

Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política

CARLOS R. S. MILANI*

Introdução

Logo após o início do processo de organização da administração pública no século XIX, dando origem à burocracia moderna, buscou-se resolver o seguinte problema: se não for possível confiar nos representantes políticos, como controlar a burocracia? A resposta passou, então, por estratégias de supervisão, controle e auditoria, consideradas por estudiosos e administradores como marcas centrais de uma boa administração pública. Mais de um século se passou, e hoje volta-se a uma questão semelhante, porém mais complexa: se houver desconfiança em relação aos atos dos representantes políticos, e em sendo a burocracia ineficiente e pouco transparente aos olhos dos cidadãos, o que fazer para não comprometer as instituições políticas democráticas e assegurar a efetividade da gestão pública?

Desde meados dos anos 1980, as respostas ao dilema “necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos” têm sido múltiplas, dependendo sempre de contextos históricos distintos, porquanto a evolução das burocracias nacionais e locais tem conhecido variações importantes. No entanto os modelos construídos para enfrentar

* Carlos R. S. Milani (cmilani@ufba.br), doutor em socioeconomia do desenvolvimento pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (Paris, 1997), é Professor-adjunto do Departamento de Estudos Organizacionais, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É pesquisador no Núcleo de Estudos sobre o Poder e as Organizações Locais e o atual coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) na UFBA. Brasil.

tal dilema tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (*responsiveness* e *accountability*),¹ a gestão por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam a envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública. Como lembram Bresser Pereira e Peter Spink (1998), a crise do modelo burocrático de administração pública evidencia com maior centralidade a crise do Estado (como corolário de uma crise econômica excludente) que não logra atender as demandas geradas pela população de forma satisfatória; diante da crise, afirmam que o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, avaliando os processos e resultados, de modo a possibilitar a reorientação estratégica da administração pública de forma tempestiva.

Ora, a crise do Estado e a conseqüente necessidade de reforma da administração pública são o reflexo de um paradoxo gerado pela combinação entre democracia e mercado, a primeira incluindo politicamente os cidadãos, e o segundo excluindo os indivíduos ineficientes e não-competitivos. Revelam igualmente os limites dos próprios modelos poliárquicos conhecidos na América Latina e no Brasil. As poliárquias das sociedades latino-americanas apresentam profunda variação em termos de cultura política, confiança nas instituições, respeito às normas sociais, construção da cidadania e o que Robert Dahl chamou de “entendimento esclarecido” dos cidadãos (Dahl, 2001). Portanto, pode-se afirmar que o processo de transformação atual por que passam tais sociedades políticas remete-nos, de

¹ Ser “responsivo” é estar sintonizado e adotar políticas em conformidade com compromissos assumidos em campanhas eleitorais (governantes) ou em planos de gestão (gestores públicos). Agir de forma “responsiva” significa cumprir promessas de campanha ou adotar políticas voltadas para determinado segmento da população. A “accountability” pode ser definida como a obrigação de responder por algo, acarretando a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. Conferir ORRICO DOS SANTOS, André. *O encerramento da Susep em mercados regionais periféricos e a perspectiva da accountability: o fim das ações públicas de seguros privados na Bahia*. Salvador: Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2006.

fato, a uma dupla crise de governança e governabilidade, as duas faces de Janus: de um lado, a crise de governabilidade refere-se à capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas; por outro lado, a passagem da lógica de governo a uma dinâmica de governança põe em xeque a legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório.

Por conseguinte, sobretudo desde o início dos anos 1990, no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e no Brasil, a participação dos cidadãos vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática, sobretudo no âmbito local. Fazer participarem os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação dos cidadãos, também conhecida como participação social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSC no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político e em “boa prática” administrativa. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. Segundo Avritzer e Wrangler (2006), o orçamento participativo, por exemplo, tornou-se, ao longo dos anos 1990, um importante critério definidor do “bom governo”, no plano municipal no Brasil.

Os discursos² sobre a participação dos cidadãos no Brasil são múltiplos: agências internacionais, programas de reforma do Estado, políticas de

² O discurso é a prática social de produção de textos e ideologias; todo discurso é uma construção social, não individual, podendo ser analisado em seu contexto histórico-social e de acordo com suas condições de produção. O discurso reflete uma determinada visão de mundo, necessariamente vinculada à de seus autores e à sociedade em que vivem. Conferir N. Fairclough. *Critical Discourse Analysis: the critical study of language*. Londres: Longman, 1995; M. Foucault. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1998.

descentralização, reivindicação de movimentos sociais (Milani, 2005). A participação compõe a agenda política de órgãos tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial (Rojo, Milani e Arturi, 2004). Os anos 90 corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos *experts* e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas. Como ressalta Draibe (2002) ao analisar inovações nas políticas públicas no Brasil, as políticas assistenciais e de combate à pobreza, por exemplo, conheceram, do ponto de vista de sua armação institucional, dois eixos importantes de mudanças: a descentralização do poder decisório e de recursos, bem como a ampliação e a institucionalização da participação. Este movimento vem tendo como conseqüências, *inter alia*, a legitimação da voz política e o desenvolvimento da *expertise* de muitos atores não-governamentais.

É evidente que, da análise desses diferentes discursos decorrem questionamentos críticos acerca do significado e do fundamento da participação dos cidadãos nos diferentes contextos. Pesquisas recentes têm evidenciado, por exemplo, a concentração geográfica de experiências de democracia participativa (sobretudo de orçamentos participativos) nas regiões sul e sudeste do Brasil, levando à conclusão de que tal institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea e que a prática da participação cidadã apresenta variações importantes no contexto nacional (Avritzer e Navarro, 2003; Teixeira, 2001; Torres Ribeiro e Grazia, 2003). Ademais, após período de expansão nos anos 1990, os processos locais de participação dos cidadãos encontram, pelo menos, dois limites importantes. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos

de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) tendem a ser consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, deste modo e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, contudo ela não encerra *per se* a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo, inclusive por servir frequentemente a retóricas demagógicas e à manipulação política.

Daí resulta a necessidade de colocar em perspectiva experiências de gestão pública participativa, sobretudo em contextos com infra-estruturas cívicas deficientes em que persistem velhas estruturas sociais e políticas marcadas pelo patrimonialismo, por uma idéia individual do poder e pelo clientelismo. É com este intuito que analisamos, neste artigo, algumas experiências baianas de gestão pública participativa (primeira parte) à luz dos dilemas do discurso participativo e dos desafios postos ao Estado e à sociedade, na tentativa de construir avanços democráticos nos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais na Bahia contemporânea (segunda parte).

Parte 1 - A experiência baiana no campo da gestão participativa de políticas públicas

O macrocontexto brasileiro: orientando a análise

Grosso modo, os primeiros modelos de reforma do Estado, desenvolvidos no bojo da crise da governabilidade do Estado-providência a partir dos anos 70, restringiram-se ao próprio aparelho do Estado. Estiveram fundamentados na gestão pública mínima, nas políticas de *downsizing*, na reforma do setor público sob a égide da "good governance" e em parâmetros de democracia minimalista nos quais primam racionalidades de natureza mais

estratégica e menos democratizante (Kooiman, 1993). Tiveram mais fundamento econômico que político, sua cartilha tendo sido ditada mais por fatores externos relacionados com os programas de ajuste estrutural e menos por fatores internos próprios de cada uma das democracias nacionais. No Brasil, este processo tem vigência desde fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, coincidindo com a redemocratização política, do que resulta o risco de uma reconversão semântica dos princípios da democracia pelas forças do projeto neoliberal (Dagnino, 1994).

No âmbito destes primeiros modelos de reforma do Estado, banalizou-se a afirmação de que a participação dos cidadãos seria um ingrediente fundamental da formulação mais democrática das políticas públicas, inclusive e sobretudo no âmbito local. A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se a resposta universal à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar soluções no âmbito local da gestão pública converteu-se na panacéia às crises do desenvolvimento nacional no contexto da globalização contemporânea (Oliveira, 2002).

No entanto, ao se falar de uma reforma democrática do Estado, não exclusivamente orientada por fatores externos e sem pensar de modo desconexo as diferentes escalas de governo (do local ao nacional), os objetivos da participação mudam radicalmente: ela passa a ser considerada como um dos elementos do projeto de resignificação do conceito de *público*. Neste segundo tipo de reformas da gestão pública, o aspecto político deve, idealmente, primar sobre o econômico, o longo prazo, sobrepor-se ao curto prazo, e a racionalidade substantiva guiar as estratégias a serem definidas (Avritzer, 2003; Dagnino, 2002). A reforma democrática do Estado estaria embasada na necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando igual ênfase à participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação. É

claro que, como lembra Souza (2001), cabe neste caso a pergunta central: como promover a democratização das políticas públicas via participação da sociedade em espaços de escassa infra-estrutura cívica e cidadã?

Este segundo conjunto de programas de reforma da administração pública está em curso no Brasil e na América Latina. Trata-se de um modelo de reforma da gestão pública em que o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal deslocando interesses e alguns papéis para a sociedade civil. Esse modelo exige da política uma maior complexidade em seu sistema decisório: a decisão pública não é mais exclusivamente governamental, o governo é central, mas é menos abrangente que os chamados processos de governança. Exige, outrossim, distribuição do poder de decisão entre diversos atores, implicando intensa negociação na definição das regras políticas e criando a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos. Não há cartilhas únicas para este segundo tipo de reformas, nem modelos que sejam universalmente aceitos. No entanto há pressupostos que fundamentam tais reformas, por exemplo: a existência de cidadãos e sujeitos coletivos informados e atentos à evolução da coisa pública, capazes de utilizar as regras e recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (Cunill Grau, 2004; Blondiaux e Sintomer, 2002).

Este ideal democrático deliberativo encontra entraves importantes na matriz da participação política no Brasil, marcada por uma idéia de "cidadania regulada" (Santos, 1987), com baixas taxas de afiliação a órgãos de classe, sindicatos e organizações comunitárias. Ivo (2001, p. 91) lembra

que o Brasil “mantém uma baixa taxa de associativismo, expressa na manutenção das mesmas proporções entre 1988 (29%) e 1997 (31%)”. Santos (2006, pp. 95 e ss.), ao analisar a participação do *demos* (comunidade civil) na *polis* (comunidade política) no Brasil, sublinha que, “em contextos nos quais o processo econômico-social tenha ultrapassado a capacidade partidária de produzir identidades, o descolamento entre representação e participação se fará inapelavelmente claro, e as pressões do *demos* para participar além do sistema de representação se farão cada vez maiores”; no entanto, reafirma que a inércia social “existe e age como poderoso vetor de estabilidade na rotina das interações sociais” (p.166) e que não se pode negligenciar o fato de a população brasileira ser “majoritariamente pobre, sem disponibilidade para cobrir os custos de organizar ações coletivas e para absorver os custos de eventuais fracassos, pouco informada e em larga medida inocente de qualquer noção de direitos” (p.174).

Levando-se em consideração esses pressupostos e o macrocontexto nacional, como pensar a participação em processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas locais na Bahia? O mundo das instituições políticas baianas se abre efetivamente aos atores da sociedade civil com o objetivo de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos mínimos em torno dos conteúdos da política pública local? A participação, como veremos nas quatro experiências baianas aqui apresentadas, tem o sentido do apelo e de convocação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil a compartilhar a decisão em matéria de políticas públicas locais?

Fuks e Perissinotto (2006) afirmam que, ao analisarem experiências de conselhos de políticas públicas na cidade de Curitiba, foi-lhes fundamental ter em conta, além das interações observáveis no processo decisório e os recursos possuídos pelos atores políticos, o contexto (interno e externo) como elemento que afeta a conduta política dos atores dentro dos conselhos. Esse contexto é determinado por uma série de aspectos, tais

como a existência de arenas alternativas, o desenho institucional dos conselhos, a interferência do governo na eleição dos representantes não-governamentais, a existência de valores e *ethos* específicos de cada *policy domain*, bem como a natureza da relação entre governo e sociedade civil (diretamente influenciada pelo grau de associativismo e a orientação ideológica do Poder Executivo). Isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos.

O contexto baiano contemporâneo: quatro experiências em perspectiva

No caso baiano, as experiências de gestão pública que procuram pôr em prática o "princípio participativo" (Milani, 2005) são quantitativamente menos expressivas quando comparadas com as regiões sul e sudeste do país. No que diz respeito ao orçamento participativo, por exemplo, o Sudeste e o Sul concentraram, respectivamente, 45,6% e 37,8% do total das experiências brasileiras na gestão municipal entre 1997 e 2000 (Torres Ribeiro e Grazia, 2003). A Bahia apresentava, neste mesmo período, um único caso de OP, o da cidade de Vitória da Conquista. Mais recentemente, com os mandatos iniciados em 2005, outros municípios (Lauro de Freitas e Salvador, por exemplo) anunciaram o lançamento de OPs. A seguir, descreveremos brevemente quatro casos de gestão pública que buscam integrar o princípio da participação social na formulação de políticas públicas locais na Bahia. Não se visa aqui a comparar este conjunto bastante heterogêneo de discursos, todos pouco longevos, de gestão participativa, mas a utilizá-los como ilustração de um quadro baiano da participação cidadã, que nos parece, ainda nos dias de hoje, marcado por uma cultura política regional assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações sociais mediadas por estruturas corporatistas e clientelistas, ou seja, um quadro muito pouco efetivo no enfrentamento das desigualdades sociais e

na distribuição de bens públicos (Ivo, 2001). Além disso, estas experiências relativamente recentes têm chamado a atenção da imprensa local, mas não têm sido objeto de suficiente análise qualitativa mais aprofundada por parte da academia brasileira.³

Vejamos, em primeiro lugar, a **experiência de orçamento participativo de Vitória da Conquista**, iniciada em 1997. Vitória da Conquista, terceira maior cidade da Bahia, com população de cerca de 286 mil habitantes e com aproximadamente 70% do seu PIB (R\$819 milhões) originando-se do setor de serviços, é administrada desde 1997 por uma coligação liderada pelo PT e composta por PV, PAN, PC do B, PSB (entre 1997 e 1999, também o PDT e o PSDB compuseram a coligação). Não há registros de que, em Vitória da Conquista, tenha ocorrido uma demanda prévia por participação que justificasse a instauração do OP no ano de 1997. O perfil do associativismo local, traçado a partir de informações do coordenador do OP na cidade, é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local. As demandas das comunidades (sobretudo rurais), por exemplo, são encaminhadas pelas lideranças locais aos vereadores, que as negociam com o Executivo e as utilizam como moeda de troca para eventuais apoios no período eleitoral (Amaral et alii, 2006).

Os obstáculos financeiros enfrentados pela gestão municipal, sobretudo durante a primeira comissão de OP em Conquista, bem como as resistências políticas de vereadores e de presidentes de associações comu-

3 Os dados referentes às experiências aqui analisadas foram coletados entre agosto de 2004 e fevereiro de 2006, por meio de entrevistas realizadas pelo autor e por mestrandos da disciplina "Governo Local e Cidadania" (Mestrado em Administração, UFBA). Merecem destaque os trabalhos dos seguintes estudantes: Patrícia Brito de Ávila (Salvador: uma experiência de Plano Diretor, 2005); Daniel Caribé (Plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador: alguns limites para a implementação da participação cidadã na elaboração do projeto, 2005); Marcelo Amaral, Marcus Humberto e Maury Bié (Orçamento participativo: estudo comparativo sobre duas experiências no interior da Bahia, 2006); Mariluce Karla Bomfim de Souza e Leandro dos Santos de Souza (Conselho municipal de co-gestão de políticas públicas: um estudo do Conselho municipal de saúde de Salvador – Bahia, 2006); Sheila Cunha e Pauline Bensoussan (Salvador: "Prefeitura da Participação Popular"?). Os dados referentes ao Município de Pintadas têm origem no projeto de pesquisa financiado pela FAPESB, concluído em 2005, intitulado "Capital social, participação política e desenvolvimento local na Bahia", coordenado pelo autor deste artigo (www.adm.ufba.br/capitalsocial).

nitárias, são alguns dos aspectos que muito dificultaram a implantação da experiência. No primeiro ano de plenárias e assembleias, não houve deliberação sobre recursos, somente foram feitos esclarecimentos sobre a precária situação financeira do município. A partir do segundo ano, uma pequena parte do orçamento (3,3%) foi discutida, e os pleitos do OP foram encaminhados para execução. Apesar dos percalços, a vontade política do Executivo foi, neste momento, decisiva no sentido de implantar e dar continuidade ao processo. Entre 1998 e 1999, aproximadamente 80% das obras indicadas como prioridade no âmbito do OP foram executadas. No ano de 2000, no entanto, muitos investimentos aprovados pelo OP ficaram sem conclusão, o que motivou a não-realização das plenárias e assembleias no ano de 2001 e a promessa de retomada do OP a partir de 2002, quando as obras pendentes teriam sido concluídas (Amaral et alii, 2006).

O desenho institucional do OP de Vitória da Conquista, inicialmente, dividiu a cidade em duas macrorregiões: a área urbana e a região rural. Este modelo, no entanto, foi modificado em 2001, por conta da baixa participação de moradores da periferia da cidade. O coordenador do OP, em Conquista, atribui a essa alteração o incremento atual do número de participantes das plenárias e assembleias, que passou de cerca de três mil pessoas no ano de 2000 para sete mil no ano de 2002. Além disso, com a elevação do número de regiões e mantido o critério de se eleger um delegado para um mínimo de dez participantes, o número de delegados aumentou, nesse mesmo período, de 222 para 476. O coordenador do OP afirma que, por conta dos poucos recursos disponíveis globalmente, algumas regiões do OP ficavam com uma dotação insuficiente para realizar sequer uma obra de investimento. Assim, pode-se afirmar que a análise das quatro variáveis explicativas do OP com que trabalha Avritzer (2003) se apresenta bastante contrastada no caso de Vitória da Conquista: de um lado, do ponto de vista da cultura política, inexistiu demanda social por participação quando da implantação do OP, e quanto às condições orçamentárias, a Prefeitura dis-

põe de poucos recursos disponíveis para investimentos. Por outro lado, o processo estabelecido em Conquista demonstra que a participação efetiva dos membros da administração municipal foi central (vontade política), mesmo na promoção de adaptações do desenho institucional do OP, por meio de uma ação preventiva no ano de 2001 (Amaral et alii, 2006).

Uma segunda experiência que pode ser lembrada concerne à **gestão municipal da saúde em Salvador**. A Secretaria Municipal de Saúde de Salvador regulamentou o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde (CMS) em 1990, por meio da lei orgânica do município e do decreto-lei nº 9015 de 7 de junho de 1991. Estimular a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas no campo da saúde foi uma das principais diretrizes traçadas pelo Plano Municipal de Saúde (1994-1997), o qual incluiu a capacitação dos conselheiros quanto à estrutura, gestão e funcionamento do sistema único de saúde (SUS) e da própria secretaria municipal (Melo e Vilasbôas, 1999). Como no caso da gestão estadual da saúde, analisada por Guimarães (2000), a gestão municipal da saúde em Salvador conformou-se aos critérios formais de participação exigidos pelo SUS, mas sem abandonar redes tradicionais de influência pessoal e processos decisórios verticalizados.⁴

No ano de 2000, o então prefeito Antônio Imbassahy enviou à Câmara Municipal dois projetos de lei, visando a reduzir de 32 para 16 o número de membros do CMS e a definir que a presidência não fosse mais eleita pelos conselheiros, mas ocupada pelo secretário municipal de saúde. Um segundo projeto, no bojo da Lei Federal 9637 (de 1998), qualificava entidades privadas como organizações sociais aptas a absorverem atividades públicas na área de saúde, projeto esse que desagradou alguns conselheiros e

⁴ Guimarães (2000) concentra a sua pesquisa sobre a Comissão Bipartite Estadual (CIBE) e o Conselho Estadual de Saúde (CES), no período 1993-1998, confirmando que a descentralização e o federalismo são marcados por conflitos essencialmente políticos e pelos elementos fluidos da sociabilidade brasileira ("jeitinho", redes de relação, as "amizades") que organizam culturalmente a esfera das instituições políticas formais e não são minimizados nem reguláveis por meio de expedientes normativos.

entidades da sociedade civil. Diante da mobilização política junto a vereadores de oposição e ao Ministério Público Federal, o Executivo soteropolitano manteve a redução do número de membros do conselho para 16, mas o presidente voltou a ser escolhido por votação dos conselheiros (Souza e Souza, 2006).

Na gestão iniciada em 2005, a diretriz participativa tem-se mantido forte no discurso do Executivo, que reafirma sua missão de resgatar a participação da sociedade civil e o controle social no processo de formulação das políticas de saúde em Salvador. Atualmente o CMS já conta com um novo regimento aprovado na ata de nº 260 (de 27 de julho de 2005), no qual são previstos 24 conselheiros, cada qual com mandato de dois anos. O regimento, ainda não publicado no Diário Oficial (até junho de 2006), prevê que a eleição do presidente do CMS deve ser realizada por voto direto dos conselheiros. Hoje o CMS de Salvador é integrado por representantes dos prestadores de serviços públicos e privados, das entidades de profissionais de saúde e das entidades representativas dos usuários (incluindo a pastoral da saúde, o culto afro-brasileiro, associações de portadores de deficiência, entre outras).

Pesquisa realizada por Souza e Souza (2006) revela que esse Conselho se apresenta como um palco potencial para a deliberação pública acerca das políticas de saúde do município de Salvador, mas é flagrante o despreparo do segmento dos usuários para a deliberação política e a real influência que podem exercer nas decisões políticas municipais. Ressalte-se também o caráter incipiente e titubeante das deliberações no âmbito do Conselho, apesar de estas sinalizarem uma aparente ruptura, a ser confirmada no médio prazo, com práticas autoritárias de gestões anteriores. Nas palavras de um dos conselheiros trazidas por Souza e Souza (2006) pode-se perceber a relevância da deliberação política no âmbito do CMS de Salvador: "Eu acredito nessa gestão, eu acho que é uma gestão realmente participativa, diferentemente de outros momentos que Salvador viveu (...)

eu acho que a nossa discussão é para que a gente possa ter uma tranqüilidade no que a gente está fazendo e fazer isso com toda a responsabilidade de um controle social". Muitos dos conselheiros entrevistados citam a intervenção ocorrida no CMS em 2000 visando a silenciá-lo e a controlar sua atuação paritária, lembrando que "Hoje nós não somos manipulados; na outra gestão, o gestor seguia a orquestração do governo do estado" (sic), ou ainda que "(...) nós tínhamos uma gestão antidemocrática" (sic).

Uma terceira experiência – que serve de contra-exemplo do que seria o ideal democrático do princípio participativo – diz respeito ao processo de elaboração do atual Plano diretor de desenvolvimento urbano (PDDU) de Salvador.⁵ Nos termos do Estatuto da Cidade, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo garantir que a preparação do PDDU ocorra dentro dos requisitos políticos e administrativos exigidos, o que inclui a realização de audiências públicas e debates com a população, grupos associativos e representantes dos vários grupos de interesse da sociedade. O Executivo municipal também deve garantir acesso, a todos os interessados, a informações e documentos considerados relevantes para a compreensão das estratégias do plano diretor. O Prefeito, caso não cumpra o requisito da formulação participativa do plano diretor, incorre no risco de um processo de improbidade administrativa sob a tutela do Ministério Público.

No caso de Salvador, o PDDU, de acordo com lei municipal de 2004, declara os seguintes objetivos: elevação e distribuição da renda, redução da exclusão social, ampliação e acesso a oportunidades de trabalho, melhoria do quadro ambiental, preservação e valorização dos aspectos culturais e favorecimento do pleno exercício da cidadania. Sua elaboração, iniciada

5 Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (lei 10.257 de 2001) consagram o plano diretor como instrumento normativo das políticas urbanas, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades que possuam áreas de interesse turístico especial ou ainda aquelas situadas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental. Ocorre que a dimensão democrática do plano diretor, para o Estatuto da Cidade, não deve limitar-se à sua elaboração, implementação e acompanhamento; entende-se que é necessário também haver uma distribuição justa dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização.

oficialmente em 1999, estendeu-se por longo período atravessado de denúncias, publicadas na imprensa local, de falta de transparência e autoritarismo. A participação popular foi suscitada, e a consulta ocorreu em alguns momentos, segundo dados da Prefeitura, mas somente para efeito de preparação do diagnóstico, apesar de muitos outros atores sociais (sobretudo os movimentos sociais urbanos) divergirem quanto a este aspecto. Quando o projeto de lei entrou na fase de proposição de estratégias de implementação, estas foram discutidas a portas fechadas, muitas vezes sem a participação das próprias coordenações da Secretaria de Planejamento municipal (Caribé, 2006).

A partir de 2003, constatou-se que a Prefeitura optou por um mínimo de divulgação do processo, utilizando apenas notas no Diário Oficial do Município e no Correio da Bahia, o que surpreendeu diversos atores sociais e associações profissionais. Tal conduta política do Executivo local contradizia também o que está previsto no próprio Estatuto da Cidade (participação e publicidade). Não foram disponibilizadas as informações necessárias para uma discussão aprofundada nas audiências públicas: no caso da primeira audiência em 2003, por exemplo, o projeto de lei foi publicado no *website* da Prefeitura na véspera do debate, omitindo os anexos e as planilhas cartográficas que indicam o processo de expansão urbana em uma cidade que apresenta, ainda hoje, remanescentes de Mata Atlântica que são objeto de ganância imobiliária. Nesse momento da primeira audiência pública, sequer a Câmara Municipal teve acesso ao projeto com a devida antecedência: segundo um dos vereadores da oposição local, somente um bairro de classe média (Pituba) pôde organizar-se e tentou participar do processo para conter a mudança do gabarito dos prédios situados na orla (Caribé, 2005). Os principais beneficiários do projeto eram evidentemente as empreiteiras e os defensores dos interesses do mercado imobiliário organizados em torno da Associação de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI).

Diante deste contexto, a Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS), alguns movimentos ambientalistas e a Ordem dos Advogados do Brasil (seção Bahia) formularam representação à Promotoria de Meio Ambiente, antes da segunda audiência pública, solicitando ao Ministério Público Estadual que viabilizasse a discussão do PDDU junto às comunidades de Salvador, de acordo com o que determina o Estatuto da Cidade. Na visão da promotora Cristina Seixas, da Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, “informar qual é a cidade que se quer viver através de uma análise da cultura, dos anseios, da troca com o poder público daquilo que lhe pertence é fundamental; a realização de apenas duas audiências públicas, sem entrega de material com antecedência suficiente, sem tradução para uma linguagem mais acessível e sem possibilidade de acesso ao material completo, torna a participação popular irrisória” (Caribé, 2006).

O Ministério Público entrou com quatro recursos, inclusive para impedir a submissão do projeto de lei à Câmara, mas o Poder Judiciário os indeferiu afirmando que a Prefeitura tinha poder discricionário de enviar o projeto de lei à Câmara dos Vereadores – o que foi feito e resultou na aprovação do PDDU no Legislativo municipal. Foram propostas sessenta emendas pelo Executivo e por vereadores, as quais foram acatadas sem maiores discussões. A FABS, a UFBA e movimentos ambientalistas entraram com ação civil pública contra a aprovação do PDDU. O Ministério Público ingressou com um processo de improbidade administrativa contra o então prefeito Antônio Imbassahy (então no PFL, atualmente no PSDB). Duas soluções foram apresentadas para o impasse: encaminhar o PDDU para a revisão ou reelaborar nova proposta desde a fase do diagnóstico. Nenhuma das duas foi seguida pela Prefeitura e, apesar desses percalços jurídicos e políticos, em agosto de 2004 foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 6.586/2004, relativa ao novo PDDU de Salvador.

Diante da pressão do Ministério Público Estadual e de alguns setores da sociedade civil, e com a ameaça real de julgamento do ex-prefeito de

Salvador por improbidade administrativa devido à má condução na elaboração do PDDU, a gestão iniciada em 2005 decidiu-se pela revisão do Plano desde o momento de seu diagnóstico até a realização de audiências públicas com as comunidades soteropolitanas. Em 15 de junho de 2005, atendendo à solicitação da Comissão de Planejamento e Meio Ambiente da Câmara Municipal, uma versão modificada do PDDU foi apresentada pela Secretaria de Planejamento municipal no plenário da Câmara de Vereadores. Além disso, foram realizadas reuniões nas administrações regionais (ARs) de Salvador nos meses de junho e julho de 2005, contando com a participação de cerca de 800 pessoas (segundo dados oficiais da Prefeitura), na sua maioria, lideranças comunitárias, representantes de ONGs e entidades profissionais.

No entanto, o *lobby* do mercado imobiliário e do setor hoteleiro tem sido incessante e bastante regular na pressão exercida sobre os gestores municipais. Durante um encontro internacional de empresários do ramo de investimentos hoteleiros, realizado em Salvador em julho de 2006, o Prefeito da Cidade afirmou que “Salvador pretende se transformar no principal destino da região para investimentos hoteleiros e empreendimentos imobiliários estrangeiros”, citando o projeto de modernização urbana de Barcelona como referência. Para o Prefeito, vislumbrar Salvador nas próximas décadas passa sobretudo por executar “um plano diretor arrojado” (sic). “Precisamos modernizar o plano diretor e apresentar aos investidores estrangeiros uma cidade convidativa para morar e investir em grandes negócios. Com a modernidade que imaginamos alcançar, vamos estar melhorando a qualidade de vida de nosso povo, com muito mais empregos”, afirmou João Henrique (Prefeitura Municipal de Salvador, 2006). É evidente que tais declarações contradizem veementemente o moto publicitário da atual gestão municipal de Salvador, que se intitula a “Prefeitura de Participação Popular”. O interesse do capital imobiliário e das corporações do setor hoteleiro,

parafrazeando Francisco de Oliveira, visa a tornar Salvador uma *Cidade Global*, mas jamais uma *Pólis* (Oliveira, 2002). Por conseguinte, muito embora a atual administração do Município de Salvador, uma coligação de partidos de esquerda sob a liderança do PDT, tenha adotado esse *slogan* político, o caso específico do PDDU demonstra que são claras as limitações das práticas participativas na gestão pública soteropolitana, porquanto tendem a transformar participação em mera consulta a fim de validar simbolicamente o processo institucional de tomada de decisões.⁶

É bem verdade que somente a médio e longo prazos será possível averiguar se a estratégia participativa da atual Prefeitura de Salvador constitui mera peça de retórica ou se emana efetivamente de uma vontade política que visa a mudar a forma de pensar e implementar as políticas públicas municipais. Os desafios não são poucos: como afirmou Anete Ivo (2001) ao analisar o projeto de gestão democrática de Lídice da Mata (1993-1996), os índices de desemprego, o mapa da pobreza urbana e as inúmeras demandas sociais insatisfeitas em Salvador são condicionantes fundamentais da execução de políticas sociais. Ademais, Cunha e Bensoussan (2006) afirmam que, ao se pensar nas possibilidades atuais de que dispõe a população de Salvador para se fazer ouvir, as ARs descentralizadas – reativadas e redinamizadas na gestão de João Henrique – pecam pela ausência de institucionalidade (regularidade das reuniões, clareza do ciclo participativo) e pela manutenção de um perfil emergencial e assistencial da oferta de seus serviços (poda de árvores, iluminação, contenção de encostas durante o período de chuvas, limpeza e coleta de lixo, pintura de meio-fio, pavimentação tipo “tapa-buracos”).

⁶ Outra iniciativa da atual gestão que visa a integrar o princípio participativo na formulação de políticas públicas é o planejamento estratégico de gestão (PEG) para o período 2005-2009. O PEG foi formulado a partir de discussões em dois fóruns populares, tendo contado com a presença de mais de 100 entidades civis e dirigentes municipais e resultado na elaboração de oito objetivos estratégicos. Desses objetivos, dois abarcam a inserção da população local na tomada de decisão pública, tendo nas administrações regionais (ARs) um espaço público considerado importante para a participação. Os objetivos são os seguintes: “promover a inclusão e a equidade social e o direito pleno à dignidade humana e ao exercício da cidadania ativa, levando em consideração a diversidade de natureza social, étnico-racial, cultural, de gênero e sexual”, bem como “promover a eficiência da gestão e efetividade dos serviços municipais com a participação popular”.

Uma quarta experiência de gestão pública que buscou integrar a participação cidadã na política local baiana foi o **Congresso Popular (CP)** de Pintadas,⁷ organizado em junho de 2002. O CP contou com a participação de todos os membros da rede de associações locais, a apresentação de experiências e propostas de políticas públicas, bem como a eleição e designação de delegados para a plenária do Congresso. Professores universitários e técnicos voluntários, agindo enquanto elementos externos ao conjunto de cidadãos de Pintadas, também participaram dessa iniciativa. O CP é considerado, segundo as lideranças locais, um "*novo salto qualitativo*", após a luta pela legalização da posse da terra nos anos 1980, a criação do Centro Comunitário de Serviços, a organização política do movimento social, a vitória do PT nas eleições locais em fins de 1996 e a organização das associações em torno da Rede Pintadas de Solidariedade (Milani, 2004).

O objetivo principal do CP foi avaliar, integrar e harmonizar estrategicamente as políticas e ações públicas, estatais e de auto-gestão. Visou também à intensificação da participação popular nas avaliações e decisões e no controle social sobre as práticas públicas locais. O CP pode ser definido como um espaço de democracia participativa que visou avaliar o conjunto das práticas de gestão local, propor mudanças e diretrizes e deliberar sobre os rumos das políticas públicas e suas prioridades. O CP buscou dar mais ênfase à participação social e política dos trabalhadores e menos à intervenção técnica de consultores externos e foi a fórmula encontrada pela Prefeitura a fim de não frustrar os cidadãos pintadenses com a realização de um OP sem recursos para investimento. A gestão pública local assumiu, no entanto, o risco de fragmentar as forças do movimento social ao deixar

7 O Município de Pintadas, situado a cerca de 250 km de Salvador na região do semi-árido baiano, tem 100% de seu território incluído no chamado *Polígono das Secas*. Dados do IBGE de 2000 indicam que a população é de 11.166 habitantes, dos quais 63% vivem na zona rural (ao passo que a média da ruralidade no estado da Bahia é de 37,6%). A concentração fundiária e a prática da pecuária extensiva (atividade poupadora de mão-de-obra) são marcas essenciais do mundo rural em Pintadas. Diante deste quadro típico do semi-árido nordestino, a eleição de Neusa Cadore (missionária oriunda de Santa Catarina) em 1996 pode ser considerada como elemento político central no processo de mudança em Pintadas. Ela foi reeleita em 2000 e elegeu seu sucessor em 2004.

emergirem inúmeras prioridades e demandas sociais insatisfeitas, mas a experiência permitiu ao poder público ter uma visão mais próxima das reais dificuldades, potencialidades e avanços da administração do município.

Na preparação do CP, foram organizadas reuniões conjuntas com os gestores e lideranças comunitárias, reuniões setoriais e temáticas, bem como doze grandes assembleias populares (duas na sede e dez na zona rural). O CP reuniu, durante dois dias, um total de 267 delegados. Além disso, a plenária deliberativa do CP contou com a presença de um delegado para cada 30 habitantes acima de 15 anos, com um mandato de dois anos. Suas funções principais foram o acompanhamento dos encaminhamentos definidos pelo Congresso e a mobilização das comunidades e discussão em torno das deliberações. Houve, em 2002, a participação direta no processo do CP (nas reuniões dos gestores e dirigentes, reuniões setoriais e assembleias populares) de mais de 1500 pessoas, ou seja, o equivalente a aproximadamente um quarto da população de Pintadas com mais de 15 anos.

A organização do CP em Pintadas pode ser vista como o resultado de um longo processo histórico iniciado nos anos 1960. Desde então, o movimento popular em torno dos pequenos produtores rurais de Pintadas tem mobilizado seus recursos e repertórios políticos em parceria direta com os setores mais progressistas da Igreja Católica. As comunidades eclesiais de base incentivaram a formação do Conselho Pastoral das comunidades e do Conselho Pastoral de jovens. A presença da Pastoral da Terra, a partir da década de 1980, também fortaleceu as práticas solidárias entre os trabalhadores rurais em torno dos mutirões a serviço principalmente da população rural pintadense (que representa quase dois terços do total da população). A cooperação com agentes da cooperação internacional é outro elemento característico da participação política em Pintadas.⁸

⁸ O Projeto TAPI – Projeto de Tecnologia Apropriada em Pequena Irrigação – é lançado em 1988, a partir de parceria com o governo francês, visando sobretudo à melhoria da gestão dos recursos hídricos. Dois anos depois, uma agência holandesa cria vínculos com a cidade para a formação de monitores locais, a fim de suprir a ausência de mão-de-obra escolarizada. Atualmente, as ONGs internacionais mais presentes em Pintadas são a DISOP (ONG belga: microfinança), *Peuples Solidaires* (França, que presta apoio, essencialmente, em matéria de recursos hídricos), *Il Canale* (Itália: projetos na área de formação) e o DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social: enviando cooperantes para o monitoramento de atividades socioprodutivas).

No entanto, a dificuldade orçamentária do Município é considerável: Pintadas é um dos vinte municípios baianos com menor arrecadação tributária. Confronta-se, além disso, com o problema da modernização das estruturas agrárias, da disponibilidade de água potável e do isolamento em relação ao mercado (acesso rodoviário difícil e distância dos eixos de circulação da região do semi-árido). É bem verdade que, desde 2004, mais de 95% dos domicílios rurais já possuem uma cisterna individual para fins de captação da chuva, quebrando a dependência das famílias rurais em relação ao caminhão-pipa no fornecimento de água e, por via de consequência, rompendo com a tradição clientelista na gestão de recursos hídricos do semi-árido nordestino. Contudo, com a eleição sucessiva de prefeitos do PT ao governo local desde 1996, Pintadas tem enfrentado dificuldades na relação com o governo estadual no que tange a investimentos em infraestruturas socioeconômicas. Por exemplo, coincidência ou não, algumas semanas após o início do mandato da então Prefeita Neusa Cadore em 1997, a única agência bancária do Município (do Banco do Estado da Bahia) foi fechada, donde a necessidade de criação de uma cooperativa de crédito pelos próprios trabalhadores rurais e membros da rede associativa local.

O projeto econômico comunitário é, assim, visto como um meio para organizar os pequenos produtores, oferecendo-lhes possibilidades de ampliar sua participação na sociedade, tentando estimular-lhes o senso crítico e a consciência sobre a liberdade, a responsabilidade e os direitos dos cidadãos. Da mesma forma, a ação coletiva é justificada em função de seus benefícios econômicos: os folhetos de publicidade da cooperativa de crédito SICCOB lembram aos agricultores que, graças à responsabilidade coletiva, eles podem constituir fundos de aval e contrair empréstimos com que, individualmente, não poderiam contar (ou teriam de pagar taxas de juros mais elevadas, praticadas por bancos sem agências em Pintadas). Finalmente, a identidade coletiva fundada no princípio da contestação política é

estritamente relacionada com o papel do movimento social de Pintadas no combate às desigualdades de acesso a terra e água.

Descritas essas quatro experiências locais, pode-se afirmar que o crescente interesse (em alguns casos, de natureza meramente retórica) pela participação dos cidadãos na gestão pública local baiana não parece compensar a apatia política dos cidadãos, nem o considerável descaso popular por assuntos públicos. Tampouco há uma demanda claramente formulada por atores expressivos da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição do papel da representação política. Experiências de participação genuínas e longevas são raras e não têm o impacto desejado nos níveis elevados de corrupção na administração pública municipal, denunciada semanalmente na imprensa local. Como lembra Evelina Dagnino (1994, p. 104), a questão da construção e difusão de uma cultura democrática tem um caráter crucial nos diferentes contextos do Brasil e da América Latina, pois “essa é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de autoritarismo social”. Este autoritarismo social reflete-se, por exemplo, no perfil das vítimas de mortes violentas em Salvador entre 1997 e 2001: de acordo com os dados do Fórum Comunitário de Combate à Violência (2002), a maior frequência de mortes violentas ocorre com os adolescentes e os jovens entre 15 e 39 anos (70% dos casos), em jovens de cor parda e negra (em 90% dos casos), em jovens analfabetos ou tendo concluído apenas o primeiro grau (76% dos casos). O autoritarismo social alimenta formas de sociabilidade excludentes e reproduz a desigualdade em todos os seus níveis, inclusive e sobretudo no campo da política e constitui, como veremos a seguir, fator impeditivo de uma efetiva democratização das relações entre Estado e sociedade na Bahia.

Parte 2- Limites da gestão pública participativa na Bahia: gestão *versus* política

Há elementos presentes em algumas das experiências analisadas (mormente nos casos de Pintadas e Vitória da Conquista), os quais podem contribuir para a renovação das políticas públicas locais na Bahia, uma vez que tentam construir respostas às contradições intensificadas pela globalização econômica no campo social, produzindo novos mecanismos de co-gestão, diversificando as alianças sociais ou tentando converter o espaço local em novo locus de solidariedade cívica. Não se trata de uma tarefa fácil, sobretudo no contexto contemporâneo em que a visão social do Estado se encontra em descrédito e pode assumir caráter nitidamente demagógico ao ser investida pelo cânone neoliberal. Além disso, ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico a médio e longo prazo, as experiências de participação podem incorrer no risco de diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais que assegurem sustentabilidade à gestão participativa. O CP de Pintadas, por exemplo, foi uma experiência única, mas que não se renovou posteriormente, não constituiu um ciclo político. Espaços não-institucionalizados de participação (fóruns comunitários, mobilização social), embora tenham sua evidente relevância enquanto ação coletiva no plano cultural e identitário da sociedade civil, podem esgotar-se no processo participativo e não gerar resultados que contribuam para a continuidade efetiva das políticas públicas locais. A não-institucionalização pode ter impactos ainda mais nefastos sobre a concepção de participação cidadã na gestão pública em um ambiente de relações entre governo local e sociedade, marcado por espontaneidade e voluntarismo e também por altos custos de transação oriundos dos déficits de “confiança social” (o que Durkheim chamaria de parte não-contratual do contrato).

Outro limite interno às experiências merece ser assinalado: muitas experiências de gestão pública participativa na Bahia caem na armadilha do

chamado “mito da comunidade” (Guijt e Shah, 1998), ou seja, uma visão simplificada do que seria a comunidade (sempre homogênea, estática e harmônica) e das pessoas que nela convivem (sempre compartilhando valores, interesses e necessidades comuns). Nesta visão paradisíaca da comunidade, não haveria diferenças de idade, classe, gênero, cor da pele ou religião; não haveria tampouco o risco de a construção do consenso comunitário mascarar as diferenças ou dar legitimidade a algumas identidades em detrimento de outras. Além disso, no bojo deste mito socialmente reproduzido, a linguagem do chamado “empoderamento comunitário” é frequentemente utilizada em técnicas participativas que colocam pessoas para trabalhar conjuntamente com a ajuda de um monitor ou um mediador, pressupondo ingenuamente que fazer parte de um “exercício participativo” levaria necessariamente, no curto prazo, à transformação das consciências e à criação de laços duradouros de sociabilidade. Inúmeros treinamentos partem da premissa de que dezenas de pessoas, ao cabo de alguns dias de intensa capacitação, podem ser sensibilizadas e conscientizadas à problemática da democracia local, ilustrando perfeitamente quão ingênuas podem ser as expectativas de muitos gestores locais no que diz respeito à autenticidade das motivações e dos comportamentos dos indivíduos no âmbito das chamadas “oficinas participativas”.

Ponto fundamental, a fim de compreender os limites da integração do princípio participativo na gestão pública local na Bahia, seria adotar uma visão mais estrutural da política baiana, buscando entender, como sugere Dantas Neto (2003), o sentido de permanência que empresta caráter de ordem ao cenário em que ações políticas transcorrem na Bahia. Sem pretensão de exaustividade e originalidade, concebemos que cinco ordens de fatores nos ajudariam a explicar sinteticamente essa dimensão estrutural subjacente às dificuldades de uma gestão pública genuinamente participativa na Bahia.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento contemporâneo da Bahia está profundamente marcado por estratégias econômicas capitaneadas pelo capital corporativo (nacional e internacional) reprodutor de exclusão social e de desigualdades. A recente industrialização baiana a partir da chegada da Petrobrás nos anos 1950, impulsionada com a criação do pólo petroquímico na Região Metropolitana de Salvador nos anos 70, o desenvolvimento do mercado imobiliário em Salvador, a vinda da FORD em 1999, o atual crescimento do *agrobusiness* na região oeste, a importância da indústria cultural, do turismo, do carnaval e do setor hoteleiro, entre outros, são traços integrantes de um modelo de crescimento dualista que não abala velhas estruturas sociais e institucionais. Ao contrário, este dualismo básico – que configura a realidade esquizofrênica de uma sociedade subdesenvolvida – permite a convivência entre o arcaico e o moderno, o latifúndio e a empresa capitalista de alta tecnologia, o coronel e a modernização gerencialista, deixando em suspenso a relação política de cidadania com o Estado (Comparato, 2001).

Em segundo lugar, o projeto de modernização local não tem sido evidentemente implementado à revelia das prioridades, valores, atitudes e interesses das elites baianas, cuja expressão política aposta, nos anos 1960 e 1970, na supressão autoritária do pluralismo em nome de uma modernização conservadora, projeto político que culminou paulatinamente com a conformação do Carlismo enquanto política (Dantas Neto, 2003). O Carlismo constrói o mito do interesse baiano, ideal homogeneizado e inquestionável da política baiana, o qual corresponde perfeitamente a uma versão de conservantismo moderno fundado nos conceitos de via prussiana de Lênin e de revolução passiva de Gramsci, e isso sob a forma de um consenso político duradouro que exclui qualquer protagonismo das camadas subalternas e moderniza a economia pela não-resolução da questão agrária (Coutinho, 2001). Com base na distinção gramsciana entre Ocidente e Oriente, pode-se afirmar, seguindo Carlos Nelson Coutinho (2001), que a Bahia tem mui-

to de “Oriente” na forma como o aparelho do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil são controlados pela chefia política. No bojo deste projeto de dominação, o ambiente político baiano pode ser ambivalentemente caracterizado por truculência e carisma, controle da sociedade civil e investimento sobre as bases eleitorais dos grupos conservadores rivais, donde, como afirma Dantas Neto (2001, p. 228), o resultado absurdo de um “espaço público surdo e quase mudo”. Afinal de contas, não se trata de um coronelismo puro e simples, pois o sistema se sofisticou ao subordinar oligarquias tradicionais decadentes, aliciar quadros políticos rivais, cooptar empresários, parte do mundo artístico e líderes comunitários (Pinheiro, 2003). Nos anos 90, esse projeto político busca colar-se à imagem de inovação e à idéia de um *management* moderno: as iniciais ACM são o sinônimo de “Ação, Competência e Moralidade”, os três termos publicitários de seu mandato de governador entre 1991 e 1995 (Dantas Neto, 2001).

Em terceiro lugar, a política na Bahia é fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional. Herança do patrimonialismo – segundo o qual o bem público é apropriado privadamente por aqueles que dominam os segmentos mais importantes da economia –, essa concepção de poder não tem o sentido do grupo, da classe; o poder é individual, familiar e/ou dinástico, mas sempre voltado para o passado e destinado a conservar e não a mudar o *status quo*. O chefe político é central nessa concepção: sem um chefe político não há política na Bahia, o que tem implicações diretas na forma como o discurso político se apropria da gestão participativa. O chefe é a encarnação dos interesses do indivíduo, a solução dos problemas individuais e coletivos (Pinheiro, 2003). Ele não precisa ser ético, visto que se insere em uma rede de sociabilidade baseada na idéia de impunidade; no entanto ele deve ser poderoso e generoso, capaz de implementar um plano de ação definido com rigor estratégico e gerencial. Como lembra um ditado popular que se ouve no momento da escolha pragmática dos representantes pelos eleitores: “Ele rouba... mas faz”. Como

lembram Dantas Neto (2003) e Pinheiro (2003), os exemplos clássicos do chefe baiano são evidentemente Juracy Magalhães e seu sucessor ACM cuja estratégia se fundamentou na atuação e controle de diferentes partidos (nos níveis estadual e federal) e na defesa de uma ordem social individualista e competitiva sob o comando de sua liderança incontestada. Nos dias de hoje, a política baiana ainda segue esta mesma cartilha, com adaptações, mas não pode ser considerada como o resultado do confronto e da diversidade de interesses entre atores individuais e coletivos em torno de temas da agenda pública e de projetos de sociedade; *a contrario*, trata-se de uma corrida pelo poder que conserva o passado, mantém desigualdades estruturais e se fundamenta no exercício do mandato político enquanto sinecura em benefício próprio.⁹

Em quarto lugar, uma característica central da política baiana tem sido a separação entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior do estado. Contrariamente a outras metrópoles nordestinas cujo peso político é determinante em eleições para o governo do estado, Salvador não exerce tamanha influência política na mudança de padrões locais do interior baiano. Recife, por exemplo, teve a sua *Frente* nos anos 1950, reunindo políticos e intelectuais comunistas, socialistas, trabalhistas e oriundos de correntes da esquerda independente, que conseguiu fazer de Pelópidas Silveira o primeiro prefeito do Recife escolhido pelo voto direto do século XX. A partir de Recife, Miguel Arraes foi eleito governador do estado em 1962 (retornando ao final dos anos 1980); Recife acolheu e produziu lideranças políticas, religiosas e culturais como Dom Hélder Câmara e Paulo Freire, influenciando a política como um todo em Pernambuco. Salvador não teve, na história política do Nordeste, essa mesma projeção e não tem podido

⁹ A este respeito, é interessante notar, como lembra Pinheiro (2003, p. 287), que, por conta dessa concepção individual do poder, a Bahia não teve participação no movimento republicano, e os monarquistas baianos aderiram à República somente quando ela se mostrou irreversível. A Bahia não participou da revolução de 1930 também por temer suas consequências revolucionárias, embora tenha demonstrado grande capacidade de resiliência ao novo sistema que se constituía: o que importava para as elites locais não era o aspecto ideológico do sistema político, mas a manutenção pragmática do poder.

exercer influência comparável sobre o sistema político baiano no seu conjunto, entre outros fatores, devido à ausência de uma clara competição entre partidos políticos e graças ao patrimonialismo larvado nas relações incestuosas entre o setor público e o setor privado. Atualmente Salvador é governada por uma coligação de esquerdas sob a liderança do PDT, enquanto partidos de direita controlam o governo do Estado e mais de 80% das prefeituras do interior. Dentro desse sistema, como afirma Pinheiro (2003, p. 289), “a única coisa que o governador do Estado precisa é não bulir nos interesses do poder local dos coronéis”.

Em quinto lugar, a política na Bahia é culturalmente informada pelo mito da *bahianidade*, correspondente a uma retórica transformada em ideal de uma Bahia que seria uníssona, singular e cordial (Pinho, 1998). O mito da bahianidade não é aqui uma ilusão, nem uma falácia, porém uma narrativa ideológica visando a apresentar a Verdade sobre um evento político passado, presente ou previsível, assim aceita em termos essenciais por um grupo social (Flood, 1996). Eivado de clichês, sobretudo em torno da cultura do Recôncavo, o referido mito inclui em seus repertórios interpretativos a religiosidade afro-brasileira, a cultura da não-conflitualidade que, em nome de um interesse baiano, externaliza o conflito social, mas sobretudo, como afirma Pinho (1998, p. 112), uma determinada *Idéia de Bahia* que corresponderia a “uma concepção disseminada por diversos agentes sociais onipresente nas afirmações, nos discursos, no senso comum, que constitui uma rede de sentido abrangente capaz de determinar a auto-representação dos baianos”. A Bahia é assim vista como uma abstração reificada e uma consciência coletiva forjada em torno da tradição e da cultura, dos temas gerais da mestiçagem, da democracia racial e do culto ao popular. A Bahia seria, então, singular, e os baianos seriam diferentes do resto do país e do mundo. Este mito é reforçado pela própria literatura: Jorge Amado, por exemplo, afirmou que existe uma cultura própria e original à Bahia, onde “toda cultura nasce do povo, poderoso na Bahia é o povo, dele se alimen-

tam artistas e escritores” (Amado *apud* Pinho, p. 113). É evidente que um tal discurso estereotípico e ideologizado tende a produzir no espaço público um consenso nefasto que, instrumentalizado pelas elites, visa à manutenção do padrão de dominação e à reprodução de uma multiplicidade de bens simbólicos negociados no mercado global dos pacotes turísticos e do carnaval, incluindo a mercantilização de muitas das festas populares de uma Bahia “exótica, profunda e verdadeira” (Pinho, 1998). Desta forma, uma realidade desigual, tensa, violenta e contraditória quanto à cor da pele das pessoas é transformada em uma comunidade festiva que conta com ampla difusão na mídia local e nacional.¹⁰ Como diria Michel Agier, a “Roma Negra” tornou-se um slogan globalizado reconhecido pelos frequentadores dos circuitos do etnoturismo baiano (Agier e Cravo, 2005, p.27).

Conclusão

Os quatro discursos participativos analisados neste artigo deixam à mostra que há uma tentativa, em alguns contextos locais, de incipiente inovação democrática na gestão de políticas públicas municipais visando também a combater o processo de infantilização cívica a que se tem submetido majoritariamente a população baiana nos últimos anos. Fica claro, porém, que existem múltiplos conteúdos conferidos à prática da participação cidadã e que a polissemia não é somente terminológica, porquanto ela se dá no campo político, resultado de tensões entre forças sociais e aparelhos do Estado no plano local. Ou seja, não há como separar a participação dos cidadãos na gestão local de um processo mais amplo de reforma políti-

¹⁰ Como afirma Dantas Neto (2003), com a chamada erosão do Carlismo a partir de 1999, marcada pelo confronto com o movimento estudantil, o rompimento com o PMDB, a oposição do jornal *A Tarde*, a morte de Luís Eduardo Magalhães e a crise das escutas telefônicas em 2003, o projeto político hegemônico na Bahia se transforma, buscando dar alusão enfática à cultura negra na abordagem da baianidade, difundindo boas práticas administrativas, tecendo apologias ao Terceiro Setor, fazendo uso político da religiosidade popular e, ponto fundamental, induzindo um viés pouco crítico das razões que movem idealmente a participação cidadã.

ca do Estado, nem do contexto social, cultural e econômico em que se desenvolvem tais experiências. É evidente que daí decorrem alguns desafios políticos importantes que se colocam atualmente aos governos locais na Bahia: a produção de marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e consensos entre atores do espaço local; a promoção de redes de política pública local por meio de instrumentos de mobilização da cidadania; a criação de regras e arranjos institucionais com base na previsibilidade e na confiança (elementos pouco presentes na cultura local); e a articulação, com sentido de oportunidade e responsabilidade política, de interesses particulares em prol do interesse comum. Ou seja, promover a gestão participativa implica, para os governos locais na Bahia, ter a capacidade política de gerar "ações públicas de alta intensidade" (Cabrero, 2004; Le Galès, 1998), definidas não somente enquanto ação governamental, mas como ação coletiva em que atores governamentais e não-governamentais tomam parte de um processo político sobre um determinado assunto de natureza pública. O nível de intensidade da ação pública local depende da forma (quantitativa e qualitativa) como esses atores atuam em torno de um campo específico de política pública, partindo sempre da necessidade de democratizar os processos decisórios e de produzir resultados efetivos. Permanece, no entanto, a dúvida sobre as condições efetivas que têm as instâncias locais na Bahia a fim de processarem conflitos gerados pelo sistema político nacional, por uma cultura política regional bastante conservadora e pela atual lógica de integração à economia global de mercado.

Referências

AGIER, Michel e CRAVO, Christian. **Salvador de Bahia: Rome noire, ville métisse**. Paris: Editions Autrement, 2005.

AMARAL, M., LEITÃO, M. H. e BIÉ, M. **Orçamento participativo: estudo comparativo sobre duas experiências no interior da Bahia**. Salvador: Escola de Administração (Mestrado em Administração), mimeo., 2006.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. IN: AVRITZER, L. e NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp.13-60. 2003.

AVRITZER, L. e NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. ; WAMPLER, Brian . The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. In: *Journal of Latin American Urban Studies*, New York, v. 7, p. 37-52, 2006.

BLONDIAUX, L. e SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. In: *Politix*, volume 15, número 57, pp.17-35. 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CABRERO, Enrique. Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. In: ZICCARDI, Alicia (org.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

CARIBÉ, Daniel. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador: alguns limites para a implementação da participação cidadã na elaboração do projeto*. Salvador: Escola de Administração (Mestrado em Administração), mimeo., 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Saber combinar o específico e o universal. In: *Lua Nova*, número 54, 2001, pp. 97-101.

COUTINHO, Carlos Nelson. O desafio dos que pensaram bem o Brasil. In: *Lua Nova*, número 54, 2001, pp. 103-113.

CUNHA, Sheila e BENSOUSSAN, Pauline. *Salvador: "Prefeitura da Participação Popular"?* Salvador: Escola de Administração (Mestrado em Administração), mimeo., 2006.

CUNILL GRAU, Nuria. Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, Alicia (org.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. IN: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, pp.103-118. 1994.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, pp. 279-301. 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. "Surf" nas Ondas do Tempo: do Carlismo Histórico ao Carlismo Pós-Carlista. In: **Caderno CRH**, nº. 39, pp. 213-255. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. Por um novo contrato social como base para o enfrentamento da pobreza. In: CASTRO, Ana Célia (org.). **Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, pp. 265-273. 2002.

FLOOD, C. G. **Political Myth: A Theoretical Introduction**. New York: Garland Books, 1996.

FÓRUM COMUNITÁRIO DE COMBATE À VIOLÊNCIA. **O Rastro da Violência em Salvador-II, mortes de residentes em Salvador de 1998 a 2001**. Salvador: UFBA, UNICEF, 2002.

FUKS, Mario e PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 21, número 60, fevereiro , pp. 67-81. 2006.

GUIJT, I. e SHAH, M. Kaul. **The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development**. Londres: Intermediate Technology Publications, 1998.

GUIMARÃES, M. do Carmo Lessa. **Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais (Bahia 1993-1998)**. Salvador: Tese de doutorado, Escola de Administração, UFBA, 2000.

IVO, Anete B. L. **Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza**. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance, New Government-Society Interactions**. Londres: SAGE Publications, 1993.

LE GALES, Patrick. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique. In : BALME, Richard et alii (orgs.). **Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe**. Grenoble: CERAT/AFSP, 1998, pp. 101-114.

MELO, Cristina Maria Meira e VILASBÔAS, Ana Luiza. Capacitação de conselheiros de saúde: uma experiência da Secretaria Municipal de Saúde do Salvador, 1993-1996. In: **Revista Baiana de Enfermagem**. Salvador, volume 12, número 2, outubro, p. 42-54. 1999.

MILANI, Carlos R. S. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: **ANPOCS**, CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS, Caxambu, 2005.

MILANI, Carlos. Como articular o 'capital' e o 'social'? Teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local. In: **Redes**, UNISC (Santa Cruz do Sul), v. 9, n. 2, p. 31-54, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. IN: SPINK, Peter et alii (orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, pp.11-31. 2002.

PINHEIRO, Israel de Oliveira. Atraso Social e Especificidades da Participação do Nordeste No Contexto Político Nacional: O Caso da Bahia. In: Elza Maria Franco Braga. (Org.). **América Latina - Transformações Econômicas e Políticas**. 1 ed. Fortaleza: Editora UFC, 2003, pp. 276-291.

PINHO, Osmundo S. de Araujo. A Bahia no Fundamental: Notas para uma Interpretação do Discurso Ideológico da Baianidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 13, nº. 36, pp. 109-120. 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (Website oficial). Caderno de Notícias. Título da matéria: "**Salvador quer atrair investimentos imobiliários**", publicado em 13/07/2006, disponível em <http://www.pms.ba.gov.br/noticias.php?codNot=4125>. 2006.

ROJO, Raúl; MILANI, Carlos e ARTURI, Carlos. Expressions of Political Contestation and Mechanisms of Democratic Control. In: *International Social Science Journal*, Londres: Blackwell/UNESCO, número 182, pp. 615-628. 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do Desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães** (Salvador), *Gestão Pública: Desafios e Perspectivas*, pp. 38-62, 2001.

SOUZA, M. K. e SOUZA, L. **Conselho municipal de co-gestão de políticas públicas: um estudo do Conselho municipal de saúde de Salvador (Bahia)**. Salvador: Escola de Administração (Mestrado em Administração), mimeo., 2006.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, Salvador: UFBA, Recife: Equip, 2001.

TORRES RIBEIRO, Ana Clara e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)**. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

Resumo

Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que defina prioridades, exerça o controle social, colabore na implementação e avaliação de políticas públicas tornou-se um dos princípios organizativos centrais da gestão pública contemporânea e dos processos de deliberação democrática local. No Brasil, os anos 1990 foram marcados pela institucionalização da participação da "sociedade civil organizada", aclamada por agências nacionais e internacionais como modelo nos processos de formulação de políticas públicas locais. No entanto, pesquisas recentes têm demonstrado a concentração geográfica de experiências de gestão pública participativa (sobretudo no caso de orçamentos participativos) nas regiões sul e sudeste do país, evidenciando que tal institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea e que a prática

da participação cidadã apresenta variações importantes no contexto nacional. No caso particular da Bahia, as taxas recentes de crescimento econômico superiores à média nacional e o processo de modernização da administração pública com base em princípios gerencialistas são fenômenos paralelos à manutenção de velhas estruturas sociais e institucionais que deixam em suspenso a relação política de cidadania com o Estado. Ou seja, a participação política dos cidadãos e o desenvolvimento de uma democracia participativa se confrontam com as contradições de uma história contemporânea marcada, *inter alia*, por práticas clientelistas, uma concepção patrimonialista do bem público, uma idéia individual do poder fomentada pelo Carlismo, o formalismo institucional, a falta de transparência do setor público governamental, uma fraca tradição de apoio às infra-estruturas cívicas, a ausência generalizada de espaços públicos de deliberação democrática, mas igualmente pela presença de fatores de ordem cultural e religiosa que muito influenciam as relações entre o Estado e a sociedade. Nos dias de hoje, não é possível, assim, considerar a política baiana como o resultado do confronto e da diversidade de interesses entre atores individuais e coletivos em torno de temas da agenda pública e de projetos de sociedade; ela pode ser vista, *a contrario*, como uma corrida pelo poder que conserva o passado, mantém desigualdades estruturais e se fundamenta no exercício do mandato político enquanto sinecura em benefício próprio. A partir da descrição de quatro discursos de gestão pública participativa na Bahia contemporânea, este artigo busca analisar os dilemas e os desafios da participação cidadã na tentativa de construir novos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais baianas.

Palavras-chave: políticas públicas locais, gestão participativa, limites democráticos, Bahia.

Recebido: 30/06/06

Aceite final: 21/08/06

Local public policies and participation in the Brazilian state of Bahia: the management versus politics dilemma

Carlos R. S. Milani

Fostering participation of distinct political actors and creating a network that defines priorities, exerts social control, and contributes to implement and assess public policies have become one of the core organizational principles in contemporary public management and in the processes of local democratic deliberation. In Brazil, the 1990s were marked by institutionalization of participation by "organized civil society", acclaimed by national and international agencies as a model in the processes of making local public policies. However, recent studies have demonstrated the geographic concentration of participatory public management experiences (especially in the case of participatory budgets) in the country's South and Southeast regions, showing that such institutionalization has not developed in a homogeneous way and that the practice of citizen participation presents major variations within the national context. In the particular case of Bahia, recent rates of economic growth above the national average and the process of modernization of public administration based on managerial principles take place parallel to the maintenance of old social and institutional structures that leave citizenry's relationship with the state suspended. That is, citizens' political participation and the development of participatory democracy are confronted with the contradictions of a contemporary history marked, *inter alia*, by clientelist practices, a patrimonialist conception of public goods, an individual view of power fostered by Carlism (as referring to local political leader Antônio Carlos Magalhães) institutional formalism, lack of transparency in the governmental public sector, weak tradition of support to civic infrastructures, generalized absence of public spaces for democratic deliberation, but also by the presence of cultural and religious factors that influence relations between the State and society. Nowadays, it is not possible to see Bahia's politics as the result of confrontation and diversity of interests between individual and collective actors around themes of public agenda and projects for society. It can rather be seen as a race for power that preserves the past, maintains structural inequalities and is based on the exercise of political mandate as an easy position to foster self-interest. Based on the description of four discourses on public management in today's Bahia, this article seeks to analyze the dilemmas and challenges of citizen participation in an attempt to build new ways to make, implement, and monitor Bahia's local public policies

Key words: Local Public Policies, Participatory Management, Democratic Limits, Bahia.