

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 6. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p6.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

Capítulo 6

Consenso relativo e acordo mínimo: a difícil relação entre economia, sociedade e política nas sociedades contemporâneas

Os parâmetros institucionais da luta contra as desigualdades

O novo quadro de regulação das ações estatais e de fortalecimento do poder local, resultante dos ajustes institucionais de 1988, envolve, portanto, questões relativas aos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais (Melo, 1996) bem como o conhecimento das condições que garantam um Estado eficiente.

Estes princípios ampliam as preocupações estritamente econômicas da ação estatal para uma perspectiva mais abrangente, que engloba, fundamentalmente, o padrão das relações sociais e políticas.

Este capítulo propõe-se, então, a analisar os limites e alcances dos dispositivos de intermediação implantados no contexto de 93/96, observando as dimensões de democratização; descentralização; inovação e eficiência de alguns programas implantados, como indicativos da “governança” concluindo por apresentar os efeitos na formação de um modelo de regulação micro social implantado. Isto supõe:

- (i) recuperar, inicialmente, os parâmetros institucionais da principal meta de combate às desigualdades;
- (ii) analisar os mecanismos de devolução real de poder.

A Estratégia de Redução das Desigualdades: entre a normatividade e a inversão das prioridades

A Redução das Desigualdades e Valorização da Cidadania como princípios normativos

O Plano Estratégico da Administração Municipal, implantado no governo Lídice, constituiu-se na base que dispôs sobre o modo de intervenção do

governo municipal no cumprimento da meta prioritária de redução das desigualdades sociais e econômicas, para esta gestão.

Em linhas gerais ele previa a implantação de programas de desenvolvimento de novas oportunidades para os segmentos menos favorecidos da população, com ênfase na inclusão social das classes populares e na democratização dos processos decisórios. Efetivamente, as diretrizes prioritárias dessa meta envolvem a execução do:

- Desenvolvimento de programas integrados nas áreas de saneamento, transporte, limpeza, saúde e educação dirigidos aos estratos populares carentes;
- Criação de oportunidades econômicas que gerem emprego e renda como elemento permanente essencial das atividades e intervenções da Prefeitura;
- Estabelecimento de canais e instrumentos de participação popular na definição de prioridades e na gestão dos recursos públicos através das administrações regionais;
- Valorização da pluralidade cultural, do patrimônio arquitetônico e urbanístico de Salvador como requisitos fundamentais do desenvolvimento do turismo e da economia do município;
- Melhoria da qualidade dos serviços prestados à população como instrumento para democratizar a utilização dos benefícios e oportunidades oferecidos pelo poder municipal;
- Preservação do meio ambiente como elemento para assegurar a qualidade de vida do cidadão de Salvador, com ações voltadas para o equilíbrio ecológico, a preservação da natureza, o controle da poluição, a conservação do patrimônio histórico/cultural e o desenvolvimento urbano equilibrado; além de outras ações de melhoria da prestação de serviços; eficiência do sistema tributário e modernização administrativa, ou seja atividades-meio para a consecução da meta mais ampla de combate às desigualdades¹⁴⁸.”

Entendia que a luta pela redução das desigualdades não significa apenas uma opção pelos pobres da Cidade, pois é “do lado dos ricos onde estão os empregos e a renda e algumas importantes atividades econômicas como o turismo¹⁴⁹”. Ela supõe, também, a implantação de programas de desenvolvimento, vez que prioridade não significa exclusividade; faz, então, um apelo aos empresários a uma saudável parceria com a Cidade, compreendendo o sentido ético e humano da luta pela igualdade.

Do lado da democratização da gestão municipal o Plano indicava alguns instrumentos de participação e controle da população ao nível programático e operacional quais sejam: a implantação do programa de descentralização administrativa através das administrações regionais; a implantação de Conselhos setoriais e as Audiências Públicas semanais, além da Central direta

de Atendimento 156, como veículos efetivos de participação e comunicação direta do cidadão com a máquina administrativa. Procedia, portanto à uma devolução de poder para “baixo” no sentido de implantar dispositivos coerentes com um “Estado cidadão”.

A execução deste programa de combate às desigualdades envolvia, portanto, elementos básicos de governança, como a abertura da Prefeitura à sociedade; a democratização dos instrumentos decisórios e a eficácia da gestão dentro de uma dimensão de justiça social.

Alguns resultados da estratégia da igualdade e novas arenas públicas

Com base nas ações implementadas no governo, aplicando os princípios da honestidade, da primazia do público sobre o privado, da transparência, da participação popular, da eficiência, da qualidade e da inversão de prioridades, segundo a Mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores¹⁵⁰, de 1996, pode-se apontar alguns resultados de políticas dentro da dimensão da democracia com eficiência e justiça social.

Estes resultados sugerem a reorientação desta gestão basicamente para o fortalecimento de programas sociais na área de atendimento da criança e do adolescente, através da ação prioritária do governo no plano social, que foi a “Cidade Mãe”; no fortalecimento das ações de educação e saúde, voltadas para o atendimento dos segmentos mais pobres da população e no combate à desnutrição e à mortalidade infantil; na implantação de um programa de obras em bairros periféricos voltados para a recuperação de ruas e de saneamento, permitindo a extensão do acesso da limpeza urbana nestas áreas, até então desassistidas; e a melhoria do transporte urbano dos trabalhadores, eliminando o desconforto e diminuindo o tempo de percurso dos trabalhadores originários de vários bairros populares¹⁵¹. Aí cumpriram papéis fundamentais os dispositivos institucionais de caráter constitucional de repasse das verbas.

Esta estratégia baseou-se numa opção clara de oferta de bens e serviços às populações mais necessitadas da cidade, encaminhadas através de mecanismos decisórios participativos:

- (i) da dinamização efetiva de uma micro-rede solidária de apoio comunitário, desenvolvida através da criação e ativação de inúmeros Conselhos, situados nos diferentes bairros da cidade, como os Conselhos Escolares e os Conselhos de Participação da Comunidade na gestão dos recursos das Escolas Municipais; os Conselhos de Saúde; os Conselhos Regionais vinculados às Administrações Regionais; as diferentes Comissões implantadas para o desenvolvimento de programas comunitários e de urbanização de bairros populares;
- (ii) da realização de várias parcerias com agentes e organizações de apoio comunitário. Em sua maior parte estas parcerias comunitárias não envolveram grandes recursos financeiros e o seu retorno econômico não

é mensurável diretamente, ainda que seu impacto social tenha alguma relevância quanto à melhoria das condições de vida das populações beneficiadas, mesmo reconhecendo-se o âmbito restrito de suas ações, o impacto político limitado ao universo local atingido¹⁵² e os riscos de assimilação e reforço das velhas práticas clientelistas.

(iii) no desenvolvimento do orçamento participativo, através do qual iniciou-se um processo regionalizado de participação e distribuição de recursos, operando-se o levantamento das necessidades básicas da população e a escolha partilhada das opções prioritárias das ações regionais.

Este procedimento, no entanto, restringe-se aos universos circunscritos das AR's, sem abrir-se ao cotejamento mais amplo pela população, entre projetos/regiões de gestão da Prefeitura, o que lhes permitiria talvez vivenciar uma dimensão mais universalizante da política urbana, capaz de ir além do somatório de esforços e de fazer frente à fragmentação das ações.

Estes limites podem dificultar o exercício da equidade, impedindo as operações de comparabilidade e a hierarquização entre programas, pelas quais procede-se realmente a inversão das prioridades.

Efetivamente, um dos aspectos cruciais no plano do combate às desigualdades, situou-se na falta de programas efetivos de desenvolvimento econômico, geradores de emprego e renda e de articulação entre a área social e econômica. Esta dimensão estrutural de política, que extrapola a competência exclusiva do município, mas requer uma ação articulada com o Estado, a União e os diferentes agentes econômicos, acaba por restringir a eficácia de muitos programas implementados e com resultados reconhecidamente exitosos no campo das políticas sociais, vez que a falta de colocação no universo do trabalho, reverte as expectativas de médio e longo prazos e os avanços construídos no plano dessas políticas sociais.

No âmbito da formação de emprego e renda, na impossibilidade de implementar outros projetos elaborados a Prefeitura restringiu-se à política de não repressão ao comércio informal, liberalizando o pequeno comércio, o que resultou num incremento do emprego de 93 para 96 de 15,83% para 16,30% no setor de comércio e de 54,70% em 1993 para 56,19% em janeiro de 1996 no setor de serviços (Tabela 9). No entanto, este pequeno crescimento se faz nos setores do trabalho por conta própria e ou empregos sem carteira, ou seja, na informalidade da economia, provavelmente também condicionado pelo programa de Profissionalização do Carnaval.

Esta política de inserção por ausência (falta de projeto mais amplo de desenvolvimento regional) ou pelo respeito e não repressão à pobreza e ao setor informal, estaria condicionando a posição diferenciada e favorável da região Metropolitana de Salvador no período 94/96, que se expressou numa curva de redução da pobreza, enquanto as demais RM apresentavam uma curva ascendente? (Ver Gráficos 22 e 23).

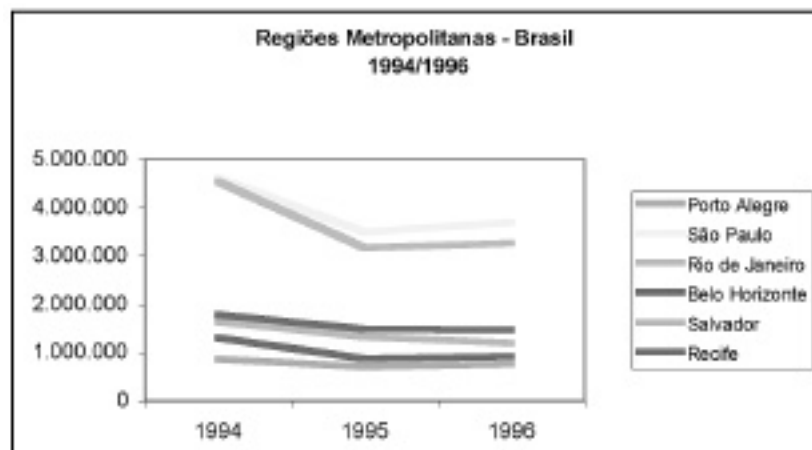
Tabela 9
Taxa de emprego
RMS - Região Metropolitana de Salvador

Período	Taxa de Atividade	Distribuição Setorial da População					Posição na			
		Ind. Transf.	Const. Civil	Comércio	Serviço	Outras	ECC	ESC	CP	ER
1990	61,88	12,35	9,33	15,20	52,78	10,32	53,26	19,75	22,61	3,63
1991	61,27	11,45	9,14	15,15	53,83	10,42	31,03	21,12	23,99	3,16
1992	59,40	10,47	9,08	15,49	54,03	10,83	30,20	21,59	23,98	3,42
1993	58,15	10,11	8,86	15,85	54,70	10,79	49,30	21,71	25,22	3,02
1994	58,71	9,41	8,92	15,94	54,97	10,74	45,28	23,64	27,59	2,98
1995	58,38	9,18	8,68	15,75	56,06	10,26	44,26	25,08	27,04	2,67
1996										
Jan	59,77	9,04	8,66	16,30	56,19	9,79	44,14	25,46	26,60	2,62
Fev	57,93	8,86	8,69	16,22	56,12	10,09	44,97	24,08	26,86	3,20

Fonte: IBGE - PME - Pesquisa Mensal de: ECC - Emprego com carteira; ESC - Emprego sem; CP - Conta própria; ER Empregadores.

Gráfico 22

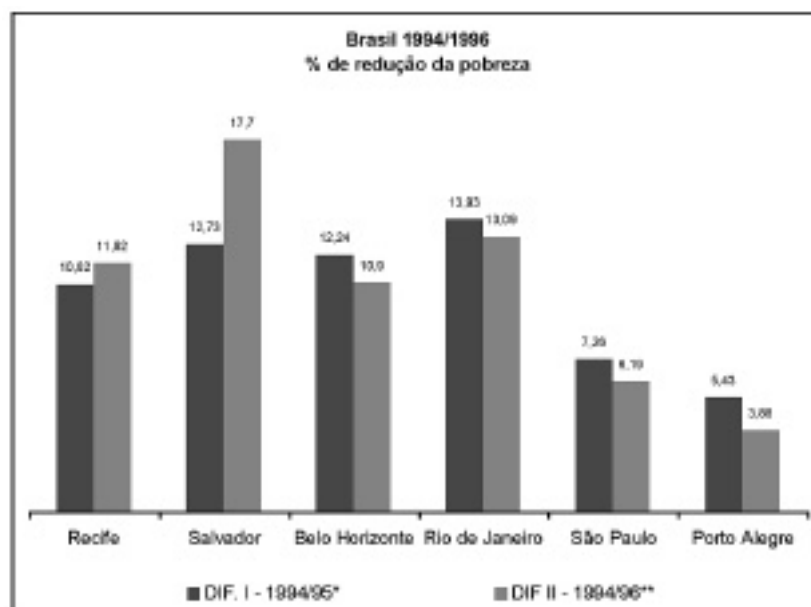
Curva de Redução da Pobreza como Insuficiência de Renda
Regiões Metropolitanas - Brasil
1994/1996



Fonte: Cálculos IVO, Anete realizados a partir da Tabela apresentada por ROCHA, Sônia (1996).

Gráfico 23

**Percentual de pessoas que ultrapassam a linha de pobreza
Região Metropolitana - Brasil
1994/1996**



Fonte: Cálculos IVO, Anete realizados a partir da Tabela apresentada por ROCHA, Sônia (1996). ROCHA, Sônia, 1996. "Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real" in: Revista ABEP, (São Paulo), v.13, n. 2, jul/dez, pp 117-133. *DIF. I - 94/95 - impacto do Plano Real sobre a renda. ** DIF. II - 94/96 - impacto de políticas locais sobre a renda.

Efetivamente os efeitos do estruturais do Plano Real têm maior impacto estrutural no 1º ano de sua instalação (94-95). Este apresentou um declínio da pobreza para o conjunto do País, processo que foi retomado no ano seguinte. Ou seja, a partir de 1996 observa-se um novo ciclo de ampliação da pobreza no conjunto das regiões metropolitanas do País, à exceção de Salvador e de Recife. Salvador com índices maiores de declínio da pobreza que Recife.

Estariam, o esforço das políticas sociais locais, combinadas à uma política não repressiva ao comércio informal, respondendo por este resultado efetivo de redistribuição de renda, ainda que em condições de precariedade e desordem sobre o espaço urbano e, portanto, com efeitos deslegitimadores? Até que ponto a eficiência implementada no uso dos recursos públicos, especialmente nas políticas de saúde municipais e na focalização dos programas de assistência à criança e ao adolescente estariam condicionando a tendência diferenciada de redução da pobreza em Salvador no período, no que pese os crescentes índices do desemprego?

A ação por ausência de políticas de emprego e renda parece ter resultado na ampliação da ocupação e postos de trabalho informal no período.

Indicadores apresentados por Borges e Franco, 1999:85/86, em relação aos dados de out. 97¹⁵³, apresentados no capítulo IV, indicam que a Região Metropolitana de Salvador apresenta as mais baixas taxas de formalização das empresas informais; o mais alto percentual das empresas informais em vias públicas e baixo nível quanto à formação do valor médio de receita do setor de trabalho por conta própria, enquanto, por exemplo, a Região Metropolitana de Porto Alegre apresenta um comportamento completamente inverso, de alta taxa de formalização e nível de renda do setor.

Verifica-se, portanto, que o esforço da *inclusão*, realizada pelas iniciativas de apoio local e solidárias, propostas por essa reengenharia que desloca o conflito para as estruturas primárias de caráter comunitário estão operando em condições de vulnerabilidade e exclusão estrutural que desmantela a antiga base de sustentação dos direitos à cidadania, porque integra em condições de não acesso à postos de qualidade, mas apenas em ocupações desprotegidas do trabalho por conta-própria, como estratégia de reprodução e sobrevivência. Que efeitos essa matriz societária do trabalho tem sobre a política?

E, ainda, qual a capacidade dessas estruturas locais submetidas historicamente a um processo de organização/desorganização de responderem efetivamente às condições de inserção, já que não se estruturam com base em direitos instituídos do trabalho? E, do lado da política, dependendo, permanentemente, da força de negociação, competitividade e inovação dos próprios agentes, num contexto que também reforça privilégios, aprofunda a segregação, e estimula caciquismos locais, entre outras ações predatórias, dado o controle das forças sociais ligadas ao velho clientelismo?

A Natureza do Universo das Convenções Partilhadas: a formação de um novo espaço público

Analisando as experiências inovadoras implantadas durante o governo da Frente Democrática de 93/96, em Salvador, observa-se que a gestão atuou efetivamente na expansão dos espaços de participação social de diversas naturezas e segundo diferentes objetivos, desenvolvendo canais de intermediação entre diferentes grupos e os associando à tomada de decisão sobre projetos específicos, além de integrá-los em programas e operações instauradas pelo executivo municipal. A formação e estimulação desses espaços públicos apoiou-se em lógicas distintas que vão desde políticas específicas de justiça social, atuando em projetos de inserção social de jovens e crianças, como o Programa Cidade Mãe¹⁵⁴; até projetos de grande impacto de produção cultural, voltado para o desenvolvimento econômico, como o Carnaval e a macro-intervenção no Parque Atlântico. O modelo acentuou a articulação de mecanismos extra-econômicos e materiais, na produção de bens e serviços, associando a estas formas, elementos essenciais da governança, como os processos de aprendizagem, inovação e a descentralização.

Pode-se afirmar que esta nova dinâmica instaurou-se, fundamentalmente, por um universo de convenções que permitiram aos agentes encontrar quadros de ação comuns onde trabalham, trocam e produzem. Para qualificar as interdependências políticas, entre as diferentes experiências, observa-se que cada uma delas integra diferentes modos de coordenação das ações implementadas¹⁵⁵, quanto as valores e tipos de atores que nelas participam.

Assim, algumas enfatizam uma regulação de caráter primário e interpessoal, que envolve a dimensão de proximidade ou de aglomeração territorial, a exemplo dos diversos *Conselhos Tutoriais descentralizados* que atuam diretamente na comunidade, e as *parcerias comunitárias* para a implementação das pequenas obras. Aí observa-se uma interdependência social maior, baseada na confiança, nos conceitos pessoais sobre os agentes e na partilha de valores. Também aí instauram-se os maiores riscos de reconversão dessas práticas democráticas em práticas clientelistas de 'favores' pessoais.

Do outro lado, encontra-se um modelo que, mesmo partindo de uma base identitária de caráter comunitário, estrutura-se a partir de uma lógica mercantil, onde prevalece um comportamento racional e calculista sobre dividendos econômicos, menos permeado por uma ideologização política e determinado pela lógica competitiva do mercado urbano. É o exemplo do Carnaval e da parceria entre a Prefeitura e o setor empresarial, na área da construção civil e de grandes Shoppings Centers, como o projeto do Parque Atlântico.

Ademais, observam-se também ações mais orientadas por regras éticas, como o Plano Diretor e/ou métodos de validação científica e formação de um espaço de gestão pública participativo, como é o caso do Orçamento Participativo. Estas experiências baseiam-se em avaliações e julgamentos de caráter moral e normativo, menos mobilizadores e extremamente politizados (como o PDDU) vez que incidem sobre um projeto de cidade, de seus usos e na forma de distribuição dos bens e serviços públicos segundo segmentos e atores diferenciados: os grandes investimentos do capital imobiliário ou os espaços de moradia e serviços para o conjunto dos trabalhadores urbanos. O caráter necessariamente politizado da esfera do urbano dificulta a sua implementação, exigindo capacidade política e atores locais fortes e organizados para implementar projetos alternativos comprometidos com a democratização da cidade e o enfrentamento das desigualdades.

Efetivamente, a implantação de dispositivos regulatórios, definindo direitos e deveres de ordem geral, implica em perda relativa de benefícios de cada um dos segmentos sociais em favor da ordem pública, coloca os agentes em competição frente aos dispositivos institucionais, o que supõe um esforço de negociação continuada do executivo frente à perspectivas políticas nem sempre convergentes, e mesmo opostas, dos diversos setores sociais.

Como mostra Saez (1995) estas diferentes modalidades de cooperação apresentadas, que estruturam os modos de cooperação e de solidariedade entre agentes, permitindo ou não maior eficácia basearam-se, internamente, no

estabelecimento de convenções de equivalência¹⁵⁶ ou ações compensatórias, restritas aos universos específicos dos projetos, realizadas por diversas instâncias de mediação –os conselhos– de concertação entre agentes –as parcerias e as comissões– além de mecanismos de democratização, que envolvem processos de participação nos âmbitos decisórios, a formalização de espaços representativos em condições de equidade e a gestão da interculturalidade.

Estas convenções aturam dentro dos princípios da oportunidade; da prevalência do interesse público; da justiça social ou da eficiência e eficácia administrativa, produzindo civilidades que gradativamente poderão vir a contribuir para a consolidação de uma nova ordem pública.

No entanto, a mediação supõe a confiança, pela qual os agentes se reconhecem e se identificam, garantindo as intenções do outro, e, por esta via, legitimando as ações. Supõe um grau de coesão interna na equipe de governo; apoio de partidos fortes ou de uma maioria no legislativo, efetivamente ou organicamente comprometivo com o projeto.

Baseia-se, portanto, numa cultura de compromisso centrada na existência de um acordo político e cívico em torno de um programa de ação inovador e alternativo, no qual a equidade pode ser mais uma possibilidade que uma condição de consentimento à ordem instituída.

Portanto, o consentimento depende de fatores externos que se originam na natureza das relações políticas e sociais estabelecidas no universo das relações entre agentes políticos e elites empresariais, legitimando as ações; como também da natureza dos objetivos e alcances dessas políticas, além do grau de impacto e de dividendos políticos ou econômicos que elas possam produzir.

O consenso relativo e os acordos mínimos

Frente ao quadro de dificuldades estruturais na ordem econômica e ao contexto particularmente radicalizado de conflito entre as instâncias políticas intergovernamentais, e, ainda a falta de um projeto de desenvolvimento aglutinador das forças da esquerda, a gestão da frente democrática constituiu um modelo híbrido de gestão que combinou centralismo nas decisões e pulverização da participação nas pontas do sistema, substituindo formas pactuadas de coalizão de caráter mais amplo, por uma opção que privilegiou universos de convenções unilaterais, que facultam formas partilhadas de interagir e de cooperar com agentes sociais, no âmbito de uma fragmentação da ação política, orientada por um sentido mais pragmático de oportunidade das relações contratuais e dos projetos, voltadas para a obtenção de resultados exitosos de pequenos projetos e programas, à exemplo da natureza dos Planos estratégicos.

Esta estratégia refletiu a necessidade de:

(i) reforço da liderança da nova Prefeita, diminuindo os efeitos possíveis do *moral hazard*⁵⁷ frente às inúmeras dificuldades do governo, no plano político e financeiro;

(ii) criar maior eficiência da máquina através da instauração de uma racionalidade instituída por critérios de mérito e produtividade: Programa de Qualidade Total; informatização da máquina administrativa; implantação de pontuação do Orçamento Participativo; melhoria e padronização de procedimentos; eliminação de personalismos, entre outros;

(iii) promoção de um “*accountability*”¹⁵⁸ baseado na implantação de mecanismos que revertam o processo de isolamento da PMS e produzissem algum resultado em termos de tornar governo e sociedade responsáveis por suas ações: as parcerias; a mediação dos Conselhos; a democratização de processos via participação e eleições diretas (a exemplo da rede municipal de ensino).

O conjunto desses mecanismos, no entanto, produz um consenso relativo¹⁵⁹ na forma da:

(i) obtenção de solidariedades e acordos parciais e diretos, resultantes de uma micro-regulação com esferas particulares do tecido social: empresários interessados; Movimentos de Bairros; Movimentos sindicais e outros por cidadania;

(ii) evitar confrontos diretos com agentes políticos e setores sociais;

(iii) deslocar o lugar do conflito para a instância externa, ou seja, ‘para a oposição com o governo estadual;

(vi) construir solidariedades mais amplas, fora do espaço local e nacional, particularmente com organizações internacionais;

(v) tecnificar e despolitizar alguns processo políticos (descentralização, planejamento estratégico).

Esta estratégia de evitar riscos maiores e deslocar os espaços da política para espaços técnicos e da regulamentação e modernização interna tem efeito despolitizador, possibilitando a emergência de práticas predatórias que despolitizam e reduzem a pauta da política urbana à conservação da cidade e a eficácia dos instrumentos participativos apenas às micro arenas de sua execução com riscos de captura pelos agentes locais clientelistas.

É importante que se considere, ainda, alguns fatores estruturais que dizem respeito à estruturação do espaço urbano, que, no caso de Salvador, dificultam a externalização das ações e limitam a legitimidade política.

Assim é que, a localização e distribuição dos serviços prestados pelo município no âmbito do território da cidade, diferenciando o acesso aos bens e serviços públicos por contingentes sociais da população, impede uma maior externalização e percepção das políticas sociais municipalizadas pela população em geral, e, especialmente, por setores da classe média formadores de opinião.

Disto decorre um fator não menos negligenciável quanto a legitimação política mais ampla. De fato projetos de grande impacto, localizados em eixos

viários periféricos não são percebidos e incorporados como ganhos pelo conjunto da população urbana, especialmente pelos estratos médios e elitizados da população. Assim, por exemplo, no que pese a absoluta e reconhecida prioridade das ações de reurbanização de novos bairros populares, de ocupação recente irregular, estas intervenções não aparecem como realização para o conjunto da Cidade.

Do mesmo modo, a localização das unidades de prestação de serviços de saúde e educação, que integram as ações das políticas sociais de responsabilidade municipal, como as ações de Saúde, as Unidades de Ensino e os Programas de Criança e Adolescente beneficiam mais particularmente uma população residente de áreas periféricas da cidade, dificultando a externalidade dessas políticas.

Por outro lado, as competências sociais relativas à ampliação da base de participação e engajamento social, e os conseqüentes ganhos de uma educação para a cidadania não são imediatamente revelados nem contabilizadas como ganhos políticos, vez que se inscrevem numa dimensão temporal, ética e moral, nem sempre percebida e reconhecida como “resultados”, variando sua avaliação e crítica política segundo as posições e ideológicas de diversos setores, nem sempre convergentes.

O conjunto desses fatores aliados à limitação financeira e ao pragmatismo político da mídia acabaram por aprofundar as dificuldades de um consenso cidadão ampliado frente às ações do governo municipal, dissociando poder local e sociedade.

É fundamental, portanto, considerar-se as diferentes formas, visíveis e invisíveis, de interação dos agentes no espaço público urbano, as formas de produção de espaços autônomos e dos espaços de mobilização dos agentes através dos programas; o padrão de segmentação estruturada do tecido urbano, de forma a poder compreender como se constróem os lugares do conflito e do acordo político entre os diferentes atores sociais, no processo constante de recomposição do governo da Cidade, entendendo que os avanços e recuos, os conflitos e as cooperações expressam a redefinição de um processo democrático inacabado, em construção.

Conclusão: a política possível

No plano cognitivo, a *governança urbana* enquanto conceito alternativo ao contexto da crise da pós-modernidade, exprime uma vontade de harmonia conflitual do espaço público onde, através da cooperação e da parceria, os conflitos encontrariam seu lugar e as contradições suas resoluções. É, portanto, um conceito eminentemente normativo, que inscreve-se numa razão moral.

O elemento crítico fundamental dessas políticas, portanto, segundo a ótica da governança, situa-se na qualidade da relação e dos processos de comunicação e cooperação que se estabelecem entre os distintos atores, especificamente do governo e da sociedade, ou seja, no plano do político e do

social. A eficácia depende da força desses agentes sociais envolvidos. Processos que ao convergirem cumulativamente entre os interesses parciais dos diversos atores articulados fossem capazes de gerar resultados eficazes, desde que submetidos a critérios de universabilidade definidos em arenas mais amplas de definição, gerenciamento e supervisão das políticas, construindo possibilidades e projetos em âmbitos regionais mais amplos.

A nova produtividade inserida nestes 'postulados' tem, portanto, um caráter essencialmente relacional e societal, dependendo, então, dos vínculos tecidos (enquanto relações sociais e políticas) em torno de operações e projetos, do grau de inserção da população aos direitos de cidadania e do padrão das relações históricas de poder político, que estruturam as sociedades locais. Neste plano, a cultura política local e os movimentos identitários e sociais constituem-se como forças capazes de construir projetos de inserção inovadores ao nível local, como o papel dos movimentos de resgate da identidade afro-brasileira, na formação da 'baianidade', de uma identidade local/regional.

Estes novos postulados de gestão, também dependem, para serem eficazes das estruturas institucionais preexistentes e do padrão de articulação entre as estruturas políticas e institucionais. Ou seja, do grau de eficácia dos instrumentos tecnocráticos e de sua impermeabilidade aos interesses particulares e individuais de grupos. Para tanto, supõe alguns mecanismos de controle social: aqueles determinados pela supervisão e acompanhamento do legislativo; aquele que subordina as ações particulares e setoriais do executivo a escolhas e mecanismos operativos mais universais: participação em Conselhos; transparência nos processos de decisão, formação de grandes arenas públicas decisórias; e, finalmente, aqueles derivados do acompanhamento continuado da população na produção das políticas, seja pelas estruturas internas participativas, seja por uma opinião pública bem informada e combativa.

Ademais, no caso das sociedades latino-americanas, estes novos dispositivos não podem deixar de considerar a histórica estrutura de desigualdades, cujos indicadores revelam tendência de agravamento, dados os processos de crescente vulnerabilidade das relações de trabalho. Daí porque as estruturas participativas e as arenas criadas não podem ser autônomas, mas articuladas à mediação das políticas econômicas de geração de renda e à mediação jurídica da estrutura do Direito instituído, mediações que ao se constituírem em parâmetros de políticas de enfrentamento das desigualdades permitiriam a capacitação dos cidadãos de avaliarem e valorizarem seus interesses pessoais num contexto mais global do interesse público e num quadro de políticas de inserção social associadas ao trabalho e aos direitos cidadãos. Ao contrário, as experiências atomizadas, no entanto, não estimulam o *accountability*.

O caráter de incerteza e de riscos elevados, que caracterizou o governo da cidade de Salvador entre 1993/96, teve efeitos adversos em tudo que envolveu pactuação de compromissos. O ambiente de crise inibiu operações de longo

prazo que envolvessem maturação, restringindo-se mais à ação solidária de agentes políticos e sociais nas arenas restritas e atomizadas dos Conselhos; das comissões.

Ou seja, neste contexto, a Prefeitura reorientou sua ação para políticas “horizontais e minimalistas” de caráter restrito. Na impossibilidade de construir pactos sociais mais amplos e evitando expor-se na esfera política externa, já caracterizada por um embate político radical, predominou o recurso às negociações parciais; a ênfase setorial; a priorização da melhoria das estruturas internas, como táticas de defesa quanto aos riscos políticos. Assim, os modelos e sistemas; a capacitação interna, acabaram construindo as “certezas lógicas”, substituindo a política frágil e imperfeita.

Desta forma, num contexto problemático ao extremo, a ênfase nos programas setoriais e menos politizados podem adquirir a virtude da segurança e construir um relativo fator de êxito, particularmente dentro da política urbana de mercado¹⁶⁰, mas estão longe de encaminhar uma solução mais ampla à crise urbana¹⁶¹. As opções do Planejamento Estratégico permite gerar parcialmente condições de eficácia e senso de oportunidade mas se não atrelado a um Plano de Desenvolvimento Urbano pactuado entre os atores tem grau de eficácia reduzido.

As bases criadas ainda que signifiquem uma real mudança no resgate do espaço público e quanto à ordenação das bases institucionais para um projeto democrático foram ainda frágeis, não sendo capazes de criar a cumplicidade social ampliada, nem com um projeto democrático, nem com uma cidade mais igual, no que pese as melhorias na redução da pobreza na Região Metropolitana de Salvador no período de 94/96 (Gráfico 23). A Região Metropolitana de Salvador teve um incremento do número de pessoas que ultrapassaram a linha da pobreza, nesse período, de 17,7%, refletindo-se numa curva descendente da pobreza na RMS, diferentemente das demais RMS, que retomaram o crescimento da pobreza no período 95/96. Recife, como Salvador, também observou uma pequena queda do contingente de pobres. Esta redução do contingente de pobres em Salvador revela que apesar da questão redistributiva localizar-se em políticas estruturais de âmbito nacional e federal, algumas ações de políticas locais podem resultar na melhoria das condições de vida e reprodução dos cidadãos.

A eficácia da implantação de políticas sociais de cunho universalista, como os programas de saúde, associada à política focalizada de apoio à criança e ao adolescente em situação de risco; a decisão de não reprimir o comércio de rua e o programa de profissionalização do carnaval talvez tenham se constituído nos fatores determinantes desta leve melhoria das condições de ocupação e renda dos mais pobres, num ambiente de precarização ampliada e de caos urbano.

Assim, o exemplo de Salvador ilustra, pelo revés, a importância da consolidação dos partidos e atores políticos para a construção de projetos políticos de desenvolvimento, capazes de criar um regime de legitimidade política e de implantação de instrumentos de governança democrática. A

democracia é vivida através de movimentos nem sempre claros quanto ao seu perfil identitário. No entanto, é o único regime que organiza e institucionaliza o consentimento popular, sem o que a legitimidade perece.

No plano institucional persistem problemas mal resolvidos ou ainda não encaminhados de construção partidária, no Brasil, que limita o êxito das experiências de governança urbana democrática. Como afirma Wefford (1998), os partidos funcionam mais como legendas eleitorais do que como estruturas com capacidade de agregar demandas e definir políticas governamentais. No caso das esquerdas são pequenos partidos com pouca experiência de formar governo e que, portanto, não acumularam ainda experiências históricas de responsabilidade de Estado. Os casos em que estas experiências têm podido ter continuidade têm revelado êxito crescente e instalado capacidade de mando alternativo, como no caso do Partido dos trabalhadores, em Porto Alegre. Mas é preciso reconhecer-se que necessitamos de tempo para a formação de uma história local combativa de tradição cultural mais republicana e trabalhista. Os resultados da última eleição para a Prefeitura apontaram resultados animadores, no sentido de apresentar no âmbito nacional e também local índices expressivos de Partidos de esquerda no comando das Prefeituras.

O tema da construção da governança da perspectiva democrática, conforme definido na primeira parte deste livro, supõe a implantação de um modelo institucional que implica na democracia social e política, portanto, no acesso à cidadania como condição de superação das desigualdades. Supõe, portanto, políticas mais amplas de caráter redistributivo e geradoras de renda e estas dependem do projeto político para a Nação. Haverá sempre segundo os partidos, os interesses e as classes diferentes concepções sobre quais devam ser as prioridades, como devem ser realizadas e quem se beneficia delas. A questão é pois de analisar que projeto está se delineando e a qualidade e natureza das arbitragens que atuam no âmbito dessas arenas públicas microregulatórias. Esta nova regulação, portanto, envolve o conflito cuja resolução implica regras de *pactuadas* a partir de uma razão prática e de uma ação política possível.

A adoção deste conceito mediador da governança urbana democrática, que se diz inovador (com todos os limites que apontamos na primeira parte desse trabalho), permitiria reintroduzir o cidadão e a sociedade num esforço de conquista coletiva, encaminhando efetivamente as dificuldades de gestão do “urbano” no contexto atual?

Tomando esta questão como ponto de partida e considerando-a a partir de experiências empíricas concretas, poderíamos levantar o que de positivo ou negativo se poderia observar dessa retórica.

É preciso reconhecer que a governança, vista enquanto poder efetivo, prática de negociação e acordo (e não como mito que institui um imaginário da coerência e da coesão), tem em si mesma uma certa virtude de atuar como princípio afirmativo de políticas possíveis a serem *pactuadas* na prática dos interesses divergentes dos agentes. Estas práticas podem produzir, de alguma

forma, alguns resultados positivos e, em certos casos até melhorar as condições de acesso aos serviços públicos. No entanto, podem também recair em contradições perigosas, que exigem prudência no uso dessa noção e práticas inerentes.

Através de um modelo que combina *flexibilidade excessiva* e *acordos minimalistas* ela perde em intercomunicação, que no plano da política induz muitas vezes a resultados não desejados.

De modo geral poderíamos apontar alguns cenários de dificuldades e riscos na aplicação dessa noção:

1. *enclave* - com ênfase na particularização e segregação, ausência de universalização e reforço à individualização, no que pesem os esforços cooperativos e solidários parciais; ou seja, já num tecido urbano altamente segregado, as ações de governança se não apoiadas num projeto de integração socio-espacial pode aprofundar ainda mais a segregação social.

2. *tecnificação do político* - a fragilidade institucional das estruturas municipais poderia conduzir à uma despolitização e desqualificação das ações públicas em benefício de uma ênfase sobre procedimentos e modelos e formalização de mediações diretas, com enfraquecimento consequente das esferas clássicas de representação parlamentar e dos partidos; e no âmbito institucional da ação social, com ênfase em políticas focalizadas, parciais e compensatórias em detrimento de ações estruturais mais amplas redistributivas. Compromete, portanto, o postulado da justiça social, transformando-o na assistência aos pobres, como ao final do século XIX.

3. ênfase do *comunitarismo* da solidariedade e participação social e política, descolado de um projeto de desenvolvimento mais amplo, transforma as arenas públicas criadas em benefícios em si mesmas, ou seja, em espaços vazios destituídos da capacidade de mediação entre as estruturas sociais porque descolado de políticas estruturais de inserção, dos direitos sociais e civis, podendo, por esta razão ser capturado pelos interesses particularizados de atores políticos fortes, autoritários, personalistas ou clientelistas; ou por interesses econômicos poderosos, no caso das parcerias com empresariado, subordinando os interesses públicos maiores à uma estrutura de privilégios, alguns legítimos na esfera individual, mas incompatíveis com um projeto de democratização e prevalência do interesse público.

Capítulo 7

Reconversão política e simbólica no plano do governo local

As estratégias de bloqueio da oposição e a ação das figurações simbólicas

O caráter da relação política entre a oposição e o grupo político hegemônico na Bahia não é de embate na afirmação de um projeto político diversificado mas de intolerância e confronto explícito, na orientação dos grupos dominantes. No plano da relação conflituada entre a Prefeitura e o grupo hegemônico (com efetivo controle sob as instâncias estadual e, desde 1995, da federal) foi desenvolvida uma estratégia de bloqueio político ao governo da Cidade, em torno de um conjunto de ações políticas, midiáticas e jurídicas articuladas: (i) primeiro, através de um cerco da mídia, comandado pelo canal de maior audiência pública local, associada à rede Globo. Este cerco se caracterizava pela apresentação continuada de “problemas não-resolvidos” da Cidade em contraposição à uma positividade e substituição das ações do governo estadual, qualificando uma inoperância e incompetência da Prefeitura; (ii) através da instauração de uma espécie de “governo paralelo” exercido nas áreas de competência administrativa do município, legitimadas pela ação das políticas estaduais metropolitanas; (iii) através do não repasse de quaisquer recursos negociados para o governo municipal, senão aqueles vinculados do Fundo de Participação dos Municípios; (iv) pela superposição de ações de infraestrutura, nas mesmas área de obras realizadas, externalizando uma situação de caos urbano, gerando o desconforto e a insatisfação popular; (v) através de bloqueio judicial à cobrança de impostos (à exemplo da taxa de iluminação) e, ao final da gestão, das contas municipais, inviabilizando o encerramento dos compromissos do governo, inclusive da folha de pagamento aos funcionários e aos prestadores de serviço. Ou seja, criando no imaginário popular e sobre o espaço público de circulação e vivência, o sentimento deliberado de desmando, abandono, incompetência e insegurança, ou seja, atuado no espaço simbólico daquilo que constitui a base de organização da vida do cidadão e do cidadão.