

Poder Local no Brasil: o Papel do Estado e a Participação da Sociedade Civil na Gestão Municipal

Autoria: Carolina Ferreira Secchin, Nara Falqueto Caliman

Resumo:

Este artigo visa, por meio do resgate das principais características da cultura política brasileira desde o império, analisar de que forma elas ainda se manifestam no jogo político no Brasil moderno, no que diz respeito ao campo da gestão pública, especialmente no âmbito municipal. A questão central, portanto, está em contribuir para a discussão do que se intitula “poder local” e identificar as principais mudanças nas suas configurações. Põe em discussão o sentido político da participação, que pode significar tanto processos de socialização das decisões e do poder como processos de cooptação, assistencialismo e clientelismo. Por fim, conclui analisando três modelos de gestão municipal onde a participação – ou não – da sociedade configura um novo paradigma na gestão local, contribuindo assim para as reflexões acerca da trajetória histórica do poder local no Brasil e a influência da instituição imaginária social do coronelismo nessas novas configurações de poder no âmbito dos municípios.

1 - Introdução:

O objetivo deste artigo é, através do resgate da formação e das principais características da cultura política brasileira desde o império, analisar de que forma elas ainda se manifestam no jogo político no Brasil moderno, no que diz respeito ao campo da gestão pública, principalmente no âmbito municipal. A questão central está em contribuir para a discussão do que se intitula como poder local e identificar as principais mudanças nas suas configurações, analisando três modelos de gestão municipal onde a participação – ou não – da sociedade configura um novo paradigma na gestão local.

O presente artigo é dividido em quatro partes. A primeira traz um breve histórico da cultura política brasileira, suas raízes coronelistas e como se deu o processo de descentralização. A segunda faz uma pequena reflexão sobre o poder local. Na terceira descrevemos o processo metodológico adotado nesta pesquisa e na quarta parte trazemos à tona o novo conceito de gestão local e três exemplos onde a sociedade figura – ou não - como novo ator social através da participação.

2 – Cultura política no Brasil: um breve histórico

O objetivo da colonização brasileira pelos portugueses não era simplesmente o povoamento do vasto território. Vasconcellos (1995) pontua que as articulações de poder giravam em torno dos seguintes elementos: grande propriedade, monocultura e escravidão. Tais elementos são derivados de um aspecto econômico: a necessidade de produção em larga escala para gerar lucros à metrópole – Portugal. No que diz respeito à sociedade, esta se organizava em torno de uma grande parentela¹ sob a qual as estruturas econômica e a social eram materializadas. Segundo Vasconcellos (1995), nesse contexto, o poder local era exercido pelos patriarcas que desempenhavam a função de domínio pessoal e arbitrário sobre as propriedades rurais e a população. A expressão coronel originou-se com a criação da Guarda Nacional em 1831. Os chefes locais de maior destaque ocupavam postos de Coronel nos quais usufruíam uma série de regalias.

A presença da Guarda Nacional foi essencial para a ampliação do poder político dos latifundiários. Ela tornou-se um ponto de equilíbrio entre a burocracia metropolitana e as administrações locais na medida em que exercia política de acomodações e compromissos recíprocos. Por meio de milícias e ordenanças podia submeter homens livres a uma disciplina que ressaltava os sentimentos de honra e espírito corporativo, favorecendo a subordinação do povo aos latifundiários.

A autonomia municipal vinculada ao princípio da eletividade tornou-se assunto corrente após a queda da Monarquia. Leal (1986) pondera que, se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal.

Com o fim do Império e a proclamação da República, a Guarda Nacional foi extinta, porém, o coronel manteve-se como a própria representação do poder. O contexto econômico era de predomínio da cultura do café que utilizava mão-de-obra assalariada. Isto promoveu a ascensão de uma classe média e o surgimento de núcleos urbanos e industriais. Apesar dos trabalhadores serem livres, eles mantinham-se dependentes do empregador, pois, os centros urbanos eram afastados do local de trabalho. Para adquirir bens de primeira necessidade, eles acabavam por ceder aos elevados preços impostos pelo empregador. Como os salários eram baixos, o trabalhador via-se sempre endividado fazendo com que se prendesse ao trabalho. Criava-se um círculo vicioso. Queiroz (1986, p. 181) destaca que, “ao antigo relacionamento de tipo primário, pessoal e afetivo, pouco a pouco se associou e cresceu o relacionamento de tipo secundário, impessoal, indiferente, não ligando mais indivíduos e sim categorias de indivíduos.”

Novos personagens começaram a surgir no cenário econômico e político. Homens de negócio desejavam o enriquecimento e a ascensão. Já o imigrante europeu dispôs-se a lutar por direitos, o que impôs uma reconfiguração da ordem policial. Eles adquiriam terras de grandes proprietários em dificuldades financeiras, rompendo com a hegemonia do velho latifundiário, mas, permanecendo com um papel fundamental na lógica política do período. As relações entre os novos personagens e os latifundiários baseavam-se, paradoxalmente, em solidariedade e conflito, permitindo que o coronel continuasse a imperar durante todo o período.

A partir de 1930 diversos elementos acarretaram o enfraquecimento do coronelismo, tais como a expansão dos meios de comunicação e transporte – que trouxeram à cena os tecnocratas - o aperfeiçoamento do processo eleitoral, a crise do café, o aumento da população urbana e o aumento da produção industrial. Porém, esses elementos trouxeram novos personagens políticos que incorporaram práticas do coronelismo. Por exemplo, quando empregadores faziam empréstimos aos empregados, uma vez que o salário destes não cobria todas as despesas com artigos de primeira necessidade, estava-se, de fato, diante de um mecanismo de reprodução de velhas práticas. Dessa forma, mesmo que o antigo personagem do coronel tenha se enfraquecido juntamente com a estrutura predominantemente agrária, a sua presença ainda continuou marcante. Este contexto é o que Vasconcellos (1995) intitula “coronelismo empresarial”.

Nota-se que a cultura política brasileira constituiu-se, desde o início, sem que houvesse formação de cidadãos ou espaço para estes dialogarem com os chefes locais. Essa configuração marca profundamente nossa cultura política e influencia novas configurações sobre poder local que tentam se estabelecer sobre bases de participação e democracia.

2.1 Descetralização e participação social

No Brasil, os anos 80 foram marcados pelo questionamento do padrão de gestão pública. A sociedade civil encontrava-se distante do processo de formulação das políticas e do controle das ações do governo. “Delineiam-se, assim, estratégias de reforma do Estado que apontam para novas formas de gestão do setor público, que envolvem a busca de uma maior proximidade entre serviço e público-alvo e a racionalização da gestão da organização estatal.” (ROSANVALLON, 1981 apud FARAH, 1998).

Mais precisamente a partir da Constituição de 1988, o Governo Central mostrou-se indisponível para fornecer muitos recursos financeiros para os estados e municípios. O Estado deixou de desempenhar o papel de gestor do desenvolvimento. Em consequência, surgiram

novos atores no cenário local na busca de suprir as deficiências do Estado em atuar no nível local. Assim, este começou a operar de maneira mais autônoma. Conforme Pinho e Santana (2000), “essa nova configuração também é resultado de um discurso ideológico de esquerda. Com base neste, buscam soluções inéditas e inovadoras desenhando um quadro de possibilidades mais amplas de sucesso (governabilidade) para o nível municipal do governo” (PINHO; SANTANA, 2000, p. 276).

Nesse contexto, surgiram temas como a descentralização, a governança local, a participação, a emergência da sociedade civil, o capital social ² (MILANI, 2004, p. 101). Ao mesmo tempo em que o papel do Estado começou a ser questionado, a concepção de desenvolvimento local também começou a ser vista com outros olhos. Historicamente, o desenvolvimento de uma região esteve associado ao crescimento econômico. Silva (2006) afirma que “[...] A exemplo do PIB (Produto Interno Bruto), as medidas de crescimento sempre estiveram associadas ao processo de acumulação capitalista, ou pelo menos ao desenvolvimento dos fatores de produção que são possíveis de geração de riqueza [...]” (SILVA, 2006, p.1).

Os questionamentos iniciados nos anos 80 e prolongados até a década de 90 deixam clara a existência de outras variáveis senão a econômica que participam do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o envolvimento social da comunidade no sentido de reivindicar melhorias e propor soluções no espaço local faz-se indispensável.

Para fortalecer o ambiente local, vê-se a necessidade de adotar mecanismos para se exercer ações planejadas que ofereçam melhorias nas condições de vida da comunidade. Dentre esses mecanismos está o estímulo à cultura da participação da sociedade civil. Porém, é fato notório que há dificuldades de se promover a organização coletiva nos dias de hoje, tendo em vista a individualização do sujeito contemporâneo e, de certa forma, a descrença deste em iniciativas públicas.

O nível local ganha destaque. É nele que as pessoas devem exercer maior pressão, em uma ação direta para verem resolvidas suas demandas sociais. A partir dessa perspectiva, a sociedade civil constitui um eixo muito importante na articulação do poder e, conseqüentemente, do desenvolvimento local, pois é a comunidade que pode apontar melhor do que o poder público e o privado as ações que promovam o desenvolvimento local. O resultado destas ações vai muito além do bem-estar social. Silva (2006) detalha esse processo quando diz que “[...] O processo do desenvolvimento local pressupõe um conjunto de ações que devem ser adotadas pelas administrações locais juntamente com a sociedade civil. Desenvolver habilidades específicas que possibilitem o aproveitamento das potencialidades locais deve ser o foco destas ações. Desta forma, o processo de desenvolvimento estará focado basicamente nas competências disponíveis e desenvolvidas para aproveitamento das oportunidades regionais” (SILVA, 2006, p. 5).

Esse processo de desenvolvimento não depende apenas da sociedade civil e do Estado. Os avanços tecnológicos e de comunicação consolidaram a posição de empresas transnacionais. De acordo com Furtado (1999) “Não se pode condenar a racionalidade das empresas; pedir que se comportem de outra forma é querer que sejam pouco eficientes. Mas, pode-se, e deve-se, definir certos parâmetros para a racionalidade macro, definir se o critério que prevalece é o social ou o puramente microeconômico. E isso que faz é o governo. Deixar a tarefa na mão do mercado significa que o interesse social será marginalizado” (FURTADO, 1999, p. 92).

Nesse sentido, faz-se necessária a articulação de três eixos: a sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada. Farah (1998) destaca alguns pontos relativos ao papel do Estado e ao seu modo de ação. São eles:

- a) O Estado deve continuar a ter um papel central nas questões de interesse público;

- b) O Estado deve ser um Estado forte, isto é, deve-se fortalecer a capacidade de governo ou governança;
- c) Devem ser buscados “parceiros” para a provisão de serviços públicos, dadas as demandas crescentes, a limitação estrutural de recursos à disposição do Estado e a potencialidade de “alternativas” que emergem da sociedade civil;
- d) O Estado deve ter uma função reguladora – para garantir que objetivos de eficiência sejam articulados a uma perspectiva de equidade;
- e) Os agentes estatais devem prestar contas aos cidadãos podendo ser responsabilizados por suas ações;
- f) Deve haver controle da ação estatal pela sociedade (FARAH, 1998, p. 67).

Então, as novas atribuições dos municípios mostram a necessidade de construção de parcerias com o setor privado e com o Estado. Hoje a instância municipal tem empreendido projetos que representam respostas às exigências contemporâneas de mudanças socioeconômicas. A sociedade civil traz novas demandas. Estas impulsionam um papel mais ativo da comunidade no que diz respeito às questões do espaço local.

O resultado desse novo desafio lançado aos municípios é a *articulação de forças sociais locais*, que poderá promover o desenvolvimento local. Este não vem somente para combater a exclusão social e a pobreza, ele também é caracterizado pela defesa do meio ambiente, pela promoção do turismo, da agricultura, do comércio, dentre outras questões. Dessa forma, o poder local tem sido visto como um espaço privilegiado para a realização da democracia a qual pode trazer a equidade nos resultados de políticas públicas e na participação cidadã. Por meio desta, as políticas sociais podem deixar de ter um caráter elitista e paternalista, heranças do período colonial brasileiro.

Ainda, é importante chamar a atenção para os desafios que se colocam à discussão para investigar o quanto se tem avançado efetivamente no sentido de uma cidadania ativa (BENEVIDES, 1991 apud FARAH, 1998). Isto, porque, caso esta forma de participação não seja devidamente exercida, corre-se o risco de haver retrocesso na configuração do poder local, o que daria força à sobrevivência dos mecanismos como coronelismo, clientelismo, paternalismo, assistencialismo e ao fenômeno da tecnocracia.

2.2 - O processo de descentralização no Brasil

O contexto político e econômico do Brasil ao final dos anos 70 estimulou as discussões em níveis subnacionais de governo a favor da descentralização tributária. Segundo Affonso (1996), esta se deu, principalmente, por meio de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM). Nesse período, tanto os Planos Diretores quanto os Planos de Desenvolvimento Local Integrados eram elaborados por equipes externas à prefeitura e eram tratados como meros instrumentos tecnocráticos para obtenção de financiamentos que, em sua maioria, não seriam investidos em projetos contidos nos planos (SANTOS; SOUZA, 1996). O governo federal, por meio da descentralização, transferiu responsabilidades relativas a questões sociais – educação, saúde, habitação – para a esfera municipal.

A literatura pesquisada mostra visões diferenciadas acerca das conseqüências do processo de descentralização. Nunes (1996, p. 34) destaca que “por ser ‘mais próximo’ do cidadão, o poder local [dos municípios] é mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação [do que o poder central da União]”. O papel da sociedade civil como articuladora de interesses e organizadora de demandas, é capaz de estimular a participação. Por outro lado, Nunes (1996, p. 34) expõe a polarização no debate em torno da

descentralização, onde pode haver também “lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias”.

Essa polarização com relação à descentralização é também analisada por Melo (1996). “De um lado, estão aqueles que entendem o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo como um processo virtuoso que não só robustece a democracia, como também produz maior eficiência alocativa no sistema de governo. A competição entre unidades federadas é vista como geradora de inovações no sistema público. De outro lado, estão aqueles para quem os estados e municípios são *loci* [locais] de clientelismo e ineficiência, sendo que sua autonomização representa fonte importante de ingovernabilidade [...]” (MELO, 1996, p. 11).

As eleições para prefeitos e governadores no início dos anos 80 anteciparam o processo de redemocratização nas esferas subnacionais. Enquanto, no governo central, esse processo apenas deu-se no período posterior à Constituição de 1988, mais precisamente em 1989 com as eleições diretas para presidente da República. Nota-se que no Brasil, conforme apontado por Affonso (1996, p. 5), “[...] a descentralização não foi comandada pelo governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde”.

Entre 1980 e 1994, o processo de emancipação dos municípios assumiu um ritmo acelerado. Diferente da expansão na quantidade de municípios no Brasil, alguns países, como por exemplo, a Suécia, têm reduzido a quantidade de municípios com o objetivo de fortalecer o poder local. Nesse país, houve uma redução de dois mil para duzentos e oitenta e quatro municípios (MENDOZA, 1996, p. 77 apud ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 45).

Na década de 80 entrou em crise o regime autoritário. Contradições que surgiram em consequência do próprio regime e o distanciamento existente entre as demandas das classes populares e o órgão executor – a União – compõem o contexto de emergência de uma fase de mobilização e reivindicações (COSTA, 1996). Com isso, o governo federal teve que redefinir alguns papéis e responsabilidades atribuídas a ele e aos estados e municípios.

A Constituição de 1988, ao consagrar nos capítulos referentes ao ordenamento jurídico-político dos municípios algumas mudanças, expressou alterações importantes no que se refere à questão da autonomia político-administrativa e ao reconhecimento do local como esfera substantiva de poder (COSTA, 1996, p. 115). Dessa forma, os municípios ganharam um lugar de destaque frente às demais esferas de poder. Essa Constituição gradualmente aprofundou a descentralização fiscal, já que o novo sistema tributário foi implementado passo a passo até 1993.

Criou-se a oportunidade da discussão pública das Constituições estaduais e municipais (leis orgânicas municipais), assim como se retomou o discurso acerca do Plano Diretor, o que aumentou a participação da sociedade civil nas discussões sobre temas que têm influência direta em seu cotidiano. Conforme Santos e Pires (1996) o Plano Diretor foi “definido na Constituição como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tornando-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e devendo fixar diretrizes gerais a serem executadas pelo poder municipal, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” [...]” (SANTOS; SILVA, 1996, p. 88).

O local ganha força com o descrédito das instâncias superiores de governo. Para Costa (1996), quando aumenta a descrença na capacidade de o estado responder aos desafios da inclusão social, quando há descrédito nos grandes atores e macroestruturas e quando se percebe uma crescente globalização dos processos econômicos, políticos e culturais, é no âmbito do poder local que se desenham espaços de manobra e descobrem-se virtualidade para projetos democráticos, de participação e desenvolvimento.

A nova configuração do poder local envolve um novo estilo de gestão municipal. A partir desse, faz-se necessário criar mecanismos participativos eficientes e diretos onde

município, empresários, sindicatos, organizações não-governamentais e a sociedade civil possam se articular para debater, propor, agir e controlar ações que beneficiem o espaço local. Segundo Dowbor (1996) essa nova configuração “[...] Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem que estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras e fiscais e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela ampliação do espaço de interesse da prefeitura, que deverá ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalisador das forças econômicas e sociais da região. Passa, finalmente, pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre municípios, tanto no plano geral como, sobretudo, em torno de programas setoriais”(DOWBOR, 1996, p. 28).

O atual debate em torno da descentralização aponta também questões referentes à relação desta com a democracia, o desenvolvimento, a eficiência e a equidade. Toma-se a seguinte análise feita por Affonso (1996): “No que se refere à relação entre a descentralização e a democracia, encontram-se dois pólos de opiniões: para alguns, a descentralização seria um mecanismo de redistribuição do poder político que permeabilizaria o Estado às pressões e à participação dos setores populares, para outros, entretanto, a descentralização representaria uma estratégia de deslocamento da alternativa popular para o plano local, microeconômico, enquanto permanecem centralizados, com uma lógica transnacional, os espaços das principais decisões políticas. Quanto à relação entre descentralização e desenvolvimento, a polarização de posições é análoga. Pra alguns, a descentralização seria o instrumento por excelência para se alcançar o desenvolvimento em favor das minorias sociais, mediante a redistribuição espacial de recursos; para outros, entretanto, a descentralização representaria o abandono de qualquer pretensão de equilibrar e desenvolvimento entre regiões e no interior delas [...]. [Com relação à eficiência e equidade] em primeiro lugar, deve-se observar que ainda não dispomos de uma avaliação acurada dos impactos da descentralização sobre a efetividade do funcionamento do aparelho do Estado e dos serviços por ele prestados, bem como sobre os seus impactos redistributivos, em termos tanto pessoais quanto inter-regionais [...]” (AFFONSO, 1996, p. 8).

Apesar dessas afirmações feitas por Affonso (1996), o autor se contradiz ao assumir que deficiências na capacitação técnica dos governos municipais e estaduais, assim como a falta de continuidade em políticas públicas e ausência de mecanismos de avaliação, acentuam a ineficiência e a desigualdade do gasto público.

A descentralização, segundo Souza (1996) tem sido vista como um dos principais instrumentos do desenvolvimento e como estratégia para a redução do papel do Estado. Por outro lado, ela pode promover conflitos entre diferentes grupos sociais e afetar a distribuição de poder político e bens a diferentes grupos da sociedade local. O tema do desenvolvimento também ganha espaço no processo de redemocratização onde a articulação de atores sociais e políticos tem a intenção de atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria de qualidade de vida³ da sociedade.

Os municípios tiveram que assumir responsabilidades de assegurar condições mínimas de bem-estar social à população, bem como, tratar do desenvolvimento econômico local. Porém, a descentralização também pode produzir maiores desigualdades, visto que o aumento dos gastos com questões sociais e também, da capacidade fiscal nos municípios, não ocorreu de forma homogênea. Assim, fica claro que em regiões com menor capacidade – técnica e financeira - de resolução de problemas – ocorreu o que Abrucio e Couto (1996) apontaram como a “municipalização dos problemas”.

Dado que não há mecanismos institucionais capazes de tornar a descentralização mais equitativa e como o governo federal não possui uma política nacional voltada para esse fim, uma reforma global do Estado nos municípios passaria pelo estabelecimento de uma ação

coordenada entre eles com vistas a diminuir as disparidades. O problema é que não há incentivos à cooperação entre os municípios. Ao contrário, o que vem ocorrendo é uma acirrada competição por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre as municipalidades.

3 – Poder local: conceito e novas manifestações

O poder local é um eixo estratégico de transformação da forma como se tomam as decisões que concernem o desenvolvimento econômico e social de um espaço local (DOWBOR, 1995, p.26). Assim, o poder local deve ser encarado como uma ferramenta que possibilite a discussão de propostas relativas às questões que interferem o espaço local e a população que nele convive.

Segundo Dowbor (1995, p. 26) “o poder local, com os seus instrumentos básicos, que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico”. Assim, o poder local será trabalhado aqui como o processo político que se configura no campo do município, sendo esse o espaço das disputas, dos jogos e das articulações que fazem parte do campo da cultura política.

Face aos avanços tecnológicos e ao processo de globalização, o espaço local sofreu modificações. Como conseqüências disso têm-se a concentração de riqueza, a disseminação da pobreza, o desemprego estrutural, a exclusão social, a degradação ambiental, entre outros. O governo nacional, antes visto como ator estratégico central e agente de mudança quase exclusivo, foi também revisto.

Nesse sentido, as relações e estruturas do Estado e da sociedade civil sofreram diversas transformações. As razões para este novo contexto são variadas, mas ressaltou-se nesse trabalho o esgotamento da capacidade de solução de problemas complexos e extensos pelo nível nacional, o que levou à transferência dessas questões para o nível local, principalmente o municipal. Pinho e Santana (2000, p. 275) afirmam que no nível municipal, a sociedade está mais próxima para definir soluções, acompanhar, interagir e definir controles. Nesse sentido, as mudanças decorrentes do esgotamento do Governo Central em relação ao tratamento de questões complexas relacionadas ao nível local, tendem a constituir, segundo Farah (1998), “um novo paradigma de gestão para o setor público, o paradigma gerencial ou pós-burocrático”.

O “novo paradigma de gestão” acentuado por Farah (1998) sugere uma revisão do papel do Estado no sentido de analisar sua relação com a sociedade, sua forma de ação e sua estrutura organizacional frente aos novos desafios. Nesse contexto o poder local começa a ser articulado e se fortalecer.

4- Aspectos metodológicos

O presente artigo foi elaborado com base em livros, artigos, revistas técnicas e anais do I EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança), realizado no Rio de Janeiro, em 2004, e do II EnAPG 2006 que ocorreu em São Paulo, em 2006.

As publicações pesquisadas resgataram feições do Brasil-colônia, assim como trouxeram contribuições de aspectos relativos ao surgimento dos coronéis e do coronelismo no Brasil. Artigos publicados na Revista da Fundação Seade - São Paulo em Perspectiva - trouxeram reflexões sobre as novas configurações na gestão pública a respeito do papel dos atores sociais no contexto da globalização. Outros que tratam das novas demandas do espaço local também foram úteis para a composição do referencial teórico. A escolha da revista se deu por seu pioneirismo na discussão do novo papel do município no campo da Gestão Pública.

Pilar central para nossa reflexão, o entendimento do que seria tradicional ou novo nas práticas da gestão pública foi baseado nos princípios apontados por Pinho e Santana (2000). Para esses autores as novas manifestações se baseiam nos seguintes elementos:

- a) Reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social;
- b) Práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação;
- c) Abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão e à pobreza;
- d) Intervenções nas áreas de abastecimento;
- e) Políticas de responsabilidade fiscal;
- f) Defesa do meio ambiente;
- g) Políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir emprego e renda;
- h) Reconhecimento de que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento.

Partindo dessas diretrizes do que seriam as **novas configurações do poder local**, recorreu-se aos anais do I e do II EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança para mapear os artigos que trouxessem discussões recentes acerca dessas atribuições. Optou-se por analisar os anais desse encontro visto que as produções apresentadas são consideradas obras de referência para o tema pesquisado no campo da administração pública no Brasil.

O I EnAPG compõe-se de 107 artigos, dos quais foram selecionados 12. No II EnAPG foram apresentados 143 artigos, dos quais fez-se seleção de 9. O critério adotado para essa seleção foi a recorrência de temas mencionados por Pinho e Santana (2000). Assim, observou-se que o tema relacionado às políticas públicas municipais mais abordado diz respeito à **participação popular**. Esse assunto não foi discutido de maneira isolada, visto que foram levantadas questões relativas à saúde e à educação como algumas das peças para a articulação do poder local.

A pesquisa caracteriza-se como um estudo bibliográfico que tem como principal vantagem permitir ao investigador a cobertura de um gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia ser obtida pela observação direta (GIL, 2002).

A análise de dados foi realizada com base nos aspectos convergentes e divergentes levantados nos artigos. Posteriormente foram criadas categorias, num método próximo à análise de conteúdo.

5 – Resultados da pesquisa

O governo municipal no Brasil tem assumido responsabilidades e papéis cada vez mais relevantes. Mas, sabe-se também que o governo, sozinho, não apresenta condições de assumir essas questões, assim, a busca por parcerias e interações com a sociedade civil e a iniciativa privada.

Os gastos na área social cresceram significativamente, o que deixa em evidência o papel assumido pelas instâncias municipais de fornecer serviços que possibilitem o bem-estar social. Alguns municípios também se destacam na geração de emprego e renda, o que expõe a função de agente de desenvolvimento econômico.

A institucionalização de mecanismos que incorporem, diretamente à discussão, os setores a serem atingidos pelas políticas municipais torna-se necessária. Entre esses mecanismos pode-se apontar a experiência de conselhos municipais, orçamentos participativos entre outros fóruns de discussão.

Tendo em vista o atual contexto dos municípios onde a comunidade possui novas demandas e, ainda, novas ferramentas que facilitam o acesso a informação – as tecnologias de informação e comunicação (TIC) que estão a cada dia sendo mais inovadoras – novas

manifestações se fazem necessárias. Pinho e Santana (2000, p. 280) destacam as novas atribuições do governo municipal:

- a) Políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria;
- b) Reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o que leva a institucionalização de mecanismos de democracia direta como orçamento participativo, conselhos municipais, fóruns de discussão, além de parcerias com o setor privado;
- c) Práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação;
- d) Intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo;
- e) Defesa do meio ambiente;
- f) Políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego;
- g) Reconhecimento que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento, mas que também a agricultura, o comércio e o turismo podem ser considerados como setores potenciais de geração de emprego e renda;
- h) Abandono da visão tradicional assistencialista substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza.

É importante notar como a análise de Pinho e Santana (2000) coincide com conceitos exaltados a partir do processo de descentralização. A partir da análise feita por Pinho e Santana (2000) pode-se destacar pesquisas apresentadas no I e no II EnAPG, realizados em 2004 e 2006, respectivamente. A questão de maior recorrência nos artigos, conforme atribuições de Pinho e Santana (2000) é a **participação**. Esse assunto não será discutido de maneira isolada, visto que, levantam-se questões relativas à saúde e à educação como algumas das peças para necessitam da articulação do poder local.

5.1 - Participação: a sociedade como novo ator social

A maioria dos trabalhos concorda que a busca pelo fortalecimento do tecido social, bem como a identificação e a qualificação dos atores sociais, são maneiras de garantir a continuidade e o aperfeiçoamento da democracia participativa. Há concordância no questionamento se, realmente, os espaços de representação, negociação e interlocução constituem-se em arenas públicas no processo de tomada de decisões, visto que a participação dos cidadãos em alguns municípios faz-se apenas para cumprir exigências da legislação. Nesse contexto, encontram-se, por exemplo, planejamentos participativos municipais que são elaborados por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em divergência, aponta-se que a influência dos cidadãos no processo de construção e implementação de políticas públicas alterou, de fato, os resultados obtidos. Ainda, afirma-se que é possível trazer ao centro dos processos decisórios da gestão municipal os principais atores do processo, ou seja, aqueles que são mais afetados pelos resultados (DORNELAS, HOPPEN, 2006).

No que diz respeito ao papel dos gestores públicos, a maioria dos autores corrobora para a visão de que não há adequação, por parte desses gestores, à participação da comunidade nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, o que compõe um aspecto para afirmar que a participação popular não é real. Também afirma-se que não bastam recursos financeiros, físicos e humanos para o desempenho do papel de gestor municipal. Faz-se necessário, segundo Oliveira, Oliveira e Siqueira (2004), desenvolver habilidades para coordenar ações. A partir dessa análise, tem-se a necessidade de atuação do poder municipal como facilitador e impulsionador de ações públicas da comunidade local, assim como o fato de que os cidadãos devem estar capacitados para realizar e defender suas escolhas quanto ao espaço público.

Filippim e Rossetto (2006) fazem uma análise interessante a cerca dos gestores locais. “Os gestores de hoje são herdeiros de uma tradição política [...] de lealdade pessoal, de troca de favores e da utilização da função pública para extrair benefícios particulares [...]. Essa maneira de fazer política tem sido amplamente questionada pela sociedade civil [...]. Considerando que os gestores públicos podem ser agentes de mudança social, a sua percepção a cerca de desenvolvimento e administração pública é emblemática para a compreensão dos entraves e das perspectivas [...]” (FILIPPIM, ROSSETTO, 2006, p. 14).

A seguir são apresentados três exemplos de desenvolvimento de mecanismos que estimulam, ou não, a participação popular em questões relacionadas a políticas públicas municipais.

5.2 Planejamento Municipal

Os estudos que tratam de planejamento municipal consideram que, apesar da iniciativa do planejamento participativo, a participação encontra-se entre o nível do simbolismo - os cidadãos se manifestam, mas o poder continua nas mãos de quem implementa o planejamento - e o nível em que o cidadão começa a barganhar poder junto a seus detentores (MEDEIROS; BORGES, 2006). Os processos decisórios do planejamento centralizam-se no topo da estrutura de poder governamental, limitando-se a descentralização administrativa em nível de execução (SAMPAIO, 2006). A participação não surge, em alguns municípios, de maneira voluntária. Uma pesquisa objetivou analisar o processo participativo na elaboração do planejamento de 2005 do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER-RN)

No meio rural coexistem grupos distintos de indivíduos que vão desde empresários do agronegócio até ribeirinhos e indígenas (MEDEIROS; BORGES, 2006). Dessa forma, faz-se necessário desenvolver um planejamento que contemple ações e projetos que beneficiem a todos. Assim, em 1995, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em 2004 esse programa instituiu políticas nacionais como a de Assistência Técnica e Extensão Rural. Essa política trouxe como premissa o planejamento participativo para promover o desenvolvimento rural sustentável.

Observaram-se diretamente reuniões nas comunidades rurais de cada município assistido pela EMATER-RN (2.172 comunidades atendidas em 154 municípios). Participavam das reuniões membros de Organizações Não-Governamentais, de Igrejas, de sindicatos etc.

O planejamento desenvolvido com base nos resultados dessas reuniões deve sintetizar as demandas colocadas pelos cidadãos que compõem esse meio rural. Porém, a pesquisa apontou que não há obrigatoriedade por parte EMATER-RN em considerar o que foi manifestado nos encontros, visto que há uma dependência em relação aos recursos que serão disponibilizados por parceiros da instituição.

5.3 Ouvidoria Municipal

Uma pesquisa feita em três municípios da região metropolitana de Salvador – Camaçari, Lauro de Freitas e Salvador - teve por objetivo identificar o grau de efetividade das Ouvidorias Municipais (nos três municípios a implantação foi após o ano 2000) como instrumento de participação popular, bem como identificar ações executadas pelo governo municipal para promover as Ouvidorias com objetivo de para atender às demandas da população.

A função básica das Ouvidorias Municipais é receber, registrar e encaminhar para o órgão/setor competente as reclamações, sugestões, dúvidas, elogios com relação ao serviço público municipal.

A partir da pesquisa, notou-se que a maioria dos indivíduos que recorrem às Ouvidorias é considerada de baixa renda. Vale ressaltar que a maioria da população nos três municípios é também de baixa renda.

Em Camaçari, os assuntos mais recorrentes nas manifestações são: saneamento básico, saúde (qualidade no atendimento e medicamentos), iluminação pública, pavimentação, poluição sonora e ocupação irregular, que correspondem a 70% de reclamações. Do total, 15% são denúncias, 10% dúvidas e 5% sugestões (SOUSA; SOUSA, 2006). O índice de atendimento às manifestações é de 40%, porém, 80% dos manifestantes se dizem satisfeitos com o atendimento da Ouvidoria.

Nota-se que este dado é, de certa forma, intrigante, pois a população mesmo não tendo suas demandas atendidas ainda considera-se satisfeita. Esse fato pode fazer menção a um aspecto clientelista das lideranças locais. Outro fato que também merece destaque diz respeito ao tratamento de manifestações acerca de corrupção. Sousa e Sousa (2006, p. 10) destacam que “[...] apenas o ouvidor geral recebe essas manifestações e repassa a denúncia informalmente ao prefeito e aos secretários sem o preenchimento de relatórios ou ofícios”. Por outro lado, a Ouvidoria tem promovido audiências públicas para ouvir e mobilizar a população para desenhar soluções para questões comuns aos cidadãos de Camaçari.

No município de Lauro de Freitas, cerca de 30% das manifestações recebidas são reclamações, 20% são denúncias, 30% sugestões e 5% dúvidas. A maioria dessas está relacionada a questões de infra-estrutura. No que diz respeito às denúncias a casos de corrupção, o encaminhamento e tratamento só ocorre mediante identificação do manifestante. (SOUSA; SOUSA, 2006). A partir desses resultados da pesquisa, nota-se que a participação popular ainda não afeta diretamente a estrutura política local.

Em Salvador, a Ouvidoria é considerada mais moderna em comparação com os outros municípios. A equipe de servidores recebe treinamento sobre a estrutura administrativa da Prefeitura e os processos relativos à Ouvidoria. A Ouvidoria também possui convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) para viabilizar curso de capacitação em Gestão de Ouvidoria Municipal. Das manifestações recebidas, 90% são reclamações e 10% são denúncias. Porém, Sousa e Sousa (2006) não deixaram explícita a forma de tratamento de denúncias à corrupção.

De maneira geral, conforme Sousa e Sousa (2006, p. 14) as Ouvidorias dos três municípios mostram-se “[...] eficazes na promoção da participação popular, uma vez que estabelecem condições para que as demandas provenientes dos cidadãos sejam canalizadas ao gestor público [...]”. Porém Sousa e Sousa (2006, p. 14) destacam que “as demandas não são acompanhadas de exigência de cumprimento [...], a população não tem acesso aos relatórios das Ouvidorias [...]”.

Vale destacar que, apesar de algumas limitações, as Ouvidorias mostram-se como instrumento de democracia participativa, porém deve-se acompanhar diretamente as ações das Ouvidorias para que a participação cidadã não seja manipulada pela vontade do governo.

5.4 Conselho Municipal

Os artigos que analisam o funcionamento de conselhos municipais afirmam que, em sua maioria, essa ferramenta, na prática, atua com controles sociais incipientes e com mecanismos formais e fictícios (MEDEIROS; PEREIRA, 2006). Salienta-se que os membros dos conselhos, em sua maioria, não cumprem suas atribuições, não comparecem às reuniões, não formulam estratégias e não controlam a execução de ações. Há descontinuidade de políticas públicas devido a sucessões político-partidárias que nem sempre seguem a mesma filosofia política (MORATO, BARBOSA, 2004).

Destaca-se também a falta de coordenação da participação dos membros e a dispersão de esforços. Encontram-se divergências quanto às causas das atitudes dos membros em

relação aos conselhos. Há autores que destacam a desconfiança prévia dos cidadãos em relação às propostas do poder público em decorrência do histórico político brasileiro que possui como uma de suas características o privilégio de interesses privados; enquanto outros destacam a falta de consciência política dos cidadãos.

Pelas análises encontradas nos artigos, os conselhos, que têm a função de serem espaços de decisão sobre políticas, estão se esvaziando enquanto detentores de caráter deliberativo. A maioria dos conselhos não consegue responder às demandas dos cidadãos, fazendo com que suas ações sejam questionadas.

No caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), o Tribunal de Contas da União (TCU) fez auditoria em 52 municípios para verificar a existência e a atuação dos mesmos (MEDEIROS, PEREIRA, 2006). Os resultados mostram que menos de 10% dos municípios auditados foram considerados existentes e atuantes. As falhas mais encontradas foram: o desconhecimento da legislação do FUNDEF e a escolha pelo prefeito municipal, e não por decisão popular, dos representantes de cada segmento no conselho. Dentre as sugestões feitas pelo TCU, destaca-se o aperfeiçoamento do controle social por meio da qualificação dos conselheiros.

Com relação à área da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado a partir da Constituição de 1988 que promoveu a descentralização de políticas públicas. Essa descentralização gerou a transferência de atribuições na área social para os municípios cuja disponibilidade de recursos financeiros não é homogênea. Essa característica acarretou uma desigualdade na oferta de serviços do SUS, incluindo a capacidade instalada e a oferta de profissionais qualificados. A conquista desses espaços de participação foi um fator decisivo na organização de uma institucionalidade democrática, sem a qual o direito à saúde não poderia efetivar-se como direito de cidadania. Os Conselhos de Saúde reúnem hoje milhares de usuários, profissionais e gestores na definição de políticas de saúde em suas localidades.

O Sistema Único de Saúde (SUS), apesar dos avanços e conquistas como a assistência aos portadores de HIV, as campanhas de vacinação e os mutirões de cirurgias de catarata, ainda tem avaliações negativas com relação ao acesso e às condições de atendimento (CORREIA; MATOS; LINS, 2006). A legislação brasileira prevê para o SUS a formação de Conselho de Saúde municipal com caráter permanente e deliberativo para formular e controlar políticas públicas destinadas ao Sistema. Os Conselhos de Saúde reúnem hoje milhares de usuários, profissionais e gestores na definição de políticas de saúde em suas localidades. Porém, o que a análise feita por Correia, Matos e Lins (2006) demonstra é que a legislação não é amplamente atendida. Há municípios em que o Conselho de Saúde tem mostrado uma aproximação entre a administração pública e a sociedade civil. Enquanto outros formaram o Conselho apenas para atender à legislação, ou seja, o poder continua nas mãos do governo municipal.

Apesar de o SUS ter como princípios a universalidade, a igualdade, equidade e resolutividade (LACERDA apud CORREIA; MATOS; LINS, 2006), há muita desigualdade no atendimento oferecido pelo SUS, onde o serviço torna-se um benefício variável de acordo com a capacidade de pagamento e não conforme a necessidade do cidadão (ABRASCO 2003). Os autores ainda apontam que a postura adotada pelo SUS é tipicamente assistencialista. A questão da participação cidadã no sentido de tornar o SUS mais democrático e eficiente também é destacada nessa pesquisa.

Ouverney e Teixeira (2006) apontam a estratégia de gestão em rede, desenvolvida em 2001, como possível solução para a questão do SUS. Segundo Ouverney e Teixeira (2006, p. 8) essa estratégia é composta por dois eixos: “a articulação regional de municípios adjacentes e o planejamento integrado de políticas de saúde sob coordenação do gestor estadual”. O primeiro envolve a delimitação de regiões para gerir o sistema, enquanto o segundo sugere o

intercâmbio técnico e político entre municípios e o nível estadual, sendo que este concentra e conduz todas as atividades.

A pesquisa apontou que a preponderância no nível estadual sobre os municípios pode facilitar a geração de conflitos de governança, visto que a esfera estadual centraliza os processos decisórios e comanda os principais mecanismos que compõem o trabalho coletivo intermunicipal. Ouverney e Teixeira (2006) justificam essa realidade: “Sendo assim, as possíveis reformulações na estratégia de regionalização da saúde no âmbito do SUS devem redefinir o papel da esfera estadual, principalmente do gestor estadual, e ampliar o papel dos municípios tanto no domínio de recursos quanto na condução dos principais instrumentos e mecanismos de ordenamento do trabalho coletivo. Tais reformulações não devem conduzir a eliminação do papel dos estados na estratégia de regionalização, mas somente numa redefinição de suas funções, deixando de ser um ator que domina as principais fases do processo, para se inserir como um mediador, facilitador e coordenador [...] das relações intermunicipais de forma diferenciada de acordo com a dinâmica de cada região/microrregião de saúde.” (OUVERNEY; TEIXEIRA, 2006).

Para fazer frente a esse contexto, os cidadãos devem se fortalecer frente ao poder público para exigir seus direitos, fazendo com que os conselhos não permaneçam esvaziados de decisão popular. Por parte do governo, espera-se interesse efetivo em ouvir as demandas da sociedade. Dessa forma, pode-se pensar em uma gestão municipal onde não haja a prevalência de interesses particulares em detrimento das necessidades comuns da comunidade.

6 – Considerações finais

Nesse artigo procurou-se contribuir para a discussão do que se intitula como poder local e identificar as principais mudanças acerca de suas configurações. Com base em pesquisa bibliográfica, algumas conclusões puderam ser obtidas.

Observou-se, de uma maneira geral, que alguns municípios já demonstram bons resultados na construção de mecanismos de coordenação descentralizados e democráticos com o intuito de solucionar de maneira eficiente e eficaz as questões que, a partir do final da década de 80, passaram a ser de sua responsabilidade.

Apesar das disparidades econômicas e sociais entre municípios, o espaço local tornou-se palco para iniciativas de desenvolvimento a partir desses dois aspectos. O poder local também adquiriu possibilidades de gerir este espaço de maneira mais proveitosa, tanto para o próprio governo municipal, quanto para a sociedade civil e o poder privado. Por outro lado, as ações sociais não apresentam impactos estruturais na sociedade em função do aspecto desarticulado e pulverizado de base assistencialista, na maioria dos casos.

Com relação às desigualdades intermunicipais, há o aspecto político que ainda mantém, em alguns locais, a influência de relações clientelistas entre o poder público e o privado. Nota-se que a articulação de atores sociais para a promoção do desenvolvimento e da descentralização de políticas públicas vêm se fortalecendo nos últimos anos. A comparação feita entre o contexto da década de 70 e o atual indica que hoje a instância municipal tem empreendido projetos que representam respostas às exigências contemporâneas, e que talvez sejam bem antigas, tais como: a oferta de ensino público de qualidade, a oferta de serviços de saúde, o controle à emissão de poluentes no meio ambiente, entre outras.

No âmbito das políticas públicas, a ausência de mecanismos institucionais ou políticas nacionais capazes de tornar a descentralização mais equitativa demanda o estabelecimento de uma ação coordenada entre municípios para diminuir as disparidades. É necessário estimular e promover a cooperação entre os municípios, como a formação de consórcios intermunicipais para solucionar questões como saúde, lixo e saneamento, desenvolvimento econômico e social através de arranjos produtivos locais e regionais entre outras, diminuindo a competição por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre as municipalidades.

Isso pode se dar também pela via da participação da sociedade civil, pois a cidadania não reconhece fronteiras entre municípios.

As intervenções de governos municipais discutidas nesse trabalho demonstram que a tentativa destes, articulando-se com a sociedade civil e a iniciativa privada podem, ao menos, minimizar problemas relacionados à saúde, educação, segurança, meio ambiente entre outras questões. Algumas destas emergiram no contexto contemporâneo – meio ambiente e segurança, principalmente – outras já estão inseridas no dia-a-dia dos municípios há décadas. E uma das causas pelas quais esses problemas ainda não tenham sido solucionados é o caráter elitista, clientelista e paternalista inserido em alguns locais – herança de nosso passado colonial - que pode fazer com que as questões não sejam tratadas.

Faz-se necessária a qualificação da população para que a participação seja real, fugindo de participações simbólicas. A institucionalização de práticas de participação não garante a criação de cultura favorável à sua plena realização. Realmente não basta apenas criar, como uma mera formalidade, espaços institucionais de participação dos cidadãos, como podemos constatar a existência de certo discurso institucional no que se refere à promoção da participação como base para o desenvolvimento de políticas públicas no espaço local. É indispensável que o Estado crie e estimule condições de capacitar os cidadãos à participação política, pois essa é uma condição primeira para evitar a tomada do Estado por interesses privados contrários aos interesses coletivos, garantindo, portanto, um controle social das políticas públicas. Faz-se necessário desenvolver políticas que possam garantir uma redução no distanciamento existente entre o desempenho dos governos municipais e as demandas da sociedade.

Enfim, o que se encontra em discussão é o sentido político da participação. Ela pode significar tanto processos de socialização das decisões e do poder como processos de cooptação, assistencialismo e clientelismo.

Como contribuições desse trabalho, destacamos as reflexões acerca da trajetória histórica do poder local no Brasil e a influência da instituição imaginária social do coronelismo nas novas configurações do poder local, que serve de base para aprofundar a discussão acerca do que se intitula poder local. Como recomendações para análises complementares, sugerimos estudos sobre a efetividade de políticas públicas participativas, democráticas e inovadoras em outros municípios, para que se tenham parâmetros de comparação e um panorama mais amplo das mudanças promovidas pela participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

7. Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. *A redefinição o papel do Estado no âmbito local. São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.

AFFONSO, Rui. *Os municípios e os desafios da federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.

CORREIA, Milka Alves; MATOS, Fátima Regina Ney; LINS, Daniel. *O que acontece quando o cotidiano vivido é diferente daquele que está previsto em lei? Algumas reflexões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em < www.anpad.org.br >. Acesso em: 15 nov. 2006.

COSTA, João Bosco Araújo da. *A ressignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-118, 1996.

DORNELAS, Jairo Simião; HOPPEN, Norberto. *A interferência do cidadão na decisão racional de ocupação urbana - a gestão social do espaço urbano?* In: ENCONTRO DE

- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em < www.anpad.org.br >. Acesso em: 15 nov. 2006.
- DOWBOR, Ladislau. *Governabilidade e descentralização. São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 21-31, 1996.
- _____. *O que é Poder Local?*. Disponível em <http://ppbr.com/ld/poder_local.asp>. Acesso em: 15 Out. 2006.
- _____. *O poder local diante dos novos desafios sociais*. Disponível em <<http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/Cap%201/artigo%201%20-%20Ladislau.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2006.
- FILIPPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Carlos Ricardo. *Visões norteadas de administração pública para o desenvolvimento num contexto regional*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em < www.anpad.org.br >. Acesso em: 15 nov. 2006.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2ª. ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1999.
- FARAH, Marta Ferreira dos Santos. *Governo Local, Políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil*. Organizações e Sociedade, v.7, n.17, p.59-86, jan.abr. 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo : Atlas, 2002.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 1986.
- MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. *Participação cidadã no planejamento das ações da EMATER-RN*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- MEDEIROS; Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, Cláudia Vieira. *O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- MELO, Marcus André. *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?* São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- MILANI, Carlos; et. al.. *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. Disponível em <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/home.html>>. Acesso em: 15 Out. 2006.
- MORATO, Rosinadja Batista dos Santos; BARBOSA, Jenny Dantas. *Municípios do semi-árido sergipano: ações públicas de desenvolvimento*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- NUNES, Edison. *Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil*. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.
- OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva e; OLIVEIRA, Luis Carlos Ferreira de Souza. *Inovação gerencial nos municípios: análise exploratória das práticas de gestão do plano estratégico de Juiz de Fora*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SANTATA, Mercejane Wanderley. *O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90*. In: Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador, Casa da Qualidade, 2000.

- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O coronelismo numa interpretação ideológica. História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano. v.1.* Ed. Difel Rio de Janeiro – São Paulo, 1986.
- SAMPAIO, Sergio B. de Arruda; FARAH, Marta Ferreira Santos. *O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004.* In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- SANTOS, Sarah M. M. dos; PIRES, Maria Conceição Silvério. *O município e a gestão urbana: novas exigências.* São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 88-95, 1996.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. *Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras.* In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- SILVA, Lindomar Pinto da. *A sociedade civil e sua participação no processo de desenvolvimento local em um município do estado da Bahia.* In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.com.br>. Acesso em: 11 out. 2006.
- SOUSA, Silvio Vanderlei Araújo; SOUSA, Alisson Santos de. *A Importância das Ouvidorias Municipais como Instrumento de Participação Popular: um estudo descritivo-exploratório em três municípios da região metropolitana de Salvador.* In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2006.
- SOUZA, Celina. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização.* Ciênc. saúde coletiva., Rio de Janeiro, v.7, n.3, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2006.
- VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. *A invenção do coronel: ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro.* Vitória: UFES, 1995.

¹ Segundo Vasconcellos (1995, p. 42) “[...] parentela formada por um grupo de indivíduos unidos por laços de parentesco sanguíneo, relações de compadrio ou através de uniões matrimoniais. Uma grande parte dos indivíduos de uma mesma parentela tinha as mesmas raízes, mesmo que estas raízes fossem bastardas. [...] Era um grupo com laços econômicos e solidariedade política. Solidariedade que garantia lealdades de todos os membros para com o chefe [...]”.

² Conforme observado em literatura pesquisada, o termo “capital social” é definido sob diferentes aspectos. Optou-se pela seguinte definição que caracteriza bem o assunto abordado neste trabalho: “O capital social é um bem coletivo que garante o respeito de normas de confiança mútua e de compromisso cívico; ele depende diretamente das associações horizontais entre pessoas (redes associativas, redes sociais), das redes verticais entre pessoas e organizações (indo além das mesmas classes sociais, das pessoas da mesma religião, dos membros do mesmo grupo étnico), do ambiente social e político em que se situa a estrutura social (o respeito das liberdades civis e políticas, o ambiente jurídico-legal, o compromisso público, o reconhecimento apropriado do papel e da posição do outro nas deliberações e negociações, a permissão que as pessoas se dão ou não em ter o direito ou dever de participar de processos coletivos, bem como as normas dos compromissos assumidos entre o privado e o público) e, finalmente, do processo de construção e legitimação do conhecimento social [...]” (MILANI, 2004, p.111).

³ Inclui indicadores como: renda, condições de moradia, saneamento básico, saúde, educação, transporte, segurança entre outros.