

Ensaio



AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM MUNICÍPIOS BAIANOS¹

Elizabeth Matos Ribeiro*
Oscar Chassagnes Izquierdo**
Reginaldo Souza Santos***

Este ensaio tem por objetivo central apresentar os resultados de uma proposta metodológica para avaliação da capacidade de gestão democrática em municípios baianos². Por capacidade de gestão democrática entende-se a competência das municipalidades de não apenas garantir a *capacidade de descentralização institucionalizada* como, também, afiançar a *capacidade de participação* e a *capacidade de transparência*, princípios fundamentais avalizados pela Constituição Federal de 1988 e ratificados em diversas legislações complementares, em particular as dirigidas para garantir a qualidade de vida das/nas cidades.

Cabe esclarecer que uma das características centrais de qualquer processo avaliativo é a necessidade de se desenhar indicadores, variáveis e subvariáveis factíveis e que expressem valores que possam ser compartilhados por todos os atores envolvidos e permitam alcançar índices que indiquem a avaliação almejada. Deste modo, o desenvolvimento da proposta avaliativa exigiu um trabalho coletivo envolvendo técnicos da SEDUR, da FEA-UFBA e consultores especializados. Nesta perspectiva, a formulação da proposta metodológica que originou este ensaio é fruto de revisões e debates teóricos e metodológicos sobre gestão democrática de cidades e avaliação das ações do poder público e da sociedade³.

No que se refere ao debate sobre gestão pública municipal, observa-se que existem, ainda, muitos conflitos acerca dos caminhos que o Estado deve seguir a fim de alcançar um maior grau de eficiência para melhorar os resultados dos serviços e/ou bens disponibilizados à sociedade. Ampliar os conhecimentos sobre as dificuldades, desafios e possíveis soluções aplicadas à administração pública (em especial em âmbito local), em articulação estreita com a sociedade, é tarefa importante para a consolidação de um novo padrão de gestão democrática para o Brasil. Conhecer esses obstáculos é, sem dúvida, um passo importante em direção à busca de estratégias concretas visando à aceleração do ritmo das ações de modernização e democratização do Estado, em especial dos municípios, os quais têm revelado uma profunda incapacidade de avançar nessa direção.

Os debates sobre os desafios do processo de descentralização institucionalizada permitem afirmar que as municipalidades representam o ponto mais crítico desta dimensão; isso porque os municípios tiveram, historicamente, um papel marginal dentro do sistema financeiro e administrativo nacional, expondo, ainda hoje, os graves obstáculos estruturais para o seu desenvolvimento institucional, administrativo, econômico, político e social.

* Doutora em Ciência Política e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela – USC/ES. Professora Adjunta do Departamento de Finanças Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EAUFBA, Salvador/BA/Brasil. Endereço: Av. Reitor Miguel Calmon, s/n. Salvador/BA. CEP: 40110-903. E-mail: ematos@ufba.br.

** Mestre em Análisis y Gestión de la Innovación Tecnológica pela USC/ES. Professor do Instituto Superior Politécnico “José A. Echevarría” de la Universidad Politécnica de Cuba – CUJAE/CU. E-mail: chassagnes@gmail.com.

*** Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Professor Titular do Departamento de Finanças Públicas da EAUFBA, Salvador/BA/Brasil. E-mail: rsouza@ufba.br.

¹ As bases para o desenvolvimento deste artigo foram apresentadas no ENANPAD de 2011 e recebeu o Prêmio de terceiro melhor artigo da área de Administração Pública.

² O desenvolvimento da proposta contou com a parceria da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e com o apoio da Fundação Escola de Administração da UFBA- FEA, responsável pela gestão do Projeto. A metodologia proposta encontra-se em desenvolvimento no que diz respeito à implementação da etapa complementar do estudo, referente à realização da pesquisa direta em todos os municípios baianos.

³ Merece destaque a valiosa contribuição dada pelos consultores externos Fernando Cardoso Pedrão e Celso Favero, pesquisadores com reconhecida competência no tema planejamento urbano e gestão democrática/participativa, respectivamente.

Acredita-se que tais entraves delineiam duas esferas de desafios que precisam ser rapidamente superados: a *carência estrutural* (recursos financeiros, administrativos, humanos, tecnológicos etc.), que tem determinado uma capacidade de gestão pública deficitária; e a *obsolescência das práticas de gestão* da maioria dos municípios brasileiros, que exige esforços de todas as esferas de governo e, também, da sociedade, no sentido de possibilitar um processo efetivo de aprendizagem e inovação para o alcance da modernização administrativa e da inclusão social. Não há dúvida que esse esforço deve ser permeado pela dinamização dos processos democráticos de gestão, tendo, pois, como horizonte a ampliação e qualificação dos espaços de diálogo com a comunidade local.

A importância da avaliação realizada está no reconhecimento de duas necessidades relevantes para a promoção do desenvolvimento social local: (a) *pactuar o compartilhamento de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil*, em prol da construção de um diagnóstico dos problemas que têm limitado o desenvolvimento socioterritorial; e (b) *desenvolver possibilidades reais e potenciais para a consolidação de uma cidadania ativa e ampliada*, tornando públicas estratégias e deliberações direcionadas à solução desses entraves e possibilitando, desse modo, o advento de mecanismos efetivos de controle social no âmbito das municipalidades baianas.

O ensaio está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta os pressupostos teóricos orientadores da pesquisa, quando serão discutidas as escolhas conceituais que fundamentaram as três dimensões de análise centrais do trabalho: Descentralização, Participação e Transparência. A segunda seção informa sobre os procedimentos metodológicos, o processo de construção do plano de indicadores e a definição das variáveis correspondentes. A terceira seção apresenta a análise dos resultados, explicitando as decisões que conduziram o processo de atribuição de valores numéricos que buscam traduzir, de forma objetiva, os pressupostos da avaliação. Finaliza-se o trabalho com as considerações finais.

Pressupostos Teórico-Metodológicos da Avaliação

Conforme apontam Santos e Ribeiro (1993 e 2004), quaisquer reflexões sobre a capacidade de gestão pública exigem uma análise mais crítica sobre as funções e papel do Estado, bem como sobre os condicionantes de sua reestruturação produtiva. Com efeito, a Reforma do Estado é, hoje, um tema privilegiado dada à necessidade urgente de se buscar padrões de eficiência na ação governamental, visando a construir uma sociedade mais equitativa, na qual a pobreza e a exclusão devem ser enfrentadas com decisão para alcançar padrões de desenvolvimento econômico com sustentabilidade.

No que diz respeito à modernização da administração pública, além das condições de legitimidade de um governo para empreender as transformações necessárias (governabilidade), é preciso considerar a sua capacidade de implementá-las, abrangendo, portanto, as condições técnicas, administrativas e financeiras (governança). A deterioração da imagem do serviço público, historicamente ligada à lentidão e ineficiência, impõe ao Estado a necessidade de enfrentar os seguintes desafios: a busca permanente do aumento de eficiência da máquina pública, por intermédio da racionalização e incremento da produtividade; a melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos, visando a atender aos requerimentos da sociedade no que diz respeito à satisfação das demandas sociais básicas e; o resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social.

Na agenda dos debates sobre a Reforma do Estado e a redefinição do seu papel, a questão da descentralização passou a ser encarada como um dos aspectos cruciais. A crise dos mecanismos tradicionais de representação, as novas exigências e os problemas colocados pelo processo de globalização da economia transformaram-se em desafios para a construção de novos arranjos institucionais que permitam uma maior flexibilização nas decisões governamentais e uma maior eficácia da ação estatal. Ademais, a crise econômica e o acirramento das desigualdades vêm suscitando uma

maior pressão dos diversos grupos sociais, cujas demandas crescentes o Estado vê-se incapaz de atender, face à crise de financiamento e à insuficiência de um aparato burocrático pesado e centralizador.

Por tudo isso, refletir sobre capacidade de *gestão democrática* como modelo/prática que deve (re)orientar as relações entre os diversos atores sociais interessados nos problemas coletivos/públicos implica pensar sobre uma forma própria de administrar, de modo que possibilite alcançar os padrões ideais de *participação, transparência e democracia*.

Nesse sentido, discorrer sobre *Gestão Democrática de Cidades* impõe abordar temas que envolvem o *direito à cidade*. A regulação dos direitos à cidade reflete, por sua vez, a relevância/atenção que as questões locais têm demandado na contemporaneidade.

Tomando como base as reflexões apontadas por Alessandri (2005), avaliar a *Capacidade de Gestão Democrática em Municípios* impõe refletir, de forma crítica, sobre o seguinte problema: até que ponto o projeto de “gestão democrática da cidade” tem contemplado, de fato, a potencialidade da noção de “direito à cidade” no Brasil, de modo a fundamentar não apenas um pensamento utópico, mas que contribua, efetivamente, para as mudanças de práticas que consolidem a participação, transparência e democracia?

Para a autora, responder a essa questão impõe considerar três planos de análise articulados e integrados entre si: (a) *a prática socioespacial*, em que emergem os movimentos sociais; (b) *o plano do Estado*, que define o planejamento espacial por meio de políticas públicas; e (c) *a análise do conhecimento desses processos*, a partir dos conceitos de cidadania e direito à cidade (ALESSANDRI, 2005).

No que se refere aos *movimentos sociais urbanos*, como primeiro plano do atual processo de ‘inovação’ da *gestão democrática de cidades*, alguns estudos⁴ têm destacado que essa dinâmica apresenta diferentes conteúdos, o que revela, portanto, exigências diferenciadas: enquanto existem demandas que se orientam para o atendimento de questões urgentes (como habitação, emprego, serviços públicos etc.), algumas se vinculam aos desafios e complexidades da produção da cidade, a partir do questionamento das políticas públicas e do planejamento que têm comprometido a qualidade dos bens e serviços oferecidos, aumentando as desigualdades; e outras focalizam suas críticas na própria existência da propriedade do solo urbano - tema que implica os embates mais acirrados.

O mais importante, nessa discussão, é constatar que a luta pelo direito à cidade surge antes como necessidade, isto é, como negação das desigualdades, do que como decorrência imediata do direito. A questão fundamental a ser considerada aqui, portanto, é *compreender (avaliar) as consequências da generalização da urbanização pautada no paradigma de desenvolvimento da cidade, considerando as complexidades que fundamentam o atual padrão de relações sociais de produção e distribuição do capitalismo*.

O déficit habitacional, a precariedade das moradias e o crescimento de moradores de rua nos centros urbanos produziram, ao longo do tempo, uma crise refletida nos fortes embates observados na sociedade brasileira, nas últimas décadas. É nesse ambiente que surgem os movimentos urbanos em confronto com o Estado, estimulando o governo a conceber e implementar uma reforma urbana. Esse movimento deu origem, pois, a uma legislação complexa que conforma o direito à cidade, apoiada em uma nova base jurídica comprometida com o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade e a inclusão social.

Conforme destacado por Santin (2003, p. 122), a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) define *Gestão Democrática de Cidades* como o padrão de gestão que, diante do atual estado de degradação do cenário urbano brasileiro, propõe-se a alcançar “como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais para, com isso, buscar uma vida digna para todos.

Com base nesses princípios, o Artigo 2º, inciso II do referido Estatuto, reafirma que a *gestão democrática municipal* deve ser obtida mediante “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desen-

⁴ Ver Fleury (1999; 2002); Jamur (1997); Costa (1997); Alvarenga (1991).

volvimento urbano" (BRASIL, 2001). No Artigo 43, fica estabelecido que a garantia da participação da população na gestão municipal dar-se-á mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse público (urbano), a serem desenvolvidos nos três entes federativos. Entretanto, cabe destacar que o referido artigo não é exaustivo, deixando em aberto possibilidades da utilização de qualquer outro meio de participação que se faça necessário.

Segundo a definição clássica de Marshall (1967), o conceito de cidadania que fundamentaria a *gestão democrática da cidade* teria como conteúdo fundamental o acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, Carvalho (2004) afirma que essa tese, ainda que possa servir para uma compreensão do processo histórico da "cidadania plena", própria dos países desenvolvidos, não consegue dar conta dos processos que abrangem sociedades de desenvolvimento econômico e democracia retardatárias, como é o caso das nações latino-americanas. O que implica concluir que, ainda que se reconheçam os avanços do processo de institucionalização do "direito à cidade", nos anos recentes no Brasil, faz-se necessário observar que a consolidação dessas expectativas não tem se confirmado, particularmente, nos municípios que integram regiões menos desenvolvidas do país.

Segundo Carvalho (2004), é possível haver cidadania em determinadas sociedades sem que esses direitos estejam plenamente presentes e/ou consolidados. O autor ressalta que a existência simultânea desses direitos consagraria o que denomina de "cidadania plena", apresentado como horizonte ideal para as sociedades ocidentais, mas como uma meta quase inalcançável pela maioria das sociedades, particularmente as que ainda têm que enfrentar sérios problemas econômicos, políticos e sociais. No caso brasileiro, a garantia da vigência plena desses direitos depende da competência institucional, administrativa e organizacional do Estado (Administração Política), de modo a permitir que a sociedade se (re)organize politicamente (estimulando a participação, transparência e democracia) para diminuir os excessos gerados pelo atual sistema econômico (capitalismo) e reduzir a desigualdade, garantindo, desse modo, o bem-estar e justiça social para todos (SANTOS; RIBEIRO, 2005).

Nos termos aqui colocados, a *cidadania* e o *direito à cidade* só podem ser realizados dentro da sociedade capitalista respeitando sua expressão lógica; o que implica afirmar que a potencialidade do que se concebe por cidadania limitar-se-ia à existência de uma sociedade civil forte, comprometida com o desenvolvimento e preservação do próprio capitalismo. Nesse sentido, Annick Osmont (2002) defende que o projeto de *gestão democrática da cidade* surge no atual contexto como condição da reprodução do sistema capitalista em sua nova etapa de desenvolvimento. Para o autor, o conceito de governança, como fundamento da gestão democrática, foi retomado pelo Banco Mundial, no final dos anos 80 do século passado, com o objetivo de operacionalizar a construção de um novo padrão de ação que permitisse o ajuste das economias dos países em desenvolvimento em atendimento aos princípios neoliberais.

Em linhas gerais, a instrumentalização para a concretização e consolidação da participação política nas cidades implica a superação do modelo capitalista de sociedade, conforme aponta Heller (*apud* Alessandri, 2005, s.p.), a realização de uma cidadania plena e ilimitada "*se sitúa más allá del horizonte de la sociedad capitalista y de sus instituciones políticas*".

Alessandri ressalta ainda que

(...) esta ciudadanía sólo puede ser realizada dentro del estado capitalista, como su expresión lógica. De este modo, la potencialidad de la noción de ciudadanía se limitaría a la existencia de la sociedad civil surgida con el desarrollo del capitalismo y, lo que es más importante, para su preservación. Entonces, la conquista de la ciudadanía sería esencial para la realización de la sociedad capitalista. Es así que el proyecto de una "gestión democrática de la ciudad" surge en la actualidad como condición de la reproducción capitalista en su nueva etapa de desarrollo. (ALESSANDRI, 2005, s.p.).

Partindo dos argumentos defendidos por Alessandri (2005), o "direito a cidade" assumiria, assim, uma necessidade que emerge como contracorrente do processo

histórico que transforma a propriedade em potência abstrata na sociedade capitalista. Esse pensamento converge com a análise feita por Balduino (*apud* Alessandri, 2005, s.p.) que, inspirado em Lefebvre, ressalta que os movimentos sociais, no campo brasileiro, mobilizam-se pelo “direito a terra” com vistas a alcançar “dignidade, distribuição, festa, poesia, alegria de viver”, sentido último da ideia de “direito a cidade”.

Nessa direção, a atual legislação brasileira define como princípios fundamentais que deverão nortear o alcance e consolidação da *Gestão Democrática de Cidades* os conceitos de descentralização, participação e transparência. Essas dimensões servirão, portanto, como base conceitual e metodológica fundamental para o desenho e desenvolvimento da pesquisa avaliativa proposta.

A dimensão da *descentralização* refere-se aos aspectos institucionais da gestão democrática de cidades, manifesta tanto na delegação da elaboração e execução de políticas públicas, quanto na manifestação dos aspectos institucionais, administrativos e organizacionais que envolvem os processos decisórios e as ações do poder público. No que se refere ao processo de descentralização, cabe destacar que a dimensão político-administrativa pode significar a criação de mecanismos de redistribuição de recursos e de poder entre diversos entes administrativos, ou entre diferentes níveis de uma mesma organização. Tal processo implica uma reorganização institucional em que órgãos ou setores administrativos perdem ou ganham poder e recursos. O impacto sobre a realidade político social pode traduzir-se em uma melhoria do atendimento das demandas da sociedade, ou em um melhor funcionamento dos serviços; mas, dificilmente, acarretará mudanças nas relações Estado-Sociedade.

A segunda dimensão da descentralização é um processo que não se esgota na esfera administrativa, com a simples transferência de responsabilidade e recursos, mas que se traduz, igualmente, em uma modificação do modelo de administração política, do modelo de gestão, e do sistema decisório, com implicações na relação Estado/Sociedade. Além da autonomia na gestão de recursos, ampliam-se os direitos dos cidadãos de participar da definição das políticas governamentais, da sua execução e do controle dos recursos públicos. Esta concepção valoriza a questão da cidadania, paralelamente a uma melhor adequação do planejamento à realidade econômico-social mais próxima e a uma utilização mais eficaz e equitativa dos recursos governamentais.

Uma terceira dimensão tem sido especialmente ressaltada no que diz respeito à descentralização recente do Brasil, desencadeada com a redemocratização e com a Constituição de 1988, após o longo período de orientações técnico-burocráticas e centralizadoras do período autoritário. Revalorizando as instâncias subnacionais, em especial os municípios, os defensores desse processo consideram-no como um mecanismo indiscutível para o alcance de uma maior igualdade e justiça social, extensão dos direitos de cidadania, participação dos cidadãos sobre as decisões e as ações governamentais que afetam a coletividade e controle sobre o setor público⁵.

Na falta de uma política de descentralização coordenada, persistem diversas atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo, ao lado do vazio de ações em algumas áreas. Estados e municípios não definem, com clareza, seus papéis nessas competências concorrentes e, muitas vezes, não dispõem de condições financeiras ou político-administrativas para assumirem novas responsabilidades. Acirra-se,

⁵ Na verdade, associado a esse processo de mudança, houve uma redistribuição de recursos e de responsabilidades do poder central para estados e municípios. Algumas prefeituras instituíram certos fóruns de participação e desenvolveram experiências inovadoras e mais exitosas no que diz respeito ao enfrentamento de determinados problemas, como o da infância marginalizada. Mas, no Brasil, tanto os efeitos como a própria trajetória da descentralização têm se mostrado problemáticos, especialmente no campo social e em decorrência de uma série de condições adversas, entre as quais se podem destacar: (a) a ausência de uma coordenação geral desse processo (crise do modelo de administração política), associada à crise econômica e às novas prioridades do governo federal; (b) os padrões culturais e práticas políticas poderosas e corruptas, tanto em termos locais como nacionais, adversas às transferências de recursos, de capacidade decisória e do poder implícitos em uma descentralização efetiva, assim como avessa também à democratização do aparato estatal; e (c) a enorme heterogeneidade territorial, econômica, social e política do país, com pesadas implicações sobre os estados e municípios, particularmente os menos desenvolvidos, que tem se revelado, especialmente, negativa no caso daquelas regiões menos desenvolvidas. Sobre esse tema ver Abrucchio (1994); Almeida (1995); Arretche (2000); Carvalho (2004), entre outros.

com isso, o conflito federativo. Embora as instâncias subnacionais, particularmente os municípios, tenham ampliado significativamente os seus gastos, inclusive na área social, esta ampliação está muito longe de cobrir as imensas necessidades atuais, especialmente em áreas mais pobres, como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios encontra-se em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social (SANTOS; RIBEIRO, 2004a).

Como sinônimo do exercício de governo do povo, a gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a *participação* constitui um dos princípios fundamentais a ser implementado pelos diferentes atores que constroem o cotidiano social (espaço público). Segundo esse princípio, a efetiva participação da sociedade, na gestão da coisa pública, viabiliza a realização da gestão democrática. Entretanto, é fundamental considerar que a participação na gestão pública só será efetivada mediante a atitude direta dos cidadãos, assim como por meio da consolidação de instâncias representativas e instrumentos efetivos de integração social, tais como: conselhos, associações sociais, eleições diretas e outros instrumentos do gênero.

Como afirma Alessandri (2005, s.p.), “sem democracia não existirá participação e sem a participação da comunidade não se pode dizer que a gestão seja democrática ou participativa”. Afirmar a autora que qualquer avaliação sobre capacidade de gestão democrática impõe colocar algumas questões relevantes, a saber: “[o] que se deve fazer para consolidar o processo de gestão democrática? Como motivar os atores sociais para participarem da gestão da cidade/sociedade?” (ALESSANDRI, 2005, s.p.). Pode-se concluir que a abordagem participativa na gestão da cidade demanda maior envolvimento de todos os interessados no processo decisório, de modo a mobilizá-los para a realização das múltiplas ações que envolvem a gestão e a gerência dos interesses públicos.

Entretanto, para que os gestores públicos (municipais) possam assumir o papel de incentivadores da gestão democrática no âmbito municipal, é necessário, em primeiro lugar, que estejam convencidos de que esse modelo de gestão é o mais adequado para enfrentar as dificuldades encontradas na gestão local e, em segundo lugar, é fundamental que os gestores/agentes públicos estejam capacitados para assumir o desafio de estimular, potencializar e coordenar a participação. Os gestores públicos municipais, enquanto articuladores desse processo político e social, devem compreender, pois, que o papel político do poder público deve estar intrinsecamente integrado aos interesses dos cidadãos e da sociedade, de modo que possam atender aos anseios e expectativas da população. Mas, o que se observa na prática da gestão pública brasileira é que a participação da comunidade encontra enormes obstáculos para concretizar-se, conforme apontam diversos estudos⁶. Razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para a promoção e consolidação de uma gestão democrática é, antes de tudo, estar convencido da relevância e da necessidade da participação dos cidadãos e da sociedade.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a sociedade brasileira não está preparada, ainda, para a participação cidadã plena, revelado pelo desconhecimento da importância que o comprometimento de cada indivíduo tem para a melhoria da qualidade da gestão municipal. Como ressalta Andrade (2002), essa realidade impõe reconhecer que a participação deve ser provocada, procurada, vivida, aprendida e apreendida por todos. Como tem demonstrado a realidade nacional e local, a gestão democrática não pode ser efetivada por decreto ou qualquer outro tipo de imposição legal, precisa ser construída e exercitada, cotidianamente, por meio dos diversos instrumentos de participação previstos na Constituição Federal de 1988 e em outros instrumentos legais complementares.

Já o princípio da *transparência* diz respeito ao campo dos processos de gestão e reflete a qualidade do funcionamento das instituições, permitindo, pois, medir a qualidade do processo de descentralização e o nível de participação da gestão municipal. O conceito de transparência na gestão pública surge nos anos 70 com a implementação da administração pública gerencial, na Inglaterra, mas, só ganha maior expressão a

⁶ Ver Simões (1992); Teixeira (2002).

partir dos anos 90 do século passado, passando a integrar, definitivamente, a agenda governamental (HEALD, 2003).

Segundo o entendimento de Fox (2007), uma das principais razões que impulsionou as discussões e o aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi a preocupação de possibilitar aos cidadãos maior conhecimento sobre a qualidade da administração pública, com o objetivo de avaliar, com critérios mais realistas, o desempenho dos políticos, punindo, se for comprovado, o envolvimento em corrupção e outras formas de condutas ilegais ou antiéticas.

Já para outros autores, como Bellver e Kaufmann (2005), o acesso à informação e à transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais. Em concordância com essa análise, Stiglitz (1999) afirma que existe um direito básico de conhecer, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê.

Em síntese, pode-se concluir que uma *gestão transparente*, que tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão, garante a efetividade da *participação* no governo e assegura, desse modo, um maior controle social da sociedade sobre a 'coisa pública'. Por outro lado, na medida em que disponibiliza informações sobre todas as atividades realizadas pela administração pública, garante o acompanhamento e a avaliação do cumprimento dos princípios e dos objetivos da *descentralização*. Muitas vezes, transparência tem sido confundida com a ampliação da publicidade governamental; mas, para que essa publicização assumira caráter de transparência, é fundamental que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o sentido real que expressam, de modo a não distorcer a realidade dos fatos e criar falsas expectativas.

Para Icerman e Sinason (1996), o nível de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) está relacionado a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Os autores consideram que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve limitar-se à disponibilização de relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral relatórios fiscais e financeiros), mas devem priorizar a disponibilização de informações qualitativas que permitam avaliar desempenho, projetos e atendimento de metas das políticas públicas de saúde, educação, cultura, transporte, saneamento, entre outras. Essa avaliação é corroborada por Matias-Pereira (2006), quando afirma que a transparência do Estado efetiva-se por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil⁷.

A construção das bases filosóficas e teóricas da *gestão democrática* e da *gestão democrática de cidades*, com base nos princípios apontados acima – descentralização, participação e transparência –, envolve, portanto, um complexo e, muitas vezes, lento processo de transformação. Essa mudança passa, inicialmente, pela ruptura com o modelo de gestão autoritário (centralizador) que ainda marca a administração pública brasileira e, também, a cultura social, com especial destaque para a gestão municipal, espaço onde os resquícios do patrimonialismo ainda preservam-se com expressiva força. Como já mencionado anteriormente, muitos estudos⁸ apontam que a gestão pública (local) brasileira é, ainda, fortemente marcada por elementos patrimonialistas, o que implica afirmar que essa relação tem sido, frequentemente, traduzida por ações clientelistas, impedindo ou dificultando a consolidação de uma gestão participativa/democrática.

A partir das fundamentações explicitadas acima, reconhece-se, pois, que a avaliação do desempenho e impacto da gestão pública municipal têm sido avalizados como instrumentos fundamentais para subsidiar as correções de rumo dos ciclos que integram as políticas públicas, bem como para aperfeiçoar os instrumentos jurídicos e administrativos que balizam as novas modalidades de gestão de serviços públicos previstos pela Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, iniciada nos anos 80 e intensificada a partir de 1995 (SANTOS; RIBEIRO, 1993; 2004)

⁷ Ver Pinho; Sacramento (2009); Pinho (2008).

⁸ Ver Santos; Ribeiro (1993; 2004; 2004a); Abrucchio (1994).

Definindo o conceito de avaliação

Ainda que o termo avaliação reflita quase sempre o mesmo significado para a maioria dos estudos consultados⁹, isto é, expressão de um juízo de valor de alguma coisa, observa-se que há uma grande variação e imprecisão em relação a esse conceito. Essa indefinição decorre, fundamentalmente, do fato de que para que o conceito ganhe algum sentido (inteligibilidade) necessita vir acompanhado de outros termos que lhe dê significado, indicando, por exemplo, objeto, sujeitos a serem avaliados, bem como exige identificar propósitos, objetivos e modos de proceder (GUIMARAES *et al.*, 2004).

Entretanto, é importante destacar que as controvérsias sobre essa questão situam-se no plano da prática social, isto é, estão relacionadas, diretamente, à forma como a sistemática de avaliação deve ser conduzida; o que significa pensar sobre a seleção do foco, métodos, grau de objetividade e instrumentos que permitirão sistematizar a avaliação pretendida.

Por outro lado, a literatura consultada revela que o conceito de avaliação ainda está em processo de evolução, o que implica concluir que sua compreensão muda de acordo com o contexto e incorpora tanto concepções anteriores como novas perspectivas de análise. Essa dinâmica torna o processo avaliativo mais complexo em informações e mais sofisticado em termos de propósitos (PESTANA, 2002).

Diante do exposto, convém identificar as tipologias avaliativas que orientaram os procedimentos metodológicos com vistas a *avaliar* a capacidade de gestão democrática em municípios baianos com base na síntese apresentada por Draibe (2001), a saber: (a) a natureza e o tipo de avaliação adotada se aproximam do conceito de pesquisa interessada (*Policy Oriented*), que tem por objetivo identificar dificuldades e obstáculos e recomendar agendas propositivas (correção de rumos e/ou disseminação de aprendizagens e geração de inovações), com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade e desempenho das políticas; e (b) foco na capacidade de gestão, o que significa adotar metodologia de avaliação de processo, baseada em instrumentos avaliativos que tenham como base de análise a observação das condições, o desenho da organização e como são desenvolvidas as ações planejadas - o que possibilita detectar os fatores que têm facilitado ou impedido que a gestão pública (democrática) alcance seus objetivos e resultados; e (c) esse tipo de avaliação impõe definir premissas/pre-supostos formulados com base nos objetivos definidos pelos avaliadores e outros atores interessados envolvidos - o que implica construir acordos com a indicação de proposições que contribuam, de forma efetiva, para a transformação das práticas avaliadas.

Procedimentos Metodológicos

Com base no entendimento do que é gestão democrática da cidade (ou “gestão democrática urbana”)¹⁰ e de acordo com os modos/padrões de avaliação que devem mensurar como deve ser concebida e implementada, definiu-se como base metodológica a construção de três indicadores centrais e um índice pleno que permitirão definir uma tipologia dos municípios baianos em termos de capacidade de gestão democrática, considerando, pois, a realidade atual das municipalidades avaliadas.

A partir da análise desse conjunto de propostas metodológicas e das limitações que apresentam para atender ao escopo proposto neste estudo, entendeu-se que o

⁹ Ver também Figueiredo; Figueiredo (2002), dentre outros.

¹⁰ A partir da leitura crítica sobre avaliação da gestão pública municipal (democrática), identificou-se que este tema tem despertado crescentes e instigantes reflexões acadêmicas e técnicas. O crescimento desse perfil de pesquisa tem ganhado maior dimensão a partir dos anos zero (século XXI), quando se assiste a valorização progressiva dos instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil, tendo o governo federal como líder desse movimento. Para efeito de ilustração, podem ser destacadas algumas metodologias que se aproximam do objetivo central deste ensaio, convergindo na avaliação das seguintes dimensões: capacidade de gestão pública (DOS SANTOS, 1998; ANDRADE, 2002; IPEA, 2001; PRODETUR, 2010, dentre outros), gestão participativa ou gestão popular (DE CARVALHO, 2009; FEDOZZI, 2001; HARVEY, 2005; LAGO, 2004, MARICATO, 1994, dentre outros), accountability e transparência (PINHO; SACRAMENTO, 2009; PINHO, 2008, dentre outros).

desenho da pesquisa avaliativa deveria ser estruturado considerando duas dimensões distintas, porém não excludentes, que refletem o amplo e complexo espaço da produção das políticas públicas (envolvendo os ciclos de concepção, institucionalização, implementação, avaliação e meta-avaliação), a saber: (1) a *dimensão institucional da gestão democrática*; e (2) a *dimensão da ação sociopolítica*. Entendeu-se, pois, que a *dimensão institucional* pode ser traduzida em indicadores de descentralização, enquanto a dimensão da ação sociopolítica se expressa melhor nas referências que se associam a participação e transparência.

Essa escolha teórico-metodológica implicou considerar como precária, para a realização de uma pesquisa com um elevado perfil de subjetividade, qualquer análise que pretendesse construir índices tomando como referência apenas indicadores e variáveis institucionais da gestão municipal, já que a avaliação feita com base nesses instrumentos não possibilitaria definir o que se compreende por *gestão democrática de cidade*. Entretanto, como se compreendia que avaliar esta capacidade exigiria um grande esforço teórico-metodológico, optou-se por iniciar este estudo pela realização de diagnóstico da disponibilidade e qualidade dos dados secundários existentes.

A partir desta definição metodológica, decidiu-se dividir a pesquisa em dois sub-campos, articulados e complementares entre si, a saber: (1) *pesquisa com base em dados secundários*, que compreendeu, essencialmente, a dimensão institucional das políticas e permitiu a produção de índices mensuráveis sobre a capacidade de gestão democrática, objeto privilegiado da análise deste ensaio; e (2) *pesquisa qualitativa*, que possibilitará, em uma etapa posterior do estudo, avançar em uma análise mais aprofundada e contextualizada acerca dos processos de produção das políticas públicas e do próprio *fazer democrático* no âmbito da gestão pública municipal baiana.

A adoção do IBGE como principal fonte do estudo justifica-se pelo fato de a constituição da base de dados ser a referência mais importante para a maioria dos estudos consultados sobre o perfil e desempenho da gestão municipal. Entretanto, uma análise mais criteriosa das diversas versões da MUNIC (2001, 2002, 2004, 2005 e 2006) revelou a insuficiência e, em alguma medida, a baixa qualidade dos dados secundários disponibilizados para o alcance do objetivo deste trabalho.

O ensaio foi estruturado de modo a avaliar dois campos de análise distintos, embora não excludentes, que integram o complexo 'espaço de produção' das políticas públicas locais, a saber: a *dimensão institucional* e a *dimensão da ação sociopolítica*. Parte-se do pressuposto, portanto, de que o *campo institucional da gestão democrática de cidades* pode ser traduzido em termos de capacidade e qualidade do processo de descentralização, podendo ser medido, inicialmente, por dados secundários; enquanto o *campo da ação sociopolítica* expressa-se pelos conceitos de participação e transparência, que exigem investimentos em pesquisas qualitativas devido ao caráter subjetivo desses indicadores.

Como a finalidade fundamental desta análise implicava em mensurar o grau de desenvolvimento das relações existentes entre a *sociedade civil* e o *poder municipal*, a partir da avaliação crítica dos dados secundários, foi imprescindível avançar no desenho metodológico integrando, a esse esforço inicial, variáveis qualitativas que contribuirão para complementar a avaliação proposta em outra etapa do estudo. Com esse fim, foram definidos, como já visto, três indicadores básicos de análise - descentralização, participação e transparência - que permitirão, por sua vez, alcançar índices parciais de gestão democrática (IDI, IP e IT, respectivamente). Essa medição será feita a partir da definição de *variáveis* correspondentes a cada indicador, de modo a alcançar um índice geral que reflita o *padrão/perfil da capacidade de gestão democrática das municipalidades baianas* (IGDM).

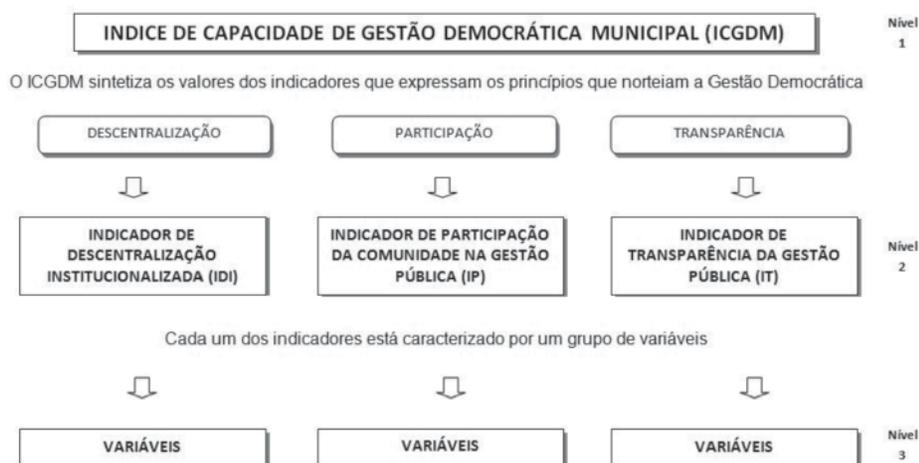
Para viabilizar a análise proposta em um universo tão amplo, diverso e marcado por contradições socioeconômicas e culturais, optou-se por dividir as municipalidades em faixas, de modo a separar os municípios por desempenho/perfil de capacidade de gestão pública. Para fazer essa divisão, valemo-nos dos dados disponibilizados pelo censo da Superintendência de Estudos e Informações da Bahia (SEI/BA), através da seleção de três indicadores básicos: Índice de Desenvolvimento Social (IDS), Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Índice de Saneamento Básico (ISB), os quais funcionaram como *proxys* para determinar a linha de corte predefinida, conforme as

três faixas indicadas a seguir¹¹: Faixa 1 - Municípios com Capacidade Instalada de Gestão Democrática e PIB Alto (77 municipalidades); Faixa 2 - Municípios com Incipiente Capacidade de Gestão Democrática e PIB Alto (15 municipalidades); e Faixa 3 - Municípios com Baixa Capacidade de Gestão Democrática e PIB Baixo (as 317 municipalidades restantes).

A princípio, ainda que o estabelecimento de uma linha de corte e formação de grupos distintos de municípios tenha privilegiado as municipalidades mais desenvolvidas, abriu-se espaço, também, para a descoberta de outros dados relevantes sobre os padrões, desafios e potencialidades da gestão pública local em todos os níveis de desenvolvimento das municipalidades baianas. Esse recorte metodológico ganha maior relevância para um estudo que tem um viés propositivo e que pretende contribuir para que os agentes públicos e outros atores sociais tenham acesso aos indicadores e índices que possibilitem monitorar e avaliar a gestão pública municipal. Baseado nas premissas mencionadas, a linha de corte para os municípios que tiveram suas boas práticas pesquisadas foi determinada pelo seguinte critério: Faixa 1 - Municípios que estivessem no primeiro quartil (a rigor, classificados nas 100 primeiras posições entre os 417 municípios) no *ranking* dos três indicadores adotados (IDS, IDE e ISB); Faixa 2 - Municípios que estivessem entre os 30 (trinta) primeiros colocados em pelo menos um dos três *rankings* estabelecidos (IDS ou IDE ou ISB); e Faixa 3 - Os demais municípios estariam, naturalmente, no limite daqueles considerados de baixa capacidade de gestão.

A partir dos indicadores e variáveis identificados acima, será possível construir o *Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal* (ICGDM) que deverá sintetizar, quando for concluída a pesquisa qualitativa, os valores das competências que norteiam, segundo esta proposta metodológica, a *Capacidade de Gestão Democrática em Municípios Baianos*: descentralização, participação e transparência (conforme sintetizado no Diagrama 1).

DIAGRAMA 1



Fonte: Elaboração Própria.

Em linhas gerais, a análise crítica dos achados partiu da definição e princípios formais estabelecidos no Estatuto da Cidade, conforme indicado nas variáveis selecionadas, para medir cada uma das dimensões definidas: *Descentralização*, *Participação* e *Transparência*. Na próxima seção, serão apresentados os resultados referentes a análise da *dimensão institucional da capacidade de gestão democrática dos municípios baianos*, a partir da avaliação das seguintes variáveis: V1.1 - Existência de canais

¹¹ Essas três faixas reúnem 99 municípios selecionados para uma possível amostra da pesquisa direta a ser realizada em uma etapa posterior do estudo, bem como integra os 318 municípios restantes que compõem a Faixa 3.

institucionais de participação da sociedade na Gestão Pública - os Conselhos Gestores de Saúde e Educação; V1.2 - Existência de Conselho de Desenvolvimento Urbano; e V1.3 - Existência de Estatuto de Impacto de Vizinhança (EIV).

Estas variáveis foram selecionadas por representar, dentro do conjunto dos dados disponibilizados pela MUNIC/IBGE, as informações mais consistentes para medir o universo avaliado, tomando, pois, como referência a existência de canais institucionais de participação da sociedade na gestão pública municipal baiana, o que permitiu avaliar o perfil do processo de descentralização institucionalizada mediante, conforme já destacado, a presença de Conselhos Gestores em cada municipalidade *per si* e em cada faixa de município.

Análise e Discussão dos Resultados

Ao definir *Capacidade de Gestão Democrática em Municípios Baianos* como uma dimensão analítica importante, conclui-se que o melhor estágio da modernização administrativa, como meta a ser perseguida pelo poder público municipal, pressupõe a necessidade de ampliação do universo organizacional, incorporando a esse processo de inovação administrativa indicadores que permitam avaliar, também, o *índice de modernização política e social municipal*. Tal esforço permitirá reconhecer, com alguma clareza, quais graus de modernização carregam os instrumentos de políticas públicas criados, com vistas a contribuir para a consolidação da gestão democrática dos municípios. Não há dúvida, portanto, que medir relações tão subjetivas impõe avaliar as funções que essas organizações têm assumido no desenvolvimento de políticas públicas mais participativas e buscar, assim, aferir o impacto que suas ações têm produzido no contexto socioterritorial.

Com base na análise dos dados, foi possível deduzir apenas que a presença dessas organizações nas municipalidades indica uma tendência positiva da emergência e consolidação de formas participativas de organização social nos territórios. Avançar em interpretações mais consistentes que permitam identificar um dado padrão/perfil de gestão democrática nos municípios avaliados, exigirá, portanto, avançar no (re) desenho dos instrumentos de avaliação propostos, de modo a integrar elementos que permitam fazer uma leitura mais crítica e contextualizada dos municípios. Apesar dos avanços obtidos, acredita-se que somente a integração de pesquisa direta permitirá avaliar, de fato, em que medida a presença (institucionalização) dos Conselhos Municipais tem estimulado um processo efetivo e conseqüente de aprendizagem e proporcionado inovação das práticas de gestão pública e gestão social capaz, assim, de instigar o exercício de uma cidadania ativa.

Certamente, essa carência de dados pode ser complementada por diversas análises disponibilizadas em uma vasta literatura que aborda, de forma crítica, o papel, as funções, os resultados e os impactos advindos da implementação dos Conselhos Municipais como instrumentos relevantes para garantir a qualidade da gestão pública local/territorial¹². Os estudos reconhecem, pois, que existem diversas razões que podem explicar as falhas desses instrumentos de Políticas Públicas não apenas no processo de institucionalização da participação, mas, principalmente, como caminho efetivo para a redução das assimetrias econômicas, sociais e políticas que ainda marcam as relações sociais de produção e distribuição no Brasil e na Bahia, em particular. Conforme destacou Schedler (1999), enquanto perdurar essas assimetrias, é fictício vislumbrar qualquer cenário de participação social visto que a manutenção do controle de poder impede processos efetivos de mudanças sociais e políticas.

Como já assinalado, uma das formas para avaliar o nível de existência de canais institucionais de participação da sociedade na Gestão Pública municipal foi a análise do comportamento - criação, existência e funcionamento - dos Conselhos Gestores, fator representativo da capacidade institucional (descentralização do poder) das administrações públicas locais. Entretanto, a partir desse diagnóstico inicial, foi possível definir outras ferramentas metodológicas de perfil qualitativo para avaliar a qualida-

¹² Ver De Carvalho (2009); Fedozzi (2001); Lago (2004), entre outros.

de do desempenho democrático dessas instituições, tomando como referência, por exemplo, a frequência das reuniões como aspecto ligado ao funcionamento dessas instâncias fiscalizadoras, estudar a abrangência demonstrando o perfil e/ou a qualidade no cumprimento de suas funções sociais, medir o impacto real que essas instâncias têm tido nas comunidades, entre outras (ver sugestão de variáveis complementares indicadas no Anexo).

No que diz respeito à construção da variável V1.1 - *Existência de Canais Institucionais de Participação da Sociedade na Gestão Pública: Os Conselhos Gestores* –, foram coletados dados sobre a existência de quatro Conselhos Gestores: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar), constituídos e em funcionamento nos municípios.

Com relação a essa variável, observou-se um comportamento positivo nas três faixas de municípios. Os melhores resultados foram obtidos pelos municípios da *Faixa 2*, que registraram 71,67% de seus Conselhos formados, seguido pela *Faixa 1*, que revelaram um índice de 64,47% de Conselhos formados e, por último, os municípios da *Faixa 3*, com 53,99% dos Conselhos em suas municipalidades. No âmbito do estado da Bahia, constata-se que 56,53% dos Conselhos pesquisados foram criados, demonstrando, pois, que há ainda muito esforço a ser empreendido para alcançar um percentual maior de institucionalização do processo de descentralização da gestão democrática no estado.

A análise seria diferente se o parâmetro usado fosse medir a quantidade mínima de Conselhos existentes por município. Entretanto, uma apreciação mais cuidadosa desta variável permite fazer algumas considerações, como, por exemplo: deduzir que o grau de disseminação dessas entidades permitiria medir o grau de institucionalidade da Capacidade de Gestão Democrática nas municipalidades selecionadas. Para alcançar esta posição, os municípios deveriam possuir, no mínimo, três dos Conselhos estudados. Assim, o foco de análise passou a ser a propagação nos municípios de instituições que fomentam a participação social. Nesse aspecto, os resultados dos municípios da *Faixa 2* alcançaram os melhores resultados, registrando a presença de 60% dos Conselhos propagados, seguidos pelos municípios da *Faixa 1*, com 56,58%. Já nos municípios da *Faixa 3*, os mais pobres e com menor capacidade técnica do estado, apenas 34,05% dos Conselhos conseguiram disseminar-se. Considerando que nessa faixa encontram-se a maioria dos municípios do estado, é possível afirmar que a propagação dos Conselhos Gestores na Bahia ainda é muito baixa (39,09%).

Das quatro entidades analisadas, a que teve maior propagação foi o Conselho Municipal de Saúde, instalado em 399 dos 417 municípios do estado, revelando, pois, que esta entidade tem uma alta difusão em todas as faixas de municípios avaliados. Constatou-se, também, que o Conselho de Saúde é o que teve maior grau de institucionalidade, alcançando uma relativa homogeneidade nas municipalidades; particularmente, no que se refere ao perfil da paridade e à frequência das reuniões. Entretanto, cabe destacar que as fontes de dados disponibilizadas não permitem analisar o caráter das funções que desempenham, o que indica a necessidade de complementar essa informação em estudos qualitativos.

Observando a variável V1.2 - *Existência de Conselho de Desenvolvimento Urbano*, constata-se que a instituição com menor propagação foi o Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano/da Cidade ou similar, presente em apenas 34 dos 417 municípios do estado. É interessante observar que sua difusão é comparativamente maior nos municípios da *Faixa 2*, que registram 40% das municipalidades com algum tipo de Conselho na área urbana; enquanto os municípios da *Faixa 1* têm 10,53% e os da *Faixa 3* registram apenas 6,13%. Uma análise comparativa da existência do Conselho Municipal de Saúde em relação ao Conselho Municipal de Política Urbana (e/ou similares) revela a baixa representatividade deste segundo. Verificação que demonstra a necessidade de políticas que estimulem a institucionalização de políticas urbanas, principalmente para os municípios com maior população. Com base nesses achados, pode-se concluir, pois, que se os Conselhos de Política Urbana ou similares são relevantes para a consolidação de uma gestão democrática, esta meta ainda está distante de ser alcançada na maioria dos municípios baianos.

Independentemente das limitações existentes para uma maior eficiência do papel social desempenhado pelos Conselhos, a simples existência dessas instituições, ainda que apresentem um desempenho limitado, representa, na perspectiva deste estudo, um avanço indiscutível no processo de institucionalização da participação social. Esta conclusão se fundamenta na ampliação crescente de espaços potenciais de debates sobre a capacidade e qualidade da gestão pública local, a partir de 2003.

A análise do comportamento da V1.3 - *Existência de Estatuto de Impacto de Vizinhança*, revela, ainda, a baixa disseminação da lei na maior parte dos municípios baianos, registrados em apenas em 8,87% das municipalidades avaliadas. A existência desse instrumento é um pouco maior nos municípios da *Faixa 2*, 20% das municipalidades baianas em relação aos municípios da *Faixa 1* (que alcançaram 19,74%) e muito maior em relação aos da *Faixa 3* (que não atingiu 5,87% dos municípios). O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade que visa adequar o empreendimento ao meio ao qual ele fará parte, com a ajuda da fiscalização dos efeitos negativos e positivos da iniciativa ou atividade, bem como quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. Para os municípios baianos *per se* e para o estado da Bahia, de modo geral, esta Lei constitui um instrumento para a tomada de medidas preventivas (pelo ente estatal e pela sociedade), a fim de evitar novos problemas para a gestão dos interesses coletivos.

O objetivo do instrumento é, portanto, evitar que se somem novos problemas aos já existentes com relação ao desequilíbrio do crescimento urbano e garanta, dessa forma, condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis. Pode, também, contribuir para evitar ou minimizar os efeitos de uma urbanização desordenada que já revela reflexos negativos, em especial nos grandes centros urbanos (a exemplo das enchentes, dos congestionamentos, das ocupações desordenadas, da falta de segurança, dos transportes ineficientes, dos investimentos públicos equivocados etc.). Essa política torna possível, pois, a ação popular contra ato lesivo ao patrimônio público, inclusive quanto ao patrimônio histórico e cultural.

Ainda que a ausência de outras variáveis qualitativas reduza, em parte, a eficácia na avaliação do comportamento do *Indicador de Descentralização Institucionalizada* (IDI), é possível analisar seu desempenho de acordo com as variáveis disponíveis. Desse modo, os achados evidenciam uma situação precária para a grande maioria dos municípios do estado da Bahia, a maior parte deles localizada na *Faixa 3*. Entretanto, problemas desta natureza são, também, visíveis nos municípios da *Faixa 1*. Mais uma vez, as melhores condições produzem-se nos municípios da *Faixa 2*, onde o comportamento das variáveis tem se revelado mais estável.

Tabela 1 - Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI)

Tipos de Municípios	Valor das Variáveis (em média)			
	V1.1	V12	V1.3	I1
Faixa 1 - Municípios com Capacidade Instalada de Gestão e Alto PIB	64,47	10,53	19,74	31,58
Faixa 2 - Municípios com Níveis Incipientes de Gestão e Alto PIB	71,67	40,00	20,00	43,89
Faixa 3 - Municípios com Baixos Níveis de Gestão e Baixo PIB	53,99	6,13	5,83	21,98
TOTAL NO ESTADO	56,53	8,15	8,87	24,52

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no estudo do IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001, 2006 e 2008.

Os valores do Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI) expressam a média de aplicação de três (3) variáveis e corresponde à seguinte fórmula:

$$I1 (IDI) = (V1.1+V1.2+V1.3)/3$$

Os dados trazem alguns elementos importantes para análise da capacidade de gestão democrática em municípios baianos. Em primeiro lugar, contata-se que, na variável *Existência de Canais Institucionais de Participação da Sociedade na Gestão Pública* (V1.1), ao se observar o desempenho das três faixas de municipalidades analisadas, o número de criação de instituições de participação - Conselhos Municipais - é crescente. Entretanto, avaliar as implicações desse processo de institucionalização e a qualidade dos novos instrumentos de participação social para a consolidação de um padrão qualitativo e inclusivo de gestão democrática nos municípios baianos implica, como já ressaltado anteriormente, avançar no desenho metodológico proposto, mediante a integração de pesquisa qualitativa (através da realização de censo em todos os municípios baianos) em uma segunda etapa da pesquisa (conforme indicado no Anexo).

Em segundo lugar, foi constatado que, dos 417 municípios analisados, apenas 34 têm Conselho Municipal de Política Urbana ou conselhos similares, o que sugere pensar que as bases para a institucionalidade da gestão democrática, na maioria dos municípios baianos é, ainda, bastante incipiente. Segundo dados do IBGE e de outros estudos sobre o desenvolvimento regional da Bahia¹³, 90% dos municípios do Estado estruturam-se ainda como territórios rurais, revelando que quase todos os municípios têm Conselho de Desenvolvimento Rural (ou equivalente) ou aprovaram o Plano de Desenvolvimento Rural; o que permite concluir que a gestão democrática de cidades ainda não existe como problema sociopolítico para a maioria das municipalidades baianas.

Em terceiro e último lugar, cabe destacar, no que se refere aos desafios do processo de construção da cidadania, que os dados apontam para uma tendência predominante de baixa disseminação da mobilização para a participação cidadã em quase todos os municípios baianos. Essa constatação sugere a necessidade de se promover uma melhor relação entre a Administração Pública Municipal e a Sociedade, mediante a construção de instrumentos que possibilitem a consolidação das bases de uma democracia participativa, através das seguintes ações: (a) desenvolver programas de 'empoderamento' das populações; (b) implantar conselhos cidadãos como uma forma de atrair investimentos privados para o município; (c) garantir a permanente verificação do perfil da paridade e da frequência das reuniões dos conselhos; (d) disseminar a prática da pactuação de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil; (e) criar mecanismos para a consolidação de uma cidadania ampliada; e (f) difundir mecanismos efetivos de controle social.

Considerações Finais

A partir da constatação da existência de quantidade expressiva de instituições de participação social (mediante a criação de Conselhos), na maioria das municipalidades baianas, é possível apresentar três questionamentos importantes que possibilitarão tanto a continuidade deste estudo como, também, estimularão o desenvolvimento de novas pesquisas mais aprofundadas sobre o tema, a saber: (a) Qual a relevância que esse indicador pode trazer para a avaliação da Capacidade de Gestão Democrática em municípios baianos? (b) Como estabelecer uma correlação dos indicadores de gestão democrática para a arena das práticas sociais e políticas (âmbito dos Conselhos)? e (c) Como tratar a democratização, a partir de um contexto/universo tão heterogêneo e diverso como o território baiano?

Acredita-se que uma reflexão crítica sobre as questões apontadas acima exigirá, pois, um investimento em pesquisa direta com vistas a aprofundar temas relacionados à compreensão e apreensão do grau de democratização dos processos de gestão ou, mais precisamente, identificar o perfil de democratização das ações concretas da gestão pública local.

Outro aspecto importante resultante deste trabalho refere-se à necessidade de se reconhecer e apreender qual a contribuição dessas organizações (Conselhos) para a ampliação da democratização da sociedade. Nesse sentido, caberia desdobrar

¹³ Ver IEA/USP (2001); Favero (2009); Pedrão (1998; 2009; 2008).

o universo organizacional, representado pelo quantitativo de Conselhos Municipais existentes nos municípios *per se* e por faixas, de forma a reconhecer, por um lado, quais dessas organizações são, efetivamente, reconhecidas pelo Poder Público local como instrumento efetivo de participação, e, por outro, identificar quais delas se propõem a estabelecer ou, efetivamente, têm conseguido estabelecer relações sociais produtivas (críticas) junto ao poder público local.

Os resultados da análise dos dados permitem considerar, ainda, que a *carência estrutural* e as *deficiências das práticas de gestão dos municípios baianos* têm reflexos imediatos na capacidade de gestão democrática. No primeiro caso, os dados analisados para a definição metodológica das três faixas de municípios selecionadas demonstram que a composição dos orçamentos e/ou a capacidade de investimento (calculado pelo desempenho do PIB) revela-se como um indicador relevante da deficiência estrutural da gestão municipal na maioria dos municípios baianos. Essa carência tem reflexos perversos em outras áreas, a exemplo da baixa capacidade de investimento em ações de modernização administrativa, valorização e qualificação continuada de servidores, entre outras políticas que têm efeito, direto ou indireto, na consolidação e qualificação da gestão local. Essa apreciação permite deduzir, pois, que existe um problema de grande monta no que se refere à ordem estrutural e que tem interferência direta na melhoria continuada da capacidade de gestão e gestão democrática dos municípios baianos.

No segundo caso, em relação à baixa capacidade de gestão e gerência municipal, é importante não perder de vista que a transição entre o que Harvey (2005) chama de *governança da administração* para a *governança do empreendedorismo* - conceito compreendido, aqui, como "gestão democrática" - é algo novo no Brasil. Há que se considerar, portanto, que, se os grandes centros urbanos, os quais dispõem de melhores condições estruturais, ainda estão à procura do modelo ideal de gestão urbana e gestão democrática, para as médias e pequenas municipalidades, que apresentam carências estruturais ainda mais graves, como é o caso da maioria dos municípios baianos, essa meta ainda está muito distante de se concretizar. Tal realidade permite pressupor os enormes desafios que o Estado da Bahia tem para avançar em padrões mais democráticos de gestão de cidades.

Finalmente, cabe destacar as contribuições metodológicas que o ensaio agrega à discussão sobre o campo da avaliação de políticas públicas com ênfase no desenho de novos indicadores e índices que permitam mensurar, de forma crítica e contextualizada, a capacidade de gestão pública (participativa). O maior desafio do trabalho foi, portanto, desenhar instrumentos que permitissem realizar a avaliação da capacidade de gestão democrática municipal tomando como base três dimensões de análise principais: descentralização, participação e transparência. O contato inicial com os dados secundários indicou, entretanto, as limitações dessa base informacional para o alcance dos objetivos do estudo. Vencido esse primeiro obstáculo, referente ao desenho metodológico do estudo, foi imprescindível avançar na superação das limitações observadas, particularmente em relação à insuficiência e qualidade das informações disponibilizadas pelo IBGE, através dos estudos sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC). Esse esforço inicial possibilitou ampliar, entretanto, o espectro do estudo na medida em que estimulou e inspirou o redesenho da metodologia mediante a integração de variáveis qualitativas (ver Anexo).

Em síntese, os resultados alcançados abrem possibilidades para a continuidade do estudo e novas perspectivas de análise, de modo a explorar (incidir) sobre o que se define como o *campo do fazer*, isto é, o *campo das relações sociais concretas* que permitirá estabelecer uma comparação possível entre as duas dimensões que integram a relação complexa da gestão democrática de cidades: o *campo das práticas sociais* e o *campo das formas*. A dimensão da *ação sociopolítica* exige, pois, a construção e/ou atualização de indicadores, variáveis e subvariáveis que permitam avaliar/medir as ações de mobilização, de capacitação, de educação para a participação, a interlocução, a publicidade, enfim, a criação de uma cultura de participação e transparência efetiva dos cidadãos e da sociedade.

- ABRUCCIO, F. Os barões da federação. *Lua Nova*, n. 33, p. 163-183, 1994.
- ALESSANDRI, A. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. IX, n. 194 (01), p.7-9, 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>> [ISSN: 1138-9788]. Acesso em: 15 out.2012.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n.10, p. 88-108, 1995.
- ALVARENGA, N.M. Movimento popular, democracia participativa e poder público local: Uberlândia 1983/88. *História e Perspectivas*, n. 4, p. 103-112, 1991
- ANDRADE, I.A.L. A gestão participativa das políticas públicas: os desafios para os municípios do nordeste. In: *Cadernos Adeneur III*, v.5, O Nordeste a procura da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Adeneur, 2002, s/p.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais - determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI). Desigualdades regionais. *Série Estudos e Pesquisas*, v.67, Salvador, 2004.
- BELLVER, A.; KAUFMANN, D. *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*. The World Bank, 2005.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARVALHO, J. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SP, v. 12, n. 35, s/p, fev. 1997.
- DRAIBE S. Avaliação de programas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; BRANT, M.C.C. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais/PUC, 2001. p. 165-181.
- DE CARVALHO. J.B. A insuficiência do poder local para planejar as pequenas e médias cidades. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 11., 2009, Salvador. *Anais...* Salvador: NEPOL/EAUFBA, 2009.
- DOS SANTOS, D. Descentralização X despreparo institucional dos municípios de Grande Natal. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENAPNAD, 22., 1998, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=53&cod_evento_edicao=2&cod_edicao_trabalho=3533>. Acesso em: 14 jan. 2010.
- FAVERO, C.A. Sociabilidades, trajetos e desencaixes: Bolsa Família e agricultores familiares no semi-árido baiano. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - ENANPOCS, 33, 2009, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2009. Disponível em: <<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0291-1.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2010
- FEDOZZI, L. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.
- FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P.

(Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: POLIS (EAESP/FGV), 2002. p.107-127.

FLEURY, S. Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina. *Socialis - Revista Latino-americana de Política Social*, Buenos Aires, n. 1, p.93-115, out. 1999

FOX, J. Government transparency and policymaking. *Public Choice*, v. 131, n. 1, p. 23-44, abr. 2007.

GUIMARAES, M. C. L. et. al. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1642-1650, nov./dez. 2004.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: _____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. p. 163-190.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2001, 2002, 2004, 2005, 2006 e 2008*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>. Acesso em: 15 jul. 2009

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, v. 7, n. 1, p. 64-80, 1996.

IEA/USP - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. *Dossiê Desenvolvimento Rural*, v. 15, n. 43. São Paulo: USP, 2001.

IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada. Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos. Utilização do Índice Gestão para Auxiliar o Desenho das Ofertas. Disponível em < http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/AgendaNacionalEncontro/Agenda_Nacional_Rogério_Boueri.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2010.

JAMUR, M. Reflexões sobre uma esfera construída e conflitual: "o social". *O Social em Questão*, PUC/RJ, v. 1, n. 1, p.7-38, 1997.

LAGO, L.C. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal da cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, RJ, v. 6, n. 2, p. 27-34, 2004.

MARSHALL, T. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR, O. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2006.

OSMONT, A. Por uma planificação urbana democrática. *Geosul*, Florianópolis, v.17, n. 34, p. 07-23, jul./dez. 2002.

PEDRÃO, F.C. Urbanização e formação de regiões. *Cadernos de Análise Regional* n.1, Salvador: Universidade Salvador, 1998.

_____. Rever o semiárido. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 18, n.2, p. 193-200, 2008.

_____. *Os territórios da mineração e a urbanização na Bahia*. Conferência apresentada na Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2009.

- PESTANA C. Práticas de avaliação na gestão descentralizada de saúde: a experiência de Vitória da Conquista: 1998-2001. 2002. Dissertação (Mestrado). - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- _____. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.
- PRODETUR - Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo. Capacidade Institucional dos Municípios do Pólo Litoral Sul. PRODETUR NE-II PDITS – Pólo Litoral Sul 3.6 Capacidade Institucional dos Municípios 262. Disponível em http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/ls_3_6_capacidade_institucional_municipal_090708.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2010.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 39-73.
- SANTIN, J. R. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 21, p. 220-229, set./out. 2003.
- SANTOS, R.S.; RIBEIRO, E.M. Administração política brasileira. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 4, p.102-135, 1993.
- _____; _____. Reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.
- _____; _____. As impossibilidades do projeto descentralizante no Brasil. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 67, p. 251-274, 2004a.
- _____; _____. Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 703-729, 2005.
- SCHEDLER, A.. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (Edit.). *The self-restraining state*. Power and a accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SIMÕES, J.A. *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*. São Paulo: ANPOCS, 1992
- STIGLITZ, J.E. *On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999.
- TEIXEIRA, E.C. *O papel das políticas públicas e na transformação da realidade*. Salvador: EDUFBA, 2002.

ANEXO

1. Variáveis Qualitativas de Avaliação da Capacidade de Descentralização Institucionalizada

Com base na análise dos dados secundários utilizados para medir/avaliar o Indicador e Índice (Parcial) de Descentralização Institucionalizada (ICDI e I), foi possível definir seis (6) novas variáveis qualitativas que complementam o desenho metodológico proposto e quando aplicadas permitirão medir, de forma mais crítica e contextualizada, a capacidade de gestão democrática em municípios baianos, a saber:

- **V1.4** Existência institucionalizada de espaços participativos na área da gestão urbana;
- **V1.5** Existência de normas que instituem e regulamentam processos participativos;
- **V1.6** Existência de previsão de recursos orçamentários para a participação social;
- **V1.7** Existência de previsão de ações de capacitação para a descentralização;
- **V1.8** Existência institucionalizada de mecanismos para a publicidade dos atos públicos;
- **V1.9** Existência de Ouvidoria.

2. Desenho do Indicador de Participação (IP)

A ausência de dados secundários que permitissem medir a participação da comunidade na gestão pública local impossibilitou a análise do Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública (IP) na primeira etapa do estudo. Entretanto, a partir do desenho metodológico e da análise dos indicadores de descentralização, foi possível avançar na definição de algumas variáveis que fundamentarão a complementação deste estudo mediante a realização de pesquisa direta (censitária ou amostral) pesquisa direta. Nesse sentido, os valores desse Indicador (IP) poderão expressar a média de aplicação de 9 variáveis e responder à fórmula:

$$I2 (IP) = (V2.1+V2.2+V2.3+V2.4+V2.5+V2.6+V2.7+V2.8+V2.9)/9$$

Variáveis que integram esse indicador:

- **V2.1** Realização de audiências públicas (obrigatórias) para a elaboração/aprovação do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (PPA, LDO e LOA);
- **V2.2** Participação de representantes da sociedade civil em ações de capacitação para a participação;
- **V2.3** Realização de conferências, fóruns, audiências, consultas e debates públicos para tomada de decisões sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- **V2.4** Apresentação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular;
- **V2.5** Nível de participação das organizações na Gestão Municipal;
- **V2.6** Realização de atos para a avaliação das políticas públicas;
- **V2.7** Execução dos procedimentos para a Participação Democrática (execução de procedimentos para a “eleição” dos membros dos Conselhos Gestores, execução de procedimentos para a escolha dos participantes em fóruns, audiências etc.);
- **V2.8** Realização de ações de mobilização, por parte da sociedade civil o do poder público, para a participação da comunidade na gestão municipal;
- **V2.9** Realização de ações de acompanhamento, por parte da sociedade civil, nos processos de execução (implementação) das políticas públicas.

3. Desenho do Indicador de Transparência da Gestão Pública (It)

Do mesmo modo do indicador anterior (Capacidade de Participação), a ausência de dados secundários também impossibilitou a análise do Indicador de Transparência da Gestão Pública (IT). Entretanto, a partir do desenho metodológico e análise dos indicadores secundários de descentralização e do desenho de variáveis para avaliação futura do Indicador de Participação da Comunidade, foi possível avançar na definição de algumas variáveis que poderão fundamentar a complementação do estudo, mediante a realização de pesquisa direta (censitária ou amostral). Nesse sentido, os valores desse Indicador (I3) expressam a média de aplicação de 5 variáveis e respondem à seguinte fórmula:

$$I3 (IT) = (V3.1+V3.2+V3.3+V3.4+V3.5)/5$$

Variáveis que integram esse indicador:

- **V3.1** Funcionamento da Ouvidoria;
- **V3.2** Publicação periódica dos relatórios contábeis;
- **V3.3** Publicação periódica das atas de reuniões do legislativo;
- **V3.4** Acesso dos cidadãos aos processos;
- **V3.5** Publicação periódica no *site* da Prefeitura de relatórios e resultados da Gestão Municipal.