

PODER LOCAL E DESENVOLVIMENTO EM CONTEXTO CONSERVADOR: O CASO DE SENHOR DO BONFIM - BAHIA

*Mercejane Wanderley Santana**

Introdução

A reestruturação da economia capitalista, em crise desde os anos 70, provoca uma série de reflexões, destacando-se, dentre elas, os paradigmas de desenvolvimento e o papel das “localidades”, que passam a adquirir uma nova importância num contexto de redefinição do Estado.

No Brasil, assim como em diversos países da América Latina, paralelo a esta condição mundial dos países capitalistas envolvendo o Estado e suas atribuições, ocorrem processos políticos de redemocratizações com o fim das ditaduras, mais precisamente nos anos 80, que suscitam discussões em torno da democratização da sociedade, da participação popular na gestão urbana, enfim, uma série de estratégias que buscam resgatar, acima de tudo, a cidadania.

Nesta perspectiva, são colocadas em práticas concepções inovadoras de administração municipal, sobretudo por governos democráticos e progressistas, cujo referencial básico norteador tem sido a democracia nos seus diversos ângulos, a busca da eficiência, da produtividade e uma maior preocupação pelos resultados.

* Mestre em Administração pelo NPGA/EA-UFBA

Por sua vez, proliferaram-se estudos e análises sobre este novo ideário de gestão pública, que se diferencia por suas ações, novas e revolucionárias. Estes trabalhos tem sido de grande valor na avaliação, caracterização e sistematização de modelos, além de, e principalmente, estabelecer uma dicotomia entre as chamadas “administração moderna” e “administração tradicional”.

Com o objetivo de entender a estrutura de poder local e a questão do desenvolvimento no município de Senhor do Bonfim-Bahia, buscamos estas referências, dado a inexistência de pesquisas direcionadas para administrações com um corte conservador, procurando identificar ou registrar a ausência de características apontadas nestes quadros teóricos e também descritivos de novas gestões. Confrontando este referencial com a realidade em estudo, e garimpando metodologias abertas à prospecção de idiosincrasias, pode-se chegar a resultados surpreendentes ou no mínimo reveladores, principalmente no sentido de servir como um “espelho” para a comunidade local.

Senhor do Bonfim é um município considerado de porte médio, localizado no centro-norte da Bahia, que até a década de 70 vinha num ritmo de desenvolvimento que lhe conferia o papel de pólo regional, exercido com algum dinamismo. A partir daí, a despeito de suas potencialidades e de seus recursos naturais, começa a entrar em processo de desaceleração gradativo, girando ao seu redor, cada vez mais fortes, palavras como decadência, estagnação, regressão, corrupção.

Trata-se também de um município onde o tradicionalismo e o conservadorismo resistem. Mesmo a crise, em suas múltiplas dimensões, não tem provocado, nos diversos atores locais, a busca de soluções que levem a reverter o estado em que se encontra. Isto indica que este conservadorismo, e os interesses a ele conectados, é muito resistente a mudanças, ainda que isto signifique a permanência da estagnação. Senhor do Bonfim pode ser um caso representativo de tantos outros municípios na mesma situação, daí o interesse em estudá-lo.

O Caso de Senhor do Bonfim: Percurso Metodológico

Este artigo é um desdobramento da dissertação de Mestrado desenvolvida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, que teve como tema, Estrutura de Poder Local e Desenvolvimento: o caso de Senhor do Bonfim-Bahia, projeto financiado pelo PAP- Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública, um convênio da CAPES e ENAP.

A preocupação básica e norteadora da pesquisa foi entender por que Senhor do Bonfim, uma região tradicional do interior da Bahia, cuja administração e raio de influência remonta ao período colonial, a partir da década de 70, passa a apresentar sinais evidentes de decadência e estagnação. A análise privilegia a atuação de diversos atores como prefeitos, vereadores, associações, profissionais liberais, sindicatos, Igreja, etc., frente aos processos econômicos, sociais, e políticos do município, tentando apreender como cada um participou e contribuiu na configuração atual do município.

Aproximação Temática

Antes de qualquer contato in loco, o primeiro passo foi fazer um levantamento da discussão sobre poder local, teoria e crítica, abordando-se num primeiro momento contextos e conceitos dessa temática. Nesta fase foram muito pertinentes as considerações de Fischer (1991), sobretudo ao explicar que quando se faz referência à expressão "poder local", imagina-se um espaço delimitado, territorializado, com a existência de identidades e práticas políticas locais, que sugerem constância e inércia. E no entanto, trata-se de um espaço aberto, constituído por um conjunto de redes sociais que estão interligadas em torno de interesses, valores e recursos, levando os atores e agentes a aplicarem estratégias de desenvolvimento e de sobrevivência.

Também foram organizadas algumas idéias em torno de um bloco denominado: "Em busca de um paradigma", constituindo-se em instrumentais muito importantes na direção da análise do estudo de caso. Por exemplo, Pinho (1993), considera não ser possível compreender de forma generalizada o nível local, partindo-se do desenvolvimento de um corpo teórico único. A esse respeito, Villasante (1993), comenta a sua descrença na existência de um grande paradigma

que explique tudo. Ele fala em paradigmas ou teorias do local mais ligados às suas especificidades, às suas realidades concretas.

De acordo com Pinho (1993), teriam-se como elementos diferenciadores o tamanho das cidades, cujas relações sociais variam em suas complexidades, assim como as relações com o Estado local; níveis de acumulação diferentes; a manutenção ou superação de práticas políticas adotadas pelo Estado local; e áreas que não exibem um perfil nítido de desenvolvimento ou consolidação das forças produtivas.

Villasante (1993, p.45), enuncia que “se pode chegar a sistematizar e propor o tema do local a partir deste, de maneira mais endógena do que exógena. Não são cristalizações feitas em definitivo, mas processos que estão em marcha e que são a grande energia das iniciativas locais”.

Ainda dentro da análise do poder local foi amplamente trabalhada a caracterização do poder local urbano de Daniel (1988). Ele esclarece que no Brasil, quando se fala em “local”, a referência é para a esfera municipal, e estabelece uma distinção entre poder político local e poder local propriamente dito.

O poder político local seria o governo, a administração municipal e a Câmara de Vereadores, havendo uma interrelação entre as ações deste poder e das diversas modalidades de poder existentes, como o poder econômico e o poder social, representado pelas elites e pelos movimentos sociais.

Esta caracterização de Daniel (1988), foi muito significativa no mapeamento dos diversos atores do município, das relações de forças, interesses e conseqüentes influências na configuração e no desenvolvimento do espaço local.

Também fez parte do percurso metodológico, as considerações de alguns autores sobre a reformulação institucional do poder local através da Constituição de 1988 e das conseqüentes Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Alguns critérios norteadores dos mais recentes paradigmas de gestão das cidades foram revistos, podendo-se destacar Daniel (1990), ao afirmar que uma proposta de ação para as administrações municipais passa pela reelaboração da identidade local, pela democratização da relação entre comunidade e prefeitura, pela inversão de prioridades e por uma reforma administrativa. Enfim, é necessário que haja transformações tanto em nível do poder político municipal como da sociedade local.

Considerando que a questão do desenvolvimento de Senhor do Bonfim seria uma das principais investigações da pesquisa, e de que a discussão sobre desenvolvimento local desponta no cenário mundial como uma estratégia de ação assumida tanto por governos centrais neoliberais, como socialistas, num contexto de enfrentamento da crise do Estado e redefinição do seu papel, a teoria e crítica sobre desenvolvimento local foi alvo de atenção, partindo a revisão pelo debate na Europa, uma vez que a recessão dos anos 70, expressava também um esgotamento dos modelos de desenvolvimento capitalistas emergentes no pós-guerra, que se caracterizavam principalmente por tendências globalizantes nos projetos de planejamento.

O debate estreita-se para a América Latina, e Arocena (1992) coloca em evidência duas posições ou vertentes de análise assumidas pelos teóricos latino-americanos na questão do desenvolvimento local:

Numa primeira posição estariam aqueles pesquisadores que afirmam ser o processo vivenciado pela América Latina diferente do europeu, cuja temática aparece nos anos 80, numa situação diversa, caracterizada por países que nos últimos trinta e cinco anos apresentam formas econômicas desarticuladas, onde coexistem crescimento econômico com aumento de pobreza e altas taxas de inflação.

Para estes teóricos, as estratégias de desenvolvimento só iriam contribuir para debilitar mais ainda as estruturas já fragilizadas dos países latino-americanos, uma vez que seria facilitado o acesso do capital estrangeiro na medida em que fossem retiradas as barreiras impostas pelo Estado Central (Arocena, 1992).

A segunda posição aponta para a existência de atores capazes de lutarem pelos interesses locais e de assumirem estratégias de desenvolvimento. E seus defensores baseiam-se em pesquisas realizadas por institutos latino-americanos que mostram justamente a possibilidade de desenvolvimento e a conveniência de haver uma descentralização do Estado (Arocena, 1992).

Com base nestas experiências, Arocena chega a sistematizar e propor um modelo de desenvolvimento, fazendo a ressalva que não se trata de algo definitivo e cristalizado, modelo este que tem como principais pontos: qualidade de vida da população e integração social, organização social, cultura local: identidade e projeto, valorização dos recursos naturais a partir de iniciativas econômicas desenvolvidas na localidade, política e gestão local dotadas de autonomia e capacidade, relações sinérgicas entre economia, cultura e educação, e uma articulação entre o local e o global, isto é, integração com autonomia.

O desenvolvimento local passa também a ser tema de pesquisa e de debate no Brasil, sobretudo a partir da falência do nacional-desenvolvimentismo, da fase dos distritos industriais e do surgimento ainda na década de 70 das primeiras experiências de administrações municipais com propostas inovadoras como Lages (SC), Piracicaba (SP), e Boa Esperança (ES).

Observa-se que com a redemocratização vivenciada pelo Brasil sobretudo a partir dos anos 80, verifica-se através da ação de diversos atores sociais e políticos inseridos, na luta democrática, a produção de um novo ideário de gestão pública. Nele são contemplados aspectos como novas formas de relação entre público e privado, autonomia local, reformas no aparelho administrativo visando a descentralização político-administrativa e estratégias de desenvolvimento apoiadas em novas bases (Moura, 1993).

Daniel (1992) fala de iniciativas brasileiras muito recentes que têm surgido a partir da atuação de vários segmentos sociais e que não são cópias de modelos internacionais. São propostas que apontam uma alternativa diferente de desenvolvimento geral e desenvolvimento local em particular. E que o parâmetro para estas iniciativas é a cidadania e a democracia.

Fontes et al. (1994), ao fazerem um estudo sobre Gestão Local no Nordeste do Brasil, comentam que emerge nesta região a proposta de municipalização sustentável como um novo modelo capaz de reorientar os programas de desenvolvimento.

Caracterização Sócio-Econômica

Senhor do Bonfim é uma cidade que em 1991, de acordo com o IBGE, possuía 84.421 habitantes, uma das quinze maiores do Estado da Bahia em termos populacionais. Localizada no centro-norte da Bahia, no semi-árido, sua origem e formação remontam ao final do século XVII e início do século XVIII, quando a estratégia político-administrativa da Coroa Portuguesa era de assegurar a ocupação do território brasileiro, mais particularmente do seu interior. Neste momento também começa a expandir-se a atividade pecuária.

Surge Senhor do Bonfim, neste contexto econômico e histórico tendo como principal fator de alavancagem e desenvolvimento a sua localização geográfica. Rota do boiadeiro e do bandeirante, posteriormente será incluído na rota das grandes ferrovias e em 1967 das rodovias asfaltadas, com a inauguração da Rodovia Lomanto Júnior, Br 324, que liga o município a

várias regiões do país.

Considerada um pólo regional, desempenha este papel com relativo dinamismo até início dos anos 70, começando, a partir daí, a apresentar um quadro de desaceleração produtiva em vários setores, aferida através dos indicadores econômico-financeiros e da pesquisa de campo. Problemas detectados há vinte anos atrás permanecem sem ser solucionados e muitas vezes agravados, como no caso da agricultura e da pecuária, do setor secundário que praticamente inexistente e da atividade comercial que apesar de seu destaque carece de infraestrutura, organização espacial, e modernização dos estabelecimentos. Há que se constatar ainda uma deterioração na qualidade e quantidade dos serviços oferecidos.

Embora não se possa afirmar que no passado tenha havido um aproveitamento pleno dos atributos locacionais e vocacionais do município, o que se pode verificar é que, no período em foco, estas potencialidades – reforçadas por estratégias nacionais desenvolvimentistas em outros períodos, como na rota do gado, das ferrovias, e das rodovias, dentre outras – estão sendo cada vez menos exploradas.

Caracterização dos Atores Relevantes

A caracterização dos atores relevantes, fundamentada no trabalho de Daniel (1988), foi feita através de entrevistas semi-estruturadas e conversas informais, sendo que a partir de um levantamento dos atores mais óbvios, estes próprios atores foram instigados a falar sobre os outros, de modo que se chegasse a um universo de atores relevantes numa reação em cadeia. Observa-se que os depoimentos serviram eles próprios como material desta caracterização, através de um painel composto a partir de como esses atores viam a si mesmos e de como cada um descrevia e qualificava os outros, dentro da moldura dos termos sob análise.

A mesma estratégia foi utilizada para caracterizar os vários governos locais, apresentando um perfil de cada administração no município, nos aspectos de gestão e de iniciativas para o desenvolvimento.

Vale ressaltar que, como contraponto a este painel traçado a partir da fala dos governantes e dos atores, foi utilizado material de imprensa publicado na época de cada administração, na forma de artigos, matérias pagas ou não, publicitárias ou promocionais, além de informações em *off* relevantes.

Poder Econômico Local

Constata-se que em Senhor do Bonfim, o setor capitalista de maior proximidade com o poder político local a partir da década de 70 é o comércio, que passa a superar as atividades agrícolas e pecuárias, constituindo-se na atividade econômica mais forte do município. Os comerciantes que até então vinham a reboque dos fazendeiros e latifundiários passam a assumir um novo papel no cenário político de Senhor do Bonfim.

Observa-se que o poder econômico passa a ter uma relação mais promíscua com o poder político pois, ao mesmo tempo que esta classe nova de comerciantes, e também de profissionais liberais, dão apoio ao poder político, em contrapartida exigem mais, estabelecendo práticas que vão acabar deformando e comprometendo em termos éticos, a essência do exercício deste poder. Isto acontece principalmente através dos financiamentos de campanhas, que depois são cobrados, exigindo do poder político um desvio das metas sociais, dada a necessidade do ressarcimento do apoio recebido.

Através de organismos sociais como o Rotary, Lions, Associação Comercial, Industrial e Agrícola, CDL- Clube de Diretores e Lojistas, Sindicato Patronal Rural, Cooperativa Mista Agrícola de Senhor do Bonfim, ou de membros isolados, este poder econômico tem portanto influenciado as decisões políticas de Senhor do Bonfim, muitas vezes na busca de interesses corporativos ou pessoais. Poderia-se dizer que a alternância de poder no Executivo, corresponde também uma alternância de fornecedores à prefeitura.

À parte um comportamento imoral, de tirar proveito da administração municipal por parte dos grupos econômicos locais que apóiam o prefeito em exercício, o mais importante a destacar é que estes grupos não apenas apóiam o prefeito, mas “fazem” o prefeito. Configurando-se, aqui, uma estreita relação entre poder econômico local e poder político local.

Poder Social Local

À luz (ou trevas) dos anos 70, o poder social aparece centrado nas elites conservadoras, que se reconhecem como os arautos da vida social, chamam a si mesmos de “a sociedade”, em detrimento de qualquer outra manifestação desta mesma sociedade. Se esse tipo de relação já era comum numa configuração social em que predominavam a hegemonia dos coronéis e das famílias ilustres, essa mesma situação transposta para os anos 70, quando foram exterminadas

todas as organizações populares que de alguma forma pudessem existir dentro desta sociedade (e existiam efetivamente, como por exemplo o Círculo Operário, Associação dos Artífices, Associação dos Ferroviários, etc.), há um radical retrocesso, reforçando esse viés histórico do autoritarismo coronelista. Vivendo tempos medrosos e ameaçadores, a contraparte natural das elites, os trabalhadores em geral, são afastadas de qualquer influência reguladora do poder, desequilibrando um possível e desejável relacionamento nesta esfera do poder social.

E o que se observa em Senhor do Bonfim durante este período da análise é que a elite é organizada, estruturada, representando-se por entidades como: Associação Comercial, Cooperativa Agrícola, Loja Maçônica, Rotary Clube, Lions Clube, etc. organismos que se consideram responsáveis por decisões políticas e econômicas, mas que se comportam, a maioria das vezes, passivamente diante de problemas que afetam a toda a comunidade e não a elas próprias e por conseguinte à classe que representam.

Quanto aos movimentos sociais, que seriam a outra modalidade de poder social descrita por Daniel (1988), começam a organizar-se lentamente a partir da década de 80 com a instalação de sindicatos de trabalhadores, criação de associações de bairros e de categorias e mais recentemente através de movimentos não institucionalizados reivindicativos de desenvolvimento regional. A atuação desses movimentos tem sido lenta e incipiente, até mesmo em função do boicote e dos obstáculos criados às suas sobrevivências e operacionalidades, pelas elites sociais, poder econômico (a própria elite social) e poder político local.

A caracterização de Daniel (1988), não localiza a Igreja no poder local. Dado a sua importância no município de Senhor do Bonfim, seu papel é destacado no poder social. No período em análise a Igreja é uma entidade que sempre esteve presente, em determinados momentos sozinha, lutando em prol da comunidade bonfinense sobretudo em favor das classes dominadas e das minorias marginalizadas. Desenvolve um trabalho social intenso que se manifesta através da Pastoral da Criança, Pastoral da Terra, Pastoral da Saúde e das Obras Sociais da Diocese de Senhor do Bonfim.

Poder Político Local

Governantes: A década de 70 iniciava em Senhor do Bonfim com muitas expectativas. O motivo era uma mudança no cenário político local: conduzida até então por famílias de “coronéis”, destacando-se os Félix e os Gonçalves,

oligarquias agrárias que se revezavam no poder, em novembro de 1972 vence o pleito para prefeito municipal, contra Cândido Félix Martins, o jovem agrônomo e comerciante Miguel Abraão Fahel Filho, de 27 anos. Tratava-se de um rompimento político que superava uma hegemonia de muitos anos e que espalhava no ar a sensação de novos rumos também na economia e no desenvolvimento do município.

A candidatura de Miguel Abraão, contrapondo-se às oligarquias locais, apresenta-se como uma proposta moderna, desenvolvimentista, sintonizada, embora não diretamente, com o ideário da "revolução" de 1964. Mesmo filiado à ARENA, assim como seu opositor, Miguel Abraão representava o moderno em Senhor do Bonfim.

Observa-se em Senhor do Bonfim que de 1964 até 1973 operou-se mudanças definitivas na cultura política local, cuja radicalidade se completa na eleição do jovem Miguel Abraão Fahel Filho. Nesse período de adaptação aos novos tempos vê-se o enfraquecimento paulatino das velhas elites políticas que se afastam, se desinteressam ou não se adaptam ao que está se delineando, no novo sistema.

Este fato é tão marcante que o desaparecimento do último desses líderes, Cândido Félix Martins, assassinado na cidade de Salvador em 1973, deixa a cidade sem referência ao passado, e como consequência sem uma base histórica, de experiências anteriores. Aquele que fisicamente representava um elo com tempos de um outro contexto político (anterior a 64) e que por este significativo papel assumiria a oposição, a fiscalização e as cobranças à nova administração, desaparece, ficando a gestão do município entregue a uma geração completamente dependente de padrões de comportamento criados ao sabor de uma configuração nova, também autoritária, mas sobretudo subserviente e centralizada nas esferas federal e estadual, com os mecanismos de controle sociais avariados sob o peso da repressão política.

A partir de 1973 e principalmente neste primeiro ciclo de gestão, o novo, o moderno, a renovação, aparece como bandeira, mas estribada principalmente no oportunismo gerado a partir da ausência destas lideranças tradicionais e mesmo sem vinculações profundas com a nova ideologia. Isso vai gerar a ascensão de uma nova classe no poder político local que a despeito de vender a imagem da modernização e aprofundar a ruptura com o passado, deixa de apresentar uma alternativa real e à altura das expectativas suscitadas. Na verdade, a eleição de

Miguel Abraão não foi uma ruptura, um rompimento, mas uma redefinição da ocupação do poder dentro das próprias elites. Saem as velhas elites, chegam as novas, mais identificadas com o comércio local.

Resultante de algumas ações dispersas de governos anteriores e da iniciativa privada, já havia uma base industrial na cidade e região. Com a política de industrialização dos governos militares esperava-se um grande avanço nesse setor. A eleição de Miguel Abraão fortalecia essa expectativa. Porém, esta não se confirma. Miguel não consegue empreender um governo desenvolvimentista, moderno, questionando-se inclusive o que ele entendia por moderno.

Não atendendo às expectativas desenvolvimentistas, modernizantes, criadas quando da sua eleição, Miguel assume conscientemente uma política assistencialista. Na verdade, criou uma frustração muito grande. Além de uma profunda decepção com o que se esperava, o governo de Miguel ainda atrai uma série de denúncias de irregularidades na sua administração, inaugurando um relacionamento promíscuo e comprometido com as elites sociais, aprofundando os vícios dos governos anteriores, sem no entanto fazer crescer as virtudes.

Por suas realizações, o governo de Miguel não se afasta dos governos conservadores que o antecederam, quer no plano econômico, quer no plano político. Talvez pior que isso, foi menos realizador, o que é paradoxal, porque se propunha justamente o contrário. E do ponto de vista mais simbólico, gerou uma enorme frustração por ter criado expectativas altas.

O sucessor de Miguel Abraão, apoiado por este, Antônio Queiroz de Carvalho (1977), também pertence ao mesmo estrato social da família de Miguel: não só comerciante mas vindo de fora de Bonfim. Vemos que se mantém o poder nas mãos do mesmo grupo social, os comerciantes. Também observa-se que, apesar da frustração causada pelo governo de Miguel Abraão, este consegue fazer o seu sucessor. Para isto certamente deve ter pesado as próprias qualidades de Antônio Carvalho, assim entendido pela sociedade local: os seus atributos intelectuais, sua religiosidade e temperamento.

Apesar do apoio o rompimento se dá rapidamente atribuído, por Antônio Carvalho, ao fato de Miguel tentar fazer dele um fantoche. Ou seja, só existiria espaço para a política de grupos e para a fidelidade aos chefes desses grupos. Tanto que para sobreviver política e administrativamente, Antônio Carvalho tem que recorrer ao grupo rival de Cândido Augusto que, obviamente, lhe empresta apoio.

Está completamente ausente da política governamental de Antônio Carva-

lho qualquer iniciativa referente ao desenvolvimento, a procura de novas alternativas para expansão da base econômica do município, pautando sua administração na realização de obras típicas de uma gestão tradicional, com exceção do Centro Cultural Professor Ceciliano de Carvalho. Baseia também sua administração nas idéias da ética, da honestidade. E apesar da filiação ao grupo de Cândido Augusto, de quem precisava de apoio, não se transformou num "fantoche" deste, conseguindo assegurar um espaço próprio, ainda que último e definitivo.

A eleição de Cândido Augusto Freitas Martins, filho de Cândido Félix Martins, em 1983, não representa uma volta dos "agrários", do "latifúndio" ao comando da cena política. Isto não só pelo esgotamento do latifúndio como pela vocação comercial de Senhor do Bonfim. Cândido Augusto representa um misto de representante da tradição e de parte do setor comercial da cidade, isto porque este setor não era monolítico politicamente, mas também dividido entre "miguelistas" e "candistas".

As palavras de Cândido Augusto ao início do governo são de planos ambiciosos, o que poderia levar Senhor do Bonfim a uma retomada do desenvolvimento, ainda mais devido a sua forte articulação com os dirigentes estaduais. Porém, mais uma vez, e por razões diversas, tal não acontece. Faltou, como nos casos anteriores, uma estratégia de desenvolvimento para o município. Prende-se o governo de Cândido Augusto, a realizar obras típicas de uma administração convencional. Mesmo suas alegadas articulações com os níveis federal e estadual não são direcionadas para deflagrar alguma estratégia de desenvolvimento mas para a realização de obras necessárias, porém convencionais, incapazes de tirar Bonfim da sua estagnação.

Além dessas realizações de corte convencional o governo de Cândido Augusto se caracteriza também por um endividamento de longo prazo, num montante não antes experimentado por Bonfim, e pelas práticas de empreguismo, em particular o nepotismo, o que não se afasta dos governos anteriores.

A sucessão de Cândido Augusto Martins, é preenchida pelo médico José de Souza Leite, em 1988. Recém-chegado a Senhor do Bonfim em pouco tempo já ocupa a vice-prefeitura na gestão do próprio Cândido Martins, o que introduz uma categoria nova nesta etapa do quadro político de Bonfim, qual seja, a da "personalidade", papel desempenhado normalmente por médicos em cidades do interior. E torna-se prefeito em 1988, mesmo rompido com Cândido

Augusto e não fazendo parte de nenhum grupo econômico ou político tradicional de Senhor do Bonfim, ou seja, nem “miguelista” nem “candista”.

O espaço que se abre para José Leite não se deve única e exclusivamente ao fato de ser uma “personalidade”, mas também à reorganização da vida política nacional que reflete em Senhor do Bonfim. O PMDB chega a uma primeira eleição em 1982, José Leite filia-se a este partido em 1985 e capitaliza o fato de Waldir Pires ter sido eleito governador da Bahia pelo PMDB em 1986. Ou seja, elege-se também devido ao apoio de Waldir Pires.

O que, a princípio pode ser entendido como uma alternativa de mudança no quadro conservador de Senhor do Bonfim, deve ser no entanto, relativizado. José Leite provinha do PDS do qual se afasta não por divergências ideológicas mas por discordâncias de ordem administrativa com o prefeito Cândido Augusto. E essas discordâncias certamente lhe custariam a negação do espaço para suas ambições políticas futuras. Neste(s) caso(s), a saída é procurar outro partido. É assim que José Leite chega ao PMDB. Com isto queremos reforçar que José Leite torna-se um político do PMDB embora com pele de PDS, prática muito comum na política brasileira.

Leite se diferencia dos dois opositores pelo fato de ser ele, agora, o sintonizado com o governador de “plantão”. A sintonia com o governo do Estado é fato preponderante e desequilibrador numa eleição municipal. Neste caso, o governador é Waldir Pires, do PMDB, de oposição à “eterna” situação na Bahia.

José Leite acenava com um quadro de valores até então desconhecido dos bonfinenses: autonomia das secretarias, governo popular, participação, democracia. Centra sua proposta no trinômio educação-saúde-habitação, não contemplando, de uma forma incisiva e direcionada, a questão do desenvolvimento econômico, ou seja, alternativas para Senhor do Bonfim romper a estagnação cada vez mais evidente.

Apesar dessas palavras de ordem, José Leite não consegue implantar uma administração à altura do que se esperava. Alguns processos contribuíram para isso. Não tendo maioria na Câmara, dominada por “miguelistas” e “candistas”, tem seus projetos imobilizados. Por outro lado, a saída de Waldir Pires do governo do Estado e a conseqüente entrada de Nilo Coelho, ao qual estava aliado Miguel Abraão, representou a perda do apoio estadual, transferido justamente para um dos grupos dominantes. E ao longo do governo foi também ficando

patente as origens conservadoras de José Leite refletindo-se no seu modo de governar. Parte para o assistencialismo e demonstra consciência, que na área econômica nada foi alterado em sua administração.

Não se concretiza assim a esperança de mudanças. A gestão de José Leite é vista, de forma generalizada, como um desastre administrativo e político e não só não rompe a estagnação a que Bonfim vinha sendo submetida, como ainda a aprofunda.

Na sucessão de José Leite, em 1992, recompõe-se a polaridade histórica de Bonfim. Por um lado, o próprio Cândido Augusto Martins, e de outro Jonas Alves Costa, “miguelista” histórico, embora Miguel Abraão não tenha nem participado nem explicitado seu apoio a ele. Vence Jonas Costa contra o “cacique” Cândido Augusto.

As forças que apoiaram Jonas Costa provinham de um espectro bastante diversificado, destacando-se a presença ostensiva da Associação Comercial e um grupo “tecnocrático”, uma novidade na vida política local, que desenvolve uma proposta de desenvolvimento econômico para Bonfim e de uma administração moderna. O desenvolvimento torna-se finalmente explícito numa disputa eleitoral. Esse grupo, no entanto, carecia de um político com penetração popular, “bom de voto”. E Jonas Costa, embora deslocado intelectualmente desse grupo, vem a ser esse político.

De origem humilde, Jonas Costa não só aceitava esse grupo tecnocrático como se curvava a ele. No entanto, manteve, a tesouraria da Prefeitura sob o seu controle, o que veio a gerar um conflito insuperável com o grupo. E em poucos meses o rompimento se configurava, afastando-se o grupo tecnocrático do poder. Com os seus poucos recursos intelectuais, Jonas Costa abandona qualquer idéia ou proposta de desenvolvimento para Bonfim, descambando sua administração para o nepotismo, empreguismo e por realizações convencionais. Praticamente instala-se, um “governo familiar”. É um caso típico de apropriação do público pelo privado.

Pode-se perguntar ainda quais as razões de, constatado o evidente desgaste, falta de legitimidade do governo Costa e o repúdio popular generalizado a essa administração, a família no poder não aceita efetivamente acordos para salvar o próprio governo. A resposta, em nível especulativo, pode ser encontrada numa explicação “antropofágica”, “canibalesca” de que esta seria efetivamente a “última oportunidade” da família Costa ocupar, e se aproveitar, do po-

der. Assim, mesmo condenada à “morte política” é melhor prosseguir neste caminho, e tirar partido imediatista dele, do que o dividir com outros.

De uma maneira geral pode-se dizer que os governantes do período de 1973 a 1995, se caracterizaram por uma postura clientelista com a sociedade, com a Câmara de Vereadores e com o funcionalismo municipal. Sem substituir as práticas anteriores, baseadas numa relação conservadora, estas são potencializadas. Suas administrações tem se notabilizado pelo assistencialismo, o nepotismo, relações coronelísticas e também populistas, acusadas quase todas elas, salvo raríssimas exceções de denúncias de irregularidades, como superfaturamentos de obras e com contas reprovadas no Tribunal de Contas dos Municípios.

Os governantes tem também se destacado por administrações imobilistas, sem planejamento, dependente de recursos externos, realizadoras apenas de pequenas obras de infra-estrutura urbana, sem avançar com uma política de desenvolvimento capaz de reverter a estagnação que vem se delineando ao longo destas duas décadas no município. A situação tem portanto se agravado, diante de gestões que pouco tem acrescentado para uma reversão do quadro econômico-social local.

Câmara de Vereadores: A Câmara de Vereadores, no período em análise, sofre transformações, perdendo qualidade, principalmente com o afastamento e o desinteresse da participação que era comum anteriormente, de pessoas mais bem preparadas. Num espaço político onde as grandes questões nacionais chegaram a ser repercutidas, a partir deste período, meados da década de 70, ela se notabiliza pelo baixo nível das discussões de problemas do próprio município, pela subordinação ao Executivo e ao poder econômico e pelas relações clientelistas com a sociedade, sendo na verdade o braço operador deste tipo de relação.

Apesar de existirem exceções de uma maneira geral pode-se dizer que a Câmara de Vereadores em Senhor do Bonfim não tem exercido com dignidade o seu papel, deixando de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do município, através de uma fiscalização do Executivo com lisura e do encaminhamento de projetos que viessem a contribuir para a qualidade de vida da comunidade, sendo portanto um canal honesto de interlocução entre o governo e a sociedade.

Aparelho Administrativo: O aparelho administrativo no período em estudo, sofre como consequência das mudanças já relatadas, podendo ser detectados sérios problemas decorrentes da conjuntura dos novos tempos. Constata-se que nos últimos anos não houve nenhum progresso ou evolução, encontrando-se hoje a máquina administrativa nas mesmas condições de trinta anos atrás, não acompanhando portanto a complexidade e o crescimento da demanda de serviços pela comunidade. Isto reflete o grau de descaso que o aparato próprio da administração municipal recebeu nestes anos, em função sobretudo das políticas centralizadoras dos Governos Federal e Estadual, que afastavam ou anulavam a necessidade de um aparelho administrativo competente e eficaz. Este processo resultou em escolhas de pessoal com critérios que não o da qualificação, mas do favoritismo, do apadrinhamento, do clientelismo, levando a máquina administrativa ao inchaço, à estagnação e o esvaziamento de suas funções, que repercutiu não só em distorções graves na própria estrutura organizacional, como também nos aspectos das condições físicas deste aparelho.

Inferências

Diante de um esgotamento dos modelos de desenvolvimento globais, planejados a partir da esfera central, que de certa forma vitimou a capacidade empreendedora dos administradores do período focado, com a acomodação, a subserviência, a falta de criatividade e a inércia, independente de suas políticas conservadoras, hoje o caminho percorrido na busca do desenvolvimento local, independente de posturas ideológicas, é de encontrar alternativas dentro da própria localidade, valorizando os recursos da região, e estimulando as iniciativas surgidas dentro do município. Como podemos constatar, estas questões, na comunidade estudada, são de fundamental importância visto o grau de centralismo e autoritarismo dos poderes locais hegemônicos, justificados historicamente, mas hoje incompatíveis com os novos padrões de relacionamento e auto regulação da sociedade.

Desde o início da década de 70, apenas durante a campanha de Jonas Alves Costa em 1992, numa iniciativa do grupo que o apoiava, houve preten-

sões de se fazer uma administração dentro de parâmetros mais articulados ao desenvolvimento econômico, com proposições de reforma administrativa, concurso público, etc., projeto este, abortado no início da gestão, sem ter sido aplicado.

Com a centralização do poder efetuada pelo movimento militar-civil de 1964, passa a ser de fundamental importância, mesmo uma questão de sobrevivência, uma forte sintonia com o governo estadual. Em Senhor do Bonfim há uma forte dependência dos recursos e programas externos, única forma encontrada pelos gestores para viabilizar investimentos e ações na área econômica e social. Há, ainda, uma falta de controle destes recursos, pela sociedade ou pela Câmara de Vereadores, que tem assumido a maioria das vezes um papel de subordinação ao Executivo, referendando seus projetos, mas se eximindo de fiscalizá-los devidamente.

Uma outra característica do palco político de Senhor do Bonfim, e que revela nuances de sua sociedade, é a busca de nomes para o executivo local, que em algumas ocasiões são "personalidades", incluindo-se neste caso os médicos e em outras os já falados "joguetes", "fantoques", até porque é impossível a disputa ficar sempre entre os "chefes" dos grupos no atual sistema eleitoral, sem a possibilidade de reeleição.

Observa-se que há um interesse por parte das elites em propor personagens que apesar de dóceis, ingênuas, algumas honestas, representativas de uma classe de profissionais, são pessoas potencialmente incapazes para exercerem um cargo executivo, posto que sem experiência política e principalmente administrativa, e ainda mais, a maioria das vezes sem uma proposta efetiva de desenvolvimento econômico para o município. É uma forma das elites se perpetuarem no poder, mantendo o controle político.

Constata-se em Senhor do Bonfim que existe por boa parte dos comerciantes, ao apoiarem um candidato, a intenção em realizar interesses imediatos e particulares, sem levar em conta objetivos maiores e mais específicos como o desenvolvimento do município e o rompimento com a estagnação. Nesta perspectiva os setores mais influentes são capazes de deixar de levar em conta nomes ou grupos que tenham uma visão mais objetiva da questão do desenvolvimento e das ações necessárias em termos administrativos, optando por situações de alto risco proporcionadas pelos tais candidatos "fabricados" ou não, mas comprometidos com os interesses privados.

Mesmo em tempos recentes, principalmente a partir da década de 80, quando em vários municípios ocorrem administrações centradas em parcerias visando o desenvolvimento, em Senhor do Bonfim as elites não se movimentaram neste sentido. Não se cogitou, nem se cogita, no município, da possibilidade de uma parceria do setor privado com o poder público em benefício da comunidade, pelo contrário, há uma cultura generalizada de que se deve tirar o máximo proveito dos recursos da prefeitura. A visão é ainda aquela em que o bem público não é de ninguém, não tem dono, e que por isto aqueles que estão no poder devem usufruir sem escrúpulos, em muitos casos tratando-o como se deles fosse.

Dentro desta análise, pode-se ainda concluir que a sociedade local, excluindo-se as elites, é muito fragilizada e demonstra pouco conhecimento de seus direitos como cidadãos. Mostra-se passiva, impotente e parece acostumada ao domínio conservador, isto é, ao padrão político dos grupos da elite dominante, prevalecendo pois, uma forma de legitimação onde é reforçada a cultura destas elites, ou seja, do paternalismo estatal, do clientelismo, do mandonismo, da desqualificação das ações legítimas dos Sindicatos ou dos líderes sindicais, barrando, atrasando e dificultando articulações que poderiam enriquecer o processo de organização e gestão social.

A população é tratada por estes grupos como “joguete”, “massa de manobra”, sendo levada por esta “cultura” a tomar atitudes contrárias aos interesses gerais, como por exemplo, votando em candidatos incapazes e ineptos para o exercício do poder tanto Executivo como Legislativo.

Embora as elites com suas entidades representativas admitam que a situação do município é crítica e caótica, reconheçam o desmando administrativo dos gestores de Senhor do Bonfim, e falem da necessidade de providências urgentes e enérgicas, têm assumido uma postura passiva e na maioria das vezes de conivência, uma vez que não utilizam sua organização e poder na defesa desta causa, preferindo silenciarem.

De acordo com Arocena (1992, p. 85), numa proposta nova de desenvolvimento, um dos fatores a serem considerados é a organização social, sua consistência e protagonismo. Neste contexto ele considera a necessidade “de uma consolidação ou criação de organizações sociais locais; protagonismo social organizado na planificação e na gestão local; articulação das organizações sócio-territoriais e consolidação dos atores estimuladores com capacidade de liderança local”.

Como uma luz no final do túnel, percebe-se uma organização recente da sociedade civil, capitaneada por movimentos de contestação. Embora frágil, incipiente, sobretudo do ponto de vista de se contrapor aos grupos dominantes e sendo vítima de uma campanha sistemática de desqualificação de suas lideranças e ações, o movimento sindical é uma força nova que vem gradativamente conquistando espaço na organização da sociedade civil local, e que tem como um dos braços políticos o Partido dos Trabalhadores-PT.

Registra-se também a existência de movimentos sem filiação partidária, que reivindicam principalmente o desenvolvimento do município, destacando-se: Movimento Viva Bonfim, SOS Bonfim, Bonfim Urgente e Movimento de Amor a Bonfim.

Considerações Finais

A análise de Senhor do Bonfim além da constatação da inexistência de quadros teóricos para análise de gestões com perfis conservadores, provocou algumas reflexões com relação às investigações acadêmicas das gestões inovadoras, promovidas por governos progressistas ou democrático populares.

Estes estudos, quando não são sobre experiências ocorridas em outros países da América Latina, são casos, na sua grande maioria, de municípios das regiões metropolitanas brasileiras, com graus de desenvolvimento econômico, social e político, muito acima da maioria dos demais municípios brasileiros, que já se diferenciam em termos de caracterização sócio-econômica, dos demais.

Embora relevantes e necessárias, tais abordagens conduzem a paradigmas que ao tempo em que possam trazer luzes sobre o atual nível de gestão pública no Brasil, as especificidades dos exemplos, podem por outro lado, escamotear o que há de idiossincrático e variado nos amplos espaços da "terra brasilis".

Portanto, mesmo revestida da maior importância em áreas mais desenvolvidas, tais generalizações, podem não ser tão reveladoras em regiões menos desenvolvidas ou mais dependentes, cujas próprias configurações históricas, geográficas e humanas, para não falar nas econômicas e sociais, exigiriam uma abordagem mais específica, mais pontual. E para que conclusões daí extraídas pos-

sam ter uma ação mais incisiva, e até mais imediata, ou seja, através de um efeito “espelho”, através do qual uma auto-imagem, com contornos mais nítidos, possam trazer a consciência dos gestores, desses municípios, da sua própria situação diante dos novos desafios.

Vive-se hoje no Brasil com a idéia de que, afora estes exemplos amplamente estudados em regiões muitas vezes cômodas para o pesquisador, o resto é tratado como “tudo igual” ou ignorado. Esta conclusão em nada serve para esclarecer o que ocorreu e ainda ocorre em nível de gestão nos quase cinco mil municípios brasileiros. A busca de quadros teóricos mais compatíveis com as realidades, até agora não cobertos pela pesquisa constituída, torna-se então de fundamental importância, ainda mais considerando o esgotamento do Estado centralizado (nível federal e estadual). Ou seja, mesmo contextos locais conservadores terão que desenvolver estratégias inovadoras, independentes, ainda que relativamente, do(s) poder(es) central(ais). Será “independência” ou “morte”.

O que a análise do município de Senhor do Bonfim revela é que os gestores locais ainda não se conscientizaram de que o modelo de desenvolvimento tendo o Estado como centralizador de decisões e iniciativas está falido. Ainda administra-se a prefeitura de Senhor do Bonfim, buscando recursos e soluções fora do município e sobretudo em programas governamentais, desconsiderando a participação dos vários setores sociais na promoção do desenvolvimento. Trata-se do caso de uma prefeitura caótica e anacrônica, esvaziada de princípios básicos de administração, fundamentais tanto em modelos conservadores, como progressistas. Há uma atrofia em todos os mecanismos de gestão, enfraquecendo e tornando sem importância os setores de atendimento à sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José. Os paradigmas do desenvolvimento e o local. Palestra, In: V Colóquio Sobre Poder Local, Salvador, mimeo, 1992.
- AROCENA, José. Desenvolvimento local na América Latina: debates e referentes teóricos. Palestra, In: V Colóquio Sobre Poder Local, Salvador, mimeo, 1992.
- Daniel, Celso. O Poder Local no Brasil Urbano. Espaço e Debates, nº 24, Ano VIII, p. 26-39, 1988.
- Daniel, Celso. Novas referências para o Desenvolvimento Local no Brasil. Palestra, In: V Colóquio Sobre Poder Local, Salvador, mimeo, 1992.
- DANIEL, Celso. As Administrações Democráticas e Populares em Questão. Espaço e Debates, São Paulo, 10 (30), p.11-27, 1990.
- FISCHER, Tania. O Poder Local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 25 (2), p. 86-92, abril/junho, 1991.
- FONTES, et al. Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. Recife, mimeo., 1994.
- MOURA, Suzana. Ideário e Prática de Participação Popular no Governo Local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tania. Poder Local. Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 181-190.
- MOURA, Suzana. Inovações Municipais no Brasil Recente: Impulsos da Democratização e da Crise. Palestra, In: V Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 1993, mimeo.
- PINHO, José Antônio Gomes de. Em busca de um Referencial Teórico para Análise do Governo local - Caso de Camaçari-Bahia. In: FISCHER, Tania. Poder Local: Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p.48-63.
- VILLASANTE, Tomás. Novos Paradigmas e Redes Sociais. In: FISCHER, Tania. Poder Local: Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p.41-47.