

Poder, Desenvolvimento e Governança Local: Avaliação da Capacidade de Gestão Democrática dos Municípios Baianos¹

Autoria: Elizabeth Matos Ribeiro, Reginaldo Souza Santos, Oscar Chassagnes Izquierdo

RESUMO

O artigo apresenta análise referente aos desafios postos para o alcance da gestão democrática nos municípios baianos. A importância desta análise baseia-se em duas necessidades relevantes para a promoção do desenvolvimento social no nosso estado: (a) pactuar o compartilhamento de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil, em prol da construção de um diagnóstico dos problemas que tem limitado o desenvolvimento local; e (b) desenvolver possibilidades reais e potenciais para a consolidação de uma cidadania ampliada, tornando público as estratégias e as deliberações direcionadas à solução desses entraves, possibilitando, desse modo, o advento de mecanismos efetivos de Controle Social no âmbito das municipalidades. Assim, a análise da Capacidade de *Gestão Democrática* dos Municípios Baianos visa auferir, a partir da avaliação preliminar feita inicialmente com os dados secundários disponíveis, o grau de desenvolvimento das *Relações Existentes entre a Sociedade Civil e o Poder Municipal*. Para desenvolver a pesquisa, buscou-se definir matrizes metodológicas a partir da construção de variáveis possíveis de serem analisadas tanto com os dados secundários disponíveis nas principais fontes de dados selecionadas, como mediante a realização da pesquisa qualitativa complementar, que será desenvolvida na segunda etapa deste estudo. Foram selecionadas, como fontes fundamentais de dados quantitativos, as diversas versões do estudo realizado pelo IBGE para definir o **Perfil dos Municípios brasileiros** (MUNIC), bem como foram feitas consultas à bibliografia específica sobre o tema. Entretanto, uma análise mais ampla sobre o **Perfil dos Municípios Brasileiros** (IBGE) demonstrou a insuficiência dos dados secundários disponibilizados para o alcance do objetivo proposto de **Avaliar a Capacidade de Gestão Democrática**. A pesquisa permitiu alcançar algumas conclusões prévias: (a) confirma a carência estrutural da administração pública local baiana (com ênfase nos aspectos financeiros e técnicos) e (b) como consequência dessas limitações estruturais, confirma-se a **obsolescência das práticas de gestão democrática destes municípios**. No primeiro caso (carência estrutural), vários estudos. Sobre essa problemática vários outros estudos relevantes têm demonstrado que a composição dos orçamentos municipais constitui um indicador suficientemente evidente dessa deficiência, produzindo por consequência outras falhas. Pode-se concluir, portanto, que existe um problema de grande monta e de ordem estrutural para a melhoria da capacidade de gestão Democrática dos municípios baianos.

1. Introdução

Os debates sobre a Reforma do Estado e os desafios do processo de descentralização político-administrativa que se apresentam a todas as instâncias do poder público brasileiro, permitem afirmar que as municipalidades representam o ponto mais crítico desta dimensão; isto porque os municípios tiveram, historicamente, um papel marginal dentro do sistema administrativo nacional e hoje apresentam graves obstáculos estruturais para o seu desenvolvimento institucional, administrativo, econômico, político e social.

Tais entraves delineiam duas esferas de desafios que precisam ser superados: (a) a carência estrutural (recursos financeiros, humanos, tecnológicos etc.) que tem determinado uma capacidade de gestão pública deficitária; e (b) a obsolescência das práticas de gestão da maioria dos municípios baianos que exige esforços de todas as esferas de governo e das entidades sociais no sentido de possibilitar um processo efetivo de inovação em direção ao

alcance da modernização administrativa, permeado pela dinamização dos processos democráticos e da ampliação de espaços de diálogo com a comunidade local.

Neste estudo foi priorizada a análise referente aos desafios postos para o alcance da gestão democrática nos municípios baianos. A importância desta apreciação baseia-se em duas necessidades relevantes para a promoção do desenvolvimento social no nosso estado: (a) pactuar o compartilhamento de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil, em prol da construção de um diagnóstico dos problemas que tem limitado o desenvolvimento local; e (b) desenvolver possibilidades reais e potenciais para a consolidação de uma cidadania ampliada, tornando público as estratégias e as deliberações direcionadas à solução desses entraves, possibilitando, desse modo, o advento de mecanismos efetivos de Controle Social no âmbito das municipalidades.

Assim, a análise da Capacidade de *Gestão Democrática* dos Municípios Baianos visa auferir, a partir da avaliação preliminar feita inicialmente com os dados secundários disponíveis, o grau de desenvolvimento das *Relações Existentes entre a Sociedade Civil e o Poder Municipal*. O que está em jogo, portanto, é a ênfase no combate às desigualdades crescentes nas cidades, bem como a importância do monitoramento de metas e indicadores sociais, com vistas à melhoria continuada da prestação de serviços e/ou bens públicos, de forma a garantir o alcance de um processo de inclusão social mais humano e estruturante de novas e mais justas relações sociais de produção e distribuição.

2. Pressupostos Metodológicos

O presente estudo buscou definir matrizes metodológicas a partir da construção de variáveis possíveis de serem analisadas tanto com os dados secundários disponíveis nas principais fontes de dados selecionadas, como mediante a realização da pesquisa qualitativa, que será desenvolvida na segunda etapa do estudo.

Foram escolhidas, como fontes fundamentais de dados quantitativos, as diversas versões do estudo realizado pelo IBGE para definir o **Perfil dos Municípios brasileiros (MUNIC)**, bem como da consulta à bibliografia específica sobre o tema. É importante destacar que a adoção do IBGE como principal fonte do estudo, justifica-se pela constituição da sua base de dados como a maior referência para parte significativa dos estudos de natureza similar consultados. Entretanto, uma análise mais ampla sobre o **Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE)** demonstrou a insuficiência dos dados secundários disponibilizados para o alcance do objetivo proposto, inicialmente, de **Avaliar a Capacidade de Gestão Democrática**, a partir da definição de **Tipologias do Comportamento dos Municípios Baianos**.

Isto posto confirma-se a relevância de complementar o estudo mediante a realização da pesquisa direta em uma amostragem representativa de municípios baianos. Mediante a análise dos dados qualitativos será possível, pois, atualizar e complementar a análise parcial apresentada neste artigo, desenvolvida apenas com base nos dados secundários encontrados.

A análise dos **417 municípios baianos**, a partir da observação dos dados quantitativos, tomou como referência a avaliação preliminar feita para a definição da **linha de corte da amostragem para a pesquisa qualitativa**. Os municípios do estado da Bahia estão divididos, portanto, em **três faixas principais**², a saber: (a) **76 Municípios com Alguma Capacidade Instalada de Gestão Urbana**; (b) **15 municípios com Níveis Incipientes de Gestão Urbana e PIB Alto** (chamados de **municípios de controle**); e (c) **08 Municípios com Baixa**

Capacidade de Gestão Urbana e PIB Baixo. Essas três faixas reúnem os 99 municípios que compõem a amostra para a realização da pesquisa de campo, em uma etapa posterior da pesquisa, bem como integra os **318** municípios restantes que compõem a Faixa 3.

De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a gestão democrática da cidade é aquela que, diante do atual estado de “degradação do cenário urbano brasileiro”, propõe-se como “objetivos fundamentais”, assegurando a observância dos requisitos constitucionais, “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais para, com isso, buscar uma vida digna para todos”(Santin, 2004)³. A gestão democrática, segundo a autora, é aquela capaz de “desenvolver sustentavelmente as cidades, de maneira planejada, justa e consistente, visando uma excelente qualidade de vida para a atual e as futuras gerações” (ibidem).

Com base nesses princípios, o Artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade, reafirma que a **gestão democrática municipal** deve ser obtida mediante “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Além disso, no Artigo 43, fica estabelecido que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse público (urbano), a serem desenvolvidas nos três entes federativos. Entretanto, cabe destacar que o referido artigo não é exaustivo, deixando em aberto possibilidades da utilização de qualquer outro meio de participação que se faça necessário.

Em linhas gerais, a legislação brasileira define como **princípios** fundamentais que deverão nortear o alcance e consolidação da Gestão Democrática Municipal, os seguintes aspectos:

- a) **Descentralização** – que se refere aos aspectos institucionais da gestão democrática, manifesta, pois, na descentralização da elaboração e execução da política pública, tendo como manifestação os aspectos administrativos, os processos decisórios e as ações do poder público;
- b) **Participação** – que diz respeito ao nível de envolvimento da sociedade nos processo de gestão da coisa pública, o campo da ação política; e
- c) **Transparência** – que está vinculado campo dos processos de gestão, isto é, reflete o campo de funcionamento das instituições (ou seja, permite medir o campo da descentralização – o institucional).

Com base no entendimento do que é **gestão democrática da cidade** (ou “gestão democrática urbana”) e de acordo aos modos como essa gestão deve ser construída define-se, em primeiro lugar, que o objetivo fundamental do presente estudo é construir um **índice** que possa contribuir, com base na realidade atual dos municípios baianos, **para a produção de uma tipologia dos municípios** em termos de capacidade de gestão democrática, bem como poderá possibilitar a mensuração da **capacidade gerencial**, mediante a integração de outros indicadores.

Em segundo lugar, considerando os avanços dos atuais debates sobre políticas públicas, bem como a partir da análise dos dados secundários, entende-se que essa pesquisa foi estruturada considerando dois campos distintos, mas não excludentes, no grande **espaço da produção** das políticas públicas (concepção, institucionalização, implementação e avaliação), são eles: (a) O Campo Institucional; e (b) O Campo da Ação Sócio-Política.

Em terceiro e último lugar, entende-se que a **dimensão institucional da gestão democrática** pode ser traduzida em termos de **descentralização**; e que a **ação político-social** se expressa melhor pelos conceitos de **participação e transparência**.

Em síntese, entende-se que é precária a análise ou a construção de índices a partir apenas de indicadores e variáveis institucionais da gestão municipal, portanto, verificar como, de fato, estes instrumentos formais estão funcionando, isto é, em que medida estão possibilitando a consolidação do que se compreende por Gestão Democrática da Cidade.

Decorre dessa conclusão, portanto, a necessidade de desdobrar, em termos metodológicos, o campo da pesquisa em dois sub-campos, articulados e complementares: (1) O campo da pesquisa com base em dados secundários - que deverá apanhar, essencialmente, a dimensão institucional das políticas e permitirá a produção de indícios objetivos mais facilmente mensuráveis sobre a gestão democrática; e (2) O campo da pesquisa qualitativa - que cumprirá, em uma etapa posterior do estudo, a função de avançar por dentro dos processos de produção das políticas e do próprio fazer democrático ou não democrático.

Mas é importante ressaltar que nos dois campos de análise (quantitativo e qualitativo), o que se coloca sob foco são, em linhas gerais, os seguintes aspectos: (a) os governos (composições, processos eleitorais, partidos, grupos políticos, trajetórias dos governos municipais); (b) as relações entre Estado, sociedade civil e agentes econômicos; (c) as interações entre municípios e outros entes da federação (a descentralização, medida pelas relações possíveis entre os aspectos institucionais e da ação); e (d) as relações entre municípios constituindo redes, consórcios, territórios etc.

Para que fosse possível estabelecer um quadro de análise mais completo, portanto, os indicadores foram desdobrados em variáveis (conforme discriminado no capítulo 3). Devido a forte dimensão subjetiva existente na relação entre o poder público e a sociedade civil, foi necessário fazer uma análise mais criteriosa das fontes analisadas, de forma a observar quais variáveis seriam possíveis medir com informações secundárias e quais necessitarão do suporte da pesquisa qualitativa, conforme indicado no quadro abaixo.

QUADRO 1 – INDICADORES DAS RELAÇÕES EXISTENTES ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O PODER MUNICIPAL

INDICADOR	VARIÁVEIS	TIPO PESQUISA
Existência de organizações da Sociedade Civil existentes nos municípios e perfil da composição social	Número de organizações da Sociedade Civil registradas e ativas e a composição social das mesmas	Dados secundários
Vocação e grau de comprometimento das organizações sociais (Terceiro Setor) e nível de engajamento nas questões políticas do município	Nível de atividade destas organizações nos municípios, nível de capacitação dos seus dirigentes e do grau de engajamento político.	Pesquisa qualitativa
Nível de engajamento político dos Movimentos Sociais locais	Grau de engajamento político dos Movimentos Sociais locais nas decisões políticas, medido através da existência de fóruns de discussão do poder público com a sociedade civil organizada, entre outros canais	Pesquisa qualitativa
Existência de canais formais de participação cidadã na gestão pública municipal	Grau de preenchimento dos canais formais de participação estabelecidos na legislação municipal: por canais em atividade e por número de organizações participantes	Dados Secundários

Existência de canais formais de participação cidadã na área de planejamento e gestão urbana	Número de canais de participação formais em planejamento urbano ativos.	Dados Secundários
Participação do município em Conferências ligadas ao planejamento e gestão urbana	Número de participação do município em Conferências ligadas ao planejamento e gestão urbana, com peso maior para as sediadas na municipalidade ou região	Dados Secundários
Nível de engajamento político dos Movimentos Sociais locais na atual gestão municipal	Grau de legitimidade dos canais de participação da Sociedade Civil em relação aos governantes em exercício	Pesquisa qualitativa
Impactos das experiências recentes ligadas ao Programa Territórios de Identidades na gestão pública local	Nível de conhecimento do poder público e da sociedade em relação à definição técnica-política de Territórios de Identidade”; nível de identificação da municipalidade com o novo recorte regional; e grau de influência do novo recorte regional na elaboração dos instrumentos de gestão (PPA, LDO e LOA)	Pesquisa qualitativa
Nível de participação da Sociedade Civil na discussão e negociação do Plano Diretor em vigência (nos municípios que já tenham aprovado o referido instrumento)	Medido por tipo/perfil dos canais de participação, por número de participantes	Dados secundários
Nível de participação da Sociedade Civil na discussão e negociação do Plano Diretor em vigência (nos municípios que já tenham aprovado o referido instrumento)	Grau de conhecimento do papel político e social do Plano Diretor pela gestão municipal	Pesquisa qualitativa

FONTE: Elaboração própria

A análise dos dados secundários disponíveis permitirá observar a dimensão institucional da capacidade de gestão democrática dos municípios baianos. Já os resultados da pesquisa qualitativa possibilitarão avançar na análise de outras dimensões mais subjetivas do estudo, já que permitirá observar, de fato, a dinâmica das relações sociais que refletem o nível de participação cidadã nos processos de gestão da coisa pública, mediante a análise da ação político social.

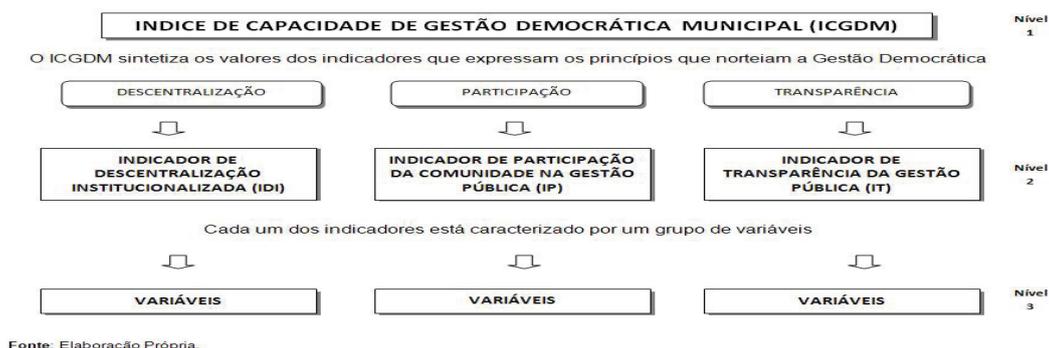
A partir dos indicadores e variáveis já identificados na pesquisa, que serão articulados com os dados coletados na segunda etapa do estudo (pesquisa direta) é possível, pois, vislumbrar a possibilidade de construção de um índice que sintetizaria os valores dos indicadores que expressam os três princípios que norteiam a Gestão Democrática dos Municípios Baianos (**Descentralização, Participação e Transparência**), o **ICGDM**, conforme diagrama apresentado a seguir (Diagrama 1).

A construção de índice capaz de refletir, ainda que provisoriamente, a Capacidade de Gestão Democrática dos municípios baianos, com base nos dados secundários já trabalhados, possibilita observar os níveis de descentralização, alcançado ou potencial.

Em linhas gerais, a abordagem metodológica proposta, resultante da análise crítica dos dados secundários, base para uma avaliação preliminar da Capacidade de Gestão Democrática Municipal, parte, pois da definição e de princípios formais, estabelecidos no Estatuto da Cidade, conforme indicado nas variáveis que poderão medir cada uma das dimensões definidas: **descentralização, participação e transparência**.

Nesse sentido, foram definidos dois tipos de abordagem para a análise da ação democrática nos municípios baianos: (a) **A Dimensão Institucional** – que estabelece índices a partir da análise de indicadores e variáveis que permitam observar a criação de instituições e os seus mecanismos de funcionamento, a criação de canais e espaços de viabilização da ação democrática etc.; e (b) **A Dimensão da Ação Política** – que busca construir variáveis que possam ajudar a avaliar/mediar as ações de mobilização, de capacitação, de educação para a participação, a interlocução, a publicidade; a criação de uma cultura de participação etc..

DIAGRAMA 1. Síntese Metodologia para avaliação da Capacidade de Gestão Democrática nos Municípios Baianos



3. Análise Preliminar da Capacidade de Gestão Democrática dos Municípios Baianos

Ao definir a **Capacidade de Gestão Democrática dos Municípios** como uma dimensão analítica importante, considerando as *Relações Existentes Entre a Sociedade Civil e o Poder Municipal*, conclui-se que a dimensão da modernização administrativa, como meta a ser perseguida pelo poder público municipal, pressupõe a necessidade de ampliação do universo organizacional, incorporando a esse processo de inovação administrativa indicadores que permitam avaliar também o **índice de modernização política e social municipal**. Tal esforço permitirá reconhecer com alguma clareza **qual grau de modernização carregam as organizações sociais**. Não há qualquer dúvida, portanto, que medir relações tão subjetivas impõe avaliar as funções que essas organizações têm assumido no desenvolvimento de políticas públicas mais participativas e buscar aferir o impacto que suas ações têm produzido no contexto territorial.

Entretanto, nesta etapa inicial da pesquisa foi possível identificar poucos indicadores e/ou variáveis que permitissem medir, de forma efetiva, o desempenho de uma Capacidade de Gestão essencialmente subjetiva, tendo em vista refletir o desempenho de relações sociais e políticas. Entretanto, a análise dos dados secundários permitiu avançar no redesenho da metodologia do estudo e contribuiu, sobremaneira para a elaboração dos instrumentos da pesquisa de campo. Os dados coletados para essa primeira etapa da análise se limitaram, destarte, à identificação do número de Organizações Não-Governamentais e de Conselhos Municipais existentes nos municípios, identificados por área de atuação. Desse modo, como resultado parcial do estudo, é possível deduzir que a presença dessas organizações nas municipalidades representa o crescimento de formas modernas e/ou participativas de organização das municipalidades baianas.

O resultado parcial da análise dos dados secundários aponta, prioritariamente, que avaliar o desempenho dos Conselhos Municipais deverá ser um dos primeiros passos nessa direção, já que alguns problemas graves existentes na maioria dos municípios analisados tem impedido que essas instâncias exerçam plenamente suas funções constitucionais e sociais.

Como resultado da análise parcial feita com base nos dados secundários, acredita-se que ficam mais questionamentos do que respostas. Contudo, estas questões, como já ressaltado anteriormente, podem ser consideradas aspectos orientadores da pesquisa direta e também de futuros estudos sobre o tema. Dentre as dúvidas que emergiram pode ser destacado que a pesquisa secundária indica a existência na maioria dos municípios baianos de uma enorme quantidade de instituições (ONGs e Conselhos). Mas apesar de ter sido possível identificar as áreas de atuação das Organizações Não-Governamentais por município e por faixas de municípios, cabe indagar ainda: (a) **Qual a relevância que esse indicador frio pode trazer para a avaliação da Capacidade de Gestão Democrática?** (b) **Como estabelecer uma correlação dos indicadores do campo da gestão para a arena das práticas sociais e políticas (âmbito das ONGs e também dos Conselhos)?** (c) **Como tratar a democratização a partir de um contexto/universo tão heterogêneo?**

Refletindo sobre essas questões é possível observar alguns campos prováveis para se trabalhar na pesquisa qualitativa, relacionados à compreensão e apreensão do grau de democratização dos processos de gestão ou, mais precisamente, o perfil de democratização da ação concreta da gestão pública local.

Outro aspecto importante resultante da pesquisa quantitativa e que será desdobrado na segunda etapa do estudo (pesquisa qualitativa) refere-se à necessidade de se reconhecer e apreender **qual a contribuição dessas organizações para a ampliação da democratização da sociedade?** Nesse sentido, caberia desdobrar o universo organizacional, representado pelo quantitativo de ONGs e de Conselhos Municipais existentes nos municípios (analisados também em cada um das faixas definidas nesse estudo), de forma a reconhecer, por exemplo, **quais dessas organizações civis são efetivamente reconhecidas pela organização política (pelo Poder Público)? E, por outro, saber quais delas se propõem a estabelecer e quais efetivamente estabelecem relações produtivas (críticas) com o estado?**

Em síntese, a continuidade da pesquisa permitirá explorar (incidir) sobre o **campo do fazer, das relações concretas**, para permitir, assim, **estabelecer uma comparação possível entre as duas dimensões que integram essa relação: o campo das formas** (da gestão e gerência) e o **campo das práticas sociais** (gestão das relações sociais de produção).

3.1. Análise dos Dados Secundários

A apresentação dos resultados alcançados pelos municípios baianos, considerando os dados coletados nas fontes secundárias foi estruturada buscando explicar os indicadores a partir das variáveis a eles associadas, tomando como referência cada uma das faixas de municípios selecionadas e finalizando com uma análise geral do comportamento das municipalidades baianas. A análise dos resultados obtidos será feita a partir dos indicadores que integram o **Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal (ICGDM)**, relatando o comportamento de cada um deles, assim como também das variáveis que os compõem, para cada uma das três faixas de municípios e para o total de municípios do estado.

Com o objetivo de demonstrar o alcance da articulação entre as duas etapas da pesquisa (quanti e qualitativa), decidimos incluir nas matrizes de análise desenhadas nesta etapa preliminar do estudo espaços para indicar, oportunamente, a **qualidade dos dados** (se suficiente ou não) e a **necessidade de aprofundamento ou complementação** da informação através da pesquisa direta.

Ao concluir a análise dos indicadores será apresentada uma avaliação do **ICGDM**, ponderando os valores alcançados por cada faixa de municípios, assim como serão destacados alguns dos municípios com melhor desempenho. No entanto, como para uma grande quantidade das variáveis selecionadas ainda não foi possível encontrar dados disponíveis, já que tal propósito depende da conclusão da próxima etapa do estudo, a análise dos indicadores aqui apresentados, que caracterizam a **Capacidade de Gestão Democrática Municipal** e a integração dos mesmos no **Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal**, terá caráter provisório. É importante salientar, novamente, que esses indicadores podem ser considerados, neste trabalho, mais como indicadores propositivos do que como instrumentos de avaliação de realidades, já que os dados disponíveis não são suficientes para a conclusão do estudo:

I. Análise do Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI) e das variáveis a ele associadas.

Tabela 1: Comportamento do **Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI)** e suas variáveis.

Tipos de Municípios	Valor das variáveis (em média) ⁴									
	V1.1	V1.2	V1.3	V1.4	V1.5	V1.6	V1.7	V1.8	V1.9	II*
Municípios com Alguma Capacidade Instalada de Gestão	SEM DADOS	64,47	10,53	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	19,74	SEM DADOS	31,58
Municípios com níveis incipientes de Gestão e com Alto PIB	SEM DADOS	71,67	40,00	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	20,00	SEM DADOS	43,89
Municípios com Baixos Níveis de Gestão e Baixo PIB	SEM DADOS	53,99	6,13	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	5,83	SEM DADOS	21,98
TOTAIS NO ESTADO	SEM DADOS	56,53	8,15	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	8,87	SEM DADOS	24,52

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no estudo do IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001, 2006 e 2008. Uma parte dos dados não está disponível e depende da coleta na Pesquisa Qualitativa.

*Os valores do **Indicador de Descentralização Institucionalizada (II)** expressam a média de aplicação das 9 variáveis e respondem à fórmula:

$$II (IDI) = (V1.1+V1.2+V1.3+V1.4+V1.5+V1.6+V1.7+V1.8+V1.9)/9$$

Mas como neste caso, não se levarão em conta as variáveis sem dados até ter os resultados da Pesquisa Qualitativa, então responderá segundo a fórmula:

$$II (IDI) = (V1.2+V1.3+V1.8)/3$$

Relação das **variáveis** que integram esse indicador:

- **V1.1** Existência institucionalizada de espaços participativos na área da gestão urbana);

- V1.2 Existência de canais institucionais de participação da sociedade na Gestão Pública – Os Conselhos Gestores;
- V1.3 Existência de Conselho de Desenvolvimento Urbano;
- V1.4 Existência de normas que instituem e regulamentam processos participativos;
- V1.5 Existência de previsão de recursos orçamentários para a participação social;
- V1.6 Existência de previsão de ações de capacitação para a descentralização;
- V1.7 Existência institucionalizada de mecanismos para a publicidade dos atos públicos;
- V1.8 Existência de Estatuto de Impacto de Vizinhança (EIV);
- V1.9 Existência de Ouvidoria.

Como já ressaltado, a análise do comportamento do **Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI)** apresenta obstáculos para sua conclusão, devido à quantidade de variáveis que ainda não foram desenvolvidas. Tal limitação constitui, pois, um entrave relevante na obtenção dos resultados para a composição do indicador, mas permite apresentar uma análise parcial dos resultados obtidos com os dados disponíveis.

Uma das formas para avaliar o nível de existência de canais institucionais de participação da sociedade na Gestão Pública é a análise do comportamento – criação, existência e funcionamento – dos Conselhos Gestores, fatores representativos da capacidade institucional das administrações públicas locais. Podem ser criadas muitas ferramentas para avaliar estas instituições, por exemplo, analisar a frequência das reuniões como aspecto ligado ao funcionamento dessas instâncias fiscalizadoras; estudar a abrangência demonstrando o perfil e/ou a qualidade no cumprimento de suas funções sociais ou outras. Entretanto, na próxima etapa do estudo outras análises mais profundas, como medir o impacto real que essas instâncias tem tido nas comunidades, serão realizadas.

Com os dados secundários disponíveis foi possível definir como parâmetro de análise a variável **Existência de Canais Institucionais de Participação da Sociedade na Gestão Pública – Os Conselhos Gestores**. Na construção desta variável foram coletados os dados sobre a existência de quatro, dos principais Conselhos Gestores (Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar), constituídos e em funcionamento nos municípios.

Com relação a esta variável (**V1.2**), observa-se um comportamento positivo nas três faixas de municípios. Os melhores resultados foram obtidos pelos municípios da Faixa 2, com 71,67% de seus Conselhos formados (considerando que só estão sendo estudados quatro destas instituições), seguida pela Faixa 1 com 64,47% deles formados e, por último, a Faixa 1 com 53,99% dos Conselhos em suas municipalidades. No âmbito do estado constata-se que 56,53% dos Conselhos estão criados.

A análise seria diferente se o parâmetro usado fosse medir a quantidade mínima de Conselhos existentes por município. Entretanto, uma análise mais cuidadosa da tabela de processamento de dados, na variável V1.2, é possível fazer diferentes considerações. Neste caso seria possível avaliar, por exemplo, a disseminação destas entidades nas municipalidades o que é importante para medir a **Capacidade de Gestão Democrática**. Para observar esta possibilidade os municípios deveriam possuir no mínimo três dos Conselhos estudados. Assim, o foco de análise passou a ser a propagação nos municípios de instituições que fomentam a participação social. Neste aspecto, os resultados na Faixa 2 foram os melhores com os Conselhos propagados em 60% das municipalidades, seguidos pelos municípios da Faixa 1 com 56,58%. Na Faixa 3 os Conselhos conseguiram disseminar-se em apenas 34,05% das municipalidades. Avaliando que nesta faixa se encontram a maioria dos

municípios do estado, é possível afirmar que a propagação dos Conselhos Gestores no estado de Bahia ainda é baixa (39,09%).

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

A instituição com menor propagação foi o Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar, presente em apenas 34 dos 417 municípios do estado da Bahia. É interessante observar que sua difusão é comparativamente maior nos municípios da Faixa 2 que registram 40% das municipalidades com algum tipo de Conselho na área urbana; enquanto nos municípios da Faixa 1 tem 10,53% e os da Faixa 3 apenas 6,13%. Uma análise comparativa da existência do Conselho Municipal de Saúde em relação ao Conselho Municipal de Política Urbana revela, portanto, a baixa representividade do segundo. Constatação que demonstra a necessidade de políticas que estimulem a institucionalização de políticas urbanas, principalmente para os municípios com maior população.

Independentemente das limitações existentes para uma maior eficiência do papel social desempenhado pelos Conselhos, a simples existência dessas instituições, ainda que apresentem um desempenho limitado, representa um avanço indiscutível no processo de institucionalização da participação social, por possibilitar espaços de debates sobre a capacidade e qualidade da gestão pública local.

A análise do comportamento da variável **Existência de Estatuto de Impacto de Vizinhança (VI.8)** manifesta pouca disseminação (8,87% das municipalidades) da lei na maior parte dos municípios baianos. Sua existência é um pouco maior nos municípios da Faixa 2 (20% das municipalidades) em relação aos municípios da Faixa 1 (19,74%) e muito maior nestas duas em relação a Faixa 3 (5,87% dos municípios).

Como se sabe o **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)** é um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade que visa adequar o empreendimento ao meio ao qual ele fará parte, com a ajuda da fiscalização dos efeitos negativos e positivos do empreendimento ou atividade, bem como quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

Para os municípios baianos e para o estado da Bahia, em geral, esta Lei constitui um instrumento para a tomada de medidas preventivas, pelo ente estatal e a sociedade, a fim de evitar que novos problemas se somem aos já existentes com relação ao desequilíbrio no crescimento urbano e garanta, dessa forma, condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis. Assim como também, pode contribuir para evitar ou minimizar os efeitos de uma dos de uma urbanização desordenada que começa a ter reflexos negativos, e m especial nos grandes centros urbanos (a exemplo das enchentes, dos congestionamentos, das ocupações desordenadas, da falta de segurança, dos transportes ineficientes, dos investimentos públicos

equivocados etc.). Este instrumento legal torna possível, pois, a Ação Popular contra ato lesivo ao patrimônio público, inclusive quanto ao patrimônio histórico e cultural.

Ainda que a ausência de variáveis importantes reduza a eficácia na avaliação do comportamento do **Indicador de Descentralização Institucionalizada (IDI)**, é possível analisar seu comportamento de acordo com as variáveis disponíveis. Os resultados evidenciam uma situação precária para a grande maioria dos municípios do estado da Bahia, a maioria deles localizados na Faixa 3. Assim como também entraves neste tópico são visíveis nos municípios da Faixa 1. As melhores condições se produzem nos municípios da Faixa 2, onde o comportamento das variáveis tem se revelado mais estáveis.

II. Análise do Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública (IP) e das variáveis a ele associadas.

Tabela 2: Comportamento do Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública (IP) e suas variáveis.

Tipos de Municípios	Valor das variáveis (em média) ⁵									
	V2.1	V2.2	V2.3	V2.4	V2.5	V2.6	V2.7	V2.8	V2.9	I2*
Municípios com Alguma Capacidade Instalada de Gestão	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com níveis incipientes de Gestão e com Alto PIB	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com Baixos Níveis de Gestão e Baixo PIB	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
TOTAIS NO ESTADO	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS

Fonte: Elaboração própria, os dados não estão disponibilizados e dependem da coleta na Pesquisa Qualitativa.

*Os valores do **Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública (I2)** expressam a média de aplicação das 9 variáveis e respondem à fórmula:

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

Relação das **variáveis** que integram esse indicador:

- **V2.1** Realização de audiências públicas (obrigatórias) para a elaboração/aprovação do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (PPA, LDO e LOA);
- **V2.2** Participação de representantes da sociedade civil em ações de capacitação para a participação;
- **V2.3** Realização de Conferências, Fóruns, Audiências, Consultas e Debates Públicos para tomada de decisões sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- **V2.4** Apresentação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular;
- **V2.5** Nível de participação das organizações na Gestão Municipal;
- **V2.6** Realização de atos para a avaliação das políticas públicas;
- **V2.7** Execução dos procedimentos para a Participação Democrática (execução de procedimentos para a “eleição” dos membros dos Conselhos Gestores, execução de procedimentos para a escolha dos participantes em fóruns, audiências, etc.);
- **V2.8** Realização de ações de mobilização, por parte da sociedade civil o do poder público, para a participação da comunidade na gestão municipal;
- **V2.9** Realização de ações de acompanhamento, por parte da sociedade civil, nos processos de execução (implementação) das políticas públicas.

A ausência de dados impossibilitou a análise do **Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública (IP)** nesta etapa do estudo, no entanto mediante a realização da pesquisa direta será possível realizar essa análise. Aqui fica o registro da definição dos parâmetros metodológicos que orientarão a conclusão da pesquisa.

III. Análise do Indicador de Transparência da Gestão Pública (IT) e das variáveis a ele associadas.

Tabela 3: Comportamento do **Indicador de Transparência da Gestão Pública (IT)** e suas variáveis.

Tipos de Municípios	Valor das variáveis (em média) ⁶					
	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	V3.5	I3*
Municípios com Alguma Capacidade Instalada de Gestão	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com níveis incipientes de Gestão e com Alto PIB	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com Baixos Níveis de Gestão e Baixo PIB	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
TOTAIS NO ESTADO	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS

Fonte: Elaboração própria, a partir de Pesquisa na WEB Agosto 2010. Uma parte dos dados não está disponível e depende da coleta na Pesquisa Qualitativa.

*Os valores do **Indicador de Transparência da Gestão Pública (I3)** expressam a média de aplicação das 5 variáveis e respondem à fórmula:

$$I3 (IT) = (V3.1+V3.2+V3.3+V3.4+V3.5+V3.6+V3.7+V3.8+V3.9)/9$$

Relação das **variáveis** que integram esse indicador:

- **V3.1** Realização de audiências públicas (obrigatórias) para a elaboração/aprovação do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (PPA, LDO e LOA);
- **V3.2** Participação de representantes da sociedade civil em ações de capacitação para a participação;
- **V3.3** Realização de Conferências, Fóruns, Audiências, Consultas e Debates Públicos para tomada de decisões sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- **V3.4** Apresentação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular;
- **V3.5** Nível de participação das organizações na Gestão Municipal;
- **V3.6** Realização de atos para a avaliação das políticas públicas;
- **V3.7** Execução dos procedimentos para a Participação Democrática (execução de procedimentos para a “eleição” dos membros dos Conselhos Gestores, execução de procedimentos para a escolha dos participantes em fóruns, audiências, etc.);
- **V3.8** Realização de ações de mobilização, por parte da sociedade civil o do poder público, para a participação da comunidade na gestão municipal;
- **V3.9** Realização de ações de acompanhamento, por parte da sociedade civil, nos processos de execução (implementação) das políticas públicas.

A ausência de dados também impossibilitou a análise do **Indicador de Transparência da Gestão Pública (IT)** nesta etapa inicial do estudo, no entanto mediante a realização da pesquisa direta será possível realizar essa análise.

IV. Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal (ICGDM)

Como já foi assinalado o **Índice de Capacidade da Gestão Democrática Municipal (ICGDM)**, para a análise proposta por este trabalho, é um instrumento que permite, por meio da integração das três dimensões analisadas (**Descentralização Institucional, Participação da Comunidade na Gestão Pública e Transparência da Gestão Pública**), avaliar os municípios de acordo com estes critérios.

O valor de cada um dos **três indicadores**, expresso como a média dos valores das diferentes **variáveis** que o constituem, passa a integrar o **Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal (ICGDM)** que, como indicador sintético, permitirá ordenar os diferentes municípios segundo um único valor.

Tabela 4: Comportamento do **Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal (ICGDM)**.

Tipos de Municípios	Valor dos Indicadores (em média) ⁷			
	IDI	IP*	IT**	ICGDM***
Municípios com alguma capacidade instalada de Gestão	31,58	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com níveis incipientes de Gestão e com alto PIB	43,89	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
Municípios com Baixos Níveis de Gestão e Baixo PIB	21,98	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS
TOTAIS NO ESTADO	24,52	SEM DADOS	SEM DADOS	SEM DADOS

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no estudo do IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros 2001, 2006 e 2008. Uma parte dos dados não está disponível e depende da coleta na Pesquisa Qualitativa.

* Os dados para achar o valor do Indicador IP não estão disponíveis e dependem do desenvolvimento da Pesquisa Qualitativa, por isso o valor não aparece assinalado

**Uma parte dos dados para achar o valor do Indicador IT está sendo processados, outros dados dependem do desenvolvimento da Pesquisa Qualitativa, por isso o valor não aparece assinalado.

***Os problemas para achar os dados dos Indicadores IP e IT fazem impossível calcular os valores do ICGDM neste momento.

Os valores do **Índice de Capacidade da Gestão Democrática Municipal (ICGDM)** expressam a média de aplicação dos três indicadores e respondem a fórmula:

$$\text{ICGDM} = (\text{IDI} + \text{IP} + \text{IT}) / 3$$

Relação de Indicadores:

- **IDI** Indicador de Descentralização Institucionalizada.
- **IP** Indicador de Participação da Comunidade na Gestão Pública.
- **IT** Indicador de Transparência da Gestão Pública.

Como ainda não foi possível a realização da pesquisa direta, não foi possível, ainda, nesse artigo, encontrar os dados das variáveis necessárias para calcular os valores dos **Indicadores IP e IT**, não será possível realizar o cálculo dos valores do **ICGDM**. O que nos obriga a assumir o compromisso formal de escrever um novo artigo complementando estas informações, concluindo, portanto, a análise da Capacidade de Gestão Democrática dos Municípios Baianos.

4. Algumas Conclusões Preliminares do Estudo

A pesquisa sobre **Capacidade de Gestão Democrática** precisa considerar, por um lado, o que foi chamado de carência estrutural e, por outro, a **obsolescência das práticas de gestão dos municípios**. No primeiro caso (carência estrutural), vários estudos⁸ sobre o tema têm demonstrado que a composição dos orçamentos municipais constitui um indicador suficientemente evidente dessa deficiência, produzindo por consequência outras falhas. Pode-se concluir, portanto, que existe um problema de grande monta e de ordem estrutural para a melhoria da capacidade de gestão Democrática dos municípios baianos.

Quanto aos problemas referentes às práticas de gestão é importante não perder de vista que a transição entre o que Harvey⁹ chama a “governança” da “administração” para a “governança” do “empreendedorismo” (que, nesse projeto, é percebida como a “gestão democrática”) é algo novo no Brasil. Para o país, a Constituição de 1988 é o marco (PDDU, PPA, LDO, LOA, Conselhos...). Se mesmo grandes centros urbanos, que dispõem de melhores condições

estruturais, ainda estão à procura desse modelo, os municípios pequenos, que apresentam graves carências estruturais, como é o caso da maioria dos municípios baianos, essa meta ainda está muito distante de se materializar. Nesse caso, pode-se concluir que a presente pesquisa foi relevante, ainda que parcial, na medida em que pode contribuir para observarmos os desafios para a consagração de padrões democráticos de gestão nos municípios baianos.

O segundo ponto para o qual a pesquisa – positivamente – chama a atenção é para a carência/necessidade de aparatos metodológicos que sejam capazes de auferir, com relativa riqueza, esse tipo de fenômeno (capacidade de gestão democrática), ao tempo que possibilita constar a escassez de dados secundários (em particular os elaborados pelo IBGE) que permitam fazer grandes ilações sobre o tema. Isso se justifica, certamente, por ser este um campo novo, ainda em construção. Se não há dados suficientes, acreditamos que é por que, provavelmente, eles não foram requeridos, o que significa que nossos sistemas de gestão não reconhecem, ainda, a necessidade desse tipo de informações.

A pesquisa contribui, portanto, não só no sentido de apontar para essa “novidade”, como também indica as dificuldades ou os desafios que se enfrenta atualmente para o processos de construção desse campo de conhecimento/análise. O que significa afirmar que foi possível confirmar a hipótese inicialmente levantada de que essa pesquisa requer investimentos significativos para a produção de informações, a partir do ‘chão’ (realidade) dos municípios. Isto é, reforça-se a conclusão que os estudos existentes no Brasil sobre o tema (em especial a MUNIC/IBGE), precisam integrar na sua metodologia elementos qualitativos (ainda que seja por amostragem) para dar conta dessa tarefa tão complexa.

Mas, apesar das limitações desta etapa inicial do estudo, duas informações levantadas precisam ser consideradas em qualquer hipótese na produção de conhecimentos no campo da gestão democrática municipal. Primeiro que no aspecto “criação de instituições”, não se percebe grandes eventos nesse sentido entre os municípios da Bahia, em todas as três faixas analisadas o número de conselhos municipais (muitos deles decorrem de obrigação legal) e de organizações da sociedade civil é muito semelhante. Contudo como já ressaltado, somente a pesquisa qualitativa permitirá avaliar a qualidade dessas organizações.

Em segundo lugar, foi constatado que, dos 417 municípios da Bahia, apenas 34 têm Conselho Municipal de Política Urbana ou algo similar. Essa informação, certamente, pode nos levar a repensar a qualificação dessa informação no quadro de análise. Provavelmente, 90% dos municípios da Bahia se estruturam como municípios rurais. Provavelmente, quase todos estes têm Conselho de Desenvolvimento Rural (ou algo similar) ou aprovou Plano de Desenvolvimento Rural. Quase todos os Territórios de Identidade da Bahia aprovaram Planos de Desenvolvimento Rural. Isso significa, inicialmente, que a “questão urbana” não existe como problema sócio-político-científico para esses municípios. Assim, refletir o desenvolvimento dos territórios da Bahia significa pensar a partir das realidades locais.

Quanto ao processo de construção da cidadania a pesquisa apontou para a baixa disseminação da mobilização à participação cidadã, assim como dos conselhos municipais de política e/ou desenvolvimento urbano, o que sugere, preliminarmente, a necessidade de se promover a modernização das relações entre a Administração Pública Municipal e a Sociedade Civil, mediante a construção de instrumentos que possibilitem a consolidação substancial e não apenas formal do que se acredita por democracia participativa, através das seguintes ações: (a) Desenvolver programas de ‘empoderamento’ das populações; (b) Implantar conselhos cidadãos como uma forma de atrair investimentos privados para o município; (c) Garantir a

permanente verificação do perfil da paridade e da frequência das reuniões dos conselhos; (d) Disseminar a prática da pactuação de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil; (e) Criar mecanismos para a consolidação de uma cidadania ampliada; e (f) Difundir mecanismos efetivos de Controle Social.

A partir desse estudo preliminar, foi possível estabelecer que através da pesquisa direta seja possível confirmar as seguintes hipóteses de trabalho: (a) Identificar Grupos de municípios em que as diretrizes apontadas acima se fazem mais imperativas para a melhoria do quadro administrativo municipal; (b) Reconhecer quais as **causalidades** responsáveis pelo quadro específico identificado em cada município, que possam determinar, com acuidade, cada ação/intervenção necessária, para a devida correção; (c) Avaliar qual a **dimensão de cada ação/intervenção**, necessária em um determinado Município; (d) Identificar quais os principais **óbices** para a efetivação de cada ação nos municípios; (e) Avaliar quais as **potencialidades** para efetivação de cada ação nos diferentes grupos de municípios; (f) Dimensionar a **temporalidade** das ações que deveriam ser acionadas nos diferentes grupos de municípios; (g) Determinar quais os resultados efetivamente esperados de cada ação; e (h) Avaliar quais os indicadores de avanço obtidos com cada intervenção.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (org.). **Desafios da Gestão Participativa no Nordeste**. Ed Observatório das Metrôpoles, 2009. **Observatório das Metrôpoles**
<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>.
- BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI). **Desigualdades regionais**, Série Estudos e Pesquisas, vol.67, Salvador, 2004.
- COSTA, H. S. M. A reforma urbana e a busca da cidadania. **Revista Indicador**, Belo Horizonte, n.27, out./dez. 1988.
- DE CARVALHO, J.B. **A Insuficiência do Poder Local para Planejar as Pequenas e Médias Cidades**, XI Colóquio Internacional sobre Poder Local, Salvador – Bahia / 14 a 16 de dezembro de 2009.
- DOS SANTOS, D. **Descentralização X Despreparo Institucional dos Municípios de Grande Natal**. Disponível em: <
http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=53&cod_evento_edicao=2&cod_edicao_trabalho=3533>. Acesso em 14 jan. 2010.
- FAVERO, Celso A. **Sociabilidades, trajetos e desencaixes: Bolsa Família e agricultores familiares no semi-árido baiano**. In. XXXIII Encontro Anual da ANPOCS GT 35. Caxambu, 26-30/10/2009. disponível em
<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0291-1.pdf>
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.
- HARVEY, David 2005. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio, in: A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume.
- IBGE, **Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública**, anos 2001, 2002, 2005, 2006 e 2008.
- IPEA, Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos, **Utilização do Índice Gestão para Auxiliar o Desenho das Ofertas**. Disponível em <
http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/AgendaNacionalEncontro/Agenda_Nacional_Rogério_Boueri.pdf>. Acesso em 14 jan. 2010

MINISTERIO DE PLANEJAMENTO. **Estratégia e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste**. Brasília, 1997

PEDRÃO, Fernando, **Urbanização e formação de cidades**, Cadernos de Análise Regional n.1, Salvador, Universidade Salvador, 1999.

PRODETUR. **Capacidade Institucional dos Municípios do Pólo Litoral Sul**. Disponível em

<
http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/ls_3_6_capacidade_institucional_municipal_090708.pdf>. Acesso em 14 jan. 2010.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 27-41, 2004.

_____. **Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização**, *São Paulo em Perspectiva* 10 (3): 103-12, 1996.

¹ Este artigo integra um estudo mais amplo, realizado pelo Núcleo de Extensão da Escola de Administração da UFBA, com o apoio da Fundação Escola de Administração da referida Universidade, referente a **Avaliação da Capacidade de Gestão Urbana dos Municípios Baianos**. A pesquisa contemplou três dimensões articuladas e integradas: Capacidade de Gestão Pública, Capacidade de Gestão Financeira e Capacidade de Gestão Democrática dos Municípios Baianos. O estudo ainda não foi concluído, falta a realização da etapa da pesquisa direta que irá permitir aprofundar os aspectos apontados na primeira etapa do trabalho (com dados secundários)

² As abordagens da pesquisa estão associadas ao **Resultado da Gestão dos Municípios baianos**, mas para viabilizar o estudo foram definidos critérios subjetivos para orientar a filtragem dos municípios que seriam objeto da pesquisa direta. Esta decisão respondia ao fato de que teríamos que encontrar um ponto de corte que permitisse otimizar a pesquisa, em especial a de campo, já que havia um consenso analítico e político (comprovado pelos dados do censo elaborado pela SEI/SEPLAN/BA) que dava conta que a maioria dos municípios baianos (317) apresentavam capacidade muito baixa de gestão pública, financeira e democrática. Tomando os dados da SEI como referência foram selecionados **três indicadores (IDS – Índice de Desenvolvimento Social, IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico e ISB – Índice de Saneamento Básico)** que funcionariam como *proxys* satisfatórias do nível de gestão pública local para determinar uma **linha de corte** que permitisse a separação das municipalidades a partir das seguintes faixas: (1) **Municípios com Alguma Capacidade Instalada de Gestão Democrática (77 municipalidades)**; (2) **Municípios com Incipiente Capacidade de Gestão Democrática e PIB Alto (15 municipalidades)**; e (3) **Municípios com Baixa Capacidade de Gestão Democrática e PIB Baixo** (nesta categoria se encontram 317 municipalidades). É importante registrar, que o estabelecimento de uma linha de corte e a formação de grupos distintos de Municípios privilegia as municipalidades mais desenvolvidas, porém abre espaço também para a descoberta de outras verdades relevantes para um estudo que tem um viés propositivo. Os municípios selecionados serão objetos de estudo nas atividades de diagnóstico e *benchmarking*. Baseado nas premissas apresentadas acima, a linha de corte para os Municípios que terão suas **boas práticas** pesquisadas foi determinada pelo seguinte critério: (a) Municípios que estejam no **primeiro quartil** (a rigor, classificados nas **100 primeiras posições**, entre os 417 municípios) no *ranking* dos três indicadores adotados (**IDS, IDE e ISB**); e (b) Municípios que estejam **entre os 30 (trinta) primeiros colocados** em pelo menos **um dos três rankings** estabelecidos (**IDS ou IDE ou ISB**). E os demais (317) estariam, naturalmente, no limite daqueles considerados de Baixa Capacidade.

³ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. In. <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32644/31852>.

⁴ As variáveis V1.1, V1.4, V1.5, V1.6 e V1.9 serão integradas quando da conclusão da pesquisa direta.

⁵ Todas as variáveis serão integradas quando da conclusão da pesquisa direta.

⁶ Todas as variáveis serão integradas quando da conclusão da pesquisa direta

⁷ Os valores referentes ao **IP e IT**, bem como o **Índice de Capacidade da Gestão Democrática Municipal (ICGDM)** só serão definidos quando da conclusão da pesquisa direta.

⁸ Ver SANTOS, Reginaldo Souza (org.). **Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil**. (Garanhuns – PE). Salvador, janeiro de 2010; SANTOS, R. S e VAZ, César. **Finanças públicas: Relatório Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia**. Salvador, 1996; SANTOS, R. S. e RIBEIRO, Elizabeth Matos. **A Administração Política Brasileira**. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 4, 1993, entre outros estudos.

⁹ HARVEY, David 2005. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio, in: *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.