBANO	37
3.2 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA	41
3.2.1 A composição das receitas do município de Itaperuna	41
3.2.2 Arrecadação tributária	43
3.2.3 Transferências intergovernamentais	45
3.2.4 As despesas do município de Itaperuna	49
3.2.5 Ajuste fiscal das finanças do município de Itaperuna	50
4 ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA	54
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	54
4.1.1 Indicadores sociais e econômicos do município de Itaperuna	56
4.1.2 Perfil político	58
4.2 A INFRAESTRUTURA URBANA NOS INVESTIMENTOS MUNICIPAIS	59

4.2.1 A localização espacial dos investimentos em infraestrutura no município de Itaperuna	61
5 A POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA-RJ E SUA INFLUÊNCIA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.	64
5.1 METODOLOGIA	64
5.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS	67
5.3 POLÍTICA E CIDADANIA	68
5.4 AVALIAÇÃO DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA, SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE SEUS MORADORES	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO I	90
ANEXO II TABELAS.....	93
ANEXO III MAPA 01 DISTRITO DE ITAPERUNA.....	101
ANEXO IV MAPA 02.....	102

INTRODUÇÃO

Uma das estratégias mais utilizadas por políticos em escala local são obras de infraestrutura como base de sua plataforma eleitoral. É consenso geral que o prefeito “tocador de obras”, consegue se reeleger ou eleger seu sucessor. O seu desempenho como gestor público é avaliado continuamente.

O prefeito é o principal gerente dos serviços públicos diretamente fornecidos à população. É a figura política facilmente identificada como responsável pelos buracos e sujeira das ruas, pelo bom resultado de um novo corredor de transporte ou pela falta de vaga nas escolas públicas. Sua performance é observada pelo eleitor com mais facilidade do que o Presidente da República, que lida com assuntos complexos como política externa e macroeconomia, ou de parlamentares, que não tem responsabilidade direta pela gestão de políticas públicas (MENDES, 2004, p. 3).

Quais as variáveis que influenciam a reeleição de um prefeito? Prefeitos envolvidos em escândalos ou irregularidades são punidos pelo eleitor? Uma boa gestão administrativa (considerando-se o fator equilíbrio fiscal) influencia os eleitores? O apoio do presidente da república ou do governador é decisivo na campanha? Políticas públicas como saúde e educação contabilizam retorno eleitoral? Mendes e Rocha (2004) procuraram responder a estas perguntas, avaliando os resultados das eleições municipais de 2000, em 96% dos 5.561 municípios brasileiros.

As principais conclusões sobre as perguntas formuladas estão resumidas aqui de forma breve. Apenas fatos considerados graves e amplamente divulgados podem afetar significativamente as pretensões eleitorais dos prefeitos à reeleição. As possibilidades de reeleição estão fortemente ligadas à expansão da despesa municipal, fato hoje já sob controle devido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamentou os gastos públicos a partir de 2000. O apoio do Presidente da República pode influenciar o resultado a favor de seus correligionários, mas o apoio do governador, não. Outra conclusão do estudo revela que “variáveis associadas a resultado de políticas públicas, como saúde e educação, não estão correlacionadas com o resultado eleitoral, ou afetam apenas as chances de candidatura à reeleição, não afetando a reeleição propriamente dita.” (MENDES, 2004, p. 3).

Esta dissertação pretende identificar se obras de infraestrutura urbana consolidam a imagem de bom administrador municipal, aumentando assim as chances de reeleição do prefeito ou a eleição do candidato apoiado por ele para sucedê-lo.

Desta forma, o principal objetivo, neste estudo, é analisar se as obras de infraestrutura urbana, realizadas no período 2003/2007 no município de Itaperuna, influenciaram as escolhas eleitorais para prefeito nas eleições de 2008.

Itaperuna localiza-se na região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. O município é considerado um centro regional, exercendo influência sobre toda a região, em função não só de sua evolução histórica, mas também da rede viária implantada, que possibilita sua ligação com os demais municípios da região e com o Estado de Minas Gerais.

Em 2007, a população estimada era de 99.454 habitantes. A taxa de crescimento populacional é de 23% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1980/1991/2000), a mesma do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, nota-se uma mudança no perfil populacional, com aumento da população jovem, devido ao fluxo de migração, ocasionado pelo funcionamento de instituições de ensino superior no município. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento de Itaperuna (2007), em 2000 a população flutuante, a maioria decorrente da migração em função de estudos, era estimada em 5.000 pessoas.

Em 2000, Itaperuna ocupava o 20º lugar entre os 91 municípios do Estado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). A atividade predominante na economia do município é a prestação de serviços e comércio (58,2%), seguidos pela industrial (23,4%) e agropecuária (20%), (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2003).

Em 2003, com Rosinha Garotinho como governadora do Rio de Janeiro, iniciou-se um período de execução de várias obras de infraestrutura urbana em Itaperuna, espalhadas pelo perímetro urbano e também por distritos, proveniente do grande entendimento do então prefeito, Péricles Olivier de Paula (Gestão 2000/2004), com o governo estadual, estendendo-se até 2008, já no mandato de Jair de Siqueira Bittencourt Júnior (Gestão 2005/2008).

Entre os anos de 2003 a 2007 foram pavimentadas quase 100 ruas no total de 24 km, conforme dados da Secretaria Municipal de Obras.

As perguntas que motivaram esse estudo foram: Como foi distribuída espacialmente as obras de infraestrutura urbana no período 2003/2007? Que bairros foram beneficiados com esses recursos? A localização das obras é fator que influencia a escolha do candidato a prefeito? A percepção e avaliação da população das ruas que receberam investimentos em obras são diferentes daquelas das ruas que não receberam?

Procurando responder essas perguntas foi realizada uma pesquisa de campo com os moradores das ruas que receberam e das que não receberam investimentos em infraestrutura no período 2003/2007, para investigar a percepção da população sobre as obras executadas. Os dados coletados foram utilizados para identificar se as obras de infraestrutura urbana influenciaram os resultados das eleições municipais.

A presente dissertação está estruturada em seis capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles; no segundo abordou-se sobre autonomia municipal e infraestrutura urbana. O capítulo foi organizado em três seções. Na primeira tratou-se da descentralização promovida a partir da Constituição Federal de 1988 e suas implicações para o nível municipal de governo, procurando-se identificar as principais fontes de arrecadação dos municípios para arcar com as novas políticas públicas a seu encargo. Na segunda seção foi apresentada uma breve explanação técnica sobre as redes que compõem os sistemas de infraestrutura demonstrando os custos totais dos sistemas, baseada na literatura de Mascaró (1987); Mascaró (2005) e Zmitrowicz (1997), e a acessibilidade da população a esses serviços.

A análise da localização espacial dos sistemas de infraestrutura foi abordada na terceira seção, fundamentada nas teorias estudadas pelas Ciências Sociais e Políticas. Procurando entender o processo decisório na alocação dos investimentos em infraestrutura urbana buscou-se subsídios em estudos de Marques (2001), Marques e Bichir (2002) e Souza (2004) sobre redes de relacionamento, vínculos entre indivíduos e representantes do poder e a influência do clientelismo entre indivíduos, o poder executivo e o legislativo municipal.

O terceiro capítulo tratou da evolução das finanças públicas em Itaperuna no período de 2003 a 2007 e foi dividido em três seções. Na primeira, demonstraram-se os instrumentos de planejamento, ordenação e uso do solo urbano existentes em Itaperuna, estudando-se as leis normativas para execução do Orçamento Público Municipal. Na segunda seção, tratou-se a composição das receitas municipais, analisando a capacidade tributária do município a fim de verificar o seu potencial econômico. As transferências intergovernamentais foram estudadas para constatar o grau de dependência do município a esses repasses. Os conceitos de “transferências voluntárias” e “transferências obrigatórias” foram associados às principais fontes de transferências intergovernamentais para verificação da autonomia municipal na sua utilização. Na última seção - As despesas do município de Itaperuna- verificou-se o percentual dos principais gastos públicos como despesas com pessoal, saúde, educação, assistência social e investimentos públicos. O objetivo, ao se comparar estas determinadas despesas, foi saber quanto do orçamento municipal é destinado aos investimentos. Além

disso, tratou-se também de maneira breve sobre o ajuste fiscal das finanças do município objeto dessa pesquisa, para avaliar se houve preocupação, por parte do governo municipal à época, com o equilíbrio orçamentário das contas municipais.

O quarto capítulo tratou dos aspectos socioeconômicos e políticos de Itaperuna. Na primeira seção, apresentou-se alguns indicadores sociais e econômicos do município para melhor compreensão dos resultados encontrados na pesquisa. No perfil político, foi feito um resumo sobre as principais lideranças do município para melhor compreensão do ambiente em que transcorreram as eleições municipais de 2008 em Itaperuna. Na segunda seção, verificou-se o percentual, dentro de investimentos, destinados a saneamento e pavimentação, como também, as origens desses recursos. Além disso, buscou-se demonstrar a localização espacial dos investimentos em infraestrutura, com os respectivos percentuais aplicados por bairros do perímetro urbano e distritos. As tabelas, com a relação das ruas e os respectivos valores aplicados, encontram-se no anexo.

No quinto capítulo abordou-se sobre política de infraestrutura urbana do município de Itaperuna e sua influência nas eleições municipais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo, aplicando um questionário semi estruturado, num grupo amostral de 250 moradores, divididos em moradores de ruas sem obras (ruas que não receberam obras de infraestrutura, tais como, drenagem, esgoto, abastecimento de água, calçamento/asfaltamento, calçada sem meio-fio, calçadas com meio-fio, rampas de acesso para pessoas com necessidades especiais, no período 2003-2007) e ruas com obras (ruas que receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007). As ruas com obras foram selecionadas a partir de uma pesquisa documental na Secretaria de Obras do município de Itaperuna, no período 2003/2007 e, as ruas sem obras escolhidas no entorno dessas. Os dados obtidos foram tratados para investigar a percepção dos moradores sobre obras de infraestrutura e sua influência na opção de voto para prefeito nas eleições de 2008.

Finalizando este estudo, fez-se algumas considerações sobre pontos relevantes demonstrados a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

2 AUTONOMIA MUNICIPAL E A INFRAESTRUTURA URBANA

Este capítulo aborda a descentralização dos entes federados a partir da CF/88 com foco na autonomia dos municípios e suas implicações, identificando as fontes de arrecadação que possibilitam a implementação de novas políticas públicas e infraestrutura urbana.

Baseado em Mascaró e Yoshinaga (2005) e Zmitrowicz (1997) conceitua-se os sistemas de infraestrutura urbana demonstrando os custos totais, além de traçar um perfil do acesso aos serviços de infraestrutura urbana no Brasil e em Itaperuna.

Busca-se ainda identificar na literatura de Marques (1999/2001), Marques e Bichir (2002), Souza (2004) os possíveis motivos que levam os líderes políticos municipais a escolher os locais onde serão aplicados os recursos destinados a infraestrutura urbana.

2.1 DESCENTRALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS PROMOVIDA PELA CF/88: AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

O texto constitucional (1988), em seus arts. 29¹ e 29-A² e seus incisos, que fundamentam constitucionalmente a posição dos municípios na Federação, garante aos entes federados, inclusive aos municípios, autonomia (arts. 19 e 29 da CF/88). Significa dizer que essa autonomia, em termos conceituais, é

a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior (Estado e União) e, é a Constituição que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas (União, Estados e Municípios) (SILVA, 2008, p. 302).

Além disso, a Constituição de 1988, outorga aos municípios o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competência exclusiva, e ainda com ampliação destas. Assim, está claro que a Constituição criou verdadeiramente nova instituição municipal no Brasil (SILVA, 2008).

¹ Art. 29. “O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e preceitos [...]”. (CF/88).

² Art. 29-A. “O total da despesa de Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no art. 5º e 153 e nos arts. 158 e 159 [...]”. (CF/88).

Com base no princípio da autonomia, outorgado e garantido no texto constitucional:

a) o município tem capacidade de auto-organização, mediante elaboração de lei orgânica; b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do prefeito e dos vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) capacidade normativa própria, ou capacidade de elaboração da autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua capacidade exclusiva e suplementar; d) capacidade de auto-administração, ou seja, os municípios têm competência para se auto-administrar sem interferência das outras duas esferas (SILVA, 2008, p. 302).

Segundo Moraes (2005, p. 734), “a Lei Orgânica do município organizará os órgãos da Administração, a relação entre os Poder Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum”, disposta no art. 23, da Constituição Federal de 1988.

A Lei Orgânica Municipal de Itaperuna, de 05 de abril de 1990, em seu art. 5º, dispõe que,

O Município de Itaperuna, Estado do Rio de Janeiro, é unidade da Federação Brasileira, com personalidade jurídica de direito público interno, dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, nos termos assegurados pelas Constituições da República e do Estado e rege-se por esta

Carvalho et al. (2008), comentam que,

Muitos municípios, para atender às determinações constitucionais, organizaram apressadamente seus sistemas locais de políticas setoriais, alguns poucos com manifesta preocupação em realizar uma gestão comprometida com resultados concretos que alterassem realmente o padrão de atendimento à população, em conformidade com as novas concepções que convergem interesses coletivos e ao atual modelo de gestão das políticas públicas sociais.(p. 17)

Isso se deu em função da descentralização, constante na agenda de reformas desde os anos 80, consolidada, de maneira geral, após a promulgação da Constituição de 1988. Arretche (1996, p. 1) define a descentralização, como a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”.

A descentralização possibilitou aos municípios transferências de recursos aumentando sua arrecadação, mas também pesados ônus decorrentes da municipalização de políticas públicas, antes de responsabilidade das esferas federal e estadual, como saúde e educação.

Segundo Silva (2008, p. 210), “a exigência constitucional é a de que o município promova no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante controle, planejamento e

controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo [...]”, não esquecendo que à União cabe instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico, habitação e transporte urbano (art. 21, inciso XX, CF/88); enquanto que a política de desenvolvimento urbano cabe ao município (art. 182, CF/88), conforme diretrizes gerais estabelecidas em lei, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

2.1.1 Fontes de arrecadação municipal de acordo com a Constituição Federal de 1988

No que se refere à receita municipal, a Constituição Federal de 1988, transferiu para os municípios a arrecadação de: Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), por atos praticados intervivos; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), com exceção de impostos de transporte intermunicipal, interestadual e de comunicações.

Além disso, a União transferiu aos municípios, a competência de cobrar Imposto sobre Venda e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), exceto o óleo diesel.³ Quanto à arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a União manteve a participação dos municípios em 25% e, 50% sobre a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), ambos arrecadados pelos Estados.

A Constituição determinou em seu art. 158, que pertencem aos municípios as seguintes participações nas receitas da União: a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e os proventos de qualquer natureza incidente sobre rendimentos pagos, ou seja, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); b) 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), arrecadado pela União, sendo 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo, constituindo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, 25% dos 10% do produto da arrecadação do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), transferidos aos Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAESTRUTURAS URBANAS

³ Exclusão do óleo diesel na arrecadação pelos municípios, de acordo com a Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993.

Sobre políticas públicas, Silva (2008, p. 189), entende que “o Estado ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se ‘arena de lutas por acesso à riqueza social’”, uma vez que as políticas públicas envolvem, geralmente, conflitos de interesses entre classes sociais e, as respostas do Estado para tais questões podem atender a interesses de um em detrimento do interesse de outro. Nesse processo pode ser destacada a participação de diversos movimentos que buscaram, por todos os meios legais, a garantia de direitos civis. Atualmente, muitas ações do Estado foram resultantes desses movimentos (CARVALHO et al., 2008, p.12).

Degennszajh (2000, p. 59), conceitua políticas públicas como sendo, “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade”.

No entanto, ressalta-se que para uma melhor compreensão de política pública, necessário se faz compreender o termo “público” em sua dimensão.

De acordo com Pereira (1994),

O termo “público”, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muito pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.(p.35)

Segundo Bichir (2009), o Estado atua no espaço urbano por meio de investimentos em infraestrutura e em outros equipamentos públicos, valorizando determinadas áreas e desvalorizando outras, contribuindo para reforçar ou reduzir mecanismos de segregação, como habitação etc. Fazendo com que a população de menor poder aquisitivo, muitas vezes, não possa arcar com os custos de benfeitorias, sendo levadas (naturalmente) para outras áreas, mais distantes e desprovidas de infraestrutura básica e equipamentos urbanos.⁴

A infraestrutura urbana é conceituada por Zmitrowicz (1997), como:

⁴ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), NRB nº 9284/88: equipamentos urbanos são: “todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados.”

um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, podendo estas funções ser vistas sob os aspectos social, econômico e institucional. Sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. No que se refere ao aspecto econômico, a infra-estrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre os quais se inclui a gerência da própria cidade (p.2).

Alguns pesquisadores como Mcgeary; Lynn (1988) e Guy (2001) entendem que a rede de infraestrutura urbana tem como finalidade melhorar as condições do município para o desenvolvimento das atividades urbanas.

Completando esse entendimento Yoshinaga (2003) ressalta que,

os projetos de infra-estrutura não são um fim em si. De preferência, sua importância para a economia e para a sociedade, como um todo, deriva dos serviços que as infra-estruturas oferecem: a oportunidade de melhorar a produtividade ou de reduzir custos. Embora comumente vistos na forma física (uma ponte, uma estação de tratamento de esgotos, um metrô) a efetiva função da infra-estrutura é a prestação de serviços: a circulação de pessoas e materiais, a provisão adequada de água limpa, etc. (p.2)

Em síntese, a infraestrutura urbana é considerada como um sistema, composto de subsistemas e, cada um deles tem por finalidade a prestação de um determinado serviço, com maior ou menor grau de relação com o usuário desses serviços: vias urbanas, rede de esgoto, rede de água potável, rede de energia elétrica etc. Para que esses serviços sejam eficientes é preciso investimentos em bens e equipamentos (edifícios, máquinas, galerias fluviais, redes de tubulações, túneis, vias de acesso entre outros) (ZMITROWICZ, 1997).

Segundo Mascaró e Yoshinaga (2005, p. 24), “o desenvolvimento e a implantação das redes de infraestrutura são tão antigos como a evolução das cidades e também parte indissolúvel delas”. Entende-se infraestrutura como um serviço indispensável para a qualidade de vida de qualquer população.

O quadro 1 demonstra os sistemas que compõem a infraestrutura urbana.

Quadro 1: Sistemas de Infraestrutura Urbana

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Sistema Viário<ul style="list-style-type: none">• Pavimentação• Drenagem Pluvial2. Sistema Sanitário<ul style="list-style-type: none">• Rede de Água Potável• Esgoto Cloacal3. Sistema Energético<ul style="list-style-type: none">• Redes de Eletricidade• Gás Encanado4. Sistema de Comunicação<ul style="list-style-type: none">• Redes de Telefone• TV à cabo, etc. |
|---|

Fonte: Mascaró e Yoshinaga, 2005.

Os custos totais dos quatro sistemas (Viário, Sanitário, Energético e Comunicações) se situam entre U\$120.000 a U\$140.000 por hectare ou 10.000 m² urbanizado (MASCARÓ e YOSHINAGA, 2005).

Para maior entendimento da parte técnica, apontam-se alguns conceitos de Mascaró (2005) sobre obras de infraestrutura como drenagem fluvial e pluvial, esgoto ou esgotamento sanitário, abastecimento de água, realizadas no nível subterrâneo, da seguinte maneira:

- Drenagem: refere-se à eficiência e manutenção dos sistemas de drenagem pluvial e fluvial. Entende-se por drenagem pluvial os sistemas destinados a garantir, de forma adequada, o escoamento das águas pluviais, podendo envolver sarjetas, sarjetões, canaletas, grelhas, bueiros, bocas de lobo, escadas hidráulicas, dutos, poços de visita, etc.. Entende-se por drenagem fluvial as intervenções destinadas a prevenir inundações, garantindo o escoamento da águas correntes naturais (rios e córregos).

- Esgoto ou esgotamento sanitário: refere-se à oferta e manutenção de soluções para a destinação de esgotos domésticos, podendo envolver a oferta de redes públicas, fossas sépticas ou outras soluções adequadas ao local, bem como as correspondentes ligações domiciliares.

- Abastecimento de água: refere-se à oferta, eficiência e manutenção dos sistemas e redes de distribuição de água para abastecimento público e às correspondentes ligações domiciliares.

É interessante esclarecer que no nível subterrâneo, além das já citadas drenagem pluvial e fluvial, esgoto, abastecimento de água, chamadas de redes profundas do subsistema de infraestrutura, em algumas grandes cidades brasileiras, existem eventualmente gás

encanado, energia elétrica, comunicações, bem como parte do subsistema viário, como metrô, e em alguns casos, até mesmo passagens subterrâneas para pedestres. Geralmente, a organização desses espaços exige articulação institucional, ou seja, forte representatividade política, solicitação de verbas estaduais e federais, caminhos muitas vezes, penosos, em função da burocracia, da vontade política etc. Isso porque, cada um dos subsistemas que compõem a infraestrutura urbana é, em regra, gerido por órgãos diferentes, de instâncias distintas de cada nível governamental (estadual e/ou federal), que nem sempre faz uma gestão de forma coordenada, o que dificulta sobremaneira a captação de recursos para este fim (ZMITROWICZ, 1997).

A Tabela 1 permite visualizar os percentuais das redes comumente encontradas em municípios de pequeno e médio porte nos custos totais do sistema de infraestrutura urbana, observando-se que estes custos variam conforme a densidade habitacional da área (Mascaró, 1987).

Tabela1: Participação de cada rede nos custos totais do sistema de infraestrutura urbana

Rede	Participação de cada rede no custo total das redes (%)	
	Áreas de baixa densidade habitacional	Áreas de alta densidade habitacional
Pavimentação	41,38	44,35
Drenagens pluviais	14,38	15,65
Abastecimento de água	3,93	3,50
Esgoto sanitário	17,10	19,73
Abastecimento de gás encanado	9,09	8,79
Abastecimento de energia elétrica	13,16	6,81
Iluminação pública	0,96	1,17

Fonte: Mascaró, 1987.

O sistema viário é o mais caro do conjunto de sistemas urbanos, significando, em média, metade do custo total de urbanização. Uma vez implantado, apresenta mais dificuldade operativa para sua alteração devido aos custos que envolvem e a grande parcela do solo que ocupa (MASCARÓ, 2005, p. 14).

É necessário que os Sistemas de Infraestrutura com suas redes estejam conectados entre si e com o espaço urbano onde estão inseridos. As empresas ou concessionárias de serviços públicos raramente usam esse conceito, trabalhando desarticuladamente, trazendo assim desordem para o subsolo urbano e que é percebida pela população em geral como má qualidade do serviço público. Para tanto, é importante o planejamento de médio e longo prazo

para a infraestrutura local, pois são serviços que demandam continuidade para haver regularização em sua oferta.

É relevante observar que o conceito de infraestrutura urbana deverá ser naturalmente ampliado no século XXI. A discussão sobre políticas de meio ambiente, passa necessariamente pelas formas de regulação, planejamento e execução de obras de infraestrutura. Assim, quando se definem sistemas de infraestrutura como, por exemplo, o de coleta de esgoto, deverá constar no projeto o seu respectivo tratamento, o que encarece as obras realizadas. Portanto, as decisões sobre obras de infraestrutura deverão ser tomadas levando em consideração não somente as políticas sociais e aspectos técnicos, mas também as regulamentações que, inevitavelmente, surgirão em políticas ambientais.

2.2.2 Acesso aos serviços públicos de infraestrutura no Brasil e Itaperuna

Em 1999, quando o País somava 61,9 milhões de brasileiros com renda mensal domiciliar de até três salários mínimos (os brasileiros mais pobres), 74,1% deles não tinham coleta de esgoto. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD) em 2006, o Brasil contava com 94,2 milhões de pessoas nesta classe de renda, e 62,8% não tinham acesso à coleta de esgoto. É fato que, em média, melhorou o atendimento entre as classes menos abastadas, a proporção de cidadãos pobres inseridos à rede de infraestrutura vem aumentando gradativamente.

A universalização ao acesso dos serviços de infraestrutura urbana tem caminhado em ritmo ascendente, como demonstra Tabela 2.

Tabela 2: Pessoas não atendidas por serviços públicos no Brasil (% em relação ao total da população)

Serviço	1999		2006	
	(milhões)	(%)	(milhões)	(%)
Coleta de esgoto	90.095	56,5	95.605	51,3
Abastecimento de água	34.628	21,7	34.025	18,3
Energia elétrica	9.217	5,8	5.025	2,7
Telefonia	102.296	64,1	47.901	25,7

Fonte: Adaptado a partir de dados do Relatório de infraestrutura urbana - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2006.

Em relação ao abastecimento de água, o município de Itaperuna possui 87,2% dos domicílios com acesso à rede de distribuição, 10,6% com acesso à água através de poço ou nascente, e 2,2% têm outra forma de acesso à água (Tabela 3), os dados apresentados pelo IBGE em 2000 são compatíveis com os dados apresentados pela CEDAE em 2006.

Tabela 3: Percentual de domicílios com abastecimento de água em Itaperuna

ABASTECIMENTO	TCE/IBGE	CEDAE
De água	2000	2006
Rede	87,2%	100%
Poço ou nascente	10,6%	0
Outras formas de acesso	2,2%	0

Fonte: Adaptado a partir de dados do TCE, IBGE e CEDAE, 2006.

Em relação ao esgotamento sanitário, conforme se observa na Tabela 4, a rede coletora chega a 82,0% dos domicílios do município; outros 3,2% têm fossa séptica, 2,9% utilizam fossa rudimentar. O esgoto coletado não passa por tratamento e é lançado diretamente em um corpo receptor (rio). É interessante frisar que as informações coletadas junto à Secretaria de Obras em 2006 apresentam dados conflitantes em relação aos apresentados pelo IBGE em 2000, principalmente quando relacionados aos domicílios ligados às fossas sépticas (22,75%).

Segundo Pena e Abicalil (2003), apenas 20% do volume coletado de esgoto no país é submetido a algum tipo de tratamento. Em Itaperuna verificam-se também os problemas ambientais decorrentes da falta de tratamento adequado de esgoto, podendo-se observá-los através da análise, a olho nu, nas águas do rio que atravessa o município (Rio Muriaé). Na gestão 1997/2000 (Péricles Olivier de Paula) foram executadas duas pequenas estações de tratamento de esgoto (ETE), Bairro S. Mateus e Bairro Surubi. Do total do esgoto coletado, apenas 0,5% é devidamente tratado e, os 95% restantes não tem nenhum tipo de tratamento, sendo despejados em terrenos baldios ou diretamente em cursos de água, conforme dados coletados na Secretaria Municipal de Obras (2007).

Tabela 4: Percentual de domicílios com Esgoto Sanitário em Itaperuna

ESGOTO SANITÁRIO	TCE/IBGE	SECRETARIA DE OBRAS
	2000	2006
Rede	82%	77,25%
Fossa séptica	3,2%	22,75%
Fossa rudimentar	2,9%	NI

Fonte: Adaptado a partir de dados do TCE, IBGE e CEDAE, 2006.

Observação: 1) Alguns bairros são atendidos parcialmente por “rede” e “fossa séptica”.
2) NI: Não Informado.

Na Tabela 5 verifica-se que, Itaperuna possui 86,7% dos domicílios com coleta regular de lixo, outro 1,1% tem seu lixo jogado em terreno baldio ou logradouro e, 11,6% o queimam. O total de resíduos sólidos coletados somava 60 toneladas por dia (IBGE, 2000). Os dados citados pela Secretaria de Obras, em 2006, apresentam 100% de domicílios com coleta de lixo, com 68,5 toneladas por dia. Quanto à coleta de resíduos sólidos no país, menos de 30% têm destino final adequado (PENA e ABICALIL, 2003).

Tabela 5: Percentual de Domicílios com Coleta de Lixo em Itaperuna

LIXO	TCE/IBGE 2000	SECRETARIA DE OBRAS 2006
Coleta regular	86,7%	100%
Despejo em terrenos baldios ou logradouros	1,1%	NI
Queima	11,6%	NI
Total de vazadouros (lixão)	6	NI
Total de aterro (controlado)	1	1
Tonelagem dia	60t	68,5t

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE, IBGE e Secretaria Municipal de Obras de Itaperuna, 2006.
Observação: 1) NI: Não Informado.

2.2.3: A Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil

Segundo Marques (1997, p. 6). “De acordo com a Constituição Brasileira promulgada em 1988, a construção e a gestão dos serviços de infraestrutura urbana são de responsabilidade dos poderes públicos municipais”.

O quadro 2 sintetiza as atribuições exercidas pelos diferentes níveis de governo.

Quadro 2: Funções desempenhadas pela União, Estados e Municípios na Área de Saneamento.

NÍVEL DE GOVERNO	FUNÇÕES DESEMPENHADAS
União	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo a iniciativas setoriais em Estados e municípios. • Assistência técnica a Estados e municípios. • Financiamento do setor.
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Execução de ações de saneamento. • Concessão de serviços.

	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento do setor.
Município	<ul style="list-style-type: none"> • Execução de ações de saneamento. • Concessão de serviços. • Financiamento do setor.

Fonte: Programa Saneamento Básico/Ministério da Saúde, 2002

Apesar do texto constitucional de 1988 assegurar a titularidade aos municípios no setor de infraestrutura urbana, as ações concretas dos governos executivos, governadores e prefeitos, foram limitadas pela indefinição das responsabilidades de cada nível de governo. Entre os anos de 1990 a 2000, ocorreram avanços no diagnóstico dos problemas setoriais e na apresentação de leis de regulamentação, como a Lei das Concessões, complementada pela Lei nº 9.074/1995, criando a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Decreto-Lei nº 3.692/2000, que cria a Agência Nacional de Águas.

Somente em 2007 foi aprovada a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), que afirma que o município é o titular dos serviços que se destinam exclusivamente ao atendimento de um município, ainda que este seja integrante de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Porém, se pelo menos uma das atividades, infraestruturas ou instalações operacionais atendem a mais de um município, o serviço é considerado de interesse comum e sua titularidade cabe ao respectivo estado.

Embora a Lei nº 11.445/2007 tenha definido as funções entre os três níveis de governo, no setor de saneamento básico, ainda assim, configura-se como um fator importante para a superação das dificuldades vividas pelo setor de infraestrutura no Brasil.

No Brasil, de acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 1998), cerca de 30% dos municípios administram seus serviços de água e esgoto por meio de departamentos ligados à administração direta, ou de autarquias e empresas ligadas à administração indireta; e 70% concederam os serviços às companhias estaduais, mas comumente,

Por razões históricas ligadas à gestão dos serviços durante os governos militares, nos quais o sistema de financiamento do setor incentivou os municípios a concederem a infra-estrutura urbana de saneamento a empresas públicas pertencentes aos governos estaduais, a maioria dos serviços continua sendo operado por companhias estaduais (MARQUES, 1997, p. 6).

Os serviços de esgoto e abastecimento de água (sistema sanitário ou de saneamento) devem ser executados pela mesma empresa, sejam por departamentos ligados à

administração direta, autarquias, empresas ligadas à administração indireta ou por companhias estaduais.

Cabe aqui, uma explanação técnica para justificar a construção de redes de esgoto e abastecimento de água por uma mesma empresa, criando assim um monopólio nesse setor. Para baratear o custo de construção, as duas redes devem ser executadas ao mesmo tempo, já que ocupam a mesma parcela do subsolo e no projeto de execução devem ser previstos pontos de visita (PI) para execução da manutenção quando necessária. O PI é de fundamental importância para a conservação do pavimento, já que a rede de saneamento, no município em questão, é executada sob a pavimentação (não embaixo das calçadas, como nos grandes centros) e, quando há necessidade de sua manutenção, a pavimentação é destruída para se permitir acesso à rede. Isto significa pavimentações de baixa durabilidade, que culminam em um eterno processo de construção e reconstrução do sistema viário da cidade, tornando o processo de conservação e manutenção de pavimentação extremamente dispendioso.

No caso particular do município de Itaperuna respondem pela administração dos serviços de água e esgoto duas empresas públicas distintas, situação atípica e tecnicamente não recomendável: a Secretaria de Obras, órgão municipal vinculado à administração direta, executa e conserva as redes coletoras de esgoto e uma empresa estadual, Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), “empresa pública com receita própria e padrões de carreira bastante definidos” (Marques, 2000, p. 2), que responde pela oferta, eficiência e manutenção dos sistemas e redes de distribuição de água para abastecimento público e às correspondentes ligações domiciliares. Portanto, existem duas empresas tecnicamente independentes, que executam redes componentes de um mesmo sistema de infraestrutura urbana.

Vale ressaltar que muitas vezes, quando o poder público local realiza algum tipo de obra de infraestrutura em ruas ou distritos no município, a Secretaria Municipal de Obras solicita à CEDAE obras de distribuição de água no mesmo período de execução das obras de drenagem e esgoto, para que sejam executadas concomitantemente. Uma das finalidades dessa solicitação é para que o bairro (ou rua) tenha água tratada em todas as casas. Outro motivo é para que as obras terminem ao mesmo tempo, o que reduz, em muitos casos, significativamente seus custos e amplia consideravelmente a vida útil da pavimentação.

2.3 TEORIAS SOBRE A LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DOS SISTEMAS DE INFRAESTRUTURA

As relações entre indivíduos, grupos e entidades parecem ser de fundamental importância no processo decisório da alocação dos investimentos em infraestrutura urbana. Não há nesse estudo a pretensão de produzir um modelo explicativo único sobre o assunto, tampouco a ambição de aprofundamento em teorias estudadas pelas Ciências Sociais e Políticas para descrever as possíveis motivações de natureza política, mas uma breve análise sobre tão complexos temas permitirá a fundamentação teórica sobre as formas de inter-relacionamento entre o público e privado, em âmbito geral, para então, tratar do tema no município de Itaperuna.

Quem define a localização espacial dos sistemas de infraestrutura? Quais os mecanismos que influenciam os gestores municipais nesse processo? Cabe aqui uma breve explanação baseada nos estudos sobre as políticas públicas urbanas recentes de Marques (2001), onde o autor procura explicar as ações do poder público na cidade através de mecanismos já consolidados na teoria das Ciências Sociais e Políticas.

Na teoria denominada “modelo do conflito”, a pressão dos movimentos sociais por investimentos seria o fator decisório na realização de determinadas obras públicas. O “modelo do ciclo das eleições ou nexo eleitoral” defende que o nível dos investimentos, em especial os investimentos direcionados para os mais pobres, tendem a ser mais elevados nos períodos das eleições. A teoria da “causação circular”, amplamente discutida por Vetter, diz que as ações políticas seriam influenciadas pela “teoria das elites”, isto é, os chamados detentores de renda real, os que têm a posse dos ativos econômicos (detentores de renda monetária) e acesso a um conjunto de bens e serviços como educação, cultura, modo de vida, “atrairiam para seus bairros, já mais valorizados dos que o restante da cidade, os investimentos públicos. Assim, as ações do Estado, ao invés de reduzir os diferenciais de acesso a serviço e bens, aumentariam as disparidades” (MARQUES, 2001, p. 8).

Os mecanismos que constituem o modelo do conflito e o nexos eleitoral poderiam ser considerados fatores explicativos na decisão de concentrar os investimentos em infraestrutura nas áreas de menor poder aquisitivo. Outro fator a ser considerado, seria a “mudança de ambiente da construção da agenda política brasileira e das elites burocráticas”, ocasionada pelo “aumento da relevância de políticas redistributivas na construção de carreiras políticas” induzido pela CF/88 (MARQUES, 2001, p. 7), caso a maioria dos investimentos tivesse sido realizado nos locais de menor status socioeconômico, o que será analisado no capítulo 5 deste estudo.

No entanto, é interessante frisar que, Marques (2001) não encontrounexo causal entre investimentos e eleições, mas destacou que “a independência entre investimentos e eleições também não impede a existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, especialmente em bairros de baixa renda” (MARQUES, 2001, p. 7), a independência entre os processos indica apenas que as obras “eleitorais” não são predominantes nas ações governamentais.

2.3.1 O clientelismo político e a alocação de investimentos em infraestrutura urbana

Para a verificação da existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, faz-se necessário uma breve reflexão sobre o “clientelismo” na política brasileira. Tal expressão caracteriza as práticas políticas, ou seja, é a ação dos políticos que “baseiam sua carreira e máquina eleitorais na capacidade de atender demandas de benefícios visíveis e imediatos em troca da garantia de votos”⁵.

O clientelismo adquire legitimidade para todos os atores envolvidos na relação, uma vez que o atendimento das necessidades em termos de serviços públicos não é encarado como um direito e uma prerrogativa da cidadania. Ao contrário, trata-se de uma concessão a quem tem maior poder de barganha e como tal é percebido pelos participantes do processo (DINIZ, 1982, p. 123).

Geralmente, na escolha dos locais onde serão feitas obras, os vereadores que compõem a base partidária do prefeito são sempre consultados e, suas indicações são atendidas, na medida permitida pelos recursos disponíveis. Portanto, a barganha eleitoral entre o executivo e o legislativo municipal, pode ser uma das explicações plausíveis para a alocação dos investimentos em infraestrutura urbana.

O prefeito tem uma grande responsabilidade na definição do modelo de relação entre o Executivo e o Legislativo municipal. Isto porque é ele quem controla os recursos e pode priorizar uma relação centrada na barganha fisiológica, ou adotar critérios de ação baseados em decisões de cunho universalista. O fato do mandato de vereador ter pouca visibilidade pública também contribui para que os parlamentares optem por buscar métodos clientelistas de ação política, pois é preciso se diferenciar dos demais candidatos para garantir a reeleição. Se é muito difícil fazer isso por meio de um discurso politizado que valorize a ação parlamentar no sentido cívico da atividade política, a saída para a maioria é buscar essa diferenciação através da transferência de recursos individualizados. Os efeitos disso são danosos para a política local na medida que alimentam a noção do Estado como uma entidade paternalista, apresentando, na maioria das vezes, o que é um direito

⁵ Dicionário de Ciências sociais, 1987, p. 277.

como um favor prestado pela benevolência do vereador. São casos de patronagem explícita (SOUZA, 2004, p. 108).

Não há dúvidas de que, se o que os vereadores desejam é antes de tudo manter seus mandatos, a estratégia com maior potencial de sucesso tem sido adotar práticas clientelistas. Estudo realizado sobre as eleições proporcionais em Campos dos Goytacazes, município do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1988 – 2000 reforçam essa perspectiva. Neste período foi constatado que muitos vereadores constituem poderosas máquinas políticas que atuam permanentemente, não só em períodos eleitorais, distribuindo inúmeros serviços e bens em troca do voto. O autor conclui ainda que embora persistam líderes que concentram suas votações em algumas localidades, essas lideranças não são mais os coronéis do passado e sim políticos profissionais modernos (SOUZA, 2004).

O mandato é visto como um patrimônio pessoal do vereador e, em sua imensa maioria, é orientado para promover o atendimento de demandas individuais, transformando as lideranças locais em verdadeiros agentes do favor que oferecem seus serviços de forma individualizada e pleiteiam, em troca, o voto (p. 108).

As relações entre o executivo e o legislativo municipal parecem ter capital importância no processo que define a alocação dos investimentos em infraestrutura urbana e, através de barganhas políticas entre prefeito e vereadores são feitas inclusões e modificações nos projetos, determinando a expansão dos sistemas de infraestrutura e um novo perfil da malha viária da cidade.

2.3.2 Redes de relacionamento no setor de infraestrutura urbana

O estudo das redes de relacionamento entre o setor público com diversos atores privados na recente literatura das ciências sociais, consubstanciado em Marques (1999), procura demonstrar se a localização dos sistemas de infraestrutura poderia ser reflexo das práticas decorrentes dessas relações. É inegável que alguns grupos da sociedade têm maior poder de acesso⁶ do que outros e, portanto, condições diferenciadas de ter seus interesses representados nas políticas municipais.

⁶ Transito livre no Poder Público local.

No Brasil, a importância dos relacionamentos pessoais pode ser constatada como “traço constitutivo do Estado e da sociedade” e o relacionamento do órgão estatal com o ambiente político à sua volta pode passar pelos “vínculos entre indivíduos” (MARQUES, 1999, p. 48).

No Brasil, a institucionalização dos procedimentos e a consolidação das organizações é ainda pequena, deixando mais livres de constrangimentos os vínculos estabelecidos na “zona de sombra” entre o Estado e o setor privado, o que caracteriza a permeabilidade estatal. Isso se deve, à importância das relações pessoais, seja pela “distinção entre indivíduo e pessoas, seja pela permanência de “hierarquias” depois da disseminação dos “mecanismos de mercado, ou ainda, pela permanência das gramáticas políticas do clientelismo e do corporativismo”, mesmo depois do “universalismo de procedimentos” (MARQUES, 1999, p. 48).

Sabe-se que o poder econômico de determinados grupos desenvolvem intrincadas redes de relacionamento com o poder público, assim, Marques (2002, p. 22) demonstram a “importância do poder econômico no padrão de intermediação de interesses presentes na política.” Sabe-se que o padrão de intermediação, nesse caso sobre a decisão locacional de obras de infraestrutura urbana, pode ser influenciado não só pelo poder econômico, mas também pela proximidade do poder e pela informação que alguns grupos detêm.

3 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA

Este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira seção, demonstram-se os instrumentos de planejamento normativos do sistema orçamentário que permitem elaborar o orçamento municipal. Na segunda, procura-se descrever, através dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria Municipal de Fazenda de Itaperuna, a estruturação das contas de receitas e despesas para construção dos indicadores das finanças do município de Itaperuna no período 2003-2007.

O objetivo é saber o percentual utilizado do orçamento municipal destinado a investimentos de infraestrutura urbana e a origem desses recursos, verificando a dependência do município de transferências intergovernamentais e sua aplicação.

Com base no texto constitucional de 1988 e em autores como Santos (2003, 2008); Cossio (1998) e Giambiaggi (2008). Apresentam-se os principais instrumentos de planejamento e as leis normativas para execução do Orçamento Público municipal

3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, ORDENAÇÃO E USO DO SOLO URBANO

O município que dispõe dos instrumentos de planejamento para realização das despesas dentro da estimativa de arrecadação de receita, pode realizá-las através de uma equitativa divisão de seus recursos, levando em conta as prioridades da sua realidade local.

O orçamento-programa, um dos instrumentos de governo do poder público, foi instituído no Brasil pela Lei 4320/64 (em todos os níveis da federação: federal, estadual, Distrito Federal e municipal) e pelo Decreto Lei nº 200/67.⁷ O orçamento-programa pode ser entendido como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas, projetos e atividades, para estabelecer, além de objetivos e metas, a previsão dos custos relacionados à administração pública (BALEEIRO, 2002).

⁷ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Atualmente, o orçamento possui um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático. Segundo Silva (2008)

O sistema orçamentário⁸ encontra fundamento constitucional nos arts. 165 e 169⁹ (CF/88). O primeiro desses dispositivos indica os instrumentos normativos do sistema: a Lei do plano plurianual, a Lei de diretrizes orçamentárias, a Lei orçamentária anual e a Lei complementar de caráter financeiro.(p. 659)

Vale ressaltar que essa determinação já constava na Constituição Federal de 1969 (art. 64), que também remetia sua fixação à lei complementar, que é o veículo normativo adequado quando se quer impor condutas a todas as unidades da Federação (SILVA, 2008).

Para Baleeiro (2002)

é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (p. 412)

O orçamento público é uma lei ordinária de validade anual, sendo autorizado pelo poder legislativo, vinculando o processo de planejamento ao orçamento nas três esferas de poder, que traduz em termos técnicos e financeiros, para um tempo definido, denominado exercício financeiro, as decisões políticas na alocação de recursos públicos, estabelecendo políticas e ações prioritárias para atender as demandas da sociedade. As políticas públicas são as grandes metas estabelecidas pelo governo, geralmente por períodos chamados plurianuais, estimados em quatro anos.

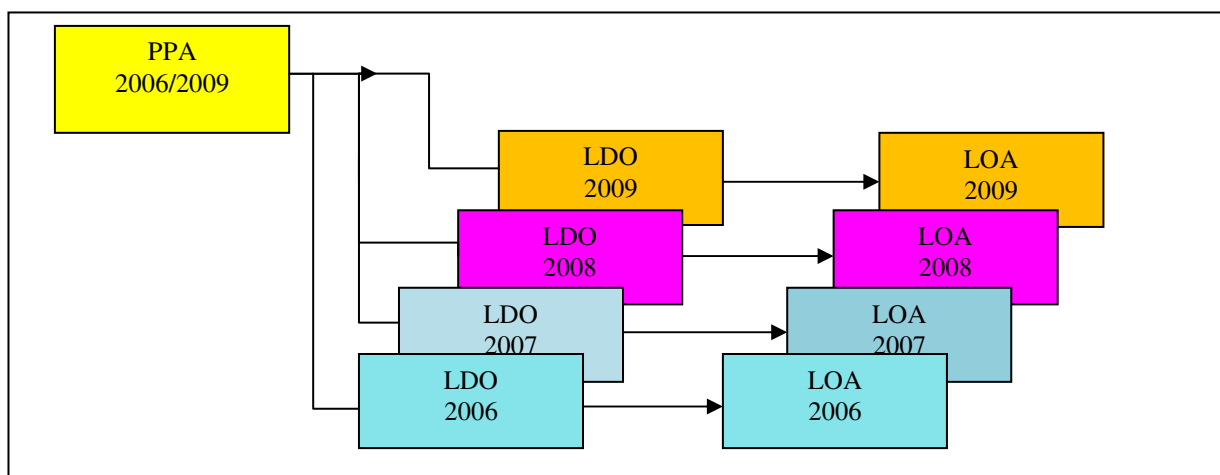
A figura 1 demonstra a integração dos instrumentos de planejamento com a lei Orçamentária. Segundo Souza (2007) a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), faz a conexão do planejamento em longo prazo, representado pelo Plano Plurianual (PPA), com as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual. Sua função é orientar a elaboração do orçamento através da escolha de prioridades e metas do PPA para o ano seguinte e o estabelecimento de uma metodologia para projeção dos gastos e receitas.

⁸ A matéria orçamentária é normatizada através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), evidenciando a preocupação dos Constituintes de 1988 com o planejamento das ações governamentais, inclusive com as despesas de pessoal.

⁹ “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) autoriza a administração a realizar, em determinado período, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos compatíveis com a estimativa de arrecadação de receita.

Figura 1: Relacionamento dos três instrumentos- LDO x PPA x LOA



Fonte: Elaboração própria segundo dados de Giambiagi (2008)

Ao poder executivo cabe divulgar as propostas orçamentárias e de ordenação do uso do solo urbano para a sociedade civil, através de todos os meios de comunicação, disponíveis, como forma de garantir a participação popular em suas decisões.

Os instrumentos de participação popular na elaboração e na gestão dos planos, embora garantidos por lei, nem sempre significam comprometimento com a realidade social, dependendo da sua correta aplicação. A história de gestão pública, no Brasil, via de regra, está repleta de exemplos de administradores públicos que, ao menor sinal de conflitos, voltam atrás em suas intenções mais nobres (GIAMBIAGGI, 2008).

O relatório anual do Tribunal de Contas do Estado (TCE) de 2007 (Quadro 3) demonstra um levantamento dos diversos instrumentos de planejamento de ordenação do uso do solo e arrecadação de receitas no município de Itaperuna.

Quadro 3: Instrumentos de planejamento existentes em Itaperuna

Ano da Lei Orgânica do município. ^(B) ¹⁰	1990
Lei de parcelamento do solo – existência	Não
Lei de zoneamento ou equivalente – existência	Não
Código de obras – existência	Sim
Lei específica de solo criado – existência	Sim
Lei específica de contribuição de melhoria – existência	Sim

¹⁰ (B) Como o período de coleta se estendeu até março de 2006, foram consideradas todas as legislações aprovadas até este mês.

Lei específica de operação urbana consorciada – existência	Sim
Lei específica de estudo de impacto de vizinhança – existência	Sim
Está havendo debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei de Orçamento Anual (LOA)	Sim
O município utiliza os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto das Cidades?	Sim
Plano Diretor – existência ^{(C)11}	Sim
Ano da lei ^(B)	1991
O município está revendo ou elaborando o Plano Diretor?	Sim
Instrumento de participação utilizado no processo de revisão ou elaboração do Plano Diretor:	
Coordenação compartilhada com efetiva participação do poder público e da sociedade	Sim
Conselho de Política Urbana ou da Cidade	Não
Conferência ou Congresso da Cidade	Sim
Discussão em segmentos sociais específicos	Sim
Discussão ou debate temático	Não
Discussão por bairros, distritos, setores ou outra divisão territorial do município	Sim
Atividades de capacitação sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo	Sim
Outros	Não
Nenhum instrumento de participação	Não
O município possui legislação sobre zona e/ou área de interesse especial?	Sim
Tipo de interesse	
Interesse social	Sim
Ambiental	Sim
Histórico	Sim
Cultural	Sim
Paisagístico	Sim
Arquitetônico	Sim
Outro	Não
Cadastro do IPTU	
Cadastro imobiliário – existência	Sim
Cadastro imobiliário informatizado – existência	Sim
O município cobra IPTU?	Sim
Ano da Lei ^(B)	1977
Planta genérica de valores – existência	Não
Planta genérica de valores informatizada – existência	Não
Taxas instituídas	
Taxa de iluminação pública – existência	Sim
Taxa de coleta de lixo – existência	Não
Taxa de incêndio ou combate a sinistros – existência	Não
Taxa de limpeza urbana – existência	Não
Taxa de poder de polícia – existência	Não
Outros tipos de taxas – existência	Não

Fonte: Estudos Sócios Econômicos-TCE 2007.

Em dezembro de 2007, após a publicação do TCE-RJ 2007, foi aprovada a Lei do Plano Diretor participativo, Lei nº 403/2007 e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de Itaperuna, Lei nº 404/2007.

3.2 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA

^{11 (C)} A obrigatoriedade da existência ou revisão do Plano Diretor decenal para municípios com mais de 20.000 habitantes e outros casos especiais foi estabelecida pelo Estatuto da Cidade para outubro de 2006.

Segundo Santos (2008, p. 17) “a autonomia financeira é a capacidade dos municípios instituírem e arrecadarem seus próprios tributos”. Ela também define autonomia política como “a condição de poderem elaborar, aprovar e executar seus orçamentos, através de sua própria arrecadação e das transferências intergovernamentais sem vinculação predeterminada”.

Autonomia financeira e política são interdependentes, não sendo possível uma sem a outra. A conquista destas autonomias permite a implantação de projetos de interesse local, mesmo contrariando, em determinados casos ou situações, as políticas estabelecidas no âmbito estadual ou federal.

Ressalta-se que o “processo de descentralização com autonomia financeira só poderá ser experimentado por um ínfimo número de municípios, já que a maioria deles é de pequeno porte, sendo que apenas 224 dentre aproximadamente 5.600 municípios têm população superior a 100 mil habitantes” (SANTOS, 2008, p. 128).

3.2.1 A composição das receitas do município de Itaperuna

A estrutura das receitas municipais é composta principalmente, no caso de Itaperuna, pela receita tributária e transferências correntes. O quadro 4 mostra a composição da Receita Própria Líquida (RPL) conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (2008).

Quadro 4: Composição sintetizada da Receita Própria Líquida (RPL)

Receita Própria Líquida (1 + 2)
1 Receitas Correntes
1.1. Receita Tributária;
1.2. Transferências Correntes;
1.3. Outras Receitas (patrimonial e industrial);
2 Receitas de Capital
2.1. Operações de crédito.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008

A Tabela 6 mostra a evolução da Receita Própria Líquida (RPL) per capita, em valores nominais de R\$ 787,50 em 2003 para R\$ 1239,47 em 2007.

Tabela 6: Receita Própria Líquida (RPL) per capita em Itaperuna

ANO	POPULAÇÃO	RPL* (R\$)	RPL per capita (R\$)
2003	88.555	69.737.297,00	787,50
2004	91.194	51.023.728,00	559,51
2005	92.862	88.441.878,00	952,08
2006	92.862	100.353.921,00	1.080,68
2007	92.862	115.099.791,00	1.239,47

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007

Nota: * Receita Orçamentária Total = Receita Própria Líquida (RPL).

A tabela 7 foi utilizada para posicionar Itaperuna num ranking nacional de RPL per capita, comparando-a aos demais municípios brasileiros. Itaperuna, em 2003 estava na faixa de cidade em situação crítica, mas em 2007 podia ser considerada uma cidade em situação razoável, havendo, efetivamente, um considerável aumento nos valores da Receita Própria Líquida do município.

Tabela 7: Classificação dos municípios segundo a RPL/número de habitantes

1ª Faixa	até R\$ 499,00	Cidades miseráveis
2ª Faixa	de R\$ 500,00 a R\$ 749,99	Cidades pobres
3ª Faixa	de R\$ 750,00 a R\$ 999,99	Cidade em situação crítica
4ª Faixa	de R\$ 1.000,00 a R\$ 1.499,99	Cidade em situação razoável
5ª Faixa	de R\$ 1.500,00 a R\$ 2.499,99	Cidade em boa situação
6ª Faixa	de R\$ 2.500,00 a R\$ 4.999,99	Cidade em muito boa situação
7ª Faixa	Acima de R\$ 5.000,00	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008

Faz-se necessário verificar se este aumento da RPL per capita significa melhores condições de vida para sua população e, conseqüentemente, um maior potencial econômico com autonomia para investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento urbano de Itaperuna. Somente a evolução da RPL no período estudado não permite esta análise, é necessária a verificação da sua competência tributária através do esforço de geração de receita própria e seu percentual de dependência das transferências intergovernamentais.

3.2.2 Arrecadação tributária em Itaperuna

Segundo Cossío (1998) para determinar a capacidade tributária de uma unidade de governo é preciso associar a arrecadação tributária às suas características econômicas, portanto, quanto maior o percentual proveniente da arrecadação dos tributos municipais na receita orçamentária total, maior é o potencial econômico do município.

Desta forma pode-se afirmar que a capacidade de obtenção de recursos tributários depende tanto da estrutura de impostos quanto das condições econômicas que determinam o tamanho da base tributária a ser explorada. Dados como a renda per capita, a composição da produção, a distribuição pessoal da renda, a concentração populacional e das atividades econômicas nos centros urbanos (grau de urbanização) determinam a capacidade de arrecadação própria dos municípios (COSSIO, 1998, p. 55)

O Sistema Tributário Nacional é composto por tributos de acordo com a Constituição Federal de 1988 (art. 145). O referido dispositivo constitucional cuida de três espécies tributárias: os impostos- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS), as taxas e a contribuição de melhoria. Itaperuna cobra IPTU (desde 1977), ISS e, entre as taxas instituídas, somente a taxa de iluminação pública (TCE, 2007).

O ISS é a principal fonte de receita própria dos municípios brasileiros devido ao impacto da arrecadação nas cidades de médio e grande porte. O aumento da prestação de serviços ampliou muito a cobrança desse imposto em benefício particularmente dos municípios maiores. Por se tratar de um imposto indireto, passível de ser transferido aos preços finais dos serviços, o aumento de sua carga impositiva suscita pouca resistência frente ao IPTU, um imposto direto, incidente sobre proprietários de patrimônio imobiliário (SANTOS, 2008, p. 143).

No caso de Itaperuna, em 2003 o IPTU era de 1,47 em relação ao ISS, a relação diminui e em 2007 o IPTU representa 0,73 do ISS (Tabela 8), sinalizando que a dinâmica

econômica do município segue o padrão apresentado por cidades de médio e grande porte no país.

Tabela 8: Avaliação dos Principais Impostos Municipais

Ano	IPTU	ISS	IPTU/ISS
2003	2.254.007,00	1.537.373,00	1,47
2004	2.343.992,00	2.046.339,00	1,15
2005	2.554.254,00	2.502.459,00	1,02
2006	2.729.932,00	3.184.369,00	0,86
2007	2.808.012,00	3.821.422,00	0,73

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007

Analisando os dados disponíveis nota-se que, o valor médio do esforço de arrecadação ou a soma dos impostos municipais, entendido aqui como o percentual da receita tributária sobre a arrecadação total (RPL) foi de 8,4% (Tabela 9), mantendo-se durante o período bastante constante, sem alterações significativas.

Tabela 9: Indicador do Esforço de Arrecadação

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA TRIBUTÁRIA / RPL
2003	6.107.644,00	8,76%
2004 ¹²	6.421.429,00	12,59%
2005	7.611.449,00	8,61%
2006	8.425.053,00	8,40%
2007	9.188.283,00	7,98%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007

Comparando-se o percentual das receitas tributárias sobre a RPL de Itaperuna em 2003(8,7%) aos da região Sudeste (18,8%, Tabela 10), observa-se que o município apresenta valor muito baixo em relação à região.

Tabela 10: Municípios brasileiros: percentual das receitas tributárias sobre RPL (FINBRA, 2003) e participação percentual na população brasileira (Censo, 2000)

Classes de tamanho (1.000) 50-100	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Receita Tributária	13,3	6	9,4	18,8	16,1	14,7
População	0,7	3,6	1,1	4,5	2,3	12,2

Fonte: Adaptação de SANTOS, 2008, p.167.

¹² A prefeitura não passou o valor consolidado, faltando os repasses do SUS, daí nossa decisão de não utilizar o ano de 2004 na construção de indicadores fiscais-financeiros do município.

Uma das explicações para a disparidade entre Itaperuna e as cidades de seu porte populacional pode ser a estagnação econômica da região Noroeste (Lumbreras, 2007), mas também deve ser levada em conta a própria gestão tributária do município como um dos fatores responsáveis pela disparidade verificada.

Segundo Cossio (1998, p. 11), “garantir autonomia financeira e induzir responsabilidade fiscal são dois objetivos que podem ser atingidos com maior participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento das unidades inferiores de governo”, mas de acordo com a cultura popular, políticos não gostam de aumentar impostos, ao invés de tomarem medidas impopulares, preferem contar com transferências intergovernamentais para aumentar suas receitas.

3.2.3 Transferências intergovernamentais

Os municípios vêm enfrentando o desafio da descentralização promovido pela CF/88, neste caso, a transferência de políticas relativas ao Sistema Brasileiro de Proteção Social, de responsabilidades do governo estadual e federal para o nível municipal de governo. A Constituição Federal de 88 não esclareceu as responsabilidades dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – em muitas áreas, o que causa, até hoje, sobreposição de funções e indefinição na titularidade de alguns serviços públicos.

O envolvimento do governo federal em programas que, pela sua natureza, poderiam ser mais bem desempenhados pelos governos estaduais e locais provocou uma provisão de bens e serviços públicos ineficientes e pouco adaptados às necessidades e preferências regionais e locais. Ademais, a participação da União nas áreas de educação, saúde, agricultura, desenvolvimento regional, habitação, infraestrutura, entre muitas outras, provocou a sobreposição de funções e dificultou a identificação de responsabilidades de cada nível de governo (COSSÍO, 1998, p. 56).

Transferências intergovernamentais são mecanismos de financiamento que permitem repassar os custos da provisão de bens públicos locais para outras esferas de governo. Os sistemas de transferências intergovernamentais são utilizados para diminuir “os efeitos das disparidades de capacidade tributária sobre a provisão de bens e serviços públicos” e “são geralmente financiadas por recursos obtidos nas unidades federativas mais desenvolvidas (isto é, impostos federais e/ou estaduais) e destinadas às unidades de governo nas regiões mais pobres através de fórmulas de repartição baseadas em critérios de caráter redistributivo” (COSSIO, 1998, p. 19). E segundo Santos (2008)

A existência de receitas de transferências numa federação justifica-se pela solidariedade existente entre os seus entes, os quais se comprometem a transferir recursos daqueles mais ricos para os mais pobres com o objetivo de superar os desequilíbrios regionais (p.23).

O quadro 5 mostra o critério de repartição das receitas tributárias da União e Estados aos municípios.

Quadro 5: Repartição das receitas tributárias de acordo a Constituição de 1988

União para municípios	Estados para municípios
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
Formado por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Imposto Territorial Rural (ITR)	25% dos recursos recebidos pelo Imposto sobre Produtos industrializados (IPI) proporcional às exportações
50% da arrecadação do IR retido na fonte	25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Fonte: Adaptação de Afonso et al. (1989) in Cóssio (1998, p. 29)

As transferências da União a estados e municípios em 2003, 2004, 2005 e 2006 foram respectivamente: 3,54%; 3,48%; 3,91% e 3,99% do Produto Interno Bruto (PIB) (Giambiagi, 2008, p. 208). Portanto, apesar de muitas prefeituras alegarem a diminuição dos repasses, a União continuou aumentando as transferências intergovernamentais.

Os repasses intergovernamentais que o município recebe são o somatório das transferências correntes da União mais transferências correntes do Estado e os repasses do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Segundo o Perfil e Evolução das Finanças Municipais (2008), a participação das receitas de transferências na composição da receita orçamentária é tão maior quanto menor o porte do município (os menores municípios, tanto em termos de população como de PIB, são mais dependentes dos recursos transferidos por outros entes da federação). Em Itaperuna, entre 2003/2007, excluindo-se o ano de 2004, a média de dependência das transferências correntes é de 90%: 58% das transferências correntes da União, 23% das transferências correntes do Estado e 9% dos repasses do FUNDEF, conforme a Tabela 11.

Tabela 11: Indicador de Significância das transferências correntes intergovernamentais para Itaperuna

Ano	Trans cor ¹³ /RPL	Trans cor/RPL	Trans cor da União/RPL	Trans cor/RPL	Trans cor do Estado	Trans cor do Estado/RPL	FUNDEF	FUNDEF/RPL
2003	62.013.921,00	89%	36.674.532,00	53%	18.636.215,00	27%	6.703.174,00	10%
2004	45.625.744,00	89%	14.564.200,54	29%	19.902.878,00	39%	7.682.986,00	15%
2005	81.091.164,00	92%	52.488.300,00	59%	20.747.691,00	23%	7.855.173,00	9%
2006	92.026.963,00	92%	60.416.971,00	60%	22.701.182,00	23%	8.908.800,00	9%
2007	102.217.538,00	89%	68.203.159,00	59%	24.189.082,00	21%	9.825.297,00	9%
Média		90%		58%		23%		9%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007.

O FUNDEF (criado em 1998, cuja maior fonte de receitas é os 15% do ICMS) e o SUS – Sistema Único de Saúde são “transferências voluntárias” aos municípios para aplicação obrigatória na educação fundamental e na prestação de serviços de saúde, respectivamente. “Cabe observar, no entanto, que os recursos transferidos a título “voluntário” são “receitas carimbadas”, com vinculação definida no âmbito federal, comprometendo a autonomia dos municípios em definirem suas prioridades de políticas” (SANTOS, 2008).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2008), “Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo”.

O FUNDEF apresenta o percentual médio durante 2003/2007 de 9% da RPL, o repasse do SUS representa 33% da RPL (Tabela 12).

Tabela 12: Indicador de Significância do SUS e FUNDEF para Itaperuna

Ano	SUS	SUS/Trans cor ¹⁴	SUS/Trans cor da União	SUS/RPL	FUNDEF/transf cor	FUNDEF/Trans cor da União	FUNDEF/RPL
2003	21.076.578,00	34%	57%	30%	11%	18%	10%
2004	0	0%	0%	0%	17%	53%	15%
2005	28.942.972,00	36%	55%	33%	10%	15%	9%
2006	32.863.661,00	36%	54%	33%	10%	15%	9%
2007	43.251.533,00	42%	63%	38%	10%	14%	9%

¹³ Na tabela 11 onde se lê transf cor, significa transferência corrente.

¹⁴ Na tabela 10 onde se lê **transf cor**, significa **transferência corrente**.

Média	37%	58%	33%	10%	16%	9%
-------	-----	-----	-----	-----	-----	----

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007.

As “transferências obrigatórias” são transferências intergovernamentais sem vinculação predeterminada, podendo o município, conceitualmente, usá-las de acordo com as suas necessidades. As duas fontes de “transferências obrigatórias” mais significativas são o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A quota-parte do ICMS é a principal transferência estadual para os municípios. 25% do total desse imposto arrecadado pelo Estado são transferidos aos Municípios. Os Estados utilizam apenas uma quinta parte dos 25% da arrecadação do ICMS para fins de política de redistribuição entre seus municípios. Os demais quatro quintos devem, necessariamente, beneficiar os municípios que mais contribuem para a arrecadação do imposto. Assim, seu critério de distribuição tende a beneficiar as cidades economicamente mais desenvolvidas, comprometendo seu caráter de receita de transferência para mitigar os efeitos dos desequilíbrios regionais intra-estaduais (GIAMBIAGI, 2008).

No período analisado o ICMS representou aproximadamente 89% do total das transferências estaduais e 21% da RPL (Tabela 13).

O critério de distribuição do FPM é diretamente proporcional à população municipal e inversamente proporcional a sua renda per capita. Pela Lei Complementar n. 63/1989, o FPM passou a ser distribuído entre os municípios da seguinte forma: 10% entre as capitais estaduais, 3,6% entre os municípios com mais de 156.216 habitantes, e os 86,4% restantes entre os demais municípios, aí incluídos, também, aqueles com população superior a 156.216 habitantes (Santos, 2008, p. 35). Em Itaperuna, o FPM representou aproximadamente 22% do total das transferências federais e 13% da RPL (Tabela 13).

Segundo Santos (2008) as receitas de transferências são o principal componente das receitas municipais no país (57,6%), sendo 18% do FPM e 24,3% do ICMS. Em Itaperuna correspondem à média de 90% no período estudado, sendo 14% do FPM e 23% do ICMS. Esta alta dependência de transferências não pode ser atribuída somente ao ICMS e ao FPM (os dois juntos somam 37%), o repasse do SUS tem aproximadamente 37% do total de receitas de transferências (a média nacional é de 6,6%) e o FUNDEF tem 10%.

Tabela 13: Avaliação da significância do ICMS e do FPM para Itaperuna¹⁵

Ano	FPM	FPM/ Trans cor ¹⁶	FPM/ Trans cor da União	FPM/ RPL	ICMS	ICMS/ Trans cor	ICMS/ Trans cor do Estado	ICMS/ RPL
2003	8.310.840,00	13%	23%	12%	16.236.406,00	26%	87%	23%
2004	9.118.199,00	20%	63%	18%	17.768.566,00	39%	39%	
2005	11.347.834,00	14%	22%	13%	18.503.555,00	23%	89%	21%
2006	13.393.484,00	15%	22%	13%	20.498.724,00	22%	90%	20%
2007	15.663.319,00	15%	23%	14%	21.854.212,00	21%	90%	19%
Média		14%	22%	13%		23%	89%	21%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007.

Em Itaperuna a média de arrecadação tributária municipal permaneceu muito inferior às das cidades de seu porte populacional (Santos, 2008) e constante no período estudado. Uma questão freqüentemente abordada é o efeito inibidor das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal de arrecadação das unidades inferiores de governo (Cossio, 1998). A dependência das transferências intergovernamentais no município parece causar a falta de correspondência entre beneficiários e contribuintes ou entre carga tributária e custo da provisão de bens e serviços públicos.

A impossibilidade de perceber o vínculo entre carga local e provisão de bens públicos é conhecida como ilusão fiscal. Nessa direção, argumenta-se que as transferências intergovernamentais geram ilusão fiscal, porque diminuem o custo percebido dos bens da unidade receptora, quando criam a percepção dos contribuintes de que parte do custo dos bens públicos locais pode ser financiada por outras comunidades (COSSIO, 1998, p. 79).

Itaperuna demonstra ser, através dos indicadores financeiros estudados aqui, altamente dependente das transferências intergovernamentais e com baixo potencial de arrecadação própria, sinalizando uma cidade com pouca ou nenhuma autonomia financeira e política. Cabe analisar se os repasses intergovernamentais permitem ao município autonomia na escolha de suas aplicações, ou se grande parte das verbas direcionadas são destinadas à manutenção de políticas públicas do Estado e da União. Para tanto foi detalhada a evolução de despesas no período 2003-2007.

3.2.4 As despesas do município de Itaperuna

A partir de 1996, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que passou a incluir as Despesas por Função dos Municípios Brasileiros, como forma de evidenciar a distribuição

¹⁵ Na tabela 11 onde se lê **transf cor**, significa **transferência corrente**

¹⁶ Na tabela 10 onde se lê **transf cor**, significa **transferência corrente**.

dos gastos municipais. Discriminadas por função, as despesas que foram selecionadas são as associadas à assistência social, educação, saúde e investimentos. As três primeiras foram escolhidas por apontarem comprometimento com as políticas públicas sociais que, constitucionalmente, não seriam de responsabilidade dos municípios e investimentos porque, segundo Santos (2008, p.148), “podem ser considerados como resposta do poder Executivo à melhoria das condições de vida da população local”. O quadro 6 mostra a composição das despesas municipais:

Quadro 6: Composição sintetizada das despesas municipais

Total das Despesas (1+2)	
1	Despesas Correntes
1.1	Despesas de Custeio
1.1.1	Pessoal
1.1.2	Outras despesas de Custeio
1.2	Transferências Correntes
1.2.1	Juros e Encargos da dívida
1.2.2	Demais transferências
2	Despesas de Capital
2.1	Investimentos
2.2	Amortização da Dívida
2.3	Outras despesas de Capital

Fonte: Secretaria do Tesouro 2008

Analisando os dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA) nos anos de 2003, 2005, 2006 e 2007- os gastos com pessoal e encargos em relação a RPL foram, em termos percentuais, de 41%, 36% e 37% e 35% (Tabela 14), respectivamente, não havendo, efetivamente, alterações consideráveis entre os anos analisados. É importante ressaltar que estão todos em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Far-se-á aqui uma pequena consideração sobre a LRF e suas implicações nas despesas municipais: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

A LRF foi considerada um avanço importante para um controle efetivo das contas fiscais, foi uma mudança favorável para o equilíbrio fiscal e representou o primeiro passo no controle dos desmandos públicos.

Os limites de gasto com pessoal como função da receita, anteriormente já previstos, mas que não eram cumpridos por falta de regulação à lei complementar¹⁷, ficaram condicionados à obediência aos tetos dispostos em lei, definidos como um percentual da RPL, e passaram a ser, na esfera municipal de 60%, sendo: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas Municipal e 54% para o Executivo.

Tabela 14: Avaliação da significância dos gastos com pessoal e encargos (%)

Ano	Gastos com pessoal	Gastos com pessoal / RPL	Gastos com pessoal / total das despesas
2003	28.262.184,00	41%	41%
2004 ¹⁸	28.700.250,00	56%	39%
2005	32.118.728,00	36%	37%
2006	36.771.093,00	37%	36%
2007	40.262.446,00	35%	34%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007

A significância dos gastos com Saúde, Educação e Assistência (Tabela 15), foi em termos médios percentuais, de 19% em educação (o percentual está abaixo da vinculação mínima de receitas determinada pela União, que é de 25%), 45% em saúde, 3% em assistência social.

Tabela 15: Avaliação da significância dos gastos com saúde, educação e assistência social

Ano	Educação	Educação / RPL	Saúde	Saúde / RPL	Assistência social	Assistência social / RPL
2003	14.238.031,00	20%	28.967.101,00	40%	2.267.665,00	3%
2004 ¹⁹	13.649.005,00	27%	32.191.686,00	63%	1.797.992,00	4%
2005	16.543.051,00	19%	38.873.829,00	44%	2.347.597,00	3%
2006	19.367.579,00	19%	45.424.786,00	45%	2.937.400,00	3%
2007	23.011.796,00	20%	54.971.060,00	48%	2.793.921,00	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007

Avaliando os dados dos anos de 2003, 2005, 2006 e 2007 do investimento público sobre a RPL, a média foi de 4% (Tabela 16). No ano de 2004, o percentual de investimentos não pode ser considerado, lembrando que a RPL desse ano foi menor porque a Secretaria de Fazenda Municipal não passou o valor consolidado na prestação de contas, conforme já citado. Assim a suposição que nos anos eleitorais haveria maior investimento não pode ser analisada neste estudo, por falta de dados.

¹⁷ art. 169, caput, da CF/88, que determina: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”, conforme citado no item 3.1 constante desse capítulo.

¹⁸ O ano de 2004 não foi considerado.

¹⁹ O ano de 2004 não foi considerado.

Tabela 16: Avaliação da significância de investimento público (%)

Ano	Investimentos	Investimentos / RPL
2003	2.733.517,00	4%
2004	3.063.557,00	6%
2005	3.645.269,00	4%
2006	2.505.374,00	2%
2007	5.541.567,00	5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007.

3.2.5 Ajuste fiscal das finanças do município de Itaperuna

Os elementos de receita e despesa foram organizados no que é denominado de Planilha Gerencial, de forma a possibilitar a apuração de alguns resultados fiscais relevantes. O mais consagrado é o resultado primário, que expressa a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras.

Se o resultado for positivo ou nulo indica suficiência de recursos orçamentários durante o exercício (superávit). Se negativo, expressa déficit orçamentário, o qual deverá ser coberto ou por recursos disponíveis de exercícios anteriores ou por recursos a serem gerados em exercícios futuros.

É importante avaliar o ajuste fiscal da prefeitura de Itaperuna para verificar se os mandatários municipais foram administrativamente responsáveis no período estudado, mantendo o equilíbrio orçamentário. As conclusões apresentadas na Tabela 17 revelam que os resultados orçamentários do município nos anos de 2003 e 2005 foram equilibrados, traduzindo assim uma preocupação do poder municipal com o ajuste das contas públicas. A situação de equilíbrio fiscal instável em 2004 foi causada especialmente pelo não recebimento dos repasses intergovernamentais neste ano, sendo sanado no ano seguinte apresentando ajuste fiscal adequado. Já nos anos 2006 e 2007, o município apresentou um déficit crescente em seu ajuste fiscal.

Tabela 17: Indicador de Desempenho Global

Ano	Receitas	Despesas	Superávit
2003	69.737.297,00	68.921.500,00	815.797,00
2004 ²⁰	51.023.728,00	74.176.555,00	(23.152.827,00)
2005	88.411.878,00	87.764.338,00	647.540,00

²⁰ O ano de 2004 não foi considerado.

2006	100.353.921,00	101.335.658,00	(981.737,00)
2007	115.099.791,00	117.615.529,00	(2.515.738,00)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 2003-2007.

O aumento da RPL deveu-se aos repasses intergovernamentais, que não permitem ao município autonomia para aplicá-los, sendo totalmente utilizados para a manutenção de políticas públicas do Estado e da União e pagamento de pessoal e encargos.

4: ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA

Este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira seção - Indicadores sociais e econômicos do município de Itaperuna- foram mostradas as características do município (demográfica, indicadores sócio-econômicos), sua localização e seu perfil político e na segunda- A infraestrutura urbana nos investimentos municipais- mostrou-se a distribuição espacial dos investimentos em infraestrutura urbana.

4.1: CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município foi fundado em 1889, pelo decreto nº 02 de 06/12/1889, que elevou a Vila de São José do Avaí a categoria de cidade, com a denominação de Itaperuna, possuindo, na ocasião, 11 segmentos distritais. A atual distribuição distrital data de 1962, com 7 distritos.

Itaperuna localiza-se na região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, região determinada a partir da divisão regional estabelecida pela Lei nº 1.227/1987, e composta por mais 12 municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua, São Jose de Ubá e Varre-Sai.

O município tem uma área total de 1.109,5 km², correspondentes a 20,6% da área da Região Noroeste Fluminense e 2,7% do território estadual. Limita-se ao norte com os Municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Natividade e Porciúncula; ao sul com os Municípios de Laje do Muriaé, Miracema e São José de Ubá; a leste os municípios de Italva e Cardoso Moreira e, a oeste, com o Estado de Minas Gerais. O Município dista 319 km da capital do Estado.

De acordo com o censo de 2000, a região Noroeste Fluminense tinha um total de 307.032 habitantes, o que corresponde a 2% da população do Estado do Rio de Janeiro.

É interessante ressaltar que a região Noroeste Fluminense é a mais afastada geograficamente da capital e região metropolitana.

Na economia do município predominam atividades do setor terciário (comércio e prestação de serviços) 58,2%, seguido do setor secundário (indústrias) 23,4% e do setor

primário (agropecuária) 20% (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2003). Nos últimos anos, houve uma mudança no perfil populacional, com aumento do fluxo de migração, especialmente de jovens, a partir do início do funcionamento de instituições de ensino superior no município. Cita-se a UNIG – Universidade Iguazu (UNIG), Faculdade Redentor, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF), dentre outras instituições de ensino. Este fluxo migratório consolidou o perfil econômico do município, com ênfase no setor de prestação de serviços.

Itaperuna tinha em 2000 uma população de 86.720 habitantes, correspondentes a 29,1% do contingente da Região Noroeste Fluminense (RNF), com uma proporção de 95,2 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 80 habitantes por km², contra 56 habitantes por km² de sua região. O município apresentou uma taxa média geométrica de crescimento, no período de 1991 a 2003, de 1,18% ao ano, contra 0,96% na região e 1,30% no Estado.

Há tendência de crescimento demográfico do município. Segundo o IBGE (2003) a estimativa populacional para o ano de 2006 foi de 93.166 habitantes. Atualmente estima-se uma população de 99.454 (IBGE, 2007).

Itaperuna tem um contingente de 68.449 eleitores²¹, correspondentes a 75% do total da população. Nas últimas eleições municipais, desse total de eleitores, 58.209 votos foram considerados válidos. O candidato eleito Cláudio Cerqueira Bastos, conhecido como Claudão, recebeu desse total 27.288 votos e o segundo colocado, Elias Daruis, recebeu 24.561 votos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

A divisão política de Itaperuna mostra sua sede administrativa localizada na região central do município e, os outros seis distritos assim distribuídos: Comendador Venâncio, Retiro do Muriaé e Raposo na região norte, Nossa Senhora da Penha mais ao sul, Boa Ventura mais a leste e Itajara mais a sudoeste. O município tem um número total de 29.867 domicílios²² com uma taxa de ocupação de 84%.

A distribuição de habitantes por zona de moradia, na sede e distritos (tabela 18) mostra as áreas de concentração populacional no município. É possível verificar que a maioria da população (70.821) 82% do total de habitantes, encontra-se na sede administrativa de Itaperuna (mapa 1, no anexo).

²¹ TSE- dados de junho de 2006

²² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Censo*, 2000.

Tabela 18: Proporção de habitantes segundo a zona de moradia no ano 2000, em Itaperuna

Zona de moradia	Nº de habitantes
Itaperuna	70.821
Retiro do Muriaé	3.285
Raposo	3.068
Nossa Senhora da Penha	2.571
Itajara	1.200
Comendador Venâncio	2.263
Boa Ventura	3.512

Fonte: Estudos Sócios Econômicos – TCE, 2007

O percentual da população adulta (58 % entre 20-64 anos) é um dado considerado relevante quando o assunto é infraestrutura urbana já que terá influência direta na lógica da elaboração de políticas públicas, pois aumenta a base de contribuição tributária, tem capacidade de organização civil e, conseqüentemente, maior poder de pressão junto à administração municipal para demandar serviços como saneamento básico e asfaltamento. Os jovens (0 – 15 anos) representam 25% e os maiores de 65 anos, 17% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).

4.1.1 Indicadores sociais e econômicos do município de Itaperuna

No Brasil se verificam grandes desigualdades regionais e também inter-regionais. Analisando a composição do Produto Interno Bruto (PIB), em valores correntes, a preços básicos para o ano de 2004, percebe-se que prevalece uma grande concentração na formação do PIB na Região Metropolitana.

A região noroeste fluminense (NOF) é a mais pobre do Estado do Rio de Janeiro e seu PIB contribui, apenas, com 0,71% do PIB estadual, além disso, apresenta outras características que revelam seu subdesenvolvimento, como a dependência das transferências intergovernamentais, em média 88% (TCE-RJ, 2007), e o elevado percentual de empregos na administração pública, em média 29,83% (CIDE, 2004).

É relevante frisar que, conforme Lumberas (2007),

apesar de ser sempre vista como agrícola por parte do governo estadual, a economia da região NOF encontrou outro caminho na prestação de serviços médicos e educacionais, na indústria de vestuário/têxtil, na extração de rochas ornamentais e na fabricação de peças fundidas de ferro e aço, assinalando uma grande desconexão entre as diretrizes dos planos de desenvolvimento dos governos estaduais e as reais demandas da região. [...] Constatamos que

a Região de Governo Noroeste Fluminense (NOF) continua estagnada economicamente e que as administrações estaduais vêm tratando o NOF com total descaso ao longo dos últimos 30 anos. Permanece a visão, por parte dos governantes, de que a região tem uma “vocação agrícola”, apesar dos baixos índices de produtividade no campo; do êxodo rural e da elevada migração da população para os grandes centros urbanos (principalmente a região metropolitana do RJ); dos sintomas de desertificação; e de os pequenos focos dinâmicos regionais, representados pelos municípios de Santo Antônio de Pádua, com a extração de rochas ornamentais; e de Itaperuna, destacando-se no setor de serviços médicos e educacionais - aflorarem em setores díspares aos da agropecuária (p. 45).

Nos últimos 30 anos, (1970; 1980; 1991) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²³ foi de 0,439; 0,637; 0,724, respectivamente em Itaperuna. Em 2000, o Estado do Rio de Janeiro ocupava o 5º lugar no *ranking* nacional e o município o 20º lugar entre os 91 municípios do Estado, com de 0,787 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).

Verifica-se também em 2000 que o município tem IDH educação de 0,859 (sétimo no Estado) pontuou 0,800 no IDH esperança de vida (terceiro na posição dentre os noventa e um municípios analisados). O IDH renda foi de 0,702 ficando em 37º lugar no Estado. Assim, apesar de o município ter apresentado esta evolução favorável, decorrentes de significativa melhora nos índices educação e longevidade, a renda per capita persiste muito baixa, mantendo o município numa situação desfavorável em relação ao IDH-M.

4.1.2 Perfil político

Segundo Lumberas (2008, p. 50) “na maioria dos municípios do NOF, a partir de 1988 percebe-se que há uma espécie de “revezamento” entre as lideranças políticas que assumem o poder”. Em Itaperuna foram prefeitos nos últimos 25 anos, Cláudio Cerqueira Bastos (1983/1988; 1993/1996); Péricles Olivier de Paula (1989/1992; 1997/2000; 2000/2004) e Jair Siqueira Bittencourt (2005/2008). E no pleito de 05 de outubro de 2008 foi (re) eleito o Sr. Cláudio Cerqueira Bastos (Claudão), filiado ao **Partido da Social Democracia Brasileira** (PSDB).

²³ IDH é o Índice de Desenvolvimento Humano, composto por indicadores econômicos e sociais, critério utilizado para medir o nível de pobreza e a qualidade de vida das populações. Os itens principais são nível de escolaridade, mortalidade infantil, renda *per capita* e condições de habitabilidade.

Como se vê o que tipifica o processo eleitoral em Itaperuna é a continuidade do poder, com um revezamento das lideranças políticas entre Cláudio Cerqueira Bastos e Péricles Ferreira Olivier de Paula. O ex-prefeito Jair Siqueira Bittencourt (2005/2008) foi eleito com o apoio de Péricles Olivier e considerado seu herdeiro político.

É interessante mencionar que Cláudio Cerqueira Bastos foi reeleito aos 89 anos pela terceira vez com uma plataforma de campanha baseada em obras de infraestrutura nas duas administrações (1983/1988; 1993/1996): construção de uma ponte ligando os bairros Niterói ao Centro, o calçadão da Av. Cardoso Moreira, sendo esta a principal avenida da cidade, no Centro, calçamento da parte alta da cidade. A campanha de 2008 foi baseada em sua imagem de realizador de obras. Vale dizer que o *slogan* de sua campanha ao governo municipal foi “constrói, constrói, o candidato do povão”.

O atual prefeito (Claudão) é considerado na cidade um “mito vivo”, uma lenda na história política de Itaperuna e, para mais essa conquista, uma de suas estratégias de marketing eleitoral foi a utilização de boatos (derrame de dinheiro para compra de votos pelo seu opositor), que acabaram por dar certo, mesmo nada sendo provado.

Segundo Souza (2004, p. 18), “é verdade que essa prática pode resultar apenas da desinformação dos pronunciamentos ou serem objeto de manipulação, com vistas a promover ataques aos adversários políticos.” No entanto, no seio da campanha política local, não se pode desprezar um fato tão recorrente.

Já o candidato que ficou em segundo lugar, não utilizou de tal estratégia. Político jovem, dentista, 40 anos de idade, é desconhecido da população, sem muita experiência política. Mesmo tendo apoio de outro ícone da política local, Péricles Olivier de Paula, considerado por muitos um verdadeiro “chefe” político da região, decisivo em campanhas políticas locais, não ganhou essas eleições. Péricles Olivier de Paula atualmente é o primeiro suplente do Senador Francisco Dornelles. O candidato Elias Daruis, filiado ao **Partido do Movimento Democrático Brasileiro** (PMDB), teve inclusive o apoio do governador Sérgio Cabral do estado do Rio de Janeiro. Como se vê, não faltou apoio político.

O apoio do Governo federal foi citado pelos dois oponentes nas eleições para prefeito em 2008, tanto um como o outro utilizaram o nome do presidente da república em suas campanhas.

Percebe-se que, em Itaperuna, como em toda região noroeste, conforme cita Lumbreras (2008) há pouca preocupação – por parte do eleitor – com a sigla partidária à qual o candidato pertence. Ele é eleito com base em sua força política local.

4.2 A INFRAESTRUTURA URBANA NOS INVESTIMENTOS MUNICIPAIS

Conforme Tabela 16 (Vide p. 50), o percentual do investimento público sobre a RPL nos anos de 2003, 2005, 2006 e 2007 foi em média de 3,8%. Dentro deste percentual verifica-se o nível de gastos em pavimentação e saneamento como medida das ações da prefeitura no setor de infraestrutura urbana.

A partir de 2002, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar os gastos com saneamento dentro do relatório “despesas por função”. A Tabela 19 mostra os valores investidos no período, no total de R\$ 4.076.123,00, significando 1% da RPL.

Tabela 19: Avaliação da significância de investimento em saneamento (%) em Itaperuna

Ano	Saneamento	Saneamento/RPL
2003	871.757,00	1%
2004	196.730,00	0%
2005	911.668,00	1%
2006	1.031.521,00	1%
2007	1.064.447,00	1%
Total	4.076.123,00	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA, 2003-2007)

A Tabela 20 demonstra o valor por m² investidos pela prefeitura (R\$12,39/m²) e pelo Governo Federal (R\$5,17/m²) em saneamento. Assim, verifica-se que no sistema de saneamento a maioria das obras executadas foi com recursos próprios.

Tabela 20: Origem de recursos em saneamento

Ano	Valor Prefeitura (R\$)	Valor Governo Federal (R\$)	Total
2003	671.757,00	200.000,00	871.757,00
2004	96.730,00	100.000,00	196.730,00
2005	511.668,00	400.000,00	911.668,00
2006	831.521,00	200.000,00	1.031.521,00
2007	764.447,00	300.000,00	1.064.447,00
Total	2.876.123,00	1.200.000,00	4.076.123,00
Valor/m ² (R\$) ²⁴	12,39	5,17	17,56

²⁴ A área considerada: 216.162m² (recursos convênios) + 16.040m² (recursos próprios) = 232.202m².

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Obras de Itaperuna, 2003-2007.

O valor total gasto em pavimentação (o mais caro de todos os subsistemas de infraestrutura) no período foi R\$ 6.874.631,00 (tabela 21), isto significa um percentual de 2% da RPL.

Tabela 21: Valores aplicados em pavimentação em Itaperuna

Órgãos	Valores (R\$)	(%)
Governo do Estado	4.472.610,68	65%
Governo Federal	1.482.100,00	22%
Prefeitura	919.921,12	13%
Total	6.874.631,80	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Obras de Itaperuna, 2003-2007.

As verbas aplicadas em pavimentação de ruas estão na Tabela 22. As origens desses recursos são de convênio firmado com a Secretaria de Estado de Governo, cujos recursos (65%) são oriundos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PADEM), repasses (22%) do governo federal ao governo estadual (a partir de 2003) e somente 13% das verbas foram com recursos próprios da prefeitura. Ressalta-se que os recursos oriundos de convênios têm que ser aplicados em locais previamente determinados e não possíveis de serem remanejados após o planejamento inicial, não tendo os gestores oportunidade de, caso haja necessidade técnica ou política, de mudar ou mesmo complementar os locais onde as obras serão realizadas.

Tabela 22: Origem de recursos em pavimentação

Convênio	Valor(R\$)	Órgão	Empresa vencedora	Valor Prefeitura (R\$)	Total
PADEM 113/2003	1.923.572,71	Governo Estadual	Imbé	101.240,66	2.024.813,37
PADEM 055/2003	2.549.037,97	Governo Estadual	Jofer	134.159,90	2.683.197,87
24780-47/2007	1.482.100,00	Governo Federal	Rocha Costa	235.400,56	1.717.500,56
Total	5.954.710,68			470.801,12	6.425.511,80

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Obras de Itaperuna, 2003-2007

4.2.1 A localização espacial dos investimentos em infraestrutura no município de Itaperuna

Conforme o censo demográfico de 2000, em Itaperuna, não existem favelas, mas é possível detectar “bolsões” de pobreza onde existem aproximadamente 2000 famílias sobrevivendo com menos de um salário mínimo: Horto Florestal, Marca Tempo, Castelo são áreas consideradas centrais, localizadas na parte alta da cidade, Surubi; São Mateus ; Boa Fortuna e Matizada, são regiões periféricas, mas dentro da área urbana e somente Itajara, distrito distante 15 km do centro da cidade, pode ser considerado área rural. Portanto, os bolsões de pobreza concentram-se na área urbana e são distribuídos por toda ela, conforme mapa 2, constante no anexo.

Os “bolsões” de pobreza podem ser definidos como grupamentos domiciliares geograficamente concentrados, com características específicas quanto ao perfil domiciliar e ao acesso aos serviços públicos básicos. Portanto, são critérios de definição de bolsões: a presença de domicílios subnormais (favelas e similares), o predomínio de domicílios com baixa renda familiar e a deficiente distribuição de serviços públicos e infraestrutura (DOMENE et al., 1999).

As alterações no perímetro urbano ocasionadas pelos loteamentos aprovados nas duas últimas décadas aconteceram em diferentes áreas, com diferentes realidades socioeconômicas. Aproximadamente 30% da expansão urbana foram nas áreas consideradas de “extrema pobreza” em Itaperuna: o loteamento Bom Pastor no Bairro Boa Fortuna e o Parque dos Ipês no Bairro Surubi. Os 70% restantes foram distribuídos nas outras áreas periféricas urbanas: o loteamento Santo Antônio, no bairro Carulas, o Eldorado, Três Pinheiros e Itapoã no bairro Cidade Nova, o Bela Vista I e II, o Bairro Matadouro, o São Manuel no Bairro Cehab. Independentes de estarem ou não localizados em áreas de “extrema pobreza”, ressalta-se a contribuição dos novos loteamentos como fator de adensamento populacional e de aumento das necessidades de infraestrutura, pois foram aprovados sem as necessárias obras de infraestrutura urbana, conforme a Secretaria Municipal de Obras (2007).

Foi considerada neste estudo a divisão administrativa utilizada em 2006, pela Secretaria de Desenvolvimento Municipal, que visava favorecer a participação da comunidade no processo de realização das audiências públicas para a elaboração do Plano Diretor implantado em 2007. A cidade foi dividida em 13 (treze) regiões denominadas Regiões Administrativas, conforme Tabela 23 (mapa 2 , no anexo) :

Tabela 23: Divisão administrativa atual de Itaperuna

Bairro/Distrito	Região administrativa
Centro/Horto Florestal/Castelo	1
Lions/Cehab/Costa e Silva	2
Vinhosa/São Mateus/Guarita	3
Boa Fortuna/Vale do Sol/Ministro Sá Tinoco/ Dom Carlos Alberto	4
Aeroporto/Matadouro ou Padre Humberto Lindelauf	5
Niterói/Fiteiro/Frigorífico/Carulas/Matinada ou São Francisco	6
Cidade Nova/Surubi	7
Itajara	8
Boa Ventura/Córrego da Chica	9
Aré/Nossa Senhora da Penha	10
Comendador Venâncio	11
Raposo	12
Retiro do Muriaé	13

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Prefeitura de Itaperuna, 2007.

Nos bairros do perímetro urbano onde foram realizadas obras de infraestrutura urbana no período (2003 a 2007), verificou-se que foram aplicados 83% dos investimentos em pavimentação e 81% em saneamento básico nas áreas da cidade, inclusive nas áreas consideradas “bolsão de pobreza”, e 17% e 19% em pavimentação e saneamento básico, respectivamente, nos distritos (Tabela 24). No anexo encontram-se as tabelas com os valores aplicados.

Tabela 24: percentuais aplicados em pavimentação e saneamento em Itaperuna

Bairros	Área (m ²)	Pavimentação (%)	Saneamento(%)
Surubi *	24.160	10%	10%
São Mateus *	1.750	1%	1%
Boa Fortuna *	23.660	10%	11%
Matinada *	1.600	1%	1%
Cehab	30.670	14%	12%
Cidade Nova	24.849	14%	13%
Lions	23.066	11%	10%
Frigorífico	23.066	8%	8%
Carulas	9.892	4%	5%
Niterói	5.998	3%	3%
Aeroporto	13.850	6%	6%
Centro	2.500	1%	1%
Sub-total		83%	81%
Distritos**	40.981	17%	19%
Total	226.042	100%	100%

Fonte: Elaborado a partir de dados da Secretaria de Obras de Itaperuna, período 2003 a 2007.

5: A POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA-RJ E SUA INFLUÊNCIA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Procurando responder a questão que originou esse trabalho (obras de infraestrutura urbana reelegem/elegem o prefeito?), foi realizada uma pesquisa de campo com o intuito de verificar a percepção dos moradores sobre obras de infraestrutura e sua influência nas eleições municipais em Itaperuna. Para tanto, utilizou-se um questionário dividido em 3 partes. A primeira (A) Identificação dos respondentes e dados demográficos; na segunda (B) foram feitas alguns questionamentos sobre política e cidadania; na terceira (C) sobre avaliação das obras de infraestrutura urbana do município.

A pesquisa de campo foi realizada no mês de janeiro de 2010 em dias úteis, no horário comercial (08 às 17:00) e durante duas semanas de 04 a 08 e de 11 a 15 do mês corrente. Neste período foram realizadas 250 entrevistas.

5.1 METODOLOGIA

As ruas com obras foram selecionadas através de pesquisa documental (Tabelas em anexo) nos arquivos da Secretaria Municipal de Obras, esclarecendo-se que ruas com obras referem-se a ruas que receberam obras de infraestrutura (drenagem, esgoto, abastecimento de água, calçamento/asfaltamento, calçada sem meio-fio, calçadas com meio-fio, rampas de acesso para pessoas com necessidades especiais) no período de 2003 a 2007 e ruas sem obras são as que não receberam as obras de infraestrutura neste período, selecionadas no entorno das ruas com obras, na seguinte proporção: para cada rua com obras pesquisada, a rua sem obras mais próxima era escolhida, procurando assim uma homogeneidade na população pesquisada em razão da proximidade, visto que as condições de moradia são semelhantes, pressupondo que a situação socioeconômica das pessoas entrevistadas seriam similares.

As residências foram selecionadas aproximadamente a cada 100m, mantendo esse critério em todas as ruas pesquisadas, sendo as entrevistadoras orientadas para aplicarem o questionário (disponível no anexo) de preferência aos responsáveis pelos domicílios.

O período 2003-2007 foi o recorte temporal selecionado, pois após busca documental sobre obras de infraestrutura realizadas em Itaperuna, verificou-se junto à Secretaria de Obras do município registros apenas desta época.

A pesquisa documental mostrou os bairros que receberam obras no período de 2003-2007, com as ruas respectivamente, ressaltando que a maioria dos recursos para essas obras foram oriundos de convênios com órgão estadual e federal e os recursos próprios, quando comparados ao montante, não são significativos:

- 1) **Bairro Boa Fortuna:** 9 (nove) ruas atendidas (3.370m) com área de 23660m², sendo o valor de R\$669.104,80 para pavimentação e R\$409.081,40 em saneamento, perfazendo um total investido de R\$1.078.186,20 nessas ruas.
- 2) **Bairro Surubi:** obras executadas em 11 (onze) ruas (3.330m) com área de 24160 m², sendo R\$683.244,80 para pavimentação e R\$417.726,40 em saneamento, totalizando R\$1.100.971,20.
- 3) **Bairro São Francisco (Matinada)** apenas 1 (uma) rua recebeu obras de infraestrutura (200m), com área de 1.600 m², sendo R\$45.248,00 para pavimentação e R\$27.664,00 em saneamento, perfazendo um total de R\$72.912,00.
- 4) **Bairro São Mateus:** apenas 1 (uma) rua (250m), com área 1.750 m², sendo de R\$ 49.490,00 para pavimentação e R\$ 30.257,00 em saneamento, com total de recursos investidos de R\$79.747,00.
- 5) **Bairro Frigorífico:** foram executadas obras de infraestrutura urbana em 7 (sete) ruas (2516m) com área de 17.520 m², sendo R\$495.465,60 para pavimentação e R\$302.920,80 em saneamento, perfazendo um total de R\$798.386,40.
- 6) **Bairro Cehab:** foram executadas obras em 17 (dezesete) ruas (3785m) com área de 26330m², sendo R\$ 744.612,40 para pavimentação e R\$ 455.245,70 em saneamento, totalizando R\$1.199.858,10 de recursos.
- 7) **Bairro Cidade Nova:** foram executadas obras em 10 (dez) ruas (3139 m) com área de 24849m², sendo R\$ 702.729,72 para pavimentação e R\$ 429.639,21 em saneamento, num total de recursos gastos na ordem de R\$1.132.368,93.
- 8) **Bairro Carulas:** foram executadas obras em 6 (seis) ruas (1135m) com área de 8.510 m², sendo R\$ 240.662,80 para pavimentação e R\$ 147.137,90 em saneamento, totalizando R\$387.800,70.

9) **Bairro Niterói:** neste bairro apenas 1 (uma) rua (650m), recebeu obras de infraestrutura urbana, numa área de 4.550m², sendo R\$ 128.674,00 para pavimentação e R\$78.669,50 em saneamento, num total de recursos gastos de R\$207.343,50.

10) **Bairro Aeroporto:** também neste bairro, apenas 1 (uma) rua (350m), numa área de 2.100m², sendo R\$59.388,00 para pavimentação e R\$36.309,00 em saneamento, totalizando R\$95.697,00.

11) **Bairro Centro:** 2 (duas) ruas (300m), receberam obras de infraestrutura urbana, numa área de 2.500 m², sendo R\$70.700,00 para pavimentação e R\$43.225,00 em saneamento, com recursos totais de R\$123.925,00.

Os distritos de Itaperuna, também receberam obras de infraestrutura urbana, tais como:

a) **Distrito de Boa Ventura, localidade de Córrego da Chica:** apenas 1 (uma) rua (1000m), com área 8.000 m², sendo R\$ 226.240,00 para pavimentação e R\$ 138.320,00 em saneamento, num total de recursos gastos na ordem de R\$364.560,00.

b) **Distrito de Raposo:** neste distrito 4 (quatro) ruas (1074,5m), receberam obras de infraestrutura, numa área 6.999,55m², sendo R\$197.947,00 para pavimentação e R\$121.022,22 em saneamento, totalizando R\$313.969,22.

c) **Distrito de Retiro do Muriaé:** apenas 1 (uma) rua (800m), recebeu obras de infraestrutura urbana, numa área de 5.600 m², sendo R\$158.368,00 para pavimentação e R\$96.824,00 em saneamento, totalizando R\$255.192,00.

A maioria das obras de pavimentação executadas no período 2003/2007, foi através dos convênios com o governo do estado, Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PADEM 113/2003-2005 e PADEM 055/2006), no valor de R\$ 4.472.610,68 (R\$28,28/m²), foram pavimentadas 72 (setenta e duas) ruas, com contra partida da prefeitura de Itaperuna de R\$235.400,56 (R\$ 1,49/m²) totalizando 21,9km, perfazendo um total de R\$4.708.011,24 (R\$29,77 /m²) as 28 ruas restantes foram executadas com recursos próprios da prefeitura.

As obras realizadas em esgotamento sanitário e drenagem urbana foram com recursos da prefeitura e de convênio com o governo federal através da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), nos valores de R\$ 1.811.676,00 (R\$ 10,40 /m²) e R\$ 1.200.000,00 (R\$ 6,89 /m²) respectivamente, no total de R\$ 3.011.676,00 (R\$ 17,29/m²).

5.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Na Tabela 25, demonstra-se o perfil dos entrevistados quanto ao sexo, faixa etária, renda, grau de escolaridade, e condição na família. Percebe-se que a maioria dos que responderam ao questionário é do sexo feminino (70%). Das mulheres entrevistadas 30% moram em ruas sem obras e 40% moram em ruas com obras. Dos respondentes do sexo masculino (30%), 15% moram em ruas sem obras e 15% moram em ruas com obras. A faixa etária predominante está acima de 39 anos (65%).

Na categoria de renda, observa-se que a maioria tem renda de até R\$600,00 reais/mês (47%), sendo distribuídos em 22% em ruas sem obra e 25% em ruas com obras, 20% têm renda de R\$600,00 a R\$1.000,00/ mês (9% em ruas sem obras e 11% em ruas com obras); 30% da renda está entre R\$1.000,00 e R\$3.000,00/ mês (13% em ruas sem obras e 17% em ruas com obras) e apenas 3% têm renda acima de R\$3.000,00/ mês (2% em ruas sem obras e 1% em ruas com obras).

Na categoria “condição na família” a maioria (54%) se identificou como responsáveis pela família. Quanto ao grau de escolaridade, a maioria (27 %) tem apenas o nível fundamental incompleto (9% em ruas sem obras e 18% em ruas com obras); 25% têm o ensino médio completo (12% em ruas sem obras e 13% em ruas com obras); 6% responderam não ter nenhuma escolaridade (3% em ruas sem obras e 3% em ruas com obras).

Percebe-se que, por categoria de renda e escolaridade, as populações de ruas com obras e ruas sem obras tem percentuais semelhantes, mostrando que o critério de escolha de ruas sem obras por proximidade local com as ruas com obras permitiu selecionar populações com homogêneas características socioeconômicas.

Tabela 25: Perfil dos participantes da pesquisa

		Tipo		
		Rua sem Obra (%)	Rua com Obra (%)	Total (%)
Sexo	Homem	15	15	30
	Mulher	30	40	70

Grupos de Idade	Até 24 anos	4	4	8
	De 24 a 39 anos	13	14	27
	Acima de 39 anos	28	37	65
Categorias de renda	Até 200	10	14	24
	De 200 a 600	12	11	23
	De 600 a 1000	9	11	20
	De 1000 a 3000	13	17	30
	Acima de 3000	2	1	3
Escolaridade	Nenhuma	3	3	6
	Fundamental incompleto	9	18	27
	Fundamental completo	4	6	10
	Ensino médio incompleto	7	7	14
	Ensino médio completo	12	13	25
	Superior incompleto	3	3	6
	Superior completo	6	4	10
	NR	2	0	2
Condição na família	Responsável	24	30	54
	Cônjuge	10	11	21
	Filho	6	6	12
	Pai/mãe	0	0	0
	Pensionista	0	0	1
	Outro	3	6	9
	NR	2	1	3

Fonte: Elaborado a partir de dados da Secretaria de Obras de Itaperuna, período 2003 a 2007.

5.3 POLÍTICA E CIDADANIA

O conceito de cidadania percorreu mais de dois mil e quinhentos anos de história, vinculando-se cada vez mais às mudanças nas estruturas sociais. Para os gregos, cidadãos eram os habitantes das cidades. Hoje, é poder conviver democraticamente em uma sociedade que garanta as melhores condições para cada um e para todos, de realização individual e coletiva com base nas conquistas alcançadas pela humanidade, ter acesso à educação, à saúde, ao lazer ao convívio equilibrado com o meio ambiente, respeitar o outro em suas escolhas, em seu credo, em sua condição, política e filosófica. Assim, entende-se que um cidadão deve atuar em benefício da sociedade e esta deve garantir-lhe os direitos básicos à vida, ou seja, moradia, alimentação, educação, saúde, trabalho entre outros. Conseqüentemente, a cidadania significa o relacionamento entre uma sociedade política e seus membros.

Para Nunes (1994, p. 173), “o conceito de cidadania, tem sido freqüentemente apresentado de uma forma vaga e imprecisa. Uns identificam-na com a perda ou aquisição da nacionalidade; outros, com os direitos políticos de votar e ser votado”.

Plácido e Silva (2005, p. 1055), sintetizam o conceito de política: “designa a ciência de bem governar um povo, constituído em Estado”.

Dados esses conceitos e definições é importante ressaltar que no Brasil há um entrelaçamento de múltiplas culturas criando cenários extremamente diversificados de percepções, valores e comportamentos dos agentes sociais (AZEVEDO et al., 2009, p. 347). Assim é na política.

A tabela 26 procura demonstrar o quadro da cultura política do Brasil nas regiões metropolitanas e não- metropolitanas, através da participação em grupos ou associações. Nota-se que as áreas não metropolitanas se destacam por apresentarem maiores níveis de associativismo em igrejas ou organizações religiosas e a partidos políticos, mas esses mesmos índices, apesar de maiores do que os das áreas metropolitanas, são muito baixos, mostrando uma participação muito pequena (próxima do índice zero, numa escala de zero a três).

Para traçar um perfil da cultura política dos respondentes nas ruas pesquisadas, buscou-se comparar os índices obtidos na tabela Associativismo – Itaperuna, 2010 (Tabela 27) com os índices das regiões não-metropolitanas apresentados na tabela Associativismo – Brasil, 2006 (Tabela 26).

Tabela 26: Associativismo – Brasil (2006)

Formas de associativismo	Metropolitano	Não-metropolitano
Partido político	0,17	0,25
Sindicato, grêmio, associação profissional	0,50	0,44
Igreja ou organização religiosa	0,99	1,24
Grêmio desportivo, cultural ou recreativo	0,58	0,39
Outra associação voluntária	0,34	0,25

OBS: Avalia-se a atitude através de índice de 0 a 3 (3 participa ativamente; 2 pertence mas não participa ativamente; 1 já pertenceu; 0 nunca pertenceu).

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ/ICS-UL/ISRP, 2009. In: Azevedo et al., 2009, p. 351.

A análise da tabela 27, Associativismo-Itaperuna-2010, mostra que a participação em partidos políticos (0,62) e em igrejas ou organizações religiosas (2,42) destacam-se por apresentarem índices muito maiores que os das regiões não-metropolitanas (0,25 e 1,24 respectivamente). Este fato talvez possa ser explicado, considerando que grande parte dos respondentes apresentam um baixo *status* socioeconômico e baixa escolaridade, além de terem o poder público local como um dos maiores empregadores na cidade de Itaperuna e na região noroeste (LUMBREIRA, 2008). Assim justifica-se o índice de participação política, pois, percebe-se que a grande maioria de funcionários públicos municipais, geralmente, são filiados ao partido político do prefeito em exercício, segundo informações da Secretaria

Municipal de Obras de Itaperuna (Tabela em anexo) em 2006, dos 19 encarregados responsáveis pelos setores dentro do organograma de cargos e funções eram filiados ao partido do prefeito em exercício ou a partidos da base aliada.

Tabela 27: Associativismo-Itaperuna (2010)

Participação	Média
Participação em partidos políticos	0,62
Participação em sindicato, grêmio ou associação profissional	0,08
Participação em Igreja ou outra organização religiosa	2,42
Participação em grupo desportivo, cultural ou recreativo	0,12
Grupo ou associação voltado para a defesa do meio ambiente	0,08
Associação de Moradores	0,17
Outra associação voluntária	0,37
Média	0,55

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Escala: A escala de zero a três, quanto mais perto de zero a média estiver mais baixo será o indicador de participação.

A Tabela 28 reúne quatro questões sobre a frequência com que os respondentes tentam convencer os seus amigos, colegas de trabalho, familiares, a adotarem a mesma opinião que eles, se lêem notícias sobre política nos jornais, assistem noticiários na TV e ouvem noticiários no rádio.

Percebe-se a necessidade do debate político em todas as camadas da sociedade, principalmente, entre os “não-informados”, pois debater a política é debater a cidadania. Isso porque, falar em política envolve também os partidos, e tal discussão não se esgota aí, ou seja, nos partidos políticos. O debate político é toda e qualquer ação em sociedade, portanto, toda e qualquer ação em família, em instituições religiosas e sociais, no mundo das relações de trabalho (CORTELLA, 2002).

Nesse sentido, Araújo (1999) afirma que,

a relação entre informação e cidadania não é algo gerado a partir do simples acesso/uso de informação. Tal relação exige reflexão e análise crítica por parte do usuário de informação. Diante desta consideração, a sociedade de informação e do conhecimento é apenas um espaço de possibilidades que ainda espera uma ação crítica por parte dos sujeitos sociais, no sentido de colocar tais elementos a serviço do bem-estar coletivo.(p. 166)

Na questão B02 pode-se ver que a maioria (42%) nunca tenta convencer ninguém, seja amigo, familiares, colegas de trabalho a respeito de uma opinião formada. Apenas 11% dos respondentes disseram que frequentemente tentam levar sua opinião sobre política a alguém.

O Brasil vive mergulhado em escândalos envolvendo políticos: corrupção ativa, passiva, desvio de verbas públicas, desperdícios de merenda escolar, amontoado de equipamentos modernos que se perdem em depósitos, e desvio de conduta de determinados governantes. Esses fatos podem levar os eleitores a ficarem desestimulados de expressarem suas opiniões, e serem considerados como fatores explicativos para o não convencimento de outros a adotarem o mesmo ponto de vista.

Na questão B03, também a maioria (31%) dos respondentes disseram que nunca lêem assunto de política em jornais, o que pode ser explicado pela baixa escolaridade dos entrevistados e a falta de hábito em leitura.

Já na questão B04, a maioria (58%) disse que frequentemente assiste noticiários sobre política na TV e na questão B05, a pergunta foi a mesma, só que voltada aos noticiários de rádio (36%) disseram que ouvem com frequência as notícias sobre política por este meio de comunicação. Assim, observa-se que os respondentes têm acesso à informação, mas não se esforçam em convencer outros a partilharem suas opiniões.

Tabela 28: Indicadores sobre política e cidadania

		%
(B02) Quando tem uma opinião firme sobre qualquer assunto, com que frequência o sr(a) tenta convencer os seus amigos, colegas de trabalho, familiares, a adotar essa opinião?	Nunca	42
	Raramente	20
	Algumas vezes	26
	Frequentemente	11
	NR	1
(B03) Com que frequência o sr(a) lê assuntos de política nos jornais?	Nunca	31
	Raramente	20
	Algumas vezes	26
	Frequentemente	22
	NR	1
(B04) Com que frequência o sr(a) vê os noticiários da televisão?	Nunca	4
	Raramente	11
	Algumas vezes	26
	Frequentemente	58
	Não respondeu	1
(B05) Com que frequência o sr(a) ouve os noticiários do rádio?	Nunca	12
	Raramente	25
	Algumas vezes	26
	Frequentemente	36
	Não respondeu	1

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Na Tabela 29 foram formuladas as seguintes perguntas aos respondentes: “Nas eleições qual é a primeira fonte de informação mais importante para formar a sua opinião?” e, “qual é a segunda fonte mais importante?”. A primeira fonte mais importante para a

formação de opinião é proveniente de conversas com amigos e familiares. Nota-se que 15% declararam amigos e familiares como primeira e segunda fonte mais importante para formar opiniões; 13% do total de respondentes consideraram a televisão como primeira fonte de informação e 10% declararam que a televisão é primeira e amigos e familiares a segunda fonte mais importante.. Percebe-se que, nenhum dos entrevistados declarou sindicatos e associações, como fonte de informação de opiniões. Em função disso pressupõe-se a pouca ou nenhuma representatividade desses órgãos junto aos entrevistados, que na sua maioria são trabalhadores.

Entende-se então, que as redes familiares e sociais são os veículos de informação mais utilizados para formar opiniões, segundo os respondentes.

Tabela 29: Fontes de informação para formar opiniões segundo os respondentes

		Primeira fonte de informação mais importante para formar opinião								Total
		Amigos e familiares	Chefe ou patrão	Igreja ou outros cultos religiosos	Sindicatos e associações	Jornais e revistas	Televisão	Rádio	NR	
Segunda fonte mais importante para formar opinião (%)	Amigos e familiares	15	1	3	0	0	10	0	1	30
	Chefe ou patrão	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	Igreja ou outros cultos religiosos	12	0	1	0	0	0	0	0	13
	Sindicatos e associações	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Jornais e revistas	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	Televisão	16	0	0	0	0	2	0	0	18
	Rádio	1	0	0	0	0	1	0	0	2
	Não respondeu	22	0	2	0	0	0	0	9	33
	Total	70	1	6	0	0	13	0	10	100

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Na Tabela 30 observa-se que onde os respondentes mais ouvem falar de assuntos políticos é no local de trabalho (1,19), seguido de conversas com os vizinhos (1,14), mas são índices baixos (considerando-se uma escala de 0 a 3), demonstrando que os respondentes não têm o hábito de discutir assuntos políticos. Contudo, não se pode desconsiderar que as relações socioafetivas são fatores preponderantes na formação de opinião política dos participantes da pesquisa conforme constatado na tabela 29.

Tabela 30: Frequência com que os participantes da pesquisa ouvem falar sobre política e em quais os locais

	Média
Com que frequência ouve falar de assuntos políticos no local de trabalho?	1,19
Com que frequência ouve falar de assuntos políticos em encontros com os amigos?	1,06
Com que frequência ouve falar de assuntos políticos na sua casa ou na de seus familiares?	0,98
Com que frequência ouve falar de assuntos políticos em reuniões associativas?	0,41
Com que frequência ouve falar de assuntos políticos com vizinhos?	1,14
Média	0,96

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Escala: A escala de zero a três, quanto mais perto de zero a média estiver mais baixo será o indicador de participação.

5.4 AVALIAÇÃO DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA, SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE SEUS MORADORES

Neste bloco de questões analisou-se a percepção da população sobre as obras de infraestrutura urbana em ruas que receberam e nas que não receberam as referidas obras no período 2003/2007.

Pelos percentuais apresentados na tabela 31 demonstra-se que nas ruas com obras a percepção dos respondentes sobre obras existentes foi maior do que os das ruas sem obras em todos os itens pesquisados, com exceção do item “rampas de acesso para pessoas com necessidades especiais” (inexistente em 98% de ruas sem obras e 100% em ruas com obras).

Em relação a serviços de distribuição de água, 44% em ruas sem obras e 54% com obras, dos entrevistados perceberam a existência desse serviço em suas ruas.

No item calçamento e asfaltamento, de responsabilidade municipal, (percepção de existência: ruas sem obras 23%; ruas com obras 44%) evidencia o alto percentual nas ruas com obras em relação às ruas sem obras, demonstrando que a percepção de existência de pavimentação está altamente consolidada em ruas com obras.

No item calçada com meio-fio (percepção de existência: ruas sem obras 20%; ruas com obras 26%), os entrevistados reconhecem a maior existência em ruas com obras, sendo uma avaliação positiva dos serviços executados, mas no item calçada sem meio-fio, o percentual de 21% em ruas com obras (ruas sem obras 13%), demonstra uma percepção de serviços desfavorável. Ressalta-se que os dois itens pesquisados são obras complementares à pavimentação e, em regra, são de responsabilidade dos moradores (proprietário de imóveis), que costumam realizá-las por conta própria, o que não invalida a possibilidade de o poder público executar tais obras.

Tabela 31: Obras de infraestrutura existentes em ruas pesquisadas

		Rua sem obra (%)	Rua com obra (%)	Total (%)
Drenagem	Sim	13	23	36
	Não	32	32	64
	NR	0	0	0
Esgoto	Sim	43	53	96
	Não	2	2	4
	NR	0	0	0
Abastecimento de água	Sim	44	54	98
	Não	1	1	2
	NR	0	0	0
Calçamento/asfaltamento	Sim	23	44	67
	Não	22	10	33
	NR	0	0	0
Calçada sem meio-fio	Sim	13	21	34
	Não	32	34	66
	NR	0	0	0
Calçada com meio-fio	Sim	20	26	46
	Não	26	28	54
	NR	0	0	0
Acesso para pessoas com necessidades especiais	Sim	1	0	1
	Não	44	55	99
	NR	0	0	0

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Notas: (1) Ruas sem obras refere-se a ruas que não receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

(2) Ruas com obras refere-se a ruas que receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

Segundo Sousa Júnior et al. (2007), o desempenho satisfatório e serviço de qualidade não podem ser preservados por muito tempo, a menos que exista um plano de gerência, que inicie preferivelmente quando a infraestrutura é liberada para o uso. Assim, imediatamente após a obra construída, inicia-se o processo de degradação da mesma.

Para se ter uma boa condição na estrutura das utilidades, é necessário propor um sistema de manutenção, reabilitação, renovação, substituição e reconstrução. Geralmente, um sistema desta natureza é baseado no histórico da infraestrutura e na análise dos tomadores de decisão.

O histórico de uma infraestrutura é compreendido pela catalogação ao longo do tempo dos seus desgastes, dos seus defeitos e das suas características funcionais (SOUSA JÚNIOR et al., 2007).

É importante esclarecer que o objetivo neste trabalho não foi avaliar como a prefeitura faz a conservação de suas obras de infraestrutura, mas sim a percepção de qualidade de quem as utiliza.

Na tabela 32 quando se comparam as respostas das seguintes perguntas “O sr(a) se lembra de obras sendo realizadas na sua rua nos últimos quatro anos?” com “Como a sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua nos últimos quatro anos?”, 77% dos entrevistados disseram não se lembrar de obras realizadas nos últimos quatro anos, evidenciando que as obras executadas não ficaram na memória dos respondentes. Apenas 22% se lembraram das mesmas. A avaliação “ruim” teve o maior percentual (19%). Apenas 13% avaliaram as obras com o conceito bom. Portanto, a percepção de qualidade avaliada das obras não foi positiva, tanto em ruas com obras como em ruas sem obras.

Tabela 32: Avaliação da qualidade das obras realizadas nos últimos quatro anos

Como o sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua nos últimos quatro anos?							
	Bom	Regular	Ruim	Não existem obras realizadas	NR	Total	
O sr(a) se lembra de obras sendo realizadas na sua rua nos últimos quatro anos?							
Sim	9	7	6	0	0	22	
Não	4	4	14	45	10	77	
NR	0	0	0	0	1	1	
Total	13	10	19	45	12	100	

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Quando o fator tempo não é considerado (Tabela 33), como na pergunta: “Como o sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua?”, a maioria (46%) avaliou as obras como “ruim”, sendo 24% de ruas sem obras e 22% de ruas com obras.

Tabela 33 avaliação da qualidade das obras realizadas

Como o sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua nos últimos quatro anos?			
Como o sr(a) avalia as			Total
	Rua sem obra	Rua com obra	

obras de infraestrutura e sua rua?				
	Bom	9	17	26
	Regular	12	16	28
	Ruim	24	22	46
	Não existem obras realizadas	0	0	0
	NR	0	0	0

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Notas: (1) Ruas sem obras refere-se a ruas que não receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

(2) Ruas com obras refere-se a ruas que receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

As obras que os respondentes julgaram ser mais necessárias em suas ruas (tabela 34), são nesta ordem: drenagem (50%), asfaltamento (48%), calçadas com meio-fio (39%). Analisando os percentuais, observa-se que há diferença entre ruas sem e com obras. Em relação à drenagem (ruas sem obra 24% e ruas com obra 26%), os respondentes têm avaliação menos satisfatória das ruas com obra. A avaliação mais satisfatória nas ruas com obra é o asfaltamento (ruas sem obra 27% e ruas com obra 21%) e calçadas com meio fio (ruas sem obra 17% e ruas com obra 22%), respectivamente.

As principais reivindicações feitas pelos respondentes referem-se ao sistema viário (pavimentação e drenagem). Isso reforça a necessidade de uma manutenção eficiente para aumentar a vida útil do pavimento, visto que os entrevistados reivindicaram obras já realizadas anteriormente.

Tabela 34: Obras necessárias nas ruas segundo os respondentes

		Rua sem obra (%)	Rua com obra (%)	Total (%)
Drenagem	Sim	24	26	50
	Não	22	28	50
	NR	0	0	0
Esgoto	Sim	10	6	16

	Não	36	48	84
	NR	0	0	0
	Sim	27	21	48
Asfaltamento	Não	18	34	52
	NR	0	0	0
	Sim	0	0	0
Calçada sem meio-fio	Não	46	54	100
	NR	0	0	0
	Sim	17	22	39
Calçada com meio-fio	Não	29	32	61
	NR	0	0	0
Acesso para pessoas com necessidades especiais em sua rua	Sim	13	23	36
	Não	32	32	64
	NR	0	0	0
	Sim	3	7	10
Nenhuma	Não	42	48	90
	NR	0	0	0
	Sim	7	11	18
Outras	Não	39	43	82

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Notas: (1) Ruas sem obras refere-se a ruas que não receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

(2) Ruas com obras refere-se a ruas que receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

Finalizando a pesquisa, objeto deste estudo, foi feita a seguinte pergunta aos participantes: “em sua opinião a realização de obras influencia no momento da escolha do candidato a prefeito?”; concomitante a esta questão, foi perguntado aos respondentes o seguinte: “o Sr(a) se recorda em quem votou para prefeito nas últimas eleições?” e, para completar, feito um comparativo entre os respondentes em ruas sem obras e com obras para melhor análise e demonstração dos dados.

Ao analisar os percentuais da Tabela 35, observa-se que a grande maioria respondeu que a realização de obras influencia no momento da escolha do candidato a prefeito (71%); 44% votaram no candidato Claudão e 12% disseram que votaram no candidato Elias Daruis.

Tabela 35: Opinião dos respondentes sobre a influência de obras na escolha do candidato a prefeito

	Em sua opinião a realização de obras influencia no momento da escolha do candidato a prefeito?			
	Candidato	Sim (%)	Não (%)	Total (%)
	Claudão	44	13	57
	Elias Daruis	12	8	20
O sr(a) se recorda em quem votou para prefeito nas últimas eleições?	Não votou	3	2	5
	Não lembra	3	2	5
	NR	9	4	13
	Total	71	29	100

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Dos 57% dos respondentes que disseram ter votado no candidato Claudão nas últimas eleições, 26% eram de rua sem obra e 31% de rua com obra e dos 20% dos que se lembraram do voto no Elias Daruis, 9% eram de rua sem obra e 11% de rua com obra. O candidato

Claudão obteve mais votos mesmo nos locais onde foram realizadas obras de infraestrutura que deveriam ter beneficiado o candidato Elias Daruis.

Tabela 36: Lembrança de voto para prefeito nas últimas eleições em ruas com obra e ruas sem obra

Quesito	Candidato	Rua sem obra (%)	Rua com obra (%)	Total (%)
O sr(a) se recorda em quem votou para prefeito nas últimas eleições?	Claudão	26	31	57
	Elias Daruis	9	11	20
	Não votou	2	3	5
	Não lembra	2	3	5
	NR	7	7	14
	Total	45	55	100

Fonte: Dados coletados da pesquisa, Itaperuna-RJ, jan/fev 2010.

Notas: (1) Ruas sem obras refere-se a ruas que não receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

(2) Ruas com obras refere-se a ruas que receberam obras de infraestrutura no período 2003-2007.

A tabela 37 apresenta o comparativo entre as áreas de maior votação no município e os percentuais investidos em pavimentação e saneamento.

O bairro Centro, com 14% dos votos válidos recebeu somente 1% do total de obras de infraestrutura urbana, tanto em pavimentação como em saneamento. O bairro Vinhosa, o segundo com maior contingente de votos do município (10,5%), não recebeu investimentos no período. O terceiro maior colégio eleitoral, o bairro Niterói, com 9,1% do total de votos válidos, recebeu 3% do total investido em pavimentação e 3% em saneamento.

Tabela 37: Comparativo entre áreas de maior votação e percentual de investimentos em Itaperuna

Área urbana	<i>% pavimentação</i>	<i>% saneamento</i>	<i>votos válidos Cláudio C. Bastos</i>	<i>votos válidos Elias Daruis</i>	<i>total votos válidos</i>	<i>Quantidade de Seções</i>
Centro	1	1	8,0	6,0	14,0	41
Vinhosa	-	-	5,8	4,8	10,5	23
Niterói	3	3	4,9	4,2	9,1	21
Aeroporto	6	6	4,8	3,7	8,5	20
Cehab	14	12	3,9	4,0	8,0	19
Cidade Nova	14	13	4,0	3,8	7,8	17
Lions	11	10	1,4	1,7	3,0	19
Boa Fortuna*	10	11	1,5	1,1	2,6	7
São Mateus *	1	1	1,3	0,9	2,2	5
Surubi*	10	10	1,2	0,8	2,0	4
Carulas	4	5	1,2	0,8	2,0	5
Matinada *	1	1	1,2	0,8	2,0	4
Frigorífico	8	8	1,1	1,8	1,8	4
Sub-total	83	81	40	34	74	189
Área rural						
Retiro do Muriaé	3	4	2,2	1,9	4,1	9
Comendador Venâncio	4	4	2,0	1,6	3,6	11
Raposo	4	3	1,2	2,4	3,6	7
Boa Ventura	3	4	1,0	1,3	2,4	5
Aré	3	4	0,7	0,7	1,4	6
Itajara*	-	-	0,4	0,3	0,7	4
Sub-total	17	19	8	8	16	42
Total	100	100	48	43	89	231

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Obras e Câmara de Vereadores de Itaperuna, 2008

Obs:* refere-se a áreas de "bolsões de pobreza"

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste estudo foi saber se as obras infraestrutura urbana realizadas no período 2003/2007 influenciaram as eleições municipais de 2008.

Visando responder a esta questão levantou-se a capacidade do gestor municipal em investir em obras de infraestrutura urbana a partir da análise das receitas e despesas do município de Itaperuna no recorte temporal definido para o estudo. Além disso, foi realizada uma pesquisa documental na Secretaria de Obras para conhecer a localização das obras de infraestrutura e realizada uma pesquisa de campo com a população das ruas onde as obras foram executadas e onde não houve obras no intuito de conhecer as percepções e avaliação dessas pessoas sobre as obras executadas, um pouco da cultura política desses moradores e em quem votaram para prefeito nas últimas eleições. Buscou-se no Cartório Eleitoral os resultados da eleição por seções eleitorais no intuito de avaliar a relação entre a localização das obras e o resultado das eleições para prefeito de Itaperuna em 2008.

Constatou-se que entre 2003 e 2007, o déficit crescente no ajuste fiscal de Itaperuna (as despesas analisadas excedem a receita disponível, significando 108% da arrecadação total, sendo 37% de gastos com pessoal e encargos; 19% em educação; 45% em saúde e 3% em assistência social e 4% em investimentos) poderia apresentar relação com investimentos em obras visando retorno eleitoral, pois segundo Mendes e Rocha (2004, p. 3), “as possibilidades de reeleição estão fortemente ligadas à expansão da despesa municipal”.

No entanto, a expansão da despesa identificada foi somente com a manutenção de políticas públicas do Estado e da União, transferidas aos municípios a partir da CF/88, e pagamento de pessoal e encargos. Assim não encontramos relação entre expansão de despesas e eleições municipais no período 2003/2007.

Marques (2001), ao estudar a relação entre investimentos e eleições, não encontrou nexos causais entre ambos. A suposição de que nos anos eleitorais haveria maior investimento não pode ser analisada neste trabalho, por falta de dados, já que a Secretaria de Fazenda Municipal não passou o valor consolidado na prestação de contas do ano de 2004, quando ocorreram eleições para prefeito.

No período 2003/2007 houve um expressivo aumento na receita do município, o que poderia significar um acréscimo no volume de investimentos e maior autonomia do poder executivo na localização das obras de infraestrutura urbanas, usando a distribuição espacial desses investimentos onde fossem mais necessários, não só para beneficiar a população, como também para obter dividendos eleitorais em 2008.

Ressalta-se que, apesar do aumento na receita do município, Itaperuna teve uma arrecadação tributária bem abaixo das cidades de seu porte populacional, localizadas na Região Sudeste do Brasil, o que pode ser atribuído a estagnação econômica da região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. O aumento do ISS, ocorrido no período, confirma que a dinâmica econômica do município segue o padrão apresentado por cidades de médio e grande porte no país e seus governantes também preferem cobrar ISS ao invés de IPTU, “um imposto direto, incidente sobre proprietários de patrimônio imobiliário” (SANTOS, 2008, p. 143) e nada simpático aos olhos dos eleitores.

Dos 4% aplicados em investimentos públicos, 2% foram em pavimentação (somente 13% foram com recursos próprios, 87% dos recursos são de verbas oriundas de convênios, portanto de repasses intergovernamentais), 1% em saneamento (este, a maioria, com recursos próprios) e o percentual restante não foi estudado neste trabalho.

As ruas beneficiadas com esses recursos (3% da RPL), identificadas através de pesquisa documental nos arquivos da Secretaria de Obras de Itaperuna, encontram-se espalhadas por vários bairros da cidade. A seleção das ruas não teve critério técnico (tecnicamente essa seleção seria por proximidade geográfica, para facilitar a execução e diminuir o custo de obras), já que obras distribuídas por diferentes locais, geograficamente distantes, são indiscutivelmente mais caras e lentas, apresentando dificuldades operacionais como, por exemplo, mobilidade da equipe de trabalhadores e equipamentos.

Para avaliar a relação entre a localização das obras e o resultado das eleições para prefeito de Itaperuna em 2008, procurou-se agrupar por determinadas características comuns as áreas que receberam investimentos: maiores colégios eleitorais, áreas de urbanização recente, áreas de “bolsões” de pobreza e áreas de urbanização consolidada que não possuíam áreas de “bolsões” de pobreza e número expressivo de votos.

Os 4 (quatro) maiores colégios eleitorais do município, com 42,1% do total dos votos válidos receberam 10% em obras, tanto de pavimentação como de saneamento. O bairro Centro (14% dos votos válidos), 1% em obras de pavimentação e 1% em saneamento. O bairro Vinhosa (10,5% dos votos válidos) não recebeu obras de infraestrutura no período. O bairro Niterói (9,1% dos votos válidos) recebeu 3% do total investido em pavimentação e 3% em saneamento e o Aeroporto (8,5% dos votos válidos), 6% em pavimentação e 6% em saneamento.

As áreas de urbanização recente, localizadas nos bairros Cidade Nova, Cehab e Lions somaram 8,3% dos votos e receberam 39% e 35% do total de recursos em pavimentação e saneamento, respectivamente. Grande parte dos loteamentos aprovados nas duas últimas décadas (Eldorado, Três Pinheiros e Itapoã) foi no bairro Cidade Nova, considerado área de bom padrão socioeconômico, assim como a Cehab e Lions .

Os percentuais aplicados nos “bolsões” de pobreza (5,6% do total dos votos válidos) foram de 21% em pavimentação e 22% em saneamento. Apesar das áreas de “bolsões” de pobreza conhecidas como Horto Florestal, Marca Tempo e Castelo estarem localizadas no bairro Centro, que recebeu investimentos de 1% em pavimentação e 1% em saneamento, estes foram concentrados na parte baixa, conforme tabela do anexo, não beneficiando as áreas de “bolsões” de pobreza, localizadas na parte alta. Surubi (10% em pavimentação e 10% em saneamento); São Mateus (1% em pavimentação e 1% em saneamento); Boa Fortuna (10% em pavimentação e 11% em saneamento) e Matinada (1% em pavimentação e 1% em saneamento) são bairros distribuídos dentro da área urbana e distantes geograficamente. Itajara, distrito distante 15 km do centro da cidade, é considerado área rural e não teve obras de infraestrutura realizada no período.

Os 12% e 13% em pavimentação e saneamento, respectivamente, do total aplicado em obras de infraestrutura urbana na sede administrativa de Itaperuna, foram aplicados em bairros de urbanização consolidada: Frigorífico (8% em pavimentação e 8% em saneamento) e Carulas (4% em pavimentação e 5% em saneamento) e estes bairros perfizeram 3,1% dos votos válidos.

Conclui-se, ao se analisar os percentuais aplicados em diversas áreas agrupadas por determinadas características comuns, que não há uma teoria única capaz de explicar as decisões locacionais de obras de infraestrutura urbana em Itaperuna no período 2003/2007, mas em todas as áreas estudadas, o nexu eleitoral pode ser descartado. O

aumento da relevância de políticas redistributivas e o modelo do conflito poderiam ser citados nos percentuais investidos nas áreas de “bolsões” de pobreza. “A importância do poder econômico no padrão de intermediação de interesses presentes na política” (Marques, 2001, p. 8), pode ser considerada nos percentuais investidos nas áreas de urbanização recente. O clientelismo, tanto entre indivíduos e vereadores, como entre indivíduos e prefeito e também entre vereadores e prefeito é uma explicação plausível para os investimentos aplicados em bairros de urbanização consolidada.

A pesquisa de campo foi realizada para avaliar a importância das obras de infraestrutura urbana na opção de votos para prefeito em 2008. Ao se analisar se existiram diferenças entre a percepção da população das ruas que receberam investimentos em obras e nas ruas que não receberam, verificou-se que o índice de participação política dos respondentes foi acima da média nacional nos dois tipos de ruas (ruas com e sem obras) pesquisados. Os respondentes têm acesso à informação, mas não se esforçam em convencer outros a partilharem suas opiniões.

Os entrevistados não têm o hábito de discutir assuntos políticos em família, em reuniões com amigos ou conversas com vizinhos, o que poderia demonstrar a não influência desses relacionamentos na formação de opinião, mas as redes familiares e sociais são os veículos de informação mais utilizados para formar opiniões (70% dos entrevistados declararam família e amigos como primeira fonte mais importante e 15% declararam amigos e familiares como primeira e segunda fonte mais importante para formar opiniões), nos 2 (dois) tipos de respondentes (ruas com e sem obras) pesquisados.

Os resultados apresentados na pesquisa demonstram que a percepção de existência das obras pelos respondentes nas ruas com obras foi maior do que nas ruas sem obras nos itens Drenagem, Esgoto, Calçamento/asfaltamento e Calçada com meio-fio. Em relação a serviços de distribuição de água, embora a percepção de existência tenha sido significativamente maior nas ruas com obras, a comunidade não identifica esse serviço como responsabilidade do governo municipal, portanto o mesmo não influenciou na eleição à prefeitura de Itaperuna.

Os entrevistados, em ambos os tipos de rua pesquisada, reivindicaram obras já realizadas anteriormente, com ênfase no sistema viário (pavimentação e drenagem), evidenciando assim, mesmo sem dados documentais sobre o processo de manutenção,

que não houve adequada conservação do sistema, prejudicando a percepção de qualidade.

Dos respondentes, 77% do total dos pesquisados (ruas com e sem obras) não se recordaram das obras realizadas nos últimos 4 (quatro) anos, observa-se aqui que a pesquisa foi realizada entre janeiro e fevereiro de 2010 e, nesse ínterim, não ocorreram novas obras em ambos os tipos pesquisados (Secretaria Municipal de Obras, 2010). Não se pode deixar de considerar a manutenção ineficiente no fato da avaliação das obras ter sido considerada ruim por 19% dos respondentes,

A pesquisa realizada constata que a percepção de qualidade em todos os itens avaliados não foi positiva nas ruas com obras realizadas no período 2003/2007. O candidato Claudão obteve mais votos onde foram realizadas obras (57% dos respondentes que disseram ter votado no candidato Claudão, o prefeito eleito em 2008, 26% eram de rua sem obra e 31% em ruas com obra), cujo retorno eleitoral deveria ter beneficiado Elias Daruis, o candidato do poder municipal em exercício.

Destaca-se nessas considerações finais, o fato da autonomia municipal na aplicação de investimentos em infraestrutura urbana ser limitada, pois há pouca arrecadação própria e as transferências intergovernamentais, em média 90% do total de recursos disponíveis, tem destino obrigatório. Desta forma o governante também vê restringida a sua capacidade decisória sobre volume e tipo de investimento a ser feito no município.

Desta forma, conclui-se que, já que a grande maioria dos respondentes, tanto em ruas com e sem obras, respondeu que a realização de obras influencia no momento da escolha do candidato a prefeito (71%, desses, 44% votaram no candidato Claudão e 12% disseram que votaram no candidato Elias Daruis), a realização de obras de infraestrutura urbana não foi capaz de eleger o prefeito em Itaperuna, devido a vários fatores, mas podem-se destacar 3 (três) com maior peso na decisão de votos dos respondentes: i) O percentual de investimentos terem sido insuficiente em relação à demanda dos sistemas de infraestrutura; ii) O volume disponível para obras de infraestrutura urbana não ter sido aplicado em áreas de maior adensamento populacional, com melhor aproveitamento, tanto pra a comunidade como para os políticos, iii) A manutenção inadequada diminuindo a vida útil das pavimentações executadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. A. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. **Revista Ciência da Informação**. Brasília, v. 29, n. 2, p. 155-167, maio./ago. 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11), julho, 1996: 44-66.. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>, Acesso em: 03/01/2009.

AZEVEDO, Sérgio de; SANTOS Jr, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Metrôpoles, cultura política e cidadania no Brasil. In: **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 347-366, jul/dez 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BICHIR, Renata Mirandola. Determinantes do acesso à infra-estrutura urbana no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.. 24 n. 70 junho/2009. <<http://www.scielo.org>>, Acesso em: 03/01/2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm>, Acesso em 03/01/2009

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Dados da Secretaria do Tesouro Nacional(STN)**. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

_____. **Lei nº 4320/1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05/01/2009

_____. **Lei nº 9.074/1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: 05/01/2009

_____. **Decreto nº 3.692/2000**. Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3692.htm>. Acesso em: 06/01/2009

_____. **Lei nº 11.445/2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 06/01/2009

BRECH, Bertoldo. **O analfabeto político**. Disponível em: <<http://www.planetaeducacao.com.br>>. Acesso em: 16 de março de 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. A questão do Estado no Brasil. Revista de Ciências Sociais, abril, 1974. In: MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.. 14 n. 41, outurbo/99. <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 16 de março de 2010

CARVALHO, Alysson (org); SALLES, Fátima; GUIMARÃES (org), Marília; UDDE, Walter. (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte - MG: UFMG, 2008.

CORTELLA, Mario Sergio. Política é cidadania. In: _____.: **Revista Educação**. Outubro de 2002. Disponível em: <www.universodoconhecimento.com.br>. Acesso em 12 de fevereiro de 2010.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro** - Prêmio BNDES de Economia. 21º Prêmio BNDES de Economia (Jun/98). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento>> Acesso em: 05 de março de 2009.

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. In: _____.
 MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 14 n 41, outubro/99. <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 05 de março de 2009

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DEGENNSZAJH, Rachel R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social: módulo 3**. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

DINIZ, E. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOMENE, Semíramis Martins Álvares; et al Perfil nutricional de crianças e suas mães em bolsões de pobreza do município de Campinas, SP – 1996. **Revista de . Nutrição.**, Campinas, 12(2): 183-189, maio/ago., 1999. <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 05 de março de 2009

GIAMBIAGI, Fábio. **Necessidades De Financiamento Do Setor Público: Bases Para A Discussão Do Ajuste Fiscal No Brasil - 1991/96**. . Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>> Acesso em: 05/10/2008.

GUY, Simon; et al. **Infrastructure in transition**. London: Earthscan 2001, p. 197.

ITAPERUNA (Município) **Lei Orgânica**. Itaperuna, RJ: Prefeitura Municipal, 1990.

YOSHINAGA, Mário. Infraestrutura urbana e Plano Diretor. In: _____. **Revista Arquitexto** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/mc095/mc095.asp>> Acesso em: 06/01/2009

LUMBRERAS, Marlúcia Junger. **Noroeste Fluminense: da estagnação a novas oportunidades?** Campos dos Goytacazes: Universidade Candido Mendes, 2007.

MASCARÓ, Juan L.; Yoshinaga, Mario. **Infra-estrutura Urbana**. São Paulo: Masquatro 2005.

MCGEARY, Michael G.H.; LYNN, Laurence E. **Urban Change and Poverty**. National Washington D.C., Academy Press,. 1988, p.311.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas sobre a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Boletim bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 43, p.67-102, 1º semestre, 1997.

MARQUES, Eduardo César, MIRANDOLA BICHER, Renata. Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos: São Paulo 1978-1998. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, . 2002, vol.17, n.50, pp. 71-87. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 06/01/2009

_____. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. . **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.. 14 n 41, outurbo/99. <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 06/01/2009

_____. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista Sociologia Política**. Curitiba - PR 16 p. 9-29, jun, 2001.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MENDES, Marcos; ROCHA, C. Alexandre A. **O que reelege um prefeito?** Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Estudos/O%20que%20reelege%20um%20prefeito.pdf>>. Acesso em: 06/01/2009

MORAES, Alexandre de. **Constituição da República Federativa do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2005.

NUNES, Pedro. **Dicionário de tecnologia jurídica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1994.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENAP, 2003.

PEREIRA, P.A.P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectiva e conseqüências**. Brasília DF: NEPPPOS/CEAM/UnB, 1994.

PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O desenvolvimento urbano em questão**: Rio de Janeiro: UPPUR/UFRJ, 2001. Textos Didáticos.

REIS, Elisa P. Mudança e continuidade na política rural brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 2, 1990.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS).
Brasília, 1998. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1009.pdf> . Acesso em: 03/01/2009

SOUZA, Renato Barreto de. **Clientelismo e voto em Campos dos Goytacazes**. Dissertação. Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes-RJ, 2004.

SOUSA JÚNIOR, José Nauri Cazuzza de; PRATA, Bruno de Athayde; NOBRE JÚNIOR, Ernesto Ferreira. **O Desafio da Gestão de Infra-Estruturas Urbanas para o Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. (2007) Disponível em: <<http://www.abdib.org.br>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2009.

ZMITROWICZ, Witold; ANGELIS NETO, Generoso de. **Infra-estrutura urbana**. São Paulo: EPUSP, 2004.

PENA, Dilma Seli; ABICALIL, Marcos Thadeu. **Saneamento: Os Desafios do Setor e a Política Nacional de Saneamento**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 03/01/2009.

ANEXO I: QUESTIONÁRIO**PESQUISA DE OPINIÃO – MUNICÍPIO DE ITAPERUNA**

Tipo () 0 sem

Tipo () 1 com

Id01-Pesquisador:

Id02-Crítica:

Id03-Digitação:

Id04-Nº do quest:

A – Identificação e dados demográficos

A01-Data da entrevista:

A02-Hora da entrevista:

A03-Rua

A04 – Bairro.....

A05 Sexo 1.() Homem 2() Mulher

A06 Qual a idade do Sr(a)?

A07 Condição do respondente na unidade domiciliar

1() responsável pelo domicílio 2() cônjuge 3() filho 4() pai/mãe 5() pensionista 6() Outro

A08 Até qual série o senhor estudou?

1. () Nenhuma 2 () Ensino fundamental incompleto 3 () Ensino fundamental completo 4 () ensino médio incompleto 5() ensino médio completo 6 () superior incompleto 7 () superior completo ou mais

A09 Há quanto tempo o Sr(a) reside nesta rua? () menos de 1 ano () mais de 1 ano até 5 anos () mais de 5 anos até 10 anos () mais de 10 anos

A10. Qual a renda familiar? _____

B –Política e Cidadania

B01 Por vezes as pessoas participam em grupos ou associações. O senhor participa ativamente (3), pertence, mas não participa ativamente(2), já pertenceu (1) ou nunca pertenceu a (0) (LEIA O ITEM)

1. Partido político 0 1 2 3 9. () Não respondeu

2. Sindicato, grêmio ou associação profissional

3. Igreja ou outra organização religiosa

4. Grupo desportivo, cultural ou recreativo

5. Grupo ou associação voltado para a defesa do meio ambiente

6. Associação de Moradores

7. Outra associação voluntária

B02.Quando tem uma opinião firme sobre qualquer assunto, com que freqüência o sr(a) tenta convencer os seus amigos, colegas de trabalho, familiares, a adotar essa opinião?

1. () Nunca 2 () Raramente 3 () Algumas vezes 4 () Frequentemente 9() Não respondeu

B03 Com que freqüência o sr(a) LÊ ASSUNTOS DE POLÍTICA NOS JORNAIS?

1. () Nunca 2 () Raramente 3 () Algumas vezes 4 () Frequentemente 9 () Não respondeu

B04 Com que frequência o sr(a) VÊ OS NOTICIÁRIOS DA TELEVISÃO?

1. () Nunca 2 () Raramente 3 () Algumas vezes 4 () Frequentemente 9 () Não respondeu

B05. Com que frequência o sr(a) OUVI OS NOTICIÁRIOS DO RÁDIO?

1. () Nunca 2 () Raramente 3 () Algumas vezes 4 () Frequentemente 9 () Não respondeu

B06 Nas eleições qual é a primeira fonte de informação mais importante para formar a sua opinião?

1 () Amigos e Familiares 2 () Chefe ou patrão 3 () Igrejas ou outros cultos Religiosos

4. () Sindicatos e Associações 5. () Jornais e Revistas 6 () Televisão 7 () Rádio

9 () Não respondeu.

B07. E qual é a segunda fonte mais importante?

1 () Amigos e Familiares 2 () Chefe ou patrão 3 () Igrejas ou outros cultos Religiosos

4. () Sindicatos e Associações 5. () Jornais e Revistas 6 () Televisão 7 () Rádio

9 () Não respondeu.

B08 Com que frequência ouve falar de assuntos políticos? Nunca (0), Raramente (1), Algumas vezes (2) e Frequentemente (3) (LEIA O ITEM)

1. No local de trabalho 0 1 2 3 9 Não respondeu

2. Em encontros com os amigos 0 1 2 3 9 Não respondeu

3. Na sua casa ou de seus familiares 0 1 2 3 9 Não respondeu

4. Em reuniões associativas 0 1 2 3 9 Não respondeu

5. Em conversas com vizinhos .0 1 2 3 9 Não respondeu

C. Avaliação das Obras de infraestrutura urbana

C01. Indique as obras de infraestrutura existentes em sua rua:

1 () drenagem

2. () esgoto

3. () abastecimento de água

3. () calçamento/asfaltamento

4 () calçada sem meio-fio

5. () calçada com meio-fio.

6 () rampa de acesso para pessoas com necessidades especiais

7 () Nenhuma

8 () Outra

C02. Como o Sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua?

() bom () regular () ruim () Não existem obras realizadas () Não respondeu

C03. O sr(a) se lembra de obras sendo realizadas na sua rua nos últimos quatro anos?

1 () Sim 2. () Não 9. () Não respondeu

C04. Como o Sr(a) avalia as obras de infraestrutura de sua rua dos últimos 4 anos?

() bom () regular () ruim () Não existem obras realizadas () Não respondeu

C05. Que obras o sr(a) considera que precisam ser ainda feitas nesta rua?

1 () drenagem

2. () esgoto

3. () calçamento/asfaltamento

4 () calçada sem meio-fio

5. () calçada com meio-fio.

6 () rampa de acesso para pessoas com necessidades especiais

7() Nenhuma

8 () Outra: _____

C06. Em sua opinião, a realização de obras influencia no momento da escolha do candidato a prefeito?

1 () Sim 2 () Não 9 () Não respondeu

C07.O Sr(a) se recorda em que votou para prefeito nas últimas eleições?

1. () Claudão 2. () Elias Daruis 3. () Não votou 4() Não se lembra 9 () Não respondeu.

ANEXO II: TABELAS

BAIRRO FORTUNA

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO CEHAB

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimentação (R\$)	Pavimentação (%)	Valor saneamento (R\$)	Saneamento (%)
1 Francisco Arrabal	230	8	1840	52.035,20	1%	32.292,00	1%
2 Jose Assis Barbosa	300	8	2400	67.872,00	1%	42.120,00	1%
3 Luiz de S. Pinto	70	6	420	11.877,60	0%	7.771,00	0%
4 Const. B. Angelo	95	6	570	16.119,60	0%	10.003,50	0%
5 Orlando Soares	400	328	229760	64.936,80	1%	54.094,80	1%
6 Manoel Martins	160	7	1120	31.673,60	0%	19.656,00	1%
7 Estácio S. Martins	300	180	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
8 Dep. Joseana Garcia	520	250	17500	49.490,20	1%	30.871,50	1%
9 Sergio Dias Pecky	570	7	3990	112.837,20	1%	70.024,50	1%
10 C. Alves	300	220	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
11 Hermes N. Leite	220	77	1540	43.551,20	1%	27.027,00	1%
12 Aderbal C. Terra	110	202	1414	39.987,20	0%	15.815,70	0%
13 N. Pecanha	195	7	1365	38.602,20	1%	23.955,75	1%
14 Francisco Carmo	220	280	1960	55.428,80	1%	34.398,00	1%
15 D. Portela Moura	300	195	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
16 S. Jardim	50	7	350	9.898,00	0%	6.142,50	0%
17 P. A. S. Siqueira	70	190	1330	37.618,40	0%	23.240,50	0%
18 Jose Azares	800	7	5600	158.368,00	2%	98.280,00	2%
19 Mozart B. Soares	350	7	2450	69.286,00	1%	42.997,50	1%
9 T. Souza	3785		30570	864.519,60	14%	536.503,50	12%
10 A. Alves	1200	7	8400	237.552,00	3%	147.420,00	3%
Total	3370		23660	669.104,80	10%	415.233,00	11%

BAIRRO CIDADE NOVA

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimentação (R\$)	Pavimentação (%)	Valor saneamento (R\$)	Saneamento (%)
1 Luis C. F. Tirado	550	8	4400	123.200,00	2%	77.220,00	2%
2 Dep Carlos P. Filho	550	8	4400	123.200,00	2%	77.220,00	2%
3 Zilma Evelasco	115	8	920	26.017,60	0%	16.146,00	0%
4 Av Cory Pilar	795	9	7155	202.343,40	3%	125.570,25	3%
5 Egidio Tinoco	250	8	2000	56.560,00	1%	35.100,00	1%
6 Dep Rubens T. Ferraz	390	8	3120	88.233,60	2%	54.756,00	1%
7 Franklin Roosevelt	670	8	5360	151.580,80	2%	94.068,00	2%
8 Trav Alfredo Martins	150	6	900	25.452,00	0%	15.795,00	0%
9 Jurandyr Nunes	110	6	660	18.664,80	0%	11.583,00	0%
10 Pastor Nilo C. Bastos	340	7	2380	67.306,40	1%	41.769,00	1%
11 Jair de S. Bittencourt	99	6	594	16.798,32	0%	10.424,70	0%
12 Minas Gerais	220	8	1760	49.772,80	1%	30.888,00	1%

Total	3.139	24849	702.729,72	14%	436.099,95	13%
--------------	--------------	--------------	-------------------	------------	-------------------	------------

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO LIONS

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m²)	Valor pavimentação (R\$)	Pavimentação (%)	Valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Agenor Boechat	476	7	3.334	99.238,44	1%	58.503	1%
2 Thomas T. Santos	662	7	4.633	137.926,92	2%	81.311	2%
3 Padre Humberto	1.002	7	7.015	208.831,96	4%	123.111	3%
4 Rodrigues Távora	1.155	7	8.084	240.655,16	4%	141.871	4%
Total	3.295		23.065	686.652,48	11%	404.795,13	10%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO SURUBI

Ruas	Compri mento (m)	Largura (m)	Área (m²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Luis E. M. Barros	430	7	3010	85.122,80	1%	52.825,50	1%
2 Jose Virgilio	200	7	1400	39.592,00	1%	24.570,00	1%
3 Sebastião Gote	200	7	1400	39.592,00	1%	24.570,00	1%
4 Jose Maria de Souza	120	7	840	23.755,20	0%	14.742,00	0%
5 Maura Abreu Dias	170	7	1190	33.653,20	0%	20.884,50	1%
6 Alfredo Candido Lopes	450	7	3150	89.082,00	1%	55.282,50	1%
7 Tiago Rodrigues Rocha	150	8	1200	33.936,00	0%	21.060,00	0%
8 Ernestina G. Batalha	300	7	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
9 Dalka L. R. Tinoco	410	7	2870	81.163,60	1%	50.368,50	1%
10 Paula Abreu Dias	200	7	1400	39.592,00	1%	24.570,00	1%
11 Marieta Xavier Lourdes	700	8	5600	158.368,00	2%	98.280,00	2%
Total	3.330		24.160	683.244,80	10%	424.008,00	12%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO FRIGORÍFICO

Ruas	Comprimento	Largura	Área	Valor	Pavimen	Valor	Sanea
-------------	--------------------	----------------	-------------	--------------	----------------	--------------	--------------

	(m)	(m)	(m ²)	Pavimen tação (R\$)	tação (%)	sanea mento (R\$)	mento (%)
1 Francisco Abreu	350	7	2450	69.286,00	1%	42.997,50	1%
2 Antonio Cunha	80	8	640	18.099,20	0%	11.232,00	0%
3 Jornal Brasil Novo	300	7	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
4 Eduardo Figueiredo	320	7	2240	63.347,20	1%	39.312,00	1%
5 Trav Teodoro Leite	86	5	430	12.160,40	0%	7.546,50	0%
6 Av. Zoelo Sola	380	7	2660	75.224,80	1%	46.683,00	1%
7 Felismino B. Oliveira	1000	7	7000	197.960,00	4%	122.850,00	3%
Total	2.516		17.520	495.465,60	8%	307.476,00	8%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO CARULAS

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Antonio Alferes	150	5	750	21.210,00	0%	13.162,50	0%
2 Chequer J.	365	8	2920	82.577,60	1%	51.246,00	1%
3 M. Oliveira	200	8	1600	45.248,00	1%	28.080,00	1%
4 Moacir de Paula	50	7	350	9.898,00	0%	6.142,50	0%
5 Joaquim M. Lima	300	8	2400	67.872,00	1%	42.120,00	1%
6 Antonio S. Lima	70	7	490	13.857,20	0%	8.599,50	0%
7 Pedro Oliveira	197	7	1.382	41.155,56	1%	24.262,01	1%
Total	1.332		9.892	281.818,36	4%	173.612,51	5%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO SÃO FRANCISCO/MATINADA

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 C. Sobral	200	8	1600	45.248,00	1%	28.080,00	1%
Total	200	8	1.600	45.248,00	1%	28.080,00	1%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO NITERÓI

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor Saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Oswaldo Cruz	650	7	4550	128.674,00	2%	79.852,50	2%
2 Rubens Leite	207	7	1.448	43.119,99	1%	25.420,08	1%
Total	857		5.998	171.793,99	3%	105.272,58	3%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO SÃO MATEUS

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor sanea mento (R\$)	Sanea mento (%)
1 B. Nicolau	250	7	1750	49.490,00	1%	30.712,50	1%
Total	250		1.750	49.490,00	1%	30.712,50	1%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO AEROPORTO

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor sanea mento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Joaquim Gonc.	250	8	2000	56.000,00	1%	35.100,00	1%
2 Alcides Magal.	255	8	2040	57.120,00	1%	35.802,00	1%
3 Maria O. Arrabal	350	6	2100	59.388,00	1%	36.855,00	1%
4 Pedro Alves	410	7	2871	85.462,57	1%	50.381,86	1%
5 Bom Jesus	223	7	1564	46.553,42	0%	27.444,16	0%
6 Pedro Roque	104	7	726	21.604,22	0%	12.736,11	0%
7 Josino Dutra	73	7	514	15.310,54	0%	9.025,86	0%
8 Aristides Amorim	287	7	2011	59.872,36	1%	35.295,93	1%
9 Francisco Rabelo	456	7	3195	95.116,10	1%	56.072,81	1%
10 José M. Pádua	124	7	869	25.871,91	0%	15.252,00	0%
Total	2.029		13.850	409.179,12	6%	243.063,74	6%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

BAIRRO CENTRO

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor sanea mento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Cel Macário	200	9	1800	50.904,00	1%	31.590,00	1%
2 Amadeu T. Lacerda	100	7	700	19.796,00	0%	12.285,00	0%
Total	300		2500	70.700,00	1%	43.875,00	1%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

DISTRITO DE BOA VENTURA, LOCALIDADE DE CÓRREGO DA CHICA

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor sanea mento (R\$)	Sanea mento (%)
1 J.S.Carvalho	1000	8	8000	226.240,00	3%	140.400,00	4%
Total	1000		8000	226.240,00	3%	140.400,00	4%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

DISTRITO DE RAPOSO

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Jose F de Assis Jr	310	7	2170	61.367,60	1%	38.083,50	1%
2 N Sra de Fatima	194	7	1358	38.404,24	1%	23.832,90	1%
3 Paulo A. Meirelles	96	7	672	19.004,16	0%	11.793,60	0%
4 Havai	474,5	5,9	2799,55	79.171,27	1%	49.132,10	1%
Total	1.075		7.000	197.947,27	3%	122.842,10	3%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

DISTRITO DE RETIRO DO MURIAÉ

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor sanea mento (R\$)	Sanea mento (%)
1 Cerqueira Bastos	800	7	5600	158.368,00	2%	98.280,00	3%
2 Antonio Pedrosa	127	7	886	26.365,80	0%	15.543,16	0%
3 São José	292	7	2042	60.798,01	1%	35.841,62	1%
Total	1.218		8.528	245.531,81	4%	149.664,78	4%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

DISTRITO DE COMENDADOR VENÂNCIO

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação (R\$)	Pavimen tação (%)	Valor saneamento (R\$)	Sanea mento (%)
Dona Maria Augusta Geraldino Rosmaninho	418	7	2.923	87.026,42	1%	51.298,65	1%
Ana Rita Prof. Marcelo Garcia	204	7	1.431	42.604,12	1%	25.114,05	1%
	309	7	2.163	64.357,48	1%	37.960,65	1%
Total	1.368		9.576	285.041,00	4%	168.058,80	4%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

DISTRITO DE ARÉ

Ruas	Comprimento (m)	Largura (m)	Área (m ²)	Valor pavimen tação	Pavimen tação	Valor sanea mento	Sanea mento
------	--------------------	----------------	---------------------------	---------------------------	------------------	----------------------	----------------

			tação (R\$)	(%)	(R\$)	(%)
Governador						
Roberto Silveira	419	7	2.931	87.251,24	1%	51.436,32
Rua Nossa Senhora						
Da Penha	223	7	1.563	46.535,33	1%	27.433,49
Rua São Domingo	484	7	3.391	100.935,84	1%	59.503,66
Total	1.126		7.885	234.722,41	3%	138.373,47

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

PERCENTUAL DE PAVIMENTAÇÃO E SANEAMENTO EXECUTADOS NOS "BOLSÕES DE POBREZA"

Local	Pavimentação %	Saneamento %	Área m ²
Bairro Surubi	10	10	24.160
Bairro São Mateus	1	1	17.500
Bairro Boa Fortuna	10	11	23.660
Bairro Matizada	1	1	4.800
Bairro Horto Florestal			
Bairro Marcatempo			
Bairro Castelo			
Distrito de Itajara			
Total	22	23	70.120

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

PERCENTUAL DE PAVIMENTAÇÃO E SANEAMENTO EXECUTADOS NAS DEMAIS ÁREAS DO MUNICÍPIO

Local	Pavimentação (%)	Saneamento (%)	Área (m ²)
Bairro Ceahb	13	14	30.570
Bairro Cidade Nova	14	16	33.649
Bairro Lions	10	11	23.065
Bairro Frigorífico	7	8	17.520
Bairro Carulas	4	5	9.892
Bairro Niterói	1	1	5.998
Bairro Aeroporto	8	8	17.890
Bairro Centro	1	1	2.500
Distrito de Boa Ventura	3	4	8.000
Distrito de Raposo	3	3	7.000
Distrito de Retiro de Muriaé	4	4	8.528
Distrito de Comendador Venâncio	4	4	9.576
Distrito de Aré	3	4	7.885
Total	78	77	182.073

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados coletados na Secretaria de Obras de Itaperuna-RJ, período 2003-2007.

Organograma Secretaria Municipal de Obras de Itaperuna em 2006					
Setor	Encarregado	Nº de trabalhadores	Veículos*	Máquinas*	TOTAL
Setor de limpeza urbana					
Varrição	1	50		1	
Coleta de lixo	1	45	15	1	
Lixeira	1	3		2	
Sub-total	3	98	15	4	120
Setor de manutenção de praças e jardins					
Equipe de jardineiros	1	6			
Sub-total	1	6	0	0	7
Setor de manutenção viária					
Serviços de reparos de asfaltamento	1	8		1	
Serviços de reparos de calçamento	1	6			
Sub-total	2	14	0	1	17
Setor de manutenção de redes					
Serviços de reparos e limpeza de esgoto	1	10			
Serviços de reparos e limpeza de bueiros	1	6			
Sub-total	2	16	0	0	18
Setor de almoxarifado					
Escritório	1	4	1		
Oficina	1	5			
Caminhões*	1	9			
Maquinas*	1	5			
Usina	1	2	2		
Sub-total	6	25	3	0	34
Setor administrativo e gerencial					
Secretário de obras	1		1		
Depto de engenharia	1	3	1		
Depto de desenho	1	2			
Depto de topografia	1	3			
Escritório	1	1			
Sub-total	5	9	2	0	16
Total	19	168	20	5	212

Fonte: Secretaria Municipal de Obras de Itaperuna, 2006

Máquinas*: Patrol, Trator de esteira, Pá mecânica, Rolo compactador

Veículos*: Espargidor, Pipa, Carroceria, Carros baixos