

GESTÃO PÚBLICA EM BUSCA DE CIDADANIA: EXPERIÊNCIAS DE INOVAÇÃO EM SALVADOR

José Antonio Gomes de Pinho⁽¹⁾

Mercejane Wanderley Santana⁽²⁾

Sonia Margarida Bandeira Cerqueira⁽³⁾

INTRODUÇÃO

Os anos 80 e 90 têm assistido no Brasil a um processo de mudanças na gestão pública no sentido de implantação e afirmação da cidadania. Algumas causas podem ser atribuídas a este movimento. Em primeiro lugar, a superação do regime de 1964 provocou uma onda de redemocratização que trouxe como valor máximo a questão da cidadania. Em segundo lugar, a instalação de uma crise profunda no campo econômico, com inevitáveis reflexos nos terrenos social e político, premiu muitas administrações, principalmente as municipais, no sentido de buscarem alternativas à gestão tradicional. Em terceiro lugar, como vetor resultante das duas condições anteriores, tem ocorrido a emergência e crescimento de governos chamados democrático-populares ou progressistas cujo compromisso maior reside na afirmação da cidadania enquanto plataforma de gestão. Mais que isso, temos argumentado (Pinho, 1996) que essas ações não são exclusividade de governos com o perfil mencionado, mas também começa a caracterizar governos de corte mais conservador. Algumas razões estão nas

raízes desse direcionamento. Por um lado, a crise que se instala nos anos 80 mostra garras mais estruturais resultante de processos de reestruturação do capital não mais a nível de Brasil mas de caráter mundial. Por outro lado, com a consolidação das regras do jogo democrático a sociedade torna-se de maneira geral mais cobradora. Assim, mesmo governos pertencentes a esquemas políticos conservadores têm que ir ao encontro de demandas populares. Isto não quer dizer que se apagam as diferenças entre os campos conservador e progressista. Ao embarcar num projeto de aproximação com os setores populares, governos conservadores vão à sua maneira. Mas o que se quer destacar aqui é que tanto o campo progressista como o conservador estão em busca de formas alternativas, inovadoras no trato da gestão pública.

Evidência neste sentido pode ser constatada ao se analisar as ações governamentais inscritas no Projeto Gestão Pública e Cidadania iniciativa pioneira da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford no sentido de mapear inovação na gestão pública subnacional no Brasil. Os registros pertencem tanto a administrações progressistas como conservadoras, não são única e exclusivamente propriedade das primeiras. Neste artigo, vamos fazer um recorte escolhendo dentre as cem ações selecionadas, no conjunto das mais de seiscentas inscrições, as que se referem a Salvador, ou seja, a uma mesma área geográfica. Estas iniciativas resumem-se a três e a partir daí configura-se a possibilidade de realização de um estudo em profundidade (dentro do possível no escopo de uma artigo) tomando uma mesma e única área geográfica, ou seja, uma mesma configuração social, abrigando experiências patrocinadas pela Prefeitura de Salvador, num governo que pode ser chamado, com certas ressalvas, de democrático-popular; de outro, uma experiência do governo do Estado da Bahia, de perfil nitidamente conservador. Mais que isso, das duas experiências encetadas pela Prefeitura de Salvador, uma delas parte do próprio governo municipal, mas a outra brota da sociedade civil, sendo posteriormente absorvida pelo poder municipal. Mais que isso ainda, a experiência que parte do governo municipal, democrático-popular, tem início no governo anterior, sendo este pertencente ao campo conservador (não o mesmo conservador do esquema do atual governo do Estado). Ou seja, estamos frente a uma situação bastante rica, complexa, o que a faz merecedora de análise, o que nos propomos fazer a seguir.

UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE CIDADANIA

A visão clássica sobre cidadania foi colocada por T.H. Marshall, tomando por base os países onde se desenvolveu a democracia de uma forma mais completa, mais especificamente a Inglaterra. Em sua interpretação, que corresponde aos fatos da história, os direitos surgiram de uma maneira sequenciada: inicia-se com os direitos civis implantados durante o século XVIII. Uma vez assegurados estes o passo seguinte foi a conquista dos direitos políticos já no século XIX e que consolidados, seguiu-se a implantação dos direitos sociais agora no século XX, no bojo da social-democracia. Como pode-se observar pelas datas, a construção da cidadania foi um processo extremamente lento, tanto na maioria dos países da Europa Ocidental como nos Estados Unidos. No caso brasileiro, entretanto, esta seqüência não se observa. A Constituição de 1824, nos diz Carvalho (1992) implantou de uma só vez tanto os direitos civis como políticos, implantação esta de cima para baixo, "quase sem luta" (Carvalho, 1992). Esses direitos civis, no entanto, eram extremamente restritos dado que conviviam com a instituição da escravidão. Para Carvalho (1992), "a existência dos direitos políticos sem o prévio desenvolvimento de direitos civis, da convicção única da liberdade individual e dos limites do poder do Estado, redundam num exercício falho da cidadania política". Carvalho classifica como "peculiar" a situação brasileira, pois os direitos sociais, os derradeiros no esquema clássico, implantaram-se antes dos direitos políticos. Diz não desconhecer a importância das lutas populares pré-1930, mas esses direitos foram introduzidos em um período de ditadura, no Estado Novo, e novamente sem maiores lutas populares.

O que Carvalho parece estar enfatizando é o fato dos direitos, de uma forma ampla, no Brasil serem mais iniciativa do Estado do que da própria sociedade. Isto não quer dizer que se está negando a existência da sociedade civil mas que frente ao poder de iniciativa e de ação do Estado a capacidade propositiva da sociedade no Brasil é muito menor. Isto conduz ao que Carvalho chama de "precariedade" da cidadania no Brasil, precarie-

dade esta assentada no desenvolvimento frágil dos direitos civis, base para a colocação dos direitos políticos. “Esta falha, este defeito de origem, permeia a sociedade de alto a baixo”(Carvalho, 1992).

Para Carvalho, constata-se a ausência de espírito cívico, uma das heranças da escravidão dado que os valores da escravidão invadiram todas as classes sociais. Cardoso (1992) também destaca o fato de que a noção de cidadania convivia com a escravidão e que, mesmo até 1930 apenas uns 3% da população tinha acesso ao voto. Para ele, a cidadania era apenas uma idéia que na prática era distanciada das condições de existência da população, o que representava uma espécie de “deformação” da cidadania. Em sua visão, essa situação é mantida até hoje, dado que uma parcela da população pelo seu nível de carências culturais e materiais dificilmente pode estar englobada na idéia de cidadania., caso dos analfabetos por exemplo. Na mesma linha, Weffort (1992) entende que estamos em uma sociedade com uma desigualdade social de tal escala que a noção de igualdade, implícita na idéia de cidadania, não tem como se realizar para o conjunto da população. Em seu entender, “cidadãos são os que têm capacidade de se organizar. São os que têm recursos materiais mínimos” (Weffort, 1992), ou seja, “os cidadãos são a minoria “. Estão fora desse conjunto “a massa dos pobres, a massa dos desorganizados” (Weffort, 1992).

Da Matta (1992) aponta a ausência de uma verdadeira cultura da cidadania, entendida esta como uma cultura igualitária, aberta à mobilidade onde os direitos individuais são contemplados efetivamente na prática social e não apenas na lei. Da Matta apresenta uma visão completamente diferenciada de cidadania ao afirmar que “ninguém quer efetivamente ser no Brasil é cidadão” pois isto implica em “estar sujeito à lei geral e ao anonimato” (Da Matta, 1992). Ele argumenta que no Brasil são recriadas as antigas aristocracias com a característica aristocrática da desigualdade apesar de toda a idéia de moderno. Da Matta aponta a “nossa inabalável tradição familística” que impede o conceito pleno de cidadania moderna assim como “a ausência de confiança na vida pública” e o fato das relações pessoais terem muito mais peso que as leis. Da Matta (1992) argumenta que no Brasil, “é o conjunto de relações pessoais nascidas na família que tende a englobar (e perverter) o mundo político, não o contrário”. Ele identifica uma “tradição jurídica e política centralizadora, que faz com que o sistema seja perpetuamente dependente do Estado - de um Estado familisticamente contaminado e muito autoritário”. Está implícita a idéia “perversa” de que a

democracia no Brasil é impossível e que a “boa cidadania só existe quando há uma relação”. Ele fala de um poder à brasileira, que corresponde a dispor da liberdade sem limites, traduzido na “capacidade de cada um tirar o que puder do domínio público”.

Maria Vitória Benevides (1994) vai buscar as raízes da idéia de cidadania na Revolução Francesa, e mostra que já ao final do século XVIII estava comprometida a natureza igualitária da noção moderna de cidadania. No caso brasileiro, ela identifica a noção de cidadania permeada por “certa dose de ambigüidade”, e isto tanto na visão mais progressista, da “esquerda” como na perspectiva mais conservadora, de “direita”. Benevides (1994), considera que, a cidadania é para a esquerda apenas aparência de democracia dado que discrimina os cidadãos em classes de cidadania, o que acaba por reforçar a desigualdade. Para setores da direita, diz Benevides (1994), a cidadania torna-se “indesejável” e “ameaçadora” por ter implícita a idéia de igualdade, ainda que apenas jurídica. Assim, consideram a desigualdade legítima, e nós agregaríamos desejável. Para a direita, diz ela, “os de baixo” são as classes perigosas e as elites dependem, para manutenção de seus privilégios, do reconhecimento explícito da hierarquia (Benevides, 1994). No contexto do liberalismo, os direitos são vistos como concessões, não como “prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos, tutelados, clientelas” (Benevides, 1994). Esta realidade assenta-se no que Benevides (1994) chama de “extrema privatização da política”, gerada pela permanência de um Estado patrimonialista onde predominam relações de conciliação, do coronelismo e de várias formas de clientelismo.

Maria Vitória Benevides contrapõe concessões a direitos. “Concessões ... configuram a cidadania passiva, excludente, predominante nas sociedades autoritárias”. Ela aponta que a nossa modernização conservadora (que tem seu início em Vargas) empreendeu reformas institucionais, econômicas e sociais no sentido de ampliação de direitos, mas não promoveu, “no sentido democrático”, o acesso à justiça, à segurança, a distribuição de renda, à estrutura agrária, à saúde. Nessas condições, “a cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente”. Em sua análise, direitos são entendidos na situação brasileira mais como privilégios, e “só para alguns e sob determinadas condições” (Benevides, 1994).

Benevides (1994) qualifica direitos, no sentido estrito, tendo por objeto uma intervenção, uma ação, uma prestação do Estado ou de particula-

res tais como salários, educação, previdência social, etc. Ela distingue ainda direitos humanos, como aqueles inerentes a toda pessoa humana, os direitos do cidadão, sendo que estes variam de acordo com as nacionalidades. E adiciona, que a ausência de "cidadania" não implica a ausência de direitos humanos.

PERSPECTIVAS PARA A CIDADANIA NO BRASIL

Após esta breve revisão das bases históricas mais amplas e específica do Brasil da questão da cidadania, vamos desenvolver, ainda que sumariamente, as perspectivas para a cidadania no Brasil. Carvalho (1992) pergunta se o fato de termos desenvolvido mais os direitos políticos e sociais do que os civis nos condena à "perpétua infantilidade democrática"? Ele acredita que não, porque o exercício "sustentado" dos direitos políticos pode acabar por possibilitar a "maturação" dos direitos civis. Na mesma linha, Benevides (1994) sustenta que os direitos políticos favorecem a organização para reclamar direitos sociais., criando-se espaços sociais de lutas. Isto leva a distinguir a cidadania passiva, outorgada pelo Estado, da cidadania ativa, que vê o cidadão como portador de direitos e deveres, "mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política" (Benevides, 1994).

Em termos concretos propositivos, Carvalho (1992) localiza na melhoria do sistema judiciário um caminho necessário para a fortificação da idéia de cidadania. Para ele, a justiça no Brasil existe apenas para uma minoria, os "doutores". Para a maioria existe, diz ele, o Código Penal, não o Civil, enquanto para os "doutores" existe apenas o Código Civil. Para Weffort (1992), dadas as condições sociais e econômicas "difíceis" existentes no Brasil, "a formação da cidadania vai além do tema da cidadania". Para ele, esta formação passa pela consolidação das instituições da cidadania mas também pelo desenvolvimento econômico e social do país, sendo um

fenômeno da área de educação, da cultura, da capacidade de organização das pessoas (Weffort, 1992).

No entender de Cardoso (1992), apesar de todos os “condicionamentos negativos” da realidade brasileira, a existência de um “conjunto grande da população de certa forma aberta à participação pela lei”, assim como a capacidade de exercer algum tipo de pressão, torna-se um fato positivo na comparação com outras realidades. Ele entende como positivo o fato de que, se ainda existe exclusão no Brasil esta se faz na prática mas não na lei. Como positivo ele entende, ou entendia, a “forte participação política” advinda do movimento sindical do ABC. De uma forma mais ampla, Cardoso (1992) entende que no Brasil “a rapidez com que se dá o processo de salto na história é muito grande” e isto ocorre também na questão da cidadania, acrescenta ele. Em síntese, Cardoso (1992) visualiza que as possibilidades da cidadania no Brasil são “inúmeras”, maiores do que normalmente se imagina diz. Em relação ao padrão clássico, Cardoso observa que a formação da cidadania no Brasil não segue o padrão da Inglaterra “mas como ela pode se dar num país como o Brasil” (Cardoso, 1992). Mesmo sem direitos sociais assegurados e com a presença da fome Cardoso (1992) diz que é possível desfazer a imagem de que a cidadania é impossível no Brasil.

Benevides (1994) pergunta como numa sociedade tão marcada por desigualdades e desequilíbrios, é possível implantar e fazer funcionar as formas mais avançadas de democracia participativa. A resposta em sua visão está na educação política, entendida como educação para a cidadania e isto passa pela garantia da “informação e consolidação institucional de canais abertos para a participação com pluralismo e com liberdade”. Ela discorda de Cardoso (1992) ao colocar que apesar da elevação significativa do número de eleitores no Brasil, que liberdade de escolha tem o analfabeto, “afogado na luta pela sobrevivência? “além do abuso do poder econômico e da concentração de renda.”

Podemos agora, de posse dessas contribuições, buscar uma síntese das principais características a nosso ver da cidadania no Brasil. A situação no Brasil tem sido apontada como peculiar visto a emergência dos direitos sociais antes dos políticos e o frágil desenvolvimento dos direitos civis. Mesmo os direitos existentes, no entanto, são considerados em muitos casos “letra morta”. As causas dessa realidade são bem conhecidas: uma escravidão resistente, duradoura, cujos efeitos se fazem sentir ainda hoje nas mentalidades de setores da sociedade brasileira; um Estado Patrimonialista que

de tempos em tempos mostra que não está superado, entre outras. Se até 1888 tínhamos a escravidão, que afastava da possibilidade de cidadania um vasto segmento da população, depois dessa data e até 1930 "a questão social era um caso de polícia", o que não abria espaço para a cidadania e a partir dos anos 40 a implantação do salário mínimo mantém rebaixado o padrão de vida da massa trabalhadora. A seguir este espaço se abre mas muito mais como uma iniciativa do Estado, já num regime abertamente tutelar, ditatorial. O interregno democrático de 1946/64 é onde se criam as maiores possibilidades de ampliação da cidadania mas não só pela presença do pressuposto básico - o regime democrático - mas também pelo crescimento econômico sustentado. Com o regime de 1964, de caráter autoritário, centralizador, refluem as expectativas de cidadania. Chegamos aos dias de hoje com um déficit estrutural na questão da cidadania, resultado de uma herança secular.

O que vamos fazer agora é examinar as possibilidades de consolidação e ampliação da cidadania no Brasil no momento presente e no futuro. Em primeiro lugar, deve ser registrado que a construção da cidadania, como vimos, é um processo lento, mesmo nos países hoje de democracia consolidada. Em outras palavras, isto quer dizer que não vamos tirar o atraso da noite para o dia na construção da cidadania no Brasil. Em segundo lugar, cabe argumentar que vivemos sob o manto de regimes autocráticos, a democracia razoavelmente plena foi uma exceção entre nós. Porém é razoável argumentar que parece que a democracia se enraizou no Brasil nos últimos anos, e mostra uma possibilidade concreta de afirmação e evolução. E a democracia como valor maior é pré-requisito fundamental para a cidadania. A embaralhar esta visão está o modelo neoliberal com a exclusão social e econômica como valor máximo. Porém, a vitalidade da sociedade, baseada em valores democráticos desejáveis de preservar, pode se contrapor, em parte, a este modelo. Parece improdutivo ficar olhando muito para o passado até porque este é muito diferente do presente. Assim, vencido o modelo autocrático de 1964 não adianta, não cabe mais buscar o que havia antes de 1964 pois a realidade do país já é muito diferente. Em outras palavras, a base democrática do pós-64 além de ser muito diferente da democracia vivida no período 1946/64 - nossa última referência democrática - parece ser muito mais sólida e ampla do que a do período citado. Isto representa maiores possibilidades de afirmação da cidadania no nosso presente e futuro. Se cidadãos são os que se organizam, os que têm capacidade de se organizar, a

sociedade brasileira parece exibir uma capacidade maior de organização, de exercer pressão sobre seus dirigentes, de participar mais da vida política. Os projetos apresentados no Programa Gestão Pública e Cidadania podem ser entendidos como uma manifestação desta tendência, mostram de maneira generalizada o governo local no Brasil muito mais ativo e voltado para a sociedade, certamente porque esta está mais atenta, cobradora e participativa.

Não há dúvida, convergindo com a maioria dos autores apresentados, que ainda estamos longe de uma cidadania plena, que vigora mais a idéia de privilégios do que de direitos, que, principalmente o judiciário no Brasil parece ser o calcanhar de Aquiles de nosso déficit de cidadania, mas a medida que passos são dados, e tornados públicos, cria-se uma sinergia no sentido da evolução da idéia e da prática da cidadania..

A CRISE DO ESTADO E A NOVA CONFIGURAÇÃO DO GOVERNO LOCAL

Uma explicação de fundo para essa maior ativação do governo local no Brasil não passa única e exclusivamente por uma tomada maior de consciência da sociedade civil levando à cidadania. Passa também, e de forma dramática, por uma crise de reestruturação do capital a nível internacional que afeta o Brasil também afetando o Estado brasileiro. O desdobramento dessa crise atinge os estados subnacionais que passam a descrever dois processos fundamentais de mudança em seus padrões históricos. Por um lado, um processo de descentralização - base de enfrentamento da crise pelo Estado central - transfere para as esferas subnacionais uma série de competências que outrora estavam enquistadas no primeiro. Por outro lado, a crise com seus componentes economico-financeiros faz secar a fonte de recursos que jorrava do Estado central para as unidades menores, quer estados, quer municípios. Em face desta realidade os governos locais são quase que forçados a assumirem um perfil empreendedorista, tanto no sentido de abrir novas frentes de geração de receita quanto no de se instrumentalizarem para enfrentar os problemas e demandas sociais.

Pacheco (1993) comenta que algumas experiências existentes em municípios brasileiros revelam a incidência de uma reorientação dos governos locais que passam a introduzir na agenda política local questões relativas ao desenvolvimento econômico e social. São posturas assumidas por diferentes partidos políticos em governos neoliberais e em governos democráticos-progressistas, como resposta a este novo contexto de crise.

Segundo Harvey (apud Pacheco, 1993) o enfoque gerencial das cidades, característico dos anos 1960, cede cada vez mais espaço às ações empreendedoras locais promotoras do desenvolvimento econômico. O empreendedorismo local, na concepção de Harvey (apud Pacheco, 1993) seria uma articulação ampla de atores e forças sociais e a introdução de novas formas de parceria entre os setores públicos e privados.

Estas considerações nos remetem a Daniel (1994) e à sua colocação de que “os anos 70 marcam, em nível internacional, assim como no Brasil, a emergência de uma crise estrutural de modelos de desenvolvimento”. Para ele, nos países mais ricos seria a crise do modelo fordista, assim definido por membros da Escola de Regulação, e que no Brasil tratava-se da crise do nacional-desenvolvimentismo, inaugurado nos anos 30, cujas heranças se fazem presentes até o período atual.

Considera ainda que a crise dos modelos de desenvolvimento tem sido apresentada como uma crise de Estado e “na realidade, ela remete, em simultâneo, a certas formas de organização do trabalho, instituições, formas de socialidade, relações internacionais”. Desse modo, a crise do Estado-nação seria um de seus componentes, dela se nutrindo o processo de mundialização da economia e da cultura e de fortalecimento da esfera local (Daniel, 1994). Portanto Daniel conclui que se a crise leva a uma reformulação do Estado Nacional, ela por outro lado abre espaço para redefinições no nível supranacional e no subnacional, sobretudo na esfera local.

E dentro desta perspectiva é que ele apresenta a busca de novos modelos de desenvolvimento expressos no Brasil nos anos 80 e início dos anos 90 pela presença do paradigma neoliberal, defensor do Estado mínimo e a tentativa de esboço de um paradigma calcado no princípio da democracia e da cidadania (Daniel, 1994).

Bittar e Coelho (1994) enfatizam que o projeto neoliberal “aposta no caminho da desregulamentação-privatização, estimulando grupos de capitalistas a assumirem o processo de inovação e de uma modernização conservadora. A proposta de descentralização surge, no interior do projeto

neoliberal, articulada ao desmonte do potencial de democratização da esfera pública para ampliar as transformações sociais, apresentando o mercado como único agente capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança”.

No plano municipal a desregulação da esfera pública se concretiza através da privatização de serviços urbanos considerados historicamente como de responsabilidade do Estado. Por outro lado este mesmo projeto propõe a descentralização político-administrativa sem uma contrapartida financeira, ficando o município com o ônus das demandas sociais sem os recursos necessários para assumi-las (Bittar e Coelho, 1994). Os municípios se vêm assim diante de um grande desafio que seria se adaptarem a este novo papel, criando as condições necessárias de sobrevivência.

Frey (1996) ao se referir aos projetos políticos brasileiros existentes para enfrentar a crise democrática e estatal cita o projeto social-democrata “que tem como maior preocupação a modernização e o enxugamento do Estado, e que adotou na política brasileira fortes traços do neoliberalismo, pelo menos no referente à política econômico-financeira”.

Por sua vez o projeto democrático popular ao qual Daniel (1994), Frey (1996), Bittar e Coelho (1994) fazem referência, tem como eixo central uma transformação do Estado assentada numa cultura democrática de construção da cidadania, organização da sociedade civil, ampliação dos direitos sociais e da participação cada vez maior do cidadão na gestão pública. Em síntese, para Bittar e Coelho (1994) o projeto de governo democrático popular, desenvolvido por algumas prefeituras no Brasil, contém elementos centrais como: “democratização da sociedade e do Estado com a constituição de uma esfera pública democrática e politicamente ativa, articulando as formas institucionais de uma democracia representativa com as formas diretas de representação da sociedade; inverter prioridades de governo em relação às formas tradicionais de governar direcionando nossos recursos – humanos e financeiros – para as áreas mais carentes; recuperar a qualidade do serviço público e garantir a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos; publicizar os serviços essenciais, desprivatizar o Estado, democratizá-lo, transformar o estatal em público”

Ainda na década de 70 surgem as primeiras experiências de gestões inovadoras que de uma forma incipiente concretizam alguns destes preceitos, e trazem à tona questões como a democratização do poder local e formas empreendedoras de ação visando o desenvolvimento econômico local.

São as experiências de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Vila Velha (ES), Toledo (PR), Recife (PE) e outras que passam a ocorrer a partir de 1988.

A Constituição de 1988 reforça esse processo em curso com a redemocratização do país, ao criar mecanismos que além de regulamentarem a descentralização e a autonomia municipal, fortalecem o Município concedendo-lhe maiores responsabilidades na gerência de questões econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. De acordo com Jara (1995), "o novo marco jurídico concede ao município um amplo campo de mobilidade e liberdade em matéria de desenvolvimento. Os municípios passam a conformar espaços privilegiados, tanto para ativar a construção da democracia e reformar a institucionalidade local como para promover mudanças nos relacionamentos que produzem e reproduzem as vulnerabilidades. Em princípio estamos diante de um município totalmente novo, sujeito a novas responsabilidades históricas".

De acordo com Coelho (1994) o debate da descentralização que nos anos 80 tinha um caráter de transferência de competências da União para os municípios, em 90 assume outros contornos, integrando ao processo de descentralização, política social e democracia. Coelho (1994) considera que o município está numa posição privilegiada para promover o desenvolvimento econômico, só que dentro desta perspectiva de integração democrática e social. Mais do que uma expansão da riqueza e da renda trata-se de uma ampliação de oportunidades do ser humano que irá lhe proporcionar uma qualidade de vida melhor.

Gondim (1993) ao comentar sobre a lógica particularista (clientelismo, nepotismo, favoritismo, corrupção) tão arraigada na cultura brasileira, considera como antídoto eficaz a instituição de mecanismos de participação popular possíveis através da formulação e execução de políticas públicas de forma descentralizada, tornando necessária a transferência de recursos e de decisões para níveis hierarquicamente inferiores da administração. Dentro deste raciocínio aponta a atualidade da questão da municipalização dos serviços e do fortalecimento dos municípios como condição para o resgate da cidadania "pois é na escala local que a participação popular é mais viável, uma vez que a distância - social e geográfica - entre governantes e governados é menor, até porque é a Administração Municipal que trata dos assuntos mais ligados ao cotidiano das cidades" (Gondim, 1993).

O que se pode verificar é que, com a redemocratização vivenciada pelo Brasil sobretudo a partir dos anos 80, a emergência de novos atores

sociais no cenário político brasileiro, comprometidos com a democracia e o resgate da cidadania fazem brotar um novo ideário de gestão pública, onde são contemplados aspectos como a descentralização do poder, a democratização, parcerias entre público e privado, articulações entre global e local, enfim uma série de condicionantes novos, parâmetros de uma administração municipal, que se propõe moderna e eficiente.

Para Santana (1996) "o modelo de desenvolvimento econômico planejado a partir de uma lógica global, centralizador de políticas e verbas orçamentárias, deu provas de sua falência e insustentabilidade apresentando resultados nada favoráveis como a injusta concentração da renda, a exclusão social da maioria da população, o atraso político, a falta de autonomia, as desigualdades regionais, a degradação do meio ambiente, etc." Caracterizava-se ainda pela presença de um Estado burocrático, autoritário e paternalista que se legitimava com a sociedade através do fisiologismo, do nepotismo, do favoritismo e da corrupção.

Por outro lado o que se pode constatar é que o próprio cenário mundial de reestruturação da economia, do processo de globalização e fragmentação dos territórios impõe aos governantes locais ações estratégicas de desenvolvimento econômico e social. Santana (1996) constata que "hoje o caminho percorrido na busca do desenvolvimento local, independente de posturas ideológicas, é de encontrar alternativas dentro da própria localidade, valorizando os recursos da região e estimulando as iniciativas surgidas dentro do município". E as propostas de descentralização e de maior autonomia dos governos locais passam a ser defendidas tanto pelos seguidores do projeto neoliberal como pelos seguidores do projeto democrático popular. Parece haver uma convergência também entre essas duas correntes de que está definitivamente esgotado o modelo do Estado centralizador, provedor e que caberá as unidades do Estado subnacional tomar iniciativas na área de governo. Evidentemente não se esmaecem as diferenças entre os dois projetos e as proposições de cada um deles conformarão quadros diferenciados.

Como já mencionado anteriormente, a literatura sobre governo local tem dado uma ênfase maior à cobertura das administrações consideradas democráticas populares, deixando uma lacuna com relação aos governos conservadores. Não obstante o relato destas experiências tem sido muito importante, sobretudo como diz Santana (1996), "na avaliação, caracterização e sistematização de modelos," podendo-se destacar alguns dos princi-

pais pontos enfatizados, referenciais norteadores de uma administração moderna e democrática:

→ Inversão de Prioridades, que seria a redefinição dos investimentos públicos, buscando o governo garantir a apropriação coletiva da cidade, sobretudo realizando obras pontuais e necessárias.

→ Novas Relações Público-Privado: Trata-se da emergência de um novo padrão de relação entre setor público, empresas privadas e organizações não governamentais, que buscam reconstruir a base produtiva da cidade, cabendo ao Estado exercer o controle social sobre todos os aspectos contidos nestas parcerias

→ Participação Popular: De acordo com Bava (1994), para os governos do campo democrático popular, a participação popular é “entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”. Esta intervenção se dá através de associações, movimentos populares, entidades sociais que assumem uma postura de autonomia frente à prefeitura (Bava, 1994).

→ Publicização dos Serviços: que seria tornar público os serviços que hoje são apropriados por setores da esfera privada, exercendo a sociedade civil um controle efetivo sobre a qualidade dos serviços públicos. (Bittar e Coelho, 1994) citam como exemplo de publicização o orçamento participativo “a partir do controle social da gestão”.

Pode-se citar ainda como pontos característicos de gestões democráticas a reelaboração da identidade municipal e da cultura política, desenvolvimento local, elaboração de diagnósticos aprofundados, políticas de emprego e renda, desenvolvimento de iniciativas locais, construção de redes de solidariedade, articulações com as demais esferas, etc.

Face a essas considerações acima expostas vamos examinar, agora, três experiências de governo subnacional ocorridas em Salvador, cidade que como a maioria das capitais brasileiras tem sofrido os impactos da crise acima referida e que abriga uma vasta camada de sua população vivendo em condições precárias, quer do ponto de vista econômico, quer social, longe dos parâmetros adequados de uma cidadania plena. Destas experiências, duas partem do governo municipal e uma do governo estadual e visam todas o objetivo da ampliação da cidadania em Salvador.

FUNDAÇÃO CIDADE MÃE

A Prefeitura de Salvador na gestão Lídice da Mata (1993/96) lançou o Programa Cidade Mãe, voltado para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, que sobrevivem de atividades de rua, assim como para crianças e adolescentes que não contam em suas comunidades com equipamentos e serviços sociais. O Programa visa “construir com essas crianças e adolescentes a sua cidadania plena”, sendo estas vistas como pessoas em desenvolvimento (Fundação Cidade Mãe, s/d). O Programa baseia-se num “trabalho sócio-educativo emancipador” adotando a metodologia da “Educação para a Cidadania, que se opõe ao assistencialismo comum em que a criança e o adolescente era considerados pelo que não tinham, pelo que não era capazes de fazerem” (Fundação Cidade Mãe, 1996). A proposta da Fundação toma a criança e o adolescente como “sujeitos da sua história”, ou seja, sujeitos do processo de aprendizagem e não meros receptores de conhecimento (Op. cit, 1996). Conforme a proposta, a ação educativa visa estimular em cada criança e adolescente o seu poder criativo, pressupondo “uma atitude de constante diálogo, troca, onde o educador não impõe, mas facilita e estimula o educando a pensar, expor suas idéias, dúvidas e desejos” (Op.cit, 1996).

Foi montada toda uma estrutura para funcionamento da Fundação assentada em quatro Empresas Educativas e duas Casas de Acolhimento noturno. As Empresas Educativas adotam uma “metodologia participativa, onde educador, educando, famílias e comunidade são parte de um mesmo processo, atuando em permanente interação” (Op.cit, 1996). O objetivo é que cada criança, adolescente e família seja sujeito de mudança pessoal e coletiva, contribuindo para “ construção de uma sociedade livre e autônoma” (Op. cit., 1996). O eixo central dessa experiência reside no estímulo para “resgate/construção da cidadania” dos participantes do projeto. Nas Empresas Educativas, localizadas em bairros populosos de baixa renda, os participantes são direcionados para a aprendizagem de uma profissão, de modo a instrumentalizá-los para inserção no mercado de trabalho (costura industrial, reparador predial, reparador eletrodoméstico, eletricidade predi-

al, artesanato, cerâmica, horta e jardinagem, pintura em tecido, artes plásticas), além de uma série de atividades voltadas para educação, para saúde, esporte, lazer, cultura e apoio psicológico. Além destas atividades, desenvolvem-se oficinas de cultura e atividades de esportes e lazer, para o “desenvolvimento e manifestação do imaginário subjetivo” atuando no sentido da “formação da personalidade a partir da identificação e integração cultural” (Fundação Cidade Mãe, s/d).

Além das Empresas Educativas, a Fundação se assenta também nas Casas de Acolhimento destinadas ao pernoite de crianças que se encontram em “situação de risco nas ruas da cidade, expostos à violência, aos efeitos da marginalidade, à prostituição e outros perigos”. Nestas são oferecidas alimentação e atividades lúdico-pedagógicas voltadas para socialização e readaptação em espaços fechados e acompanhamento psicológico. Enquanto as Empresas Educativas priorizam o atendimento a adolescentes (14 a 18 anos), as Casas de Acolhimento voltam-se para crianças (7 a 14 anos) visando a “construção de um projeto de vida”. Na Casa destinada a meninas, são trabalhadas questões ligadas a “identidade feminina”, “sexualidade” e “auto-estima” e discutidas questões como gravidez precoce, contracepção, doenças sexualmente transmissíveis, AIDS (Fundação Cidade Mãe, s/d). As Casas de Acolhimento trabalham em sincronia com o Projeto Axé, também voltado para o atendimento a crianças que estão nas ruas. Enquanto o Projeto Axé atende as crianças durante o dia, a Prefeitura implantou as Casas de Acolhimento para abrigar as crianças durante a noite, havendo a preocupação de não superpor atividades (Quadros, 1997). Para Eliana Quadros, gerente técnica da Fundação Cidade Mãe, de 1993 a 1996, o Axé trabalha com um certo número de crianças, mas “o problema é que a miséria não para e um outro número grande de crianças surge a cada dia”. Ela relata que no período de férias a situação se agrava com um maior número de crianças nas ruas. “Eles são expulsos de suas comunidades porque não têm onde ficar. A habitação é uma situação de miséria. Eles não tem como ficar numa casa que é um cubículo de um quarto só. Então a rua é uma festa para esses meninos. Eles vão a primeira vez, a segunda, a terceira, na quarta eles já ficam, não tem retorno. Na rua eles têm tudo: tem liberdade, televisão nas lojas, pedem dinheiro nos carros que passam, fazem um grupo de amigos, aí depois começa a questão da droga, as meninas a prostituição... É muito complexo” (Quadros, 1997). Dado este estado de coisas, é “muito mais importante trabalhar as comunidades, para criar rela-

ções na comunidade com o adolescente”, do que trabalhar a questão da rua. (Quadros, 1997). O objetivo, então, das Empresas Educativas é criar mecanismos para que os adolescentes “permaneçam nas comunidades, criem relações de vizinhança, de amizade, porque senão se perde totalmente este adolescente, quando ele vai para a rua, o retorno é muito mais difícil, mais complicado” (Quadros, 1997). Continuando, destaca que o objetivo do trabalho da Fundação é muito mais “preventivo, evitar que crianças e adolescentes venham para o centro da cidade.”

Nas atividades da Fundação também consta o apoio familiar as famílias dos participantes das Empresas Educativas. Desde o momento da inscrição do adolescente no Programa, a participação da família é obrigatória, desdobrando-se em reuniões quinzenais “Trabalhar com criança e adolescente sem trabalhar com a família não adianta nada” (Quadros, 1997). Isto levou a Fundação a discutir os temas propostos para os adolescentes também com suas famílias, embora haja consciência da dificuldade de participação das famílias, devido a situação econômica, “a luta pela sobrevivência.” Eliana Quadros reporta que um determinado tema era debatido com os adolescentes e estes levavam um roteiro para discutir em casa. Mesmo quando a família não respondia, os adolescentes davam depoimentos sobre alcoolismo, espancamento e outras questões que possibilitava aos técnicos da Fundação, darem acompanhamento psicológico aos adolescentes.

As atividades gerais das Empresas Educativas são permeadas pela questão da cidadania criando-se “um espaço específico de reflexão e análise das questões sócio-políticas, culturais, que compõem o universo de direitos e deveres dos quais esses jovens são protagonistas no seu cotidiano e que envolve diretamente seu relacionamento familiar” trabalho que também envolve, como vimos, as famílias no sentido de difusão dos “valores e atitudes que compõem uma relação do mundo baseada em direitos e deveres de cidadania universalmente consagrados” (Fundação Cidade Mãe, 1996). Os conteúdos desenvolvidos com esses atores - crianças, adolescentes e famílias - são bastante amplos. No que se refere a cidadania eram tratados temas referentes a importância da documentação civil aí inserida a questão da carteira de trabalho e do mundo do trabalho (direitos e deveres, formação profissional, salários, emprego/desemprego, segurança no trabalho, seguro desemprego), a questão do título de eleitor (o exercício do voto), relações cidadão x Estado, instâncias do poder, participação no município, situação sócio-política (fome, subemprego, habitação), violência, sexualidade, relaci-

ornamento pais e filhos, drogas, discriminação, saúde e nutrição, mercado de trabalho, meio ambiente (Fundação Cidade Mãe, 1996). Esses conteúdos eram desenvolvidos através de palestras com experts, o que acontecia uma vez por semana, e os temas depois eram trabalhados pelos técnicos da Fundação.

Quanto ao processo de implantação das unidades das Empresas Educativas, o primeiro passo consistia no “conhecimento da comunidade” feito através da identificação das suas lideranças comunitárias, associações, grupos de mães, conselhos de moradores, igrejas, etc., para os quais era apresentado o Programa. Quando a comunidade estava mobilizada, era definida a área de abrangência e feita a escolha dos representantes da área através de uma assembléia. Eliana Quadros registra que esse era um momento “interessante” porque “tínhamos pessoas de todos os partidos políticos: PT, PSDB, PFL, representantes da comunidade, que não tinham nenhum envolvimento político partidário, mas que eram escolhidos pela comunidade” (Quadros, 1997). A esse respeito, Eliana Quadros assinala que, também na composição do quadro técnico, não havia influência política alguma, nem mesmo da Prefeita, os quadros eram preenchidos por critérios de qualificação para as tarefas, e o grupo diretivo da Fundação tinha “total autonomia” para conduzir o trabalho. Prosseguindo na caracterização da representação, havia um conselho para cada empresa educativa formado por 10 a 12 pessoas da comunidade, que se reunia uma vez por mês. Eliana Quadros entende que essa questão da participação é muito “mais trabalhosa” porque o conceito de cidadania teve que ser muito discutido com os próprios instrutores pois que eram eles próprios “altamente autoritários”, ao tempo que exigiam dos adolescentes uma prática de cidadania. Segundo ela, o primeiro ano foi muito trabalhoso, “porque nós não estávamos preparados” o que demandou um “investimento muito grande em termos de formação” contando com uma parceria com o centro de formação do Projeto Axé e de outras instituições. Houve, assim, prossegue Eliana Quadros (1997) toda uma formação onde discutia-se desde a questão metodológica, filosófica, a questão da educação, o papel libertador do educador, até a psicologia do adolescente. Em sua percepção existem muitas experiências no Brasil nessa área, mas o diferencial deste Programa é exatamente a proposta de “educação para a cidadania”. Eliana Quadros alerta para o risco da questão da cidadania estar virando até “modismo”, falando-se de cidadania sem que esta esteja acontecendo na “prática”. Ela entende que falar em cidadania, em participação, em liberdade e dar na sala de aula um exemplo contrário,

é muito "complicado" para os adolescentes.

Em termos de resultados, o Programa em todas as suas vertentes atendeu um total de 8.262 crianças e adolescentes em três anos de operação plena (Fundação Cidade Mãe, 1996), o que foi "uma semente muito pequena diante de toda a realidade de Salvador acumulada ao longo de muitos anos", mas que representa "um ponto de partida de uma metodologia de trabalho com criança, dentro de uma linha diferente, de educação para a cidadania, de preparação para a vida". (Quadros, 1997).

BREVE ANÁLISE DA FUNDAÇÃO CIDADE MÃE

O objetivo nosso agora é fazer um breve cotejo dessa experiência concreta frente ao referencial teórico colocado no início. Em primeiro lugar, essa experiência localiza-se em bairros formados por população carente em uma cidade onde a regra mais geral é a pobreza, a exclusão. A iniciativa em tela volta-se para áreas onde as deficiências em Salvador são mais agudas, onde a cidadania está menos presente. Nesses locais a ausência de cidadania se mostra concreta ou potencialmente de forma mais ampla, manifestando-se nas carências econômicas (desemprego, subemprego), social (várias formas), na violência em suas variadas formas, etc. O que se observa na experiência em questão é um tratamento amplo, abrangente da temática da cidadania, atuando em várias frentes e indo ao âmago desta. Ou seja, a proposta objetiva atuar em áreas normalmente abandonadas em projetos desta natureza. Trabalha principalmente, a educação com o intuito de mudança, de educação política. Mais que isso, a experiência parece procurar desnudar a sociedade, expor suas feridas ao discutir temas estruturais desta sociedade e transmiti-los a seus membros. Na forma apresentada a experiência visa não apenas o conhecimento da realidade por parte de seus partícipes mas a formação de consciência da situação.

Um outro aspecto desta experiência é que ela situa-se como uma iniciativa do Estado convergindo com o colocado anteriormente, com a forte presença do Estado no tocante a tomada de iniciativa. Sempre pode ser argumentado que, mesmo partindo do Estado, resultou de um compromisso de campanha, de um compromisso do governo com a sociedade que

elegeu este governo justamente por causa desta proposta, entre outras evidentemente. Em outras palavras, a sociedade esperava ver concretizada uma proposta deste tipo. Aqui não dá para escapar da caracterização político-ideológica-partidária do governo Lídice da Mata, filiada ao PSDB para entender essa decisão política. Embora pertencente a social-democracia brasileira, o PSDB do Estado da Bahia, talvez mais precisamente de Salvador, diverge do partido nacional, buscando uma postura mais democrática, mais estatizante - pelo menos nessa questão - , menos neoliberal. O PSDB local estaria a esquerda do nacional. Assim, o compromisso com a cidadania passa fundamentalmente pela ação, intervenção do Estado, longe das forças de mercado, e passa também pela tomada de consciência por parte dos atores que sofrem a falta de cidadania. Assim não há nenhum objetivo de esconder a realidade, pelo contrário, esta deve ser exposta em toda a sua crueza e perversidade social. A educação para a cidadania, apontada por Benevides (1994), como a única possibilidade mais concreta para uma transformação estrutural do *status quo* estaria aqui sendo aplicada. A experiência em tela atinge também a questão da organização, que irradia seus frutos não apenas pelos beneficiários diretos, mas também por suas famílias atingindo assim uma comunidade mais ampla, possibilitando que os desorganizados se organizem como prescreve Weffort (1992). Por último, existe consciência que os resultados seriam modestos frente à magnitude do problema, mas não só é um passo dentro de um processo, sabidamente lento, mas mostra que é possível a implantação da formação da cidadania entre nós.

OBRAS EM PARCERIA DA COMUNIDADE

Esta iniciativa também partiu da Prefeitura de Salvador na gestão da Prefeita Lídice da Mata (1993/96). Vamos nos valer para descrever e comentar essa experiência de uma entrevista feita com o então Secretário de Saneamento e Infra-estrutura da Prefeitura de Salvador, José Hamilton Bastos. A idéia de parceria surgiu ainda na administração anterior (Fernando

José - 1989/92) quando se desenvolveu um trabalho de parceria da Prefeitura com as comunidades de baixa renda onde a primeira fornecia materiais de construção e a comunidade entrava com a força de trabalho. Na gestão Lídice da Mata este programa teve “um aprofundamento” da relação com a comunidade (Bastos, 1996).

As obras feitas no regime de parceria ficaram concentradas dentro da Secretaria de Saneamento na SUMAC - Superintendência de Manutenção e Conservação da cidade, sendo estas obras “quase todas de manutenção e conservação que não requerem grandes investimentos” (Bastos, 1996). Foi criado um núcleo de parcerias que depois de uma reforma administrativa passou a ser uma gerência de parcerias, justamente para dar “maior liberdade de ação”. No geral, a obra de parceria não tem contratação, tem que ter alocado o projeto e os materiais (Bastos, 1996). Para José Hamilton Bastos a idéia de parceria se ampliou na gestão referida a partir da relação com as comunidades periféricas para uma “parceria com a cidade, com outras forças da cidade, com agentes econômicos da cidade” (Bastos, 1996). Intervenções viárias com construção de cruzamentos, pequenos trechos de pistas, construção de praças foram feitas com o setor econômico.

Quanto à tomada de iniciativa, uma categoria de nosso interesse neste trabalho, Bastos aponta que na relação com agentes econômicos esta podia se dar nos “dois sentidos”, tanto a partir do setor público como do privado. Bastos menciona o caso de urbanização de uma área com resolução de problemas de tráfego e construção de uma praça, reclamada há tempos inclusive por grupos ambientalistas, onde houve uma “triangulação”, uma operação de contrapartida com a empresa proprietária do terreno onde foi construída a praça, abrindo mão deste em troca de outra área de seu interesse de propriedade da Prefeitura. Feito o acerto a Prefeitura não dispendeu nenhum recurso para fazer a obra, a não ser os internalizados. Ele menciona obras viárias de certo porte, realizadas por shopping centers e grandes supermercados que se instalam e se beneficiam destas e passam a arcar com seus custos.

Quanto a parcerias na área popular, comunitária, Bastos entende ser um processo função da relação criada entre a administração municipal e a comunidade através de suas entidades, suas organizações, grupos de moradores, associações quando estas existem, e também através dos “mecanismos que a própria administração cria.” Neste ponto, ele advoga ser “importante a gestão democrática da administração”. Caso não hajam estes meca-

nismos fica “difícil para a comunidade se aproximar para dizer de suas necessidades (Bastos, 1996). José Hamilton Bastos menciona que, em uma cidade carente como Salvador, fica difícil definir que ruas vão receber melhoramentos se muitas na periferia têm enormes carências. Para contornar esse problema, ele menciona que a administração municipal (1993/96) criou as “audiências públicas” que eram inicialmente realizadas com a prefeita em seu gabinete e posteriormente passaram para as administrações regionais. Em sua visão esta descentralização “facilita muito” pois são ouvidas diversas associações ao mesmo tempo com “interesses muitas vezes comuns”. Bastos (1996) menciona também o orçamento participativo onde em sua discussão “as associações, o povo, os indivíduos têm oportunidade de colocar suas necessidades, seus pleitos e sua disposição de realizar parcerias.”

Em sua avaliação nas comunidades de renda mais baixa as parcerias têm tido êxito. Nas comunidades de renda mais elevada ou de classe média, Bastos (1996) mostra a existência de uma outra configuração. Nestas as pessoas não se dispõem a “botar a mão na massa” e a parceria adquire outra forma: a Prefeitura fazia o projeto, o orçamento, quantificava os materiais e negociava com a comunidade que comprava os materiais (manilhas, meios-fios, tubulações, asfalto, etc) e a prefeitura realizava o serviço. Tanto para um tipo de comunidade como para outro, Bastos ressalta a importância da Prefeitura controlar o projeto e a fiscalização. Quanto a dificuldade ou facilidade de negociação, para Bastos (1996) esta depende mais do grau de organização da comunidade. Em linhas gerais, “a população melhor aquinhoadá está menos organizada. Já a população pobre e mais carente, esta se organiza mais, para se defender melhor” (Bastos, 1996).

Tratando a questão da parceria de um ponto de vista mais genérico, Bastos (1996) vê a parceria como uma “inovação”, diferente da contribuição de melhoria por exemplo, onde o trabalho é cobrado. Para ele, a parceria é um “movimento forte” pois envolve uma negociação, “a identificação de interesses comuns entre a administração municipal e o cidadão ou grupos”, o que é uma “coisa democrática” (Bastos, 1996). Na visão do então Secretário, a parceria é uma imposição da nossa realidade e deve ocorrer com mais intensidade em municípios onde as desigualdades são maiores, como Salvador. Ele adiciona que no caso de Washington, por exemplo, “uma cidade do primeiríssimo mundo, com todos os problemas equacionados, com um perfil socio-econômico linear, sem grandes diferenças, o raciocínio ‘eu pago impostos quero serviços’ está correto”. Por outro lado, “numa cidade, num

país com desigualdades graves, onde o poder público não tem a capacidade de atender as demandas, a parceria é uma necessidade, e é democrática e deve ser implantada” (Bastos, 1996).

A parceria fortalece ainda o conceito de cidadania, pois cria um “sentimento de participação”, o cidadão “assume a responsabilidade pelo bem público, fiscaliza, mantém e serve de exemplo para ampliação” (Bastos, 1996). Bastos descreve que se percebe claramente nas reuniões com as comunidades como o trabalho em parceria “dá ao cidadão o conceito de cidadania, de responsabilidade com o bem público, independente de estar pagando os impostos”. Trabalhando mais a idéia de participação, Bastos (1996) reporta que o estabelecimento de relação com a comunidade foi iniciativa da Prefeitura de Salvador ao visitar os bairros para contato com a comunidade. Nas audiências públicas construía-se uma relação de “mão dupla” pois “é muito importante saber ouvir, sem se colocar como dono da verdade, sem criar falsas expectativas”. Nestas audiências as solicitações eram encaminhadas previamente e se a comunidade desejasse uma determinada obra que não pudesse ser feita, isto era dito claramente, afirma José Hamilton Bastos. “Só dá certo desta forma.”

Caminhando no sentido já de fazer uma avaliação dos resultados, Bastos (1996) coloca que a administração municipal em Salvador enfrentou um problema “muito sério”, qual seja, “a falta de recursos”. Fazendo parcerias, diz ele, consegue-se rebaixar o custo, mas “não deixa de ter custos”. Bastos (1996) adiciona que outra marca “da administração Lídice da Mata foi reduzir os custos das obras públicas, que caíram em média 50% dos custos que estavam sendo praticados”. Assim, foi realizado o dobro de obras que teriam sido feitas caso os custos não fossem reduzidos, mas “muitas obras poderiam ter sido feitas” caso houvesse mais recursos. A explicação dessa situação José Hamilton Bastos remete fundamentalmente para a área política postulando que a administração Lídice enfrentou dificuldades que “nunca um administrador público tinha tido”. Havia exemplos de dificuldades em diversas áreas, mas nunca como Salvador, afirma. Houve um “cerco político, econômico, das comunicações, tudo”. Essa questão remete inexoravelmente para a investigação das bases de legitimidade do governo municipal ou, o que poderíamos também chamar, de bases de sustentabilidade. Bastos não vê o governo Lídice como um governo do PSDB dado que na eleição presidencial de 1994, o PSDB da Bahia, inclusive Lídice da Mata, apoiou Lula e não Fernando Henrique Cardoso. Para ele, “a admi-

nistração Lídice buscou os caminhos da social-democracia” e começou “muito bem” em termos de “resultados” enquanto teve recursos, apoio do governo federal materializado na presença do Ministro Jutahy Magalhães Jr., do PSDB baiano, ainda no último ano do governo Itamar Franco. Assim, houveram obras durante 1993, mas a partir do segundo semestre de 1994, quando o PSDB da Bahia resolve apoiar Lula “começou a haver um certo esfriamento nas relações com o governo federal”. E quando Fernando Henrique toma posse em 1995 não teve mais recursos, argumenta José Hamilton. Embora pondere que o corte de recursos tenha se dado para todo o país, Bastos entende que “nós sentimos mais a falta de recursos, que foi muito forte”. E em 1996, adiciona, os recursos federais só chegaram “depois da eleição”. Mas não fica por aí o diagnóstico do ex-secretário que entende que “se tivesse [a administração] tido mais apoio, principalmente da esquerda, poderíamos ter avançado mais”. Para tanto, menciona que a administração Lídice incorporou alguns programas típicos do PT, principalmente de Porto Alegre e de Vitória e do governo Jarbas Vasconcelos de Recife., mas não teve apoio da esquerda, em específico do PT. Apesar de admitir que a administração Lídice saiu “sob severas críticas da sociedade”, ele acredita que “qualquer administração no futuro terá muita dificuldade de se relacionar de outra forma, mais autocrática, mais distanciada. A população vai a porta da prefeitura reclamar, brigar, pedir” (Bastos, 1996). Em sua visão, “a população nos últimos anos ganhou mais consciência da sua força, do seu poder e necessidade de organização, e vai criar problemas com uma administração que se distancie, principalmente sendo uma administração municipal, que está bem próxima do cidadão.”

Falando de resultados mais do ponto de vista quantitativo, foram realizadas em Salvador no período 1993/96 mais de 300 obras de parceria, número que pode não ser muito “expressivo” para a dimensão de Salvador, “mas que é essencial para o cidadão”. Embora destacando ter as obras em parceria “um caráter mais pontual”, Bastos ressalta que eram muito “festejadas” pelas comunidades. “Na parceria todos ganham, a administração municipal que realiza, e é seu compromisso, ganha o cidadão que tem o benefício, ganha o agente econômico que realiza uma coisa do seu interesse e do seu negócio”. (Bastos, 1996). Ele visualiza que está crescendo no empresariado a compreensão um pouco de cumprir o seu papel social”. Adiciona ainda como condição fundamental para o estabelecimento de parcerias que se criem condições de “uma relação de confiança entre as partes. O governo só

pode fazer parceria se tiver credibilidade. Cada um dá algo se sí.". Bastos destaca que essa confiança do empresariado a administração local teve quando começou a desenvolver ações concretas. Para ele, a parceria pode ser ainda bastante ampliada saindo da área de obras para parcerias na áreas social, na área de educação.

BREVE ANÁLISE DO PROGRAMA DE OBRAS EM PARCERIA COM A COMUNIDADE

Observa-se pelo desenvolvimento do programa e pelas palavras do então secretário do governo municipal, José Hamilton Bastos, uma afinidade com os principais traços característicos de um projeto democrático que são a democratização da sociedade e do estado, a descentralização, participação popular, inversão de prioridades direcionando recursos humanos e financeiros para áreas mais carentes, a garantia da igualdade de acesso aos serviços urbanos e ainda a publicização de serviços essenciais.

Numa perspectiva de reforma do Estado, que busca alternativas para a crise fiscal evidente, assim como uma nova relação com a sociedade estabelecida através de critérios que visam os direitos e a cidadania, a gerência do desenvolvimento urbano, mais especificamente da infra-estrutura de uma cidade é muito problemática e controvertida. Tem que ultrapassar as formas tradicionais e arraigadas de governar que privilegiam sobremaneira o capital privado, atendendo os recursos públicos na maioria das vezes a demanda das empresas empreiteiras de obras e imobiliárias, resultando daí uma apropriação privada dos investimentos públicos. Trata-se portanto de viabilizar o direito à cidade para todos os cidadãos que nela residem.

O Programa Obras em Parceria com a Comunidade da forma como é conduzido demonstra a preocupação em garantir uma apropriação coletiva da cidade ao ouvir as demandas das comunidades através das audiências públicas, ao permitir a participação na realização e na fiscalização da obra, e ainda ao estabelecer uma aproximação da administração com a população, na tentativa de torna-la uma gestão democrática. De acordo com Bittar e Coelho (1994) "os investimentos em infra-estrutura básica e em habitação respondem às gritantes precariedades, mas, além disso, trata-se da constru-

ção da cidadania nas áreas mais pobres da cidade. As obras interferem de imediato no cotidiano dos moradores. São momentos potenciais de participação ativa da população, muitas das vezes não formalizada, seja na discussão do projeto, seja na realização. Permitem uma qualidade nova de apropriação da cidade por quem nela produz e mora.”

Mesmo quando esta parceria se estende, sai das áreas mais periféricas e passam a se dar com grupos econômicos fortes da cidade, Bastos (1996) esclarece que o projeto e a fiscalização também ficavam a cargo da administração municipal, o que nos reporta mais uma vez à Bittar e Coelho (1994) quando acenam sobre a necessidade de na reorganização do estatal-privado no âmbito da prestação de serviços urbanos, se criar canais institucionais capazes de viabilizar o controle social dessas parcerias. “Cabe ao Estado exercer o controle social sobre todos os aspectos contidos nesta parceria com o setor privado e garantir que a atuação cooperativa se direcione para o interesse público (...) o Estado deixa de estar capturado pela esfera privada ou por interesses individuais para assumir uma dimensão coletiva de gestão da cidade e de representação de interesses” (Bittar e Coelho, 1994).

SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC

O Serviço de Atendimento ao Cidadão é um projeto do governo do Estado da Bahia implantado na administração em vigência (Paulo Souto - 1995/98) visando a instalação de postos para prestação de serviços públicos como a obtenção de carteira de trabalho, carteira de identidade, renovação da carteira de habilitação e outros serviços. O objetivo é proporcionar ao cidadão um atendimento com “qualidade, economia de tempo e esforço,” centralizando os serviços num mesmo espaço físico. Os postos situam-se em “pontos estratégicos” de Salvador em bairros com “acentuada densidade demográfica e de forte concentração comercial”, assim como em municípios do interior do Estado. Até o final de 1996, estavam implantados um posto

no centro de Salvador, SAC-Comércio, um posto no bairro Liberdade, dois postos nos maiores shopping-centers da cidade e um na principal cidade do interior (Feira de Santana). No SAC - Comércio são oferecidos 119 tipos de serviços liberando os usuários em um tempo médio de 10 minutos (Governo do Estado da Bahia, agosto 1996). Dispõe de um serviço de telemarketing para aqueles usuários que não desejam se deslocar até o local, sem conhecimento prévio da documentação necessária.

Além dos postos fixos, o governo do Estado implantou também o chamado "SAC Móvel", um caminhão equipado com recursos técnicos de informática para percorrer bairros periféricos de Salvador e cidades do interior, oferecendo serviços como certidão de nascimento, antecedentes criminais, emissão de carteiras de identidade e profissional. "Tudo isso sobre rodas e com a mesma modernidade, conforto e agilidade oferecidas nos postos fixos em funcionamento na capital" (Governo do Estado da Bahia, setembro 1996a). Para o Secretário da Administração do Estado, Sérgio Moisés, esta iniciativa constitui "uma revolução nos serviços públicos. O cidadão vai receber o documento na sua própria comunidade já que o caminhão vai parar em locais estratégicos dos municípios e bairros mudando sempre que for atendida toda a demanda local" (Op. cit, setembro 1996a). Para Tereza Matta Pires, coordenadora executiva do SAC, "a iniciativa do Governo denota a sensibilidade de resolver questões simples como a aquisição de documentos que são fundamentais ao exercício da cidadania" (Op. cit, setembro 1996a). Na unidade de Feira de Santana, com área construída de 684 m², e com previsão de absorção de 120 funcionários, "além da diversidade e rapidez de serviços, os clientes terão como atrativos comodidades como ar-condicionado, telefone público e serviços de apoio como posto médico, fotocópia e estúdio fotográfico" (Op. cit, agosto 1996).

Em termos de resultados, a primeira unidade implantada, o SAC - Comércio, realizou mais de 700 mil atendimentos após um ano de funcionamento. No caso da carteira de identidade o atendimento chega a atingir 460 pessoas por dia, com tempo de obtenção de 30 minutos (Op. cit, setembro 1996a). A receptividade da iniciativa para o Secretário de Administração "ultrapassou a expectativa" sendo considerado um dos "grandes marcos" do governo Paulo Souto (Governo do Estado da Bahia, setembro de 1996b).

Para entendermos melhor o Projeto do SAC temos que nos voltar para a compreensão do que seja o Estado no governo da Bahia., da forma como o Estado vem sendo entendido para o atual governo. Para o Secretá-

rio de Administração, Sérgio Moisés, qualquer programa de reforma administrativa deve partir de um Estado equilibrado em termos fiscais. Ele menciona que desde 1991 o governo da Bahia passou por “um grande ajuste fiscal”, consubstanciado em duas fases: aumento do esforço de arrecadação e controle dos gastos públicos. As medidas principais tomadas pela atual administração reduziram o número de secretarias de estado de 23 para 14, foi promovido um ajuste fiscal e o Estado só gasta 60% do que arrecada com folha de pessoal - “não há marajás na Bahia” - ficando 15% para investimento (Moisés, 1996). Ele fala do “Estado necessário”, isto é, onde a iniciativa privada tem participação o Estado pode ser “menor”, mas mesmo assim deve ser uma “referência de eficiência, de qualidade”, como é o caso de educação e saúde. Num momento seguinte, a distribuição de energia elétrica, portos e estradas, setores que também têm concorrência privada, o Estado também pode ser reduzido (Moisés, 1996). Moisés acena ainda com a retirada do Estado na concessão de serviços na área social para entidades sociais que podem gerir com “mais competência.”.

Moisés expõe que os objetivos da reforma administrativa são chegar a: 1) um “estado econômico”, um estado em equilíbrio para pagar pessoal, custeio, a dívida de longo prazo e para fazer investimentos; 2) um “estado enxuto”, a quantidade de funcionários necessários; 3) um “estado gestor”, passar a administração para os pontos onde “as coisas acontecem”, fazer a descentralização; 4) um “estado inteligente”, que proporcione motivação aos funcionários; 5) um “estado competitivo”, considerando que o setor de prestação de serviços “será o de maior crescimento no mundo e é alavancador de progresso”; 6) um “estado transparente”, o que será feito através da implantação das “organizações sociais” em sintonia com a idéia do governo federal. A respeito desse último item, Moisés revela a colocação do governador do “medo” que havia na administração pública da participação da sociedade nesta. Ele trata mais especificamente da participação popular em conselhos comunitários entendendo que esta visaria apenas fazer política partidária e “emperrar” a administração. Para Moisés (1996) esta situação estaria superada pois com aquela forma de ver as coisas o Estado tornou-se “distante” da população.

Moisés (1996) ainda coloca alguns outros atributos deste novo Estado. O governo do Estado da Bahia busca, em sua visão, um Estado “eficiente e eficaz”, baseado na “remuneração por resultado”, ou seja, a participação dos funcionários nos lucros das empresas públicas. Fala também Moisés da

“gestão participativa” assim como da “excelência na prestação de serviços”. Entende o atual governo da Bahia que “historicamente a administração pública carrega um estigma de inoperante, burocrática e ineficaz” e que “a falta de priorização por parte de alguns governantes, de ações que viessem a acabar de uma vez por todas com toda a caracterização negativa do setor”, tem influenciado na qualidade e na prestação dos serviços públicos, gerando “um cidadão insatisfeito com as intermináveis filas, as informações desconstruídas, um atendimento pouco cortês e toda a dificuldade de acesso aos serviços” (Moisés, 1996). Neste ponto chegamos especificamente ao caso do SAC, que visa tornar-se “um bom exemplo de serviço público”, “um exemplo de excelência da prestação de serviços”. Sérgio Moisés (1996) relata que os funcionários foram escolhidos “exatamente dentro desse objetivo”, eles devem se “orgulhar” de trabalhar no Estado. Na sua compreensão, cidadania é “a participação das pessoas no serviço público”, e quando isto acontece “aumenta o grau de exigência da população” o que “empurra para trás toda uma estrutura hierarquizada” do Estado que “certamente não se mexeria se não houvesse a pressão da sociedade”.

O objetivo mais estrito dessa reforma do Estado na Bahia é a melhoria dos serviços públicos - “as pessoas se acostumaram a que serviço público tem que ter fila” - partindo, no entanto, do princípio que diferentemente do setor privado que pode escolher a sua clientela, o setor público atende a todos, mas “diferenciando naquilo que for preciso e igual naquilo que deve ser igual para todos”. Neste ponto Moisés (1996) afirma que “estamos buscando inovações” ao “cobrar serviços diferenciados de forma diferenciada”, como é o caso da compra de passagens de ferry-boat para a ilha de Itaparica com hora marcada.

Essa “mudança de paradigma” ocorre porque se muda “a ponta” que é o cidadão. Muda-se o paradigma “se se começa a dar o espírito de cidadania, onde se pode participar, reclamar, dar sugestões”. Moisés (1996) revela que o governador aventava a hipótese ao início do governo de colocar um ouvidor ao que o secretário de administração ponderava: “será que queremos mesmo ouvir?” e defendendo a posição de que seria melhor primeiro melhorar o serviço para depois ouvir a população, posição respaldada no fato de que “não existe nada mais frustrante na cidadania do que dar nossa opinião e não ter resposta”. Moisés entende que “a grande revolução” deve se dar “da população para dentro do governo”. O SAC é a primeira, estando prevista uma experiência de atendimento na área de saúde.

ANÁLISE DO PROJETO SAC

A análise da iniciativa do SAC deve passar inicialmente por situar politicamente o seu patrocinador, o governo do Estado da Bahia. Em termos ideológicos a atual administração (governo Paulo Souto, 1994/98) insere-se no campo conservador, uma coligação de forças políticas comandada pelo PFL, mais especificamente, pelo Carlismo. Em termos de política de governo, representa uma continuidade do governo anterior (ACM), continuidade esta também representada pelas políticas neoliberais de redefinição e enxugamento do Estado, por um programa de privatização, afinado com a política econômica definida a nível federal.

Não obstante este fato, sente-se nessa iniciativa toda uma necessidade de sintonização com novos parâmetros que passam a reger a modernidade. Assim é que passam a fazer parte do repertório do governo termos como cidadania, participação popular, conselhos comunitários, termos estes muito mais presentes em experiências de governo do chamado campo democrático-popular. Embora revelando um “medo” ainda presente a imposição dos novos tempos democráticos parece tornar impossível ignorar a nova situação. Isto pode ser sentido nas afirmações acima colocadas e também em outras, como a seguir. Moisés (1996) relata que “o grande despertar” do Estado brasileiro consiste em que o cidadão possa participar “cada vez mais” e ele espera que isso possa ser feito “sem medo”. Ele identifica ainda “resistências” dentro do próprio Estado quando se fala em conselhos comunitários. Apesar dessas resistências diz que “vamos buscar” este caminho pois “é o que queremos, é isso que as pessoas querem”. embora seja “difícil de ser feito no setor público no Brasil e no nosso Estado”. Aqui acreditamos pode extrair dois comentários. Em primeiro lugar, identificamos o esgotamento das formas tradicionais de dominação do campo conservador. Quer dizer, elas, sozinhas, não têm mais possibilidade de assegurar a dominação. Assim, o campo conservador deve se abrir para outros instrumentos de corte mais democrático. Como ampliação dessa idéia fica o registro do que parece ser a consolidação da democracia no Brasil. Em segundo lugar, quando Moisés fala da dificuldade de implantar a idéia de conselhos comunitários, como

um exemplo, ele está se referindo à dificuldade, as “resistências” de implantar esta iniciativa dentro de um governo de corte conservador. Assim, é natural que apareçam essas resistências e que também o discurso, assim como a ação, fique marcado por contradições. Não é à toa que Moisés se refere com ironia ao chamado orçamento transparente, “um modelo piegas de transparência”, transparente para ele apenas porque pode ser lido, mas o que foi escrito por outros, ou seja, pelo governo e não pela participação popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos identificar aqui também que a retomada democrática pós-1985 no Brasil tem ensejado uma maior participação da sociedade civil. O Estado fica mais exposto e tem que se abrir para uma maior participação popular mesmo que esteja em mãos conservadoras. Acontece também o que Eliana Quadros (1997) se referia aos riscos da idéia de cidadania virar um modismo. Assim também até um governo conservador teria que estar sintonizado com ela. Com isto não queremos dizer que se apagam as diferenças entre governos conservadores e os chamados progressistas, mas que cada um deles trabalhará essas idéias à sua maneira. Assim é que talvez possamos identificar, ainda que em cima de informações escassas, uma diferença fundamental entre duas das experiências aqui colocadas. Por um lado, a iniciativa da Fundação Cidade Mãe repousa muito mais na formação da consciência popular, parece não ter “medo” de despertar essa consciência. O Programa Obras em Parceria com a Comunidade busca a parceria não só para solucionar o problema dos recursos escassos, mas também como um forma de aproximação com a população, proporcionando uma gestão democrática, e a prática do exercício da cidadania. Por outro lado, o projeto SAC, ou melhor o que está por detrás deste projeto, a política de governo, parece repousar muito mais no controle das iniciativas, das ações por parte do Estado do que de iniciativas da sociedade, embora em muitos momentos

o discurso até opte por este segundo caminho. Não é por acaso que o “medo” está presente neste caso, afinal de contas o campo conservador invade um território que usualmente não é o seu.

De qualquer forma, não há dúvida que a iniciativa da administração estadual da Bahia representa um avanço no sentido da consolidação da cidadania no Estado da Bahia e no Brasil. Ao possibilitar a melhoria substancial de serviços sob a responsabilidade do Estado proporciona ganhos significativos para a população como um todo. Principalmente quando se trata da facilitação da retirada de documentos estratégicos para a cidadania como a carteira de trabalho, carteira de identidade entre outros. No entanto, a iniciativa do governo do Estado da Bahia pode ser enquadrada no que Benevides (1994) chama da “cidadania passiva”, aquela cidadania que é outorgada pelo Estado. Ou seja, nesse caso assiste-se ao caso clássico da tomada de iniciativa pelo Estado. Por outro lado, mesmo assim, a iniciativa do SAC insere-se num processo que Carvalho (1992) chama de exercício da cidadania. Em outras palavras, ao implantar este sistema, que traz inegáveis benefícios à população no geral, o governo do Estado promove uma melhoria substancial nos serviços prestados criando um novo paradigma e a sociedade civil passa certamente a trabalhar com este, ou seja, seria uma melhoria sem retorno à situação anterior, o Estado já está comprometido com ela. Então, mesmo uma ação enquadrada como cidadania passiva, acreditamos, tem repercussões no nível de expectativas populares assumindo o direito à cidadania como dado.

NOTAS

(1) Professor Adjunto da Escola de Administração/NPGA/UFBA, Doutor pela Universidade de Londres.

(2) Mestre em Administração pelo NPGA/UFBA

(3) Mestre em Administração pelo NPGA/UFBA.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, José Hamilton. Entrevista concedida aos autores. Salvador, NPGA/UFBA, em 09/12/1996.
- BAVA, Silvio Cacia. Democracia e Poder Local. Revista Pólis, São Paulo, n. 14, 1994, p. 3-9.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Cidadania e Democracia. Lua Nova, São Paulo, n.33, 1994, p. 5-16.
- BITTAR, Jorge. COELHO, Franklin. Gestão Democrática, Inversão de Prioridade e os Caminhos da Administração Municipal. In: RIBEIRO, Luís César e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A. 1994, p. 327-350.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Inesperado Processo de Formação Política. São Paulo. Cultura Editores Associados. Banco Bamerindus do Brasil S/A, 1992.
- CARVALHO, José Murilo. Interesses Contra a Cidadania. São Paulo. Cultura Editores Associados. Banco Bamerindus do Brasil S/A, 1992.
- CERQUEIRA, Sonia Margarida Bandeira. Poder Local e Financiamento da Educação- Um Estudo de Caso em Entre-Rios/Bahia. Dissertação de Mestrado, NPGA/UFBA, Salvador, 1996.
- COELHO, Franklin Dias. O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v.41, n. 210, jan / mar 1994, p. 23-33.
- DANIEL, Celso. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 1994, p. 291-307.
- DA MATTA, Roberto. Brasileiro: Cidadão. São Paulo. Cultura Editores Associados. Banco Bamerindus do Brasil S/A, 1992.
- FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 37, 1996, p. 107-138.

- FUNDAÇÃO CIDADE MÃE. RELATÓRIO. Salvador. Prefeitura de Salvador. 1996.
- _____. Uma Experiência de Cidadania. Salvador. Prefeitura de Salvador, s/d. mimeo.
- GONDIM, Linda M. A Moral e a Política dos Outros: Algumas Reflexões sobre a Cidadania e Corrupção no Brasil. Anais, 17 ENANPAD, Salvador, 1993, p. 23-40.
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Serviço de Atendimento ao Cidadão- SAC, Projeto de Implantação e Criação de Postos, maio, 1995. mimeo.
- Assessoria de Comunicação Social. SAC, O Primeiro Shopping de Serviços Públicos do Brasil, s/d. mimeo.
- Assessoria de Comunicação Social. SAC Móvel Pega a Estrada, 19/09/96a. mimeo.
- Assessoria de Comunicação Social. SAC-Móvel: Indo ao Encontro do Cidadão, 10/09/96b. mimeo.
- Assessoria de Comunicação Social Interiorizando a Cidadania, agosto, 1996. Mimeo.
- JARA, Carlos Júlio. O Planejamento do Desenvolvimento Municipal Sustentável. Recife, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, 1995, mimeo.
- MOISÉS, Sergio. Palestra proferida no Workshop de Reforma do Estado, Transformações Organizacionais e Privatização. Salvador, NPGA/UFBA, 25/19/96.
- PACHECO, Regina Silva. Iniciativa Econômica Local: A Experiência do ABC Paulista, Anais 17 ° ENANPAD, Salvador, 1993, p. 195-208.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Continuidades e Rupturas no Governo Local: A Experiência de Camaçari-1989/96, Relatório de Pesquisa, CNPq. 1996, mimeo.
- QUADROS, Eliana. Entrevista concedida aos autores. Salvador, NPGA/UFBA, 13/01/97.
- SANTANA, Mercejane Wanderley. Poder Local e Desenvolvimento em Contexto Conservador: O Caso de Senhor do Bonfim- Bahia. Anais, 20° ENANPAD, Angra dos Reis, 1996, p. 291-308.
- WEFFORT, Francisco. Brasil: Condenado à Modernização. São Paulo Cultura Editores Associados. Banco Bamerindus do Brasil S/A, 1992.