

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 8. En publicacion: 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/p8.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 8

### A construção do poder local: entre competitividade e solidariedade

**A**s discussões em torno da criação do gerenciamento da eficácia com justiça social encontram-se nos paradigmas da governança democrática, experimentada por países de economia desenvolvida e democracia consolidada, conforme apresentado nos capítulos anteriores. Na América Latina, o desafio é conciliar o desmonte das estruturas econômicas num contexto de profunda desigualdade e anomia social.

Com base neste contexto particularmente problemático, de fragmentação entre sociedade, economia e política, que caracteriza as sociedades nacionais, e tendo em vista as especificidades da mudança e da transição no âmbito de uma cidade submetida a uma estrutura socioeconômica altamente desigual e sob controle do partido conservador do PFL, busca-se compreender e questionar, neste capítulo como experiências locais, submetidas a contextos políticos distintos mas implementadas sobre uma mesma base social respondem pela qualidade das relações entre a sociedade e a política. Que efeitos têm sobre o padrão da integração social e a matriz societal? Como encaminham a questão da colaboração?

Algumas dessas questões já foram antecipadas nos capítulos precedentes. Neste procura-se caracterizar modelos alternativos no tratamento da questão da cidade, no contexto contemporâneo. A questão é a seguinte, diante da ampla erosão da base econômica e social, acompanhadas da crise fiscal, que linhas de ação se abrem aos governos das cidades? Há consenso sobre a necessidade desses governos serem mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar políticas capazes de aliviar as condições de pobreza e ao mesmo tempo integrarem-se de forma competitiva ao mercado, transformando a própria cidade em ator político e econômico. Que efeitos esta conflitividade pode trazer no âmbito da democracia e de um projeto cidadão? Como encaminhar esta contradição? Aqui a categoria analítica é a operacionalização de um processo de transição e diferenciação que envolve a relação do local ao global, através do resgate de mediações de caráter político e culturais. O que faz a diferença?

**Variações em política: o que faz a diferença?**

A análise dessas questões segue o processo de transição das experiências de gestão urbana de tendência democrática para a experiência de gestão articulada ao grupo que mantém a hegemonia do poder político no estado da Bahia. Trata-se, portanto, como vimos no capítulo anterior, de analisar os mecanismos de um processo de reconversão dos dispositivos de gestão democrática para uma regulação local de inspiração neo-liberal fortemente sustentada pelas estruturas mediadoras locais de poder autoritário, verticalizado e pactuado com setores populares clientelistas, ordenado em torno de algumas matrizes articuladas: um regime de legitimidade conferido pelo mercado (especialmente no projeto cultural e turístico); um regime de legitimidade atribuído pelo controle das massas através de apelos identitários e culturais mobilizados pela mídia televisiva; um regime de legitimidade articulado com as bases populares na distribuição de bens e serviços para as clientelas; além do controle nacional e estadual de recursos e definição de políticas distributivas no interesse também local.

A análise toma, portanto, por referência duas experiências de governo sobre a mesma cidade (Salvador da Bahia), condicionada por projetos políticos diferentes:

(i) a primeira (1993-96) da gestão de Lídice da Mata, sob a liderança do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) organizou-se, no âmbito local, a partir de uma frente de resistência democrática de caráter centro-esquerda, num projeto de autonomia do município, com vistas à luta contra as desigualdades e restabelecimento da moralidade pública. Envolveu relações conflituosas e mesmo de confronto da instância municipal com as demais instâncias intergovernamentais (governo do estado-PFL; e governo federal-PSDB), particularmente na segunda metade da gestão (1994) do município, quando a principal liderança do PFL da Bahia passou a controlar posições estratégicas de controle e comando no Congresso nacional, gerando a própria capacidade de governo do PSDB (partido da então prefeita) no plano federal. O resultado dessa intrincada gramática política se expressou numa crise de governabilidade e legitimidade da autoridade municipal, expressa num elevado índice de rejeição popular da Prefeita de Salvador nas pesquisas nacionais de opinião pública.

(ii) a segunda (1997-99), gestão de Antônio Imbassahy, sob a liderança do PFL (Partido da Frente Liberal), caracteriza-se por uma verticalização das políticas, com a integração e dependência do município às demais instâncias intergovernamentais, construindo a governabilidade por um controle unificado e reduzido à uma única liderança e grupo político, apoiado por forte esquema de *marketing* político e externalização de resultados no âmbito do espaço físico da cidade: reordenação dos serviços e uso do solo urbano (a exemplo do comércio informal), garantindo, assim, índices elevados de aceitação nas sondagens de opinião pública

Esta transição (de um governo a outro), no entanto, ocorre num quadro continuado de vulnerabilidade das finanças municipais, centralidade de políticas monetárias de ajuste, aprofundamento de altos índices de pobreza e frágil mobilização da sociedade civil. No entanto beneficia-se de alguma melhoria de distribuição de renda dos setores populares mais pobres da população trabalhadora; da melhoria da qualidade da saúde e quanto ao desempenho da rede escolar de ensino básico. Ademais ocorre num contexto em que a questão da pobreza aparece como estratégica na agenda nacional e internacional, especialmente nas economias periféricas, induzindo a criação de iniciativas alternativas de renda mínima e segurança alimentar. Ou seja, os constrangimentos estruturais não se alteraram e aparecem no plano nacional e internacional como ação estratégica fundamental de cunho social de caráter focalizado.

É neste contexto de consciência internacional de intervenção sobre a pobreza que emergem propostas nacionais de tratamento da questão social como assistência aos pobres, num fundo nacional de erradicação da pobreza, proposto exatamente pela liderança local carlista, mas no plano nacional.

No âmbito das ações sociais implementadas não se registra nenhuma inovação no tratamento das políticas sociais que marcassem uma diferença nas intervenções que já vinham sendo implementadas. A diferença diz respeito à natureza da prioridade no plano dos investimentos quanto às instalações físicas da política setorial de educação e saúde. Dada as dificuldades econômicas do município as grandes mudanças que afetam a imagem física da cidade foram realizadas pelo ou em parceria com o governo estadual, após o controle do município pelo PFL, a exemplo do 'faxinação' a recuperação e urbanização de áreas degradadas, especialmente no centro da cidade e na orla marítima, de amplo impacto sobre a imagem da cidade.

Portanto, uma análise mais detida das políticas e ações implementadas a partir de 1997 revela que não há inovação quanto aos programas delineados pela gestão anterior, mas uma reconversão dos alvos de prioridade que passam a ser ordenados por um projeto que privilegia o preparo da cidade como cidade competitiva para o turismo, privilegiando a intervenção nas áreas centrais, orla; aeroporto; patrimônio cultural; e grandes eventos internacionais de caráter cultural voltada para o turismo. Uma mudança quanto à capacitação financeira de implementá-las, através de uma ação concertada entre o governo estadual e prefeitura, com ampliação de recursos externos e negociados e apoio da mídia.

O que faz então a diferença? Como cada uma dessas experiências constituíram sua capacidade de governo e se confrontaram com as questões da governabilidade? Qual a cultura política que orientou estes contextos? Como os efeitos macro estruturais repercutem no plano local? e que inferências críticas pode-se retirar dessas experiências, quanto aos limites e possibilidades da democracia ao nível local? Qual a base societal que deu vida à governabilidade?

**A luta contra as desigualdades (Frente Popular - PSDB - 1993/96)**

166

O desafio maior da gestão foi, de um lado, o enfrentamento do poder hegemônico que governava o Estado há mais de 30 anos, exitoso do ponto de vista da preferência popular; e, por outro lado, atender às demandas expressas nas lutas de resistência democrática através da meta de combate às desigualdades e à corrupção, localizando e priorizando o eixo das políticas em favor dos bairros mais carentes. Efetivamente, o processo histórico tem revelado que a razão social das desigualdades, pobreza e exclusão, pode comprometer seriamente a democracia, a governabilidade e o padrão da colaboração social.

O desafio era: com 61% da população abaixo da linha da pobreza (como indicam dados oficiais para 1993) como consolidar a democracia, enfrentar níveis agudos de desigualdades e garantir governabilidade<sup>167</sup>?

Frente ao quadro de carências e vulnerabilidade, de onde a Prefeitura extraiu sua capacidade de governo?

Particularmente, de um conjunto de iniciativas de natureza diversa: primeiro, no plano político externo, através de uma relação intergovernamental favorável com o governo federal (período Itamar Franco), especialmente nos dois primeiros anos de governo, através da liderança do Ministro da Ação Social, do PSDB da Bahia.

Em segundo lugar, no plano financeiro, através de: (i) uma ofensiva contra a privatização das finanças públicas, enfrentando o seqüestro da receita municipal, realizado na gestão anterior, por cinco empreiteiras, resolvido através da negociação de um acordo de suspensão do repasse desses recursos até o esclarecimento do montante da dívida efetiva do município (o que só se realizou ao final da sua gestão); (ii) melhoria do desempenho da capacidade de arrecadação da Prefeitura e (iii) garantia do repasse de obrigatoriedade constitucional de recursos atrelados às políticas sociais, particularmente educação e saúde.

Em terceiro lugar, em termos institucionais, na requalificação gerencial da administração municipal, através de um programa de valorização do servidor e definição de um plano de governo estratégico para a cidade.

E, enfim, no plano societal, através de: (i) incentivos de obtenção de benefícios positivos gerados por alguma mobilização de diferentes agentes sociais, empresariais e comunitários (as parcerias) em relação ao gerenciamento e às intervenções na estrutura viária da cidade. (ii) o envolvimento recíproco da comunidade, através a descentralização das ações regionais. (iv) o reforço a ações afirmativas de segmentos sociais em situação de risco, como a criação de programas voltados para o segmento da criança e do adolescente, solidários às ações de proteção e defesa dos direitos deste segmento social, no âmbito de uma rede internacional de solidariedade.

Estes esforços de construção da governabilidade, enquanto auto-capacitação de governo, especialmente nos dois primeiros anos do governo,

parece abalada e comprometida, pelos imperativos econômicos do ajuste e o corporativismo, que anularam os ganhos do gerenciamento, reduzindo drasticamente a capacidade de realizações. Estes foram: o pagamento da dívida do município ao governo federal, como exigência dos ajustes do Plano Real; e os aumentos salariais concedidos aos funcionários municipais, resultante dos compromissos assumidos junto ao sindicato dos funcionários de valorização do servidor municipal, compromisso de campanha, entendido como condição de elevar a requalificação funcional, como condição de melhoria da prestação dos serviços públicos. Estes fatores levaram a Prefeitura a recorrer à empréstimos de curto prazo, com juros de mercado, junto ao sistema financeiro privado, aumentando o endividamento do município. Desta forma a eficiência financeira de uma política local é reconvertida em benefício da acumulação do sistema financeiro internacional e nacional, seja pelo pagamento da dívida, seja, ainda, pelos juros de mercado aos bancos privados, em detrimento do projeto local de melhoria do desempenho institucional e prioridade da ação social. Este mecanismo de captura das ações locais pela dinâmica dos mecanismos estruturais do ajuste financeiro nacional e internacional, revela as contradições que se estabelecem entre reprodução da acumulação ao nível global sob a hegemonia monetária e os limites dos projetos locais.

Mas a dificuldade crítica fundamental no plano da governabilidade situa-se na matriz política, ou seja, na qualidade das relações estabelecidas entre os grupos que acederam ao poder municipal e o grupo político hegemônico local que lhe faz oposição, expressa numa investida deliberada e agressiva destes na reconquista do controle do município, num contexto em que o local representa o eixo fundamental e estratégico das intervenções na política, e às intervenções da solidariedade internacional. Nesse sentido o acesso de grupos da esquerda a este poder poderia configurar um potencial risco de perda ou ameaça à sua hegemonia do poder local, num contexto em que prevalece o movimento geral de desconcentração do poder par unidades subnacionais e de flexibilização das ações entre estado e sociedade.

Da perspectiva das lideranças hegemônicas, a oposição a este governo não podia ser de qualquer conivência, como ocorrera em outros contextos históricos anteriores, não só porque agora significava o acesso dos partidos de esquerda ao executivo local, num contexto em que começava a florescer alternativas de gestão local exitosas (como em Porto Alegre), mas porque o contexto atual singularizaria possibilidades de inflexão política no poder local, seja pelos resultados eleitorais já apresentados quando da eleição para o governos do Estado, seja pela importância que a nova regulamentação da política e da economia passam a ter; seja ainda por tratar-se de quadros técnicos reconhecidamente qualificados. Assim, a estratégia da luta política no espaço local passou a ser de destruição e não de oposição, numa investida agressiva contra o aparelho municipal e sobre o espaço urbano.

A reconquista do aparelho municipal passou então a constituir-se na base estratégica da luta política para as forças dominantes no Estado. Antes, este controle se fazia através de uma política altamente concentradora e a partir

do aparelho do Estado, deixando o município como instância frágil e subordinada a aquele, espaço de mediação entre o “moderno-tecnocrático” e a “periferia clientelística”. Agora que o processo geral de desconcentração da acumulação e da política, mesmo ao nível internacional direciona-se para uma capacitação das instâncias locais e de resgate do poder social, o controle sobre a instância de gestão local passa a ser decisiva.

A ação de diferentes forças voltadas para o desenvolvimento local auto-sustentado, além daquelas do mercado, podem se constituir em potencial ameaça às velhas fórmulas populistas e clientelistas pela qual se operou por anos a submissão da população empobrecida às forças dominantes locais. Neste sentido a oposição à esquerda no exercício do poder local tinha que aniquilar toda e qualquer possibilidade de êxito e legitimação, vez que o contexto politicamente legitimado externamente como política de descentralização, participação social e luta contra a pobreza coincide com o ideário da esquerda.

Assim, a estratégia contra a Prefeitura no contexto de 93/96 era de bloqueio e reconversão de sentidos e de poder, também garantida pelo controle do canal de maior audiência nacional no Estado da Bahia e, ao nível federal, pelo controle da maior bancada na Assembléia nacional, com o controle efetivo da presidência do Senado e da Câmara Federal pelas maiores lideranças do PFL, no Estado da Bahia.

Como vimos, o bloqueio traduziu-se por: (i) um cerco mediático de desqualificação sistemática das ações do governo local; (ii) uma guerra urbana sobre o espaço físico de circulação urbana, através da superposição de ações intergovernamentais sobre o mesmo espaço físico de intervenção, construindo o sentido da desordem e o mal-estar físico da cidade, ou seja, os valores da urbanidade em termos de segurança e bem-estar; e (iii) o bloqueio de recursos legais de cobrança de impostos e execução financeira, alguns também interferindo sobre o bem-estar e a estética urbana, como a taxa de iluminação. O resultado é que a cidade tornou-se escura, suja, insegura e caótica e a Prefeita não falou com a cidade, a não ser em arenas restritas das ações diretamente implementadas.

A violência da luta política sobre o espaço urbano, expresso na dramaticidade do lixo não coletado, no caos do tráfego pela superposição de obras realizadas, nos buracos abandonados, na falta de iluminação, etc..., resultantes da radicalidade da estratégia de oposição sobre o espaço físico urbano reduz os engajamentos solidários e cívicos, forjando uma pedagogia política negativa e antidemocrática, que leva aos cidadãos a idéia de que só há uma possibilidade para a ordem e a convivência civil, qual seja a subordinação da cidade às instâncias políticas do governo do estado, ou seja, o domínio de um único grupo político, e neste do seu líder, aquele que se encontra no domínio do Estado há mais de trinta anos.

A associação das imagens de desqualificação da cidade e de desgoverno com a idéia de falta de autoridade municipal afeta o conjunto das experiências dos cidadãos, derivando percepções, leituras simbólicas, aspirações, escolhas

políticas que restringem e invertem o sentido da democracia, as quais aparecem então como 'desmando', desgoverno; ou, inversamente, autoritarismo, punição, violência e incivilidades.

### **O governo da "paz" (1997-99 PFL)** <sup>168</sup>

O novo governo que se institui, funda sua governabilidade, no plano político, como já dito, através de: (i) uma dependência administrativa da cidade ao governo do Estado, a ponto de não se discriminar os limites de responsabilidade das ações entre essas instâncias de governo, no espaço da cidade, numa forte coalizão de dominação dessas duas instâncias, unidas e articuladas em torno da figura da liderança local e nacional e do Partido<sup>169</sup>. (ii) numa ação de reorientação da representação social na instância da Câmara Municipal, conseqüente com (iii) o enfraquecimento das arenas de concertação direta com segmentos da população, restringindo a participação social à *referenduns* públicos das propostas orçamentárias e aos Conselhos setoriais, coordenados pela Secretaria de Ação Social, ou seja pela desapropriação das conquistas democráticas.

No plano das finanças públicas, baseia-se numa política de arrocho fiscal, realizada através do (i) enxugamento da máquina administrativa (pela demissão de funcionários não concursados); (ii) da privatização de empresas municipais e (iii) de repasses negociados com as demais instâncias de governo (especialmente o governo estadual) (iv) além dos repasses obrigatórios constitucionais.

No plano societal, da comunicação social e política através de duas estratégias:

(i) pela construção e consolidação de uma imagem identitária da cidade, em torno do resgate de uma herança histórico-cultural das raças fundantes da cultura, ao mesmo tempo local e nacional, projetada para o futuro como vivência cultural e reprodução da hegemonia política.

(ii) pela reconversão simbólica de sentido das ações atribuídas ao governo local. Esta estratégia se institui no longo prazo, e é mesmo iniciada desde a vigência da gestão anterior, na implementação da ação agressiva de reconquista da cidade pelo PFL, através de um esquema de bloqueio das ações da prefeitura; superposição de ações sobre o mesmo espaço da cidade, como já explicitado, fomentando a imagem de caos e associando a estas a imagem da desqualificação da equipe anterior, incompetência, ausência política e caos (especialmente na segunda metade do governo, quando encontram-se fortalecidos no âmbito do Congresso Nacional).

O novo contexto, que se inicia em 1997, procede então a uma reconversão simbólica do sentido das ações realizadas pelo governo paralelo, agora inaugurando uma nova etapa, onde a ação intergovernamental deixa de se expressar em termos de competição por espaços de dominação política, revestindo-se agora de positividade, entendidos como parceria solidária,

união e ordem, na ação concertada entre prefeitura/governo sobre o espaço urbano, construindo “o governo da paz, e uma cidade mais “alegre” e “humana”, segundo palavras do próprio Prefeito.

Em termos jurídicos, procede-se ao desbloqueio de todas as medidas legais, geradoras de impedimentos à gestão anterior, particularmente quanto aos recursos financeiros, bloqueios estes produzidos pelo próprio grupo, quando na situação de oposição à gestão local. (Ex: cobrança da taxa de iluminação; desbloqueio das contas municipais pelo judiciário).

Por outro lado, no nível da capacidade institucional, beneficia-se, ainda, de toda uma reordenação e capacitação realizada na gestão anterior, através do programa de modernização administrativa: qualidade total e o programa de ação estratégica para a cidade, além dos esforços empreendidos na regularização das dívidas junto às empreiteiras e os projetos encaminhados de solicitação de recursos junto a agências financeiras nacionais e internacionais.

A coesão e governabilidade são, portanto, garantidas por uma conjunção de uma verticalização administrativa com a subordinação do município ao governos do Estado; pouca diversificação política, facultada pela identidade partidária das principais lideranças do Estado nos postos de comando em todos os níveis governamentais; associada à uma forte e competente rede de estímulo na promoção de eventos e atrações culturais e sociais, apoiadas pelo marketing televisivo, e centrada na construção da imagem da cidade, cuja ambiência da comemoração dos 450 anos de fundação da cidade e dos 500 anos do descobrimento do Brasil, mesclam a ambiência de euforia da comemoração histórica, fundante de uma cultura nacional, com a imagem exitosa e comemorativa da própria gestão da cidade, que aprofunda um projeto de futuro de mais longo prazo.

Evidentemente outras ações são implementadas na área da política social (educação, saúde e apoio à segmentos em situação de risco), operando os recursos constitucionais com ênfase na melhoria da infra estrutura urbana e melhoria física das unidades de prestação de serviços.

### **Análise dos limites das duas experiências: entre solidariedade e competitividade**

Quais os elementos da ação política que reorganizam a ação pública e caracterizam modos distintos de fazer a política?

No limite dessas duas experiências poderíamos delinear (no extremo) dois modelos de ação normativa, que não se excluem mutuamente, mas que se organizam em termos de forças distintas: uma de base societal, na construção da solidariedade, cuja legitimidade é buscada na política social ampliada de redistribuição de bens e serviços públicos; a outra mais centrada nas forças de mercado; na verticalização das ações e na desapropriação dos dispositivos democráticos; na mobilização de massa am partir de símbolos identitários de caráter regional e na sintonia interinstitucional com ênfase no executivo.



**A estratégia da equidade e a dinâmica participativa (Eixo na mobilização das forças sociais)**

Esta opção de governo espera atenuar as disparidades sócio-econômicas entre os segmentos sociais recorrendo a critérios de seleção de necessidades para alocação de despesas e provimento de serviços urbanos voltadas para áreas mais carentes. Equivale a reconhecer uma política reparadora de “discriminação positiva” na defesa da melhoria da distribuição de bens e serviços pelo conjunto da população submetida a condições de pobreza. Tem por objetivo trazer o cidadão a sentar-se à mesa onde se tomam as decisões de governo e, por outro lado, estabelecer uma repartição mais justa dos benefícios entre os diversos segmentos da cidade, através da garantia das demandas expressas como compromisso no âmbito do orçamento participativo.

Este modelo, que apenas se iniciou (1993/96), é, no entanto, infinitamente mais político que as estratégias tradicionais do planejamento urbano, voltado exclusivamente para a contratação de infra estrutura física da cidade. No caso de uma cidade politicamente polarizada, como no caso de Salvador, uma estratégia da equidade orienta-se para tratar dos sintomas urbanos do conflito profundo.

Isto supõe que as causas dos conflitos residem, em grande medida, nas disparidades sócio-econômicas, objetivadas sobre o território urbano. No entanto, uma estratégia de atenuação do conflito por meio de uma maior equidade e de uma melhor repartição dos serviços urbanos é por sua vez problemática, vez que as dificuldades urbanas cotidianas não são dissociáveis das questões fundamentais de distribuição de renda no país, de execução dos dispositivos da proteção social e do poder e controle político, que ultrapassam a instância de autonomia do governo do município.

O controle político dos pobres como condição de legitimidade política, sempre foi estratégico na reprodução das estruturas de poder, particularmente no Nordeste e também na Bahia. Neste sentido as estratégias de equidade só podem gerar maiores resultados se apoiadas por uma forte coalizão política ou por um sistema de negociação de caráter mais universal; num investimento cumulativo de longo prazo<sup>170</sup>.

Esta estratégia de luta contra as desigualdades envolve a dinamização e mobilização do contato com os cidadãos através de mecanismos participativos, das parcerias e da mediação de conselhos setoriais e comunitários, no estabelecimento da interação e concertação aceitável para o conjunto da sociedade, o que supõe que o manejo do bem público não é só assunto político mas também social.

Assim o “bom governo” se expressa não como utopia mas reconverte-se num conjunto de práticas nas quais os conflitos são ordenados, desenvolvendo e aperfeiçoando modos de convivência civil. Depende, portanto, da qualidade das relações políticas e sociais. A radicalização da conflitividade política na segunda metade do mandato de 93-96, restringiu o

processo à interiorização do planejamento, pela tecnificação e modernização do gerenciamento e do planejamento como sistema, deslocado de uma concepção a partir da matriz urbana, despolitizando os processos e permitindo apenas um acordo mínimo de sustentabilidade necessária. Faltou uma universalização das negociações em torno do espaço urbano, de modo a hierarquizar prioridades e qualificar as escolhas, num contexto de escassez de recursos e frágil sustentação política.

**Nem só de pão vive o homem (Algumas considerações sobre os limites e alcances da estratégia da igualdade no encaminhamento da política social local)**

Um dos maiores problemas no êxito dessas políticas reside na sua continuidade. Pode-se adiantar que este processo requer acumulação e amadurecimento no tempo, o que não é viável no espaço de uma gestão. Face à grandeza das carências acumuladas e a diversidade dessas necessidades as respostas sociais estão dispersas e dependentes de inúmeros segmentos diferentes (políticas setoriais) e também de níveis de gestão distribuídas geograficamente em diversos escalões de competência, exigindo um complexo sistema de gerenciamento e validação. Isto cria tensões no âmbito interno da gestão regional e da gestão setorial.

As comunidades ou conselhos que operam as arenas locais passam a se constituir em instâncias operadoras sem personalidade moral, agrupando diversos intervenientes, sem efetivo poder decisório. A decisão de conceder ou não benefícios locais, no entanto, permanece centralizada na esfera do executivo, o que revela o caráter efêmero destas mediações e a necessidade desses mecanismos consolidarem-se no plano de uma nova cultura democrática. Esta instância é geradora de tensões quanto à legitimidade da representação política direta dos cidadãos com o executivo e as formas clássicas de representação via sistema legislativo.

Ademais estas mudanças recriam, nas tecnocracias, um poder de *experts* desconectados da expressão política dos cidadãos, explicando em certa medida a despolitização da questão democrática via o aprofundamento de critérios técnicos de controle e avaliação.

Por outro lado, analisando a situação das políticas de inserção na França, Lenoir (1996) chama a atenção para o fato de que a implantação de dispositivos públicos de assistência de caráter local, centrado sobre as famílias, voltados para a integração dos pobres e excluídos, como o programa de renda mínima ou as oficinas de trabalho para jovens e adolescentes, situam-se entre o controle social e a ajuda. O problema é que estes não se constituem em direitos mas em dispositivos de acompanhamento. São mediações que não criam obrigações.

Ainda, frente ao avanço crescente do desemprego e a racionalização dos postos de trabalho disponíveis é difícil à coletividade mobilizada sancionar as ações políticas locais quanto ao cumprimento das funções sociais dessas

intervenções públicas, já que ela não tem condições de responsabilizar-se pelos resultados que se dão no plano político e econômico em termos macro-estruturais. Assim, os incentivos à escolaridade ou à educação para o trabalho esbarram na falta de postos de colocação no trabalho.

Apesar destas dificuldades não se nega a importância desses dispositivos e a necessidade de requalificar estes processos no sentido do seu aperfeiçoamento dentro de uma cultura democrática.

### **O empresariamento do governo local: a cidade competitiva (Eixo na mobilização das forças do mercado)**

No outro extremo poderíamos configurar o padrão de competitividade das cidades, estratégia assumida por ambas as gestões.

I. Na primeira, período 93/96, ela se expressa na promoção de eventos de ordem internacional, na ênfase na profissionalização de grandes eventos culturais e musicais (exemplo do Carnaval) e na construção do Parque Atlântico, realizadas através de parcerias com setores privados, estes empreendimentos eram sustentados com menor apoio de marketing político ou empresarial (à exceção do Carnaval), e reordenado numa estrutura de discurso centrado no desenvolvimento local como condição de superação da pobreza. No entanto, a falta de um projeto aprofundado e assimilado de desenvolvimento urbano para a cidade fez com que estas iniciativas aparecessem destituídas de sentidos mais amplos de desenvolvimento, ficando, aparentemente submetidas mais à lógica das oportunidades no plano da capacidade do investimento;

II. Na gestão de 97/99 a ênfase no empresariamento constitui-se no eixo de um estilo de gerência voltado para a integração da cidade à dinâmica competitiva do mercado através do reforço da imagem urbana, provisão de infra-estrutura, incentivos fiscais e atrações culturais e sociais, como proposta de desenvolvimento auto-sustentado que remodela antigas formas de convivência, criando novas, especialmente nas áreas centrais da cidade, mas subordinando este projeto à uma apropriação personalística de concessão do líder hegemônico para seu povo, como contrapartida da lealdade política.

No centro desse novo empresariamento, segundo Harvey (1996), encontra-se o modelo de parcerias público-privada, tendo por objetivo político e econômico imediato, muito mais o investimento imobiliário pontual e especulativo, aumentando a competitividade da cidade a partir da divisão espacial do consumo. Por essa via reconverte-se a formação do indivíduo cidadão pleno para o indivíduo-consumidor de bens de mercado.

Nesta linha observa-se, em Salvador, uma concentração de ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural, elevando a qualidade do meio urbano (através da adoção de desenhos e propostas arquitetônicas arrojadas) nos atrativos de consumo e entretenimento (estádios, *shopings* marinas,

festivais e espetáculos, etc) dinamizadas como estratégias de renovação urbana.

Acima de tudo a cidade tem que parecer um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, investir ou consumir.

Na base desta estratégia encontra-se também um mecanismo ideológico de fortalecimento da coesão social através de incentivos identitários de caráter geral, no fortalecimento da imagem da cidade como fundante de uma cultura, de um povo e de um País, mas também de cada um dos cidadãos, auxiliando na formação da auto-estima dos cidadãos; criando um clima de otimismo, facilitando o cotidiano da vida da cidade. Esta possibilidade de intervir nas decisões urbanísticas e estéticas do espaço urbano participa da estratégia de mediatização do projeto da cidade e consolidação da hegemonia política.

#### **O falso brilhante. Limites do empresariamento quanto aos desafios democráticos (Alguns comentários finais sobre o empresariamento)**

É inequívoca a importância da imagem e da renovação urbana nas democracias urbanas. Não restam dúvidas que ações cívicas auxiliam na ordenação de uma democracia urbana e na melhoria de acesso da população urbana a melhores condições de vida. No entanto, a execução da parceria público-privado, definida na escolha de estratégias localizadas e singulares, tem uma tendência à especulação de muitas dessas ações, e estão sujeitas, portanto, aos perigos inerentes aos empreendimentos desta natureza, em que o setor público assume os maiores riscos e a iniciativa privada usufrui dos benefícios. Ademais, a defesa de investimentos privados, estimulados por agentes do mercado, apesar de legítimos são questionáveis quanto a ordem de prioridade sobre os tipos de intervenções prioritárias e requeridas para a cidade.

A melhoria da imagem da cidade, por outro lado, costuma tornar-se o foco da atenção pública, desviando a atenção e os recursos dos problemas vinculados às políticas sociais e à melhoria da inserção das comunidades carentes via oportunidades efetivas de inserção e emprego, beneficiando prioritariamente segmentos centrais da área urbana, deixando um entorno mergulhado em condições de pobreza. Esta estratégia, no entanto, é efetiva quanto aos mecanismos de inserção simbólica das populações no plano das representações socio-culturais, garantindo a reprodução das estruturas de poder político local. O problema mais sério, portanto, situa-se, talvez, nos efeitos que estes mecanismos simbólicos exercem sobre a qualidade da vida política e da democracia urbana.

Evidentemente, a construção de uma imagem bem sucedida da cidade, ajuda a criar um sentido de orgulho cívico e lealdade ao “lugar”, representando um mecanismo de reforço ao local, num ambiente globalizado que cada vez mais alija o senso do “lugar”, ou seja, o pertencimento territorial. Mas esta falsa imagem de prosperidade mascara as dificuldades subjacentes da segmentação e distribuição desigual da renda, da precarização do trabalho, da perda de segurança social, acabando por reduzir a agenda política a

questões de infra-estrutura, imagem urbana e marketing cultural, aprofundando o fosso e a dissociação entre os cidadãos e instituições políticas, num contexto de baixo engajamento político e no âmbito de formação de uma república jovem.

Harvey (1996), analisando os limites deste empreendedorismo, mostra a reificação das forças sociais na noção de cidade como “agente ativo”: a questão aí é criar uma ideologia da localidade, da comunidade como centro da retórica política da gestão urbana. Ao construir uma “ideologia da cidade”, o Prefeito Salvador (97/99), neutraliza a política, desqualificando os engajamentos e a responsabilidade social dos agentes sociais como iniciativas de caráter “demagógicas”, atrasadas, contrapondo artificialmente a estas a imagem da cidade como agente modernizador, eficiente e qualificador da democracia.

Estratégias desta natureza contrapõem o sentimento de alienação e anomia, à uma abertura do espaço urbano à exposição, à moda, à auto-representação na vivência de um ambiente espetacular teatralizado. De alguma forma todos integram a imagem urbana favorável através da produção do espaço social e cultural. Mas é certo também que este potencial socio-cultural identitário pode dar origem a um corporativismo urbano<sup>171</sup>, dotado de senso geopolítico, forjando alianças e conexões espaciais, que dominam a vida social e que podem ter sentido despótico e consolidar lideranças antidemocráticas.

### **A recriação de um neo-populismo. O *aggiornamento* da nova direita**

Estudos sobre o papel de prefeitos<sup>172</sup> têm mostrado como esta visibilidade mediática de construção da imagem da cidade leva à personificação de figuras das lideranças locais, reforçando uma leitura personalista da política. Isto permite, de um lado, a anulação do legislativo e centralização do executivo, por outro lado, a permanência e continuidade da reprodução de processos de dominação ao nível do local, agora articuladas à um neo-clientelismo por delegação na distribuição e localização de bens e benefícios pelo líder para o povo, mediada pelos acordos com segmentos de lideranças que mantêm compromissos históricos com a política clientelista local.

Para isso favorecem: a crise das estruturas representativas; a ênfase centralizada no presidencialismo e no executivo para permitir as políticas de ajuste e controle das contas nacionais; o controle privado dos meios de comunicação, no geral atrelado a grupos políticos locais; o crescimento da pobreza e a dessocialização da economia com a consequente matriz societária desordenada e empobrecida.

Ora, se isto é problemático num contexto de vivência de Repúblicas consolidadas, como a França, isto é particularmente mais grave em contextos em que a herança autoritária ainda é vigente, a matriz clientelista opera articulada à uma massa de população empobrecida e precarizada sob todas as

perspectivas de inserção e os meios de comunicação encontram-se privatizados, facultando uma associação entre o simbólico, a comunicação do líder com a cidade; a pobreza e a própria política.

Calderón (1997) alerta para a emergência do retorno à uma vinculação direta entre líder e massa na América Latina, à uma hiper valorização das identidades, à uma negação do externo e da internacionalização, revelando tendências à recriação de um novo tipo de populismo.

Esta tendência, paradoxalmente, ainda que assentada nestas estratégias simbólicas e mediáticas de reforço ao local, com ênfase na figuração de uma liderança, pode sugerir para estas lideranças uma imagem ilusória de contra reforma, da defesa do nacional, na crítica às agências internacionais e na reconversão de uma pauta em defesa da pobreza. Dos “seus pobres”.

A versão pragmática da política, significa a desistência do público, que fica reduzido, então, à força pessoal de lideranças hegemônicas locais no controle das massas pauperizadas, seja pelos mecanismos integradores de caráter cultural e simbólico, seja pelo tratamento da massa de excluídos da proteção, na forma de uma assistência populista, que tem no clientelismo ‘por delegação’ a base de consolidação do novo compromisso do povo com seu líder (e por delegação) com o Estado.

Nesta matriz todo indivíduo é paradoxalmente um “tendo direitos”, sem ser um cidadão pleno. São favores da Nação (governo) e seu chefe aos seus filhos e direito deles. Assim, as políticas populistas, como indica Lautier (1999) “definem alguma forma de integração e se constituem em mecanismos contra a exclusão. Apostam no pertencimento a uma comunidade desenhada e atribuída pelo seu líder. A repartição da dádiva pública é deduzida do compromisso diretamente passado entre os indivíduos e o Estado, através do seu chefe (líder local)”.

Esta legitimidade por pertencimento simbólico, pelo acesso à distribuição de bens e serviços urbanos, tem efeito anti-democrático, comprometendo, fatalmente, a formação de um espaço público, reforçando opções autoritárias e personalistas, que têm como contra partida o desprestígio brutal da política e o desengajamento moral na democracia<sup>173</sup>. Significa que a passagem de uma “classe em si”, estruturadas com base nas condições objetiva dos lugares na estrutura produtiva, para a “classe para si”, que organiza a subjetividade de um projeto de emancipação da classe trabalhadora, enfrenta obstáculos no horizonte imediato, seja pela falta de perspectiva de inserção objetiva numa matriz de divisão coletiva do trabalho e organização dos direitos sociais, constituindo-se como uma “classe para o outro”.

As alternativas emancipatórias supõem a articulação das iniciativas locais ordenadas num projeto alternativo capitaneado por atores nacionais, partidos ou movimentos sociais, implicam na transformação de mecanismos de participação e benefícios como direitos, e encaminham-se por políticas transversais que contemplem a passagem entre o mundo do trabalho e da reprodução<sup>174</sup>.

## **Bibliografia**

- Achard, Diego e M. Flores (orgs) 1997 *Governabilidad: Un reportaje de América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Arretche, M. e Vicente Rodriguez (orgs.) 1998 *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo* (S. Paulo: Edições FUNDAP).
- Betinho Souza, Herbert José de Souza 1987 *Construir a Utopia (Proposta de democracia)* (Petrópolis: Vozes/IBASE) Coleção Fazer.
- Bobbio, N. 1996 *Droite et Gauche. Essai sur une distinction politique* (Paris: Seuil-Essais).
- Bobbio, N.; N. Matteucci e G. Pasquino 1986 (1983) *Dicionário de Política* (Brasília: Editora Universidade de Brasília).
- Boltanski, Luc 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur* (Paris: Gallimard).
- Borges, Angela e Angela Franco, 1999 *Economia Informal da RMS: verdades e mitos. Bahia Análise e Dados* (Salvador-Ba.: SEI) Vol. 9, N° 3, 68-89.
- Boschi, R. 1997 *Governança Democrática e Participação: Comparando Duas Cidades* (Rio de Janeiro: IUPERJ/Proj.GURI/Universidade de Toronto) Texto preliminar.
- Boschi, R. 1999 “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. *DADOS-Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: IUPERJ), 42 (4), 1999, 655-690.
- Calderón, Fernando 1997 “La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro”, in Achard, Diego e M. Flores (orgs.) *Governabilidad: Un reportaje de América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica) 257-268.
- Carvalho, Inaiá 1997[a] “Descentralização e Políticas Sociais na Bahia”, in *Caderno CRH* (Salvador-Bahia: EDUFBA/CRH) N° 26/27, Jan/Dez, 75-105.
- Carvalho, Inaiá M. M. 1997[b] “A Fundação Cidade Mãe”, in *Governabilidade e Governança em Salvador Relatório final* (Salvador: CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/ Universidade de Toronto) 122-147.
- Carvalho, Inaiá 1999 “Crianças, Adolescentes e ONGs. Relatório de Pesquisa encaminhado ao CNPQ” (Salvador-Bahia: CRH/UFBA/CNPQ) Mimeo.
- Castel, Robert 1991 “De l’indigence à l’exclusion, la desaffiliation”, in Donzelot, J. (org.) *Face à l’exclusion* (Paris: Ed. Esprit) 137-168.
- Castel, Robert 1995 *Les métamorphoses de la question sociale Une chronique du salariat* (Paris: Fayard).

- Cavalcanti Fadul, E. 1996 *Um salto para o futuro: Prefeitura e empresários unidos num projeto de melhoria de tráfego*(Salvador: UFBA- NPGA) Mimeo.
- Cavalcanti Fadul, E. 1997 “A Experiência do Orçamento Participativo na Prefeitura Municipal de Salvador”, in Ivo, Anete (coord.) *Governabilidade e Governança Urbana em Salvador*(Salvador: CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto) 98-121.
- CEAS 1996 “Editorial” in *Caderno do CEAS*(Salvador) N° 165, Set./Out., 5-19
- Coelho, M. e E. Diniz 1995 *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: Projeto GURI, IUPERJ) Mimeo, 54.
- Chávez, Alicia Hernández Chávez 1993 *La tradición republicana del buen gobierno* (México:Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México), Serie Ensayos.224pp
- Chevalier, D. 1997 *Projets de villes et politiques municipales de communication (Le cas de Marseille, Montpellier, Nice et d'Ilouise)* (Marseille: Université Paul Valéry) Thèse de Doctorat, Jan.
- Chevalier, D. 1998 “La Politique urbaine, domaine réservé du Maire”, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*(Paris: Plan Urbain) N° 80-81, 121-128.
- D'Arc, H. R. 1997 “O ‘Basismo’ acabou? Análise sobre a participação comunitária no Brasil (1970-90)”, in *Caderno CRH* (Salvador-Bahia: EDUFBA/CRH) N° 26/27, Jan./Dez., 235-254.
- DaMatta, Roberto 1987 *A Casa e a Rua* (Rio de Janeiro: Editora Guanabara).
- Dantas Neto, P. F. 1999 (1997) “Condicionantes históricos da governabilidade e da governança em Salvador”, in Ivo, Anete *et alii* 1999 *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*(Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBa).
- Diniz, Eli 1997 *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Donzelot, J. 1991 *Face à l'exclusion. Le modèle français*(Paris: Ed. Esprit).
- Donzelot, J. 1994 (1984) *L'Invention du Social* (Paris: Fayard).
- Druck, M. Da Graça 1999 *Terceirização: (des) fordizando a fábrica. Um estudo do complexo petroquímico* (Salvador: EDUFBA/São Paulo: Boitempo editorial) Coleção Mundo do Trabalho.
- Duhau, E. e M. Scheingart 1997 “Governabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica”, in Rodríguez, A e L. Winchester *Ciudades y gobernabilidad en America Latina*(Santiago de Chile: Ediciones SUR) Coleccion Estudios Urbanos, 61-97.



- Dürkheim, E. 1989 (1895) *A Divisão do Trabalho Social*(Lisboa:Editorial Presença Ltda). 3ª Edição, vol.1 e 2
- Ewald, François, 1986 *L'État Providence*(Paris: Grasset).
- Ferreira, Marcelo 1999 "Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação", in *RBCS- Revista brasileira de Ciências Sociais*(S. Paulo: ANPOCS) Vol. 14, out. 1999, N° 41.
- Fitoussi, J. e P. Rosanvalon 1996 *Le Nouvel Âge des Inégalités*(Paris: Seuil-Essais).
- Fleury, Sônia 1998 "Política Social, Exclusão e Equidade na America Latina nos Anos 90", in *Nueva Sociedad*(Caracas: Etitorial Texto/FFE) N° 156, Julio-Agosto, 72-94.
- Giddens, A. 1996 "Mundialización y Ciudadanía", in *Informa* (UNRISD) N° 15, 4-5.
- Gohn, M. Da Glória 1997 *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e Contemporâneos*(S. Paulo: Ed. Loyola).
- Gorz, André 1988 *Métamorphoses du travail Quête du sens. Critique de la raison économique*(Paris: Éditions Galilée).
- Governo Municipal 1997[a] "Lei N° 5.267/97. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 1998", in *Diário Oficial do Município de Salvador*(Salvador) 17 de Julho.
- Governo Municipal 1997[b] "Mensagem N° 001/97 do Prefeito Antônio Imbassahy a Câmara Municipal", in *Diário Oficial do Município de Salvador* (Salvador) 20 de Janeiro.
- Governo Municipal 1997[c] "Mensagem N° 012/97, do Prefeito Antônio Imbassahy", in *Diário Oficial do Município de Salvador*(Salvador) 20 de Maio.
- Governo Municipal 1997[d] "Projeto de Lei N° 01/97. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador", in *Diário Oficial do Município de Salvador*(Salvador) 20 de Janeiro.
- Governo Municipal 1997[e] "Projeto de Lei N° 66/97. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 1998", in *Diário Oficial do Município de Salvador*(Salvador) 20 de Maio.
- Governo Municipal 1998 "Mensagem N° 016/98, do Prefeito Antônio Imbassahy", in *Diário Oficial do Município de Salvador*(Salvador) 20 de Maio.
- Guiéysse, L. e M. Roncayolo *et alii* (orgs.) 1987 *Métamorphoses de la Ville-Crise de l'urbain-Futur de la Ville. Colloque de Cerisy*(Cerisy-la-Salle, France: Ed. Economica).

- Harvey, David 1996 (1989) "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio", in *Espaço e Debates* (S. Paulo: NERU-USP) Ano XVI, N° 39, 48-64.
- Heber, Florence 1999 (1997) "O Conselho Municipal do Carnaval", in Ivo, Anete *et alii O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana* (Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBA.).
- IBGE 1990 "Educação, Meios de Transporte, Cadastro e Associativismo", in *Participação político-social, 1988* (Rio de Janeiro: IBGE) Vol 2.
- IBGE/PME 1997 *Associativismo, Representação de Interesses e intermediação Política Pesquisa Mensal de Emprego* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Ivo, Anete B. L. 1993 "Retórica, burocracia e violência", in *Revista Caderno CRH* (Salvador: CRH/UFBA- Editora Fator) N° 19, Jul.-Dez., 79-122.
- Ivo, Anete B. L. 1996 "O Novo 'Social': Processo de globalização e crise do trabalho", in *Caderno CRH* (Salvador-Bahia: EDUFBA/CRH) N° 24/25, Jan./Dez., pp. 11-20.
- Ivo, Anete B. L. 1997 "Democracia, Cidadania e Pobreza: a produção de novas solidariedades", in *Caderno CRH* (Salvador-Bahia: EDUFBA/CRH) N° 26/27, Jan./Dez., 9-17
- Ivo, Anete B. L. *et alii* 1997[a] *Governabilidade e Governança Urbana-Salvador 1993/1996* (Salvador-Bahia: CRH/UFFBA- IUPERJ/University of Toronto).
- Ivo, Anete B.L. 1998." L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia au Brésil" *Les Annales de la Recherche Urbaine* (Paris- La Defense: Secretariat du Plan Urbain) n. 80-81, Dec. 1998, 55-63.
- Ivo, Anete B. L. 1999 [a] "A Conquista do Local: desafios democráticos ao governo das cidades", in Mesa Redonda *Programa de Bolsas de Promoção da Pesquisa Social 1998-1999* (Recife, FJN) XIX Assembléia Geral do CLACSO e da I Conferência Latino-Americana e Caribenha de Ciências Sociais.
- Ivo, Anete B. L 1999 [b] "Gestão urbana, poder e legitimidade: uma experiência de governança urbana em Salvador (1993-1996)", in *Colloque Cerisy Cultures Civiques ete Democracies Urbaines* (Cerisy-la-Salle, France) 12/19 junho de 1999.
- Ivo, Anete B. L. *et alii* 1999 (1997) [c] *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana* (Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBA).
- Jamur, Marilena 1999 "Solidariedade(s)", in *O Social em Questão* (Rio de Janeiro: PUC) Ano III, N° 4, Jul.-Dez., 25-60.

- Jara, C. 1997 "Construindo o Poder Local", in *Caderno CRH*(Salvador-Bahia: EDUFBA/CRH) N° 26/27, Jan./Dez., 179-209.
- Landim, Leilah 1999 "Notas em torno do Terceiro Setor e outras expressões estratégicas", in *O Social em Questão* (Rio de Janeiro: OUC) Ano III, N° 4, Jul.-Dez., 61-98.
- Lautier, Bruno 1995[a] "L'État et le Social", in Theret, B. (direction) *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et Construction Européenne* (Paris: Editions La Découverte).
- Lautier, Bruno 1995[b] "Les Malheureux sont les Puissants de la Terre... (Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine)", in *Revue Tiers Monde*(Paris: PUF) XXXVI, N° 142, Avril-Juin, 383-409.
- Lautier, Bruno 1999 "Les politiques Sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours", in *Cahiers des Amérique Latines*(Paris: IHEAL Editions) N° 30, 19-44.
- Lavinias, Lena 1998 "Políticas sociais descentralizadas: limites dos Programas de renda Mínima e Bolsa Escola", trabalho apresentado no *XXII Encontro Nacional da ANPOCS*(Caxambu-MG/ANPOCS).
- Le Galès, Patrick 1995 "Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine", in *Revue Française de Science Politique*(Paris) Año 1, N° 45, 57-94.
- Lenoir, D. 1996 "L'exclusion face au droit", in Paugam, S. *L'Exclusion: état de savoir* (Paris: La Découverte) 78-87.
- Lesbaupin, I. (org.) 1996 *Prefeituras do Povo e para o Povo*(S. Paulo: Ed. Loyola) 167-179.
- Martucceli, Danilo 1992 "La question du social", in *Cahiers Internationaux de Sociologie*(Paris: PUF) Vol. XCIII, Jul./Dez., 367.
- Mata, L. da 1996 "Depoimento realizado no Seminário 'Democracia e Poder Local'", in Lesbaupin, I. *Prefeituras do Povo e para o Povo*(S. Paulo: Ed. Loyola) 167-179.
- McCarney, P. L. (org.) 1996 *Cities and Governance New Directions in Latin America, Asia and Africa*(Toronto: University of Toronto Press).
- McCarney, P.; M. Halfani e A. Rodriguez 1998 (1995) "Hacia una definición de 'governanza'", in *Proposiciones*(Santiago do Chile: Ed. SUR) N° 28, 118-155.
- Melo, M. A, 1996 "Governance' e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal", in *Revista de Serviço Pública*(Brasília) Ano 47, Vol. 120, N° 1, Jan-Abril, 67-82.
- Moser, Caroline 1996 "Confronting crises: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities" (Washington D.C.:World Bank). ESD Studies and Monographs Series N° 7.

- Nunes, Edson 1997 *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento burocrático*(Rio de Janeiro: Zahar Editor/Brasília: ENAP).
- Offe, Claus 1989 *Capitalismo desorganizado*(S. Paulo: Brasiliense).
- Oliveira, Francisco 1995 “Quem tem medo da Governabilidade?”, in *Novos Estudos CEBRAP*(S. Paulo) N° 41, Março, 61-71.
- Oliveira, Francisco 1998 “A Derrota da Vitória”, in *Novos Estudos CEBRAP*(S. Paulo) N° 50, Março, 13-21.
- Oliveira, Francisco e Ma. Célia Paoli (orgs.) 1999 *Os Sentidos da democracia. Políticas de Dissenso e hegemonia global*(Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESP).
- Osmont, Annick 1998 “La ‘gouvernance’: concept mou, politique ferme”, in *Annales de la Recherche Urbaine*(Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture –METL) N° 80-81, 19-26.
- Paoli, M. Célia 1999 “Apresentação-Introdução”, in Oliveira, F. e M. C. Paoli (orgs.) *Os sentidos da democracia. Políticas de dissenso e hegemonia global*(Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESP) 7-23.
- PED-RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE 1998 *BAHIA- Análise e Dados* (Salvador: SEI) Vol. 8, N° 2/3, Dez., 180-197.
- PMS 1993 *Salvador, Estratégia da Igualdade*(Salvador -Bahia) Discurso de posse da prefeita Lídice da Mata, 1° de Janeiro de 1993, 7-12
- PMS 1996 *3 Anos de Governo: a estratégia da Igualdade rumo ao Século XXI* (Salvador) Mensagem da Prefeita Lídice da Mata à Câmara de Vereadores, 1° de Março de 1996.
- PNUD 1997 *Relatório de Desenvolvimento Humano*(Lisboa: Trinova Editora).
- Polanyi, Karl 1983 *La Grande Transformation*(Paris: Gallimard).
- Poulantzas, Nicos 1986 *Poder Político e Classes Sociais* (São Paulo: Martins Fontes).
- Prats, J. I Català 1998 “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, in *Revista Iberoamericana de Administración Pública*(Madrid: INAP) N° 1, Jul./Dez., 1998, 21-67.
- Preteceille, E. e L. C. Q. Ribeiro 1999 “Tendências da Segregação e Social em Metrópoles Globais e Desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*(S. Paulo: ANPOCS) Vol. 14, N° 40, Junho, 143-162.
- PRODAE/PMS 1994 *Plano Estratégico da Administração Municipal* (Salvador).
- Przewoski, Adam 1989 *Capitalismo e Social-democracia*(S.Paulo: Cia das Letras).

- Putnam, Robert 1996 (1994) *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna* (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas).
- Queré, L. 1995 "L'Espace public comme forme et comme événement", in *Prendre place* (Cerisy- France: Ed. Recherches-Plan Urbain) 93-110.
- Rocha, S. 1996 "Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real", in *Revista Brasileira de Estudos de População* (S. Paulo) Vol. 13, Nº 2, Jul./Dez., 117-133.
- Rodriguez, A e L. Winchester 1997 *Ciudades y Governabilidad en America Latina* (Santiago do Chile: Ed. SUR).
- Rosanvalon, P. 1995 (1989) *Le Libéralisme Économique* (Paris: Seuil).
- Rousseau, Jean-Jacques 1977 (1766) *Du Contrat Social* (Paris: Éditions Seuil).
- Saez, J. P. 1995 *Identités, Cultures et Territoires* (Paris: Desclée de Bouvier).
- Salazar, G. 1998 "De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais)", in *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ediciones SUR) Nº 28, 156-183.
- Santos, Boaventura de Souza 1997 "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", in *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado* (S. Paulo: USP).
- Santos, Boaventura de Souza 1999 "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo", in Oliveira, Francisco e M. Célia Paoli (orgs.) *Os Sentidos da Democracia* (Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESP).
- Santos, L. C. 1998 "Modernização e tradição: mudanças recentes na estrutura setorial do emprego da RMS", in *Bahia: Análise e Dados* (Salvador: SEI) Vol. 8, Nº 2-3, 42-56.
- Santos, Wanderley Guilherme dos 1987 *Cidadania e Justiça* (Rio de Janeiro: Campus).
- Santos, Wanderley Guilherme dos 1998 *Décadas de Espanto e uma apologia democrática* (Rio: Rocco).
- Schapiro, M. F. 1997 (1996) "As Políticas de luta contra a Pobreza na Periferia de Buenos Aires, 1984-1994", in *Caderno CRH* (Salvador-Bahia: EDUFBA-CRH) Nº 26-27, Jan./Dez., 41-73.
- Serra, E. 1998 "Evolução do Mercado de Trabalho e Perspectivas para 1999", in *Bahia: Análise e Dados* (Salvador: SEI) Vol. 8, Nº 2-3, 53-56.
- Souza, C. 1996 "Reinventando o Poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização", in *Revista São Paulo em Perspectiva* (S. Paulo) Vol 10, Nº 3, Jul./Set., 103-112.
- SPDE/PMS 1996 *Salvador Rumo ao Futuro* (Salvador).

Stren, R. 1997 "Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarrollo: hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional", in A. Rodriguez e L. Winchester *Ciudades y Gobernabilidad en America Latina* (Santiago do Chile: Ed. SUR).

Telles, Vera da S. 2000 "A 'nova questão social' brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade", in *Modernisation économique et Gouvernement des Sociétés: Amérique Latine, un laboratoire?* (Paris) Colloque organisé par GREITD, IRD et Université de Paris 1/Univ. Paris 8/ Univ. Paris 13, 7/8 de junho 2000

Théret, B. 1992 *Régimes économiques et l'ordre politique* (Paris: PUF).

Valladares, L e M. Coelho 1995 (orgs.) *Governabilidade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira).

Veltz, P. 1996 *Mondialisation, Villes et Territoires. L'Economie d'archipel* (Paris: PUF).

Wefford, Francisco, 1988 *Dilemas da legitimidade política. Lua Nova* (São Paulo: CEDEC) N° 15, Outubro.

Weintraub, Jeff 1992 *Freedom and community: The Republican virtue tradition and the sociology of liberty* (Berkeley: University California Press).

World Bank, 1994. *Governance: the World Bank Experience*. Apud Melo (1996).

## Notas

1 O uso do termo *metamorfose* foi inspirado nos títulos dos trabalhos: Guieysse et Roncayolo *et alii* (1987); Gorz (1988) e Castel (1995).

2 Utilizo aqui o termo de governabilidade *civilizatória* emprestado de Oliveira (1995) para distingui-la da governabilidade restrita aos mecanismos regulatórios dos ajustes neo-liberais.

3 Segundo Castel (1995: 18).

4 Trata-se de retomar as teses de Przeworski (1989) e Offe (1989) relativas à luta cognitiva *sobre* as classes e também alguns argumentos que retomei no artigo sobre a transição democrática e a questão agrária (1993). Telles, V. vem tratando como conflito cognitivo.

5 A maioria da literatura recente, especialmente aquela crítica do contexto neo-liberal tem assimilado a idéia de governabilidade como intimamente associada aos ajustes da reforma do estado, e, portanto um consenso controlado. Não restam dúvidas quanto ao caráter coercitivo que a noção de governabilidade contém. Mas esta noção, ainda que ressurgida recontextualizada no marco histórico atual de emergência do Estado neoliberal e das desregulações pós-fordistas e os ajustes institucionais que ele procede, como tantas outras noções, ela também polissêmica, e diz respeito à busca do equilíbrio instável entre os interesses diversificados da sociedade no âmbito do interesse público, dependendo, portanto, da matriz societária e política preexistente, e do sentido da democracia que se quer imprimir como projeto.

6 A este respeito ver Telles (2000) sobre o mercado informal; Paoli (1999) sobre os sentidos da democracia; Lautier (1999) sobre a noção do social; Ivo (1999[a]) sobre a noção de *governance*

7 Ver a respeito Lautier (1999) e Santos, Boaventura de S.(1997) e (1999).

8 Cf. Fleury (1998).

9 Ibidem.

10 Santos, Boaventura de S.(1999) refere-se a essa ordem como “fascismo pluralista”

11 Noção de governabilidade definida por Oliveira (1995), Fleury (1998). Trabalhei a noção de governabilidade determinada pelo esgotamento do pacto corporativo e pela incapacidade de respostas às demandas políticas.

12 Refiro-me aos relatórios de Agências como o Banco Mundial, PNUD, etc.

13 Isto não significa que as respectivas instâncias, estadual e federal, não estivessem nem estejam também permeadas por estas influências do clientelismo, personalismo ou familismo. O que se quer dizer é que nestes espaços localizados, do município, mais que no âmbito das agências nacionais ou estaduais, o afastamento de tais influências tem operado em intensidade menor, especialmente nas cidades de pequeno porte fora das

áreas metropolitanas. Ver estudo importante sobre os laços que estruturam os vínculos entre sociedade e Estado no Brasil. Nunes (1997). Ver também Da Matta (1987).

14 Ver, particularmente, Ivo (1997[a]) sobre a formação de um “consenso restrito” e os “acordos mínimos”, no contexto de uma micro-regulação social sem alcance mais universal e civilizatório.

15 Tal como apreendida em Castel (1995: 16).

16 Cf. Castel (1995: 19).

17 Ver especialmente a este respeito Da Matta (1987). Em termos institucionais ver Nunes (1997).

18 Esta análise supõe efetivamente uma compreensão e cruzamento da política social com a política urbana dos assentamentos urbanos, que tem por resultado a percepção da relação entre o Direito da cidadania com o Direito sobre a cidade. No entanto, os limites deste trabalho não puderam avançar nos dados da segmentação social sobre o espaço urbano, o Direito de moradia e provimento dos serviços essenciais.

19 Governança local aqui entendida como a capacidade de exercício de um poder que não se localiza necessariamente no âmbito das instituições de governos mas emergem da força de diferentes atores sociais e políticos, facultando o encaminhamento de projetos na direção da justiça social.

20 Sirvo-me aqui dos estudos setoriais que realizamos entre 1996/97, no âmbito da rede *Global Urban Research Initiatives* sobre Salvador, cujo resultados integram o livro *O Poder da Cidade: limites da Governança Urbana. Ivo et alii (1999 [1997])*. Estes estudos restringem-se ao período da gestão de 93/94. A presente análise avança na continuidade dos programas, sob contexto político diverso, observando os limites estruturais da dinâmica da pobreza e a capacidade da cultura política local em ajustar-se à crise do sistema, com todas as contradições e riscos de anomia que daí decorrem no âmbito societário.

21 Forças do PFL local lideradas pelo Senador Antônio Carlos Magalhães.

22 Refiro-me a Ivo et *alii* (1997[a]) e (1999 [1997]-c).

23 Cf. definida na nota n. 19.

24 Refiro-me à São Paulo, Rio de Janeiro, Recife; Porto Alegre; Belo Horizonte e Salvador.

25 Parte das reflexões que apresento aqui referem-se a questões apresentadas e reformuladas nos artigos (Ivo, 1996: 11-20; Ivo et *alii* 1997: 9-17).

26 Ver à propósito Bobbio et *alii* (1986).

27 Aqui se integram os grupos mais à esquerda que encaminham a questão social no plano dos Direitos e na busca de alternativas encaminhadas pelo desenvolvimento e reforço das sociedades civis.



28 A propósito desse processo de transição ver (Donzelot, 1994; Gorz, 1988; Castel, 1995; Fitoussi e Rosanvallon, 1996; Martucceli, 1992; Bobbio, 1996).

29 Rousseau (1977).

30 Que cria as bases da noção de governabilidade.

31 Notas extraídas de Jamur (1999).

32 Refiro-me, mais especificamente, à divisão das sociedades baseada na solidariedade de Émile Dürkheim (1989 [ 1893])

33 *A Divisão do Trabalho Social* (1989[1893]) a solidariedade não se estabelece mais somente por uma coesão que emerge da identidade e vivência nos espaços contíguos da relação primária, da família, dos grupamentos e corporações, tecida por laços consangüíneos e de vizinhança mas fundada na divisão social do trabalho (solidariedade orgânica).

34 A retomada da noção de solidariedade no contexto das políticas e da ação social contemporâneas constitui-se um elemento semântico de uma ordem na busca de uma hegemonia bem sucedida. Aparece, então, como uma noção do senso comum que constrói o consenso moral designando uma qualidade socialmente valorada. (Jamur, 1999).

35 Ver a respeito Poulantzas (1986).

36 Cf Lautier (1999: 19-20).

37 O autor nega a existência do social como 'lugar' na medida em que não existe definição topológica do social. Tese defendida também no artigo Lautier (1995).

38 Segundo a dimensão atribuída por Théret (1992).

39 Lautier (1999), por exemplo, referindo-se à educação diz "existe toda uma história da cidadania na França que permite explicar que a política de educação não seja considerada como política social enquanto ela o é no Brasil. Ademais no Brasil dadas as condições de desigualdades e as lutas e resistências populares para aceder aos bens públicos e sociais, a prestação de serviços coletivos urbanos (como água e esgoto) são considerados como dependentes também da política social, enquanto, em outros lugares, integram as políticas urbanas.

40 Conforme análises de Nunes (1997); Fleury (1998); Diniz (1997).

41 Na forma como normada pelo Banco Mundial, em termos de "*Best Practices*".

42 Ver Lautier (1999: 34-35).

43 Numa imagem a que Oliveira (1998) se refere como "*persona do trabalho*" para a "*personado consumo*".

44 Refiro-me à idéia da força da intervenção das políticas econômicas dos governos neoliberais. Sobre esta divisão interna do Estado

contemporâneo em Estado forte (o do ajuste) e Estado fraco (o das políticas sociais), ver Santos, Boaventura de S. (1997).

45 Ver Veltz (1996).

46 Esta matriz, no entanto, não tem significado melhoria das condições de trabalho, mas, ao contrário maior autonomização, intensidade no uso do trabalho e precarização. Portanto, a perda da qualidade das relações de trabalho, no caso do Brasil. Ver à propósito trabalho de Druck (1999); Borges e Franco (1999).

47 Giddens (1996) apresenta três tendências ideológicas nesse processo: (i) a dos *hiperglobalizadores* que entende o processo como expansão do mercado em termos mundiais, cujo avanço implica em perda dos Estados-nação. Desta perspectiva as questões políticas de todo o mundo estariam relacionadas a esta perda de poder. Ideologia em voga no setor empresarial transnacional. Obra básica Konichi Ohmae – “The Borderless World”; (ii) *os ascéticos da globalização* que contra argumentam, afirmando que a dinâmica do mercado internacional se desenvolveu mais na volta do século que agora. Esta tese agrada à esquerda vez que o Estado de Bem Estar pode continuar intacto, preservando-se o aparato tradicional da democracia social, assim como um certo grau de poder econômico nacional. Autores básicos: Paul Hirst y Grahame Thompson “Globalização em Questão”; (iii) *a do próprio Giddens* que reconhece a novidade do fenômeno e caracteriza a natureza contraditória do processo, implicando tanto na geração de solidariedades mas também em fraturas e fragmentação conforme a área geográfica em que se insiram. O que distingue a fase atual das anteriores é que nada a controla.

48 Dumond cit. por Martucceli (1992: 369).

49 Ver à propósito ampla literatura nacional e internacional sobre os novos movimentos sociais em Gohn (1997).

50 Landim (1999: 64) considera o Terceiro Setor um termo descritivo sem densidade conceitual e neutra que tende a integrar de forma abrangente e pouco diferenciada o conjunto de organizações e instituições que substituem ou complementam o Estado no enfrentamento de questões sociais.

51 Informação divulgada pela *Gazeta Mercanti* (abril de 1997) apoiada em dados da CEPAL indica que, entre 1993 a 1995, 13 milhões de brasileiros atravessaram a linha de pobreza no Brasil. Rocha (1996) analisando os índices de pobreza para apenas o conjunto das seis maiores metrópoles brasileiras (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, S. Paulo e Porto Alegre) apresenta um contingente total de 11.327.255 pessoas em condição de pobreza como insuficiência de renda, em janeiro de 1996, no Brasil.

52 Os “*no man’s land*” segundo Lautier (1999).

53 Cf. Betinho e de Souza (1987)

54 Ver a este propósito Carvalho, Inaiá (1997) [a] particularmente no que se refere à Bahia e Arretche e Rodriguez (1998) no que diz respeito ao Estado de São Paulo.

55 Ivo (1997[a]) no estudo sobre algumas políticas públicas locais aponta para esta nova tendência.

56 Putnam (1996) desenvolve esta tese no seu estudo sobre o desempenho institucional para várias comunidades da Itália. Do mesmo modo, instituições reguladoras têm indicado a importância de reforçar-se a participação política e social das comunidades locais como condição de superação do desafio da pobreza.

57 Ver a propósito Jara (1997).

58 Cf. Ivo *et alii* (1999 [c]).

59 A introdução da dimensão da justiça social no âmbito da noção de governança resultou da avaliação crítica dos dispositivos originais da governança instituídos pelo Banco Mundial no contexto dos ajustes de reforma dos Estados. Há portanto, uma nuance de qualidade política na delimitação de uma noção decorrente de sua inscrição e registro histórico em sociedades latino americanas.

60 Como pluralismo, *governance*

61 Cf. Le Galès (1995: 57-94).

62 Esforço significativo na crítica a este novo conceito foi feito pela rede de pesquisadores *Global Urban Research Initiative* coordenado por Richard Stren. do *Center for Urban and Community Studies da University of Toronto* apoiada pelo *Urban Poverty Program da Ford Foundation* No Brasil, a coordenação da rede ficou sediada no IUPERJ, tendo sido exercida por Lícia Valladares, que também atuou em 1996 como Senior Consultant e por Renato Boschi (1997). A pesquisa sobre Salvador foi dirigida por Anete Brito Leal Ivo no Centro de Recursos Humanos da UFBA., contando com a colaboração de diversos pesquisadores nos estudos setoriais: Paulo Fábio Dantas Neto; Élvia Mirian C. Fadul; Florence Heber; Inaiá Maria M. de Carvalho. Resultaram desse esforço inúmeras publicações que auxiliam o esclarecimento do conceito de governança urbana. Chamo especial atenção para o; McCarney, Halfani e Rodriguez (1998) Rodriguez e Winchester (1997) e o balanço realizado sobre a literatura pertinente no Brasil, por Coelho e Diniz (1995) e Melo (1996). Ver também Valladares e Coelho (1995).

63 Ver estudos de Schapira (1997), para Argentina; e de Preteceille e Ribeiro (1999) para o Brasil e França.

64 Ver texto D'Arc (1997).

65 Ver a propósito (Gorz, 1988; Donzelot, 1994; Castel, 1995).

66 Muitas dessas premissas compartilham de pressupostos sobre os quais se funda a questão da governabilidade em termos de acumulação e legitimidade (O'Conner, apud Bobbio *et alii*, 1986).

67 Pasquino, in Bobbio *et alii*. (1986), apesar de reconhecer que a teoria de Habermas capta melhor que outras teses as conexões entre as várias esferas do sistema social, ele ainda trabalha com categorias que sofreram drástica crítica e reformulação, como classe, propriedade e participação.

68 Conforme Habermas formula a crise da racionalidade.

69 Uma das questões formuladas por Achard y Flores (1997), e respondida por um conjunto de entrevistas de especialistas e políticos latino-americanos.

70 Huntington, Crozier e Watanuki (1975) *A crise da Democracia* Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. Cit. por Gianfranco Pasquino, in Bobbio *et alii*. 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português).

71 Waldo Ansaldi, *Governabilidad y seguridad democrática* (1991), cit. por Achard y Flores (1997).

72 Cf. Salazar (1998: 157).

73 Salazar ainda aponta para outras medidas no plano das Cúpulas internacionais: a transferência de decisões para as Bolsas dos mercados mundiais (Tóquio e N. York) e o acatamento de tratados comerciais, numa forma de soberania compartilhada.

74 Algumas teses aqui desenvolvidas basearam-se nos argumentos conceituais desenvolvidos por Chávez, 1993, no que se refere à governabilidade e transição, construção de formas de saber político coletivo.

75 Conforme Calderón (1997: 265).

76 Designação que pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis. Sendo privadas não visam fins lucrativos e sendo animadas por objetivos sociais, públicos e coletivos não são estatais. Ex.: cooperativas, associações mutuaristas, organizações voluntárias, comunitárias ou de base"... Cf. Santos, B. S. (1997).

77 Paradoxalmente a crise de governabilidade nasce de prognósticos acadêmicos não confirmados. O'Connors anunciou em *The Fiscal Crisis of State* (N. York) (1973), uma crise fiscal de grande envergadura nos países avançados, da qual, segundo sua hipótese, derivaria numa crise final do capitalismo. O paradoxo é que tal argumentação, feita por um economista marxista, acabou por influenciar os acadêmicos S. Huntington, Crozier e Wacanuti, no relatório realizado para a Comissão Trilateral. (Cf. Achard e Flores, 1997: 27)

78 Como anunciou O'Connors (1973), apud Achard y Flores (1997).

79 Noção detalhada criticamente por Santos, B. S. (1997) e Landim (1999).

80 Salazar (1998: 176). Em trabalhos meus anteriores (Ivo, 1997, 1998) reconheço uma luta que se trava no âmbito da própria concepção de democracia (1997). Avanço a idéia de que a questão da 'governança' enquanto conceito normativo, dependente do tipo de democracia onde opera como prática, ou seja, do seu sistema de valores morais (Ivo *et alii*, 1999 [c]).

81 Para usar terminologia de Oliveira (1995).

82 Ver texto da introdução de Paoli, Maria Célia ao livro Oliveira e Paoli (1999), particularmente interessante sobre os sentidos da democracia.

83 *Governança* no português, corresponde a governo. No âmbito usado pelas pesquisas contemporâneas refere-se à capacidade e construção do poder de governar ou governar-se num quadro de cooperação entre sociedade civil e Estado. E distingue-se de governabilidade, enquanto grau de sustentação geral e de capacidade decisória e administrativa a partir do jogo democrático.

84 Entendida como crise de governabilidade.

85 Refiro-me à reunião do Programa de Governança na África (Universidade Emory), em 1989 em que Richard Joseph debateu com 30 acadêmicos sobre a noção. Informação resumida por McCarney, Halfani e Rodriguez (1998). Ver também trabalhos de Coelho e Diniz (1995) e Rodríguez e Winchester (1997).

86 Esta a dimensão atribuída pela rede *Global Urban Research Initiative - GURI* De pesquisadores urbanos, apoiada pela F. Ford, sob a liderança de Richard Stern da Unibversidade de Toronto. A este respeito ver os textos de Coelho e Diniz (1995) e Ivo *et alii*, 1999 [c] (1997) e Boschi (1997, 1999).

87 Considerada por Salazar (1998) como *Governança I*.

88 Salazar (1998: 176) toma em consideração o relatório sobre crise da democracia elaborado para a Comissão Trilateral.

89 A que Salazar (1998: 177) nomeia como tipo histórico II.

90 Considerado Governança III por Salazar (1998: 177).

91 Ivo (1998, 1-2)

92 Moser, Caroline (1996). "Confronting crises: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities" ESD Studies and Monographs Series N. 7 (Washington D.C.: Worl Bank) apud Salazar (1998).

93 Um dos maiores exemplos deste processo organiza-se no Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil.

94 Cit. por Salazar (1998).

95 O autor refere-se à força e capacidade política tanto localizada na sociedade civil quanto no aparelho do Estado. O *Iocus*, então, refere-se às

duas entidades: sociedade e Estado, como lugares diferenciados de construção e geração do poder político.

96 Associação de moradores, de mutuários; de segurança; ação das mulheres; organizações de consultoria a entidades sociais e governamentais; associativas culturais, etc.

97 Esta análise crítica tanto foi objeto das considerações sobre governança na reunião da África, 1989 (apud, McCarney, 1996) quanto no estudo comparativo de Le Galès (1995).

98 Refiro-me ao trabalho clássico Tocqueville, *Democracy in America* (Garden City, N.Y.: Anchor Books) 525-528, cit. por Putnam (1996: 102).

99 Os novos movimentos cívicos nos Estados Unidos impulsionou várias comunidades a alcançarem níveis elevados de desenvolvimento e favoreceu uma propagação de “virtudes cívicas, responsabilidades, não só com direitos individuais mas com efeitos sobre a base ética de toda a sociedade.(Cf. Salazar, 1998: 162).

100 Putnam, (1996: 102) vale-se ao longo da discussão sobre virtude cívica das idéias de Weintraub (1992).

101 Na forma como definida por Santos (1987) para explicitar o caráter restrito da estrutura de Direitos sociais no Brasil, baseada na relação salarial e numa regulação ocupacional dos trabalhadores.

102 O tratamento qualitativo não pretende retomar as mesmas variáveis tratadas pela pesquisa do IBGE mas analisar processos urbanos condicionados pela matriz política local.

103 Refiro-me à Salvador, Porto Alegre, S.Paulo, Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Sugiro observar os dados sobre pobreza para estas regiões no mesmo período.

104 No Brasil este debate se organiza em torno de duas proposições, uma dos liberais – PFL (Presidente do Senado) de caráter generalista a partir de um Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FCEP e outra do Partido dos Trabalhadores – PT, cuja pauta prioritária tem sido a defesa dos trabalhadores e luta contra a pobreza, através do programa de Renda Mínima, Bolsa Escola e Reforma Agrária.

105 Putnam (1994; 1996: 31) define *comunidade cívica* aquela que se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração.

106 Obviamente é importante registrar que as possibilidades de comparabilidade são restritas já que as pesquisas trabalham com variáveis, metodologias e unidades empíricas de análise distintas. O esquema de tratamento dos dados na nossa pesquisa foi definido por Anete Ivo, contando com o apoio técnico de Ma. Auxiliadora Alencar.

107 As diversas CPIs mais recentes no Congresso e mesmo os escândalos denunciados e apurados sobre as Administrações Regionais em S.Paulo, 1999, são reveladoras de quanto estas estruturas são ainda permeadas por relações clientelistas, corruptas e mediadas pelo jogo de influência. Como estas velhas mediações se reapropriam pelos espaços de democratização e arenas de processamento dos interesses públicos.

108 Designação proposta por Santos, Wanderley Guilherme (1987). O autor refere-se à cidadania regulada para explicitar o caráter restrito da estrutura de Direitos Sociais no Brasil, baseada na relação salarial e numa regulação ocupacional dos trabalhadores. Só os segmentos dos trabalhadores de profissões reconhecidas formalmente pelo Estado é que são incorporadas pela estrutura das políticas sociais no Brasil.

109 Supomos também que esta mudança possa estar condicionada pelas características da própria amostra já que os dados de 1996 restringem-se às regiões metropolitanas, tradicionalmente mais politizadas.

110 Contamos duas vezes os indivíduos que tinham dupla inserção tanto na estrutura sindical como nos órgãos profissionais.

111 Este total exclui os pesquisados “Sem declaração”.

112 Resultados que talvez expliquem o êxito do PT e do Pc do B nas últimas eleições municipais de 2000.

113 Putnam (1994; 1996: 31) define *comunidade cívica* aquela que se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração.

114 Refiro-me a relatório realizado por Carvalho (1999).

115 Apenas 11% citaram os juízes como mediadores importantes na representação de seus interesses.

116 Inúmeras novas Igrejas que cada vez mais se instalam na periferia dos bairros populares, criando processos de dependência psíquica entre ‘pastores’ e a população dos bairros.

117 Como o demonstram os dados trabalhados por Rocha (1996)

118 A pesquisa tomou como referência a unidade econômica e não o trabalhador individual, procurando caracterizar as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços, objetivando a geração de emprego e rendimento para as pessoas envolvidas. O caráter informal foi dado não pelo tamanho mas pelo caráter da divisão técnica e social do trabalho aí estabelecida, excluindo-se a população de rua (já que o recorte da pesquisa é domiciliar) e o conjunto de pessoas ligadas a atividades ilegais. O caráter informal foi determinado mais como modo de organização e funcionamento baseado na produção em pequena escala, baixo nível de organização e quase inexistência da separação entre capital

e trabalho, em empresas com até 5 empregados, que com o estatuto legal de registro da empresa.

119 Usando a expressão de Lautier (1999).

120 No meio rural, florescem iniciativas alternativas de governança que emergem dos novos movimentos sociais de base agrária, como os Chiapas, no México e os Sem Terra, no Brasil.

121 Ver a propósito Calderón (1997); Ivo (1997).

122 Cf. Castel (1995).

123 Cf. Donzelot (1991).

124 Cf. Lenoir (1996).

125 Ver Putnam (1996). Os dados do IBGE/PME (1997) são particularmente reveladores de uma desconexão da maioria da população com a política. São baixíssimas as taxa de associativismo da população das seis maiores regiões metropolitanas do País, em torno de 31%. Em termos de participação partidária, em Salvador (1996), somente 3% da população da Região estava filiada.

126 Ver a propósito Santos, Boaventura de S.(1997).

127 Dados da PME indicam tendência à precarização e vulnerabilidade do emprego, na Região Metropolitana de Salvador, refletindo também uma matriz política de baixas taxas de associativismo e participação.

128 Ver particularmente textos publicados em Valladares e Coelho (1995), e McCarney *et alii*. (1998). Ver, também, Ivo (1997) e (1999)[c].

128 Cf. Ivo (1999)[c]

129 Os textos que integram os capítulos V, VI e VII integraram o livro *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana* de Ivo *et alii*. (1999)[c], nos capítulos de responsabilidade de Anete Ivo, revistos e reordenados neste volume.

131 16% não possuíam educação escolar; 60% não mantinham relações formais de emprego (PMS, 1996: 5) e 23% não tinham acesso à esgoto e coleta de lixo, entre outros indicadores.

132 Refere-se a Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (cf. Rocha, 1996).

133 Os índices do IBGE e do DIEESE apontam Salvador como a cidade de maior índice de desemprego no país, avaliado em 7, 72% segundo o IBGE, em relação a um índice médio anual de 5,66% para o País; e segundo indicadores do DIEESE-SEI de 21,9% de desemprego total para Salvador, no último trimestre de 1997.

134 Ver Souza (1996: 105).



135 Grupo que controla o Governo do Estado da Bahia, liderado pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães.

136 Esta posição decorre da liderança da maior bancada na Câmara Federal, ocupando, portanto, posição de poder e força dentro do PFL (Partido da Frente Liberal), e na política nacional, mantendo o controle do Congresso Nacional, através da Presidência do Senado e da Câmara Federal.

137 Governo de Waldir Pires.

138 Refiro-me ao depoimento da Prefeita Lídice da Mata no Seminário “Democracia e Poder Local”, promovido pelo IBRADES, Rio, jun. 1995. Publicado in: Lesbaupin (1996: 167-179).

139 Presidente do Senado.

140 Fundamentalmente foi o contexto da luta nacional contra a corrupção através do *impeachment* do Presidente Collor que permitiu a vitória da esquerda para a Prefeitura da cidade de Salvador, vez que o grupo que apoiava o candidato da situação, até então líder das intenções de voto, votaram contra o *impeachment*

141 A propósito ver de forma mais detalhada, o texto de Dantas Neto (1999).

142 Diretrizes gerais do item 2.2.3. do PDDU registrada de forma resumida pela autora.

143 O PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano) e o PRODESOC (Programa de Desenvolvimento Social) da gestão de Jorge Hage, estruturas criadas para implementarem, de um lado, o ordenamento racional do solo urbano e do seu uso e, de outro, a formulação de políticas sociais, dentro de uma concepção de administração por programas. Cf. Dantas Neto (1999).

144 Ver especificamente o capítulo que trata do Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Habitação, bem como no capítulo I da Ordem Econômica e Social.

145 Cf. Art. 176 parágrafo 2º *O planejamento governamental terá caráter determinante para o setor público e será indicativo para o setor privado*

146 Frente constituída com o apoio dos seguintes partidos: PSDB, PV, PDT, PPS, PSB, PC do B, PMN, PT e, posteriormente, o PMDB.

147 Experiência vivenciada pelos intelectuais de esquerda, coordenada pela Fundação João Mangabeira – vinculado ao PMDB – para a montagem do Governo de Waldir Pires, através de diversas contribuições analíticas e propositivas de políticas para o Governo do Estado da Bahia.

148 PRODAE/PMS (1994: 6).

149 Cf. Discurso de Posse da Prefeita, em 1-1-93, p 11.

150 Cf. PMS (1996: 3-5).

151 No plano de inserção de Crianças e Adolescentes via o Programa Cidade Mãe o documento aponta um total de 2.428 crianças que habitavam as ruas então incorporadas no programa de ofícios, artes e cidadania; um total de 1.100.000 atendimentos na rede de municipal de saúde, sendo que 3.625 crianças atendidas no programa de combate à desnutrição e mortalidade infantil; um total de 7.500 crianças incorporadas à rede municipal de ensino e integrados à INTERNET; a recuperação de 360 ruas, facultando o acesso da limpeza pública nestes bairros; o atendimento de 85.000 trabalhadores que utilizam o terminal de Boa Esperança e milhares de metros de manilhas em mais de 300 bairros populares da cidade, entre outras ações.

152 Ver Cavalcanti Fadul (1996), cujo texto aponta os mecanismos diferenciais das parcerias adotadas pelo Sistema de Transporte Urbano em Salvador, nesta gestão.

153 É certo que esses dados referem-se ao ano seguinte ao encerramento do mandato (93/96) mas ainda refletem uma estrutura decorrente da dinâmica anterior. Outros dados confirmam a expansão do emprego informal no período.

154 Além das políticas de saúde, de educação e as de promoção social, que alcançaram êxitos de grandezas distintas.

155 Aqui utilizamos uma classificação de Veltz (1996).

156 Boltanski (1991).

157 Melo (1996) “riscos morais” do executivo expor-se a maiores riscos do que usualmente se exporia na situação de controle sobre contratos.

158 Processo que segundo o World Bank (1994 apud Melo, 1996) está no centro da boa governança.

159 Ver Ivo (1997).

160 Ou seja, com ênfase em ações estratégicas e de impacto capazes de tornarem a cidade atrativa aos investimentos, mas de alcance limitado e natureza segmentada.

161 Entendida aqui nos termos postos no início do livro, como (in) governabilidade.

162 Os dados e análises aqui desenvolvidos baseiam-se em Santos (1999) e Serra (1998).

163 A transcrição deste trecho da fala não é transcrita de forma literal.

164 Faxinação, constitui-se numa ação de impacto realizada pelo governo estadual de limpeza das encostas e vias públicas após longo período de falta de coleta do lixo, devido à uma greve dos servidores da empresa de limpeza pública, no final da gestão da frente democrática (1993/96).

165 Os recentes resultados eleitorais (outubro 2000) demonstram, no entanto, que apesar da reeleição do candidato do PFL no primeiro turno, o PT obteve desempenho crescente e significativo na disputa ao governo da cidade, o qual, considerando-se o quadro geral de força dos municípios pode ser um indicativo de importantes mudanças da relação entre a sociedade e os poderes locais.

166 Designada como o próprio governo organizou a base de sua identidade política e social. Ver PMS (1993).

167 Ver dados sobre os índices de pobreza nas 6 maiores Regiões Metropolitanas do país em Rocha (1996).

168 Nomeação atribuída pelo próprio Prefeito no seu discurso de posse. Ver especialmente Governo Municipal (1997[b], 1997[c], 1998).

169 Refiro-me ao Presidente do Senado, ex-Governador da Bahia (Antônio Carlos Magalhães).

170 Os dispositivos constitucionais de obrigatoriedade de repasse de recursos tem propiciado melhoria e alguma continuidade das ações.

171 Segundo Harvey (1996).

172 Refiro-me à tese de doutorado de Chevalier (1997).

173 Os dados do IBGE/PME (1997) mostram que as escolhas políticas se fazem através de referenciais da TV e por indicação de caráter afetivo, importando mais o político que o partido.

174 A exemplo do papel do MST, da capacitação do partido dos trabalhadores e das iniciativas capitaneadas por movimento das mulheres na economia solidária.

## Outras publicações de CLACSO

- **Barrig**  
*El mundo al revés: Imágenes de la mujer indígena*
- **Midaglia**  
*Alternativas de protección a la infancia carenciada - la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*
- **Strasser**  
*Democracia & Desigualdad - Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX*
- **Torres**  
*Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*
- **Lanzaro**  
*Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*
- **Mato**  
*Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*
- **Mato**  
*Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*
- **de Sierra**  
*Los rostros del Mercosur - El difícil camino de lo comercial a lo societal*
- **Ziccardi**  
*Pobreza, desigualdad social y ciudadanía - Los límites de las políticas sociales en América Latina*
- **Sader**  
*El ajuste estructural en América Latina - Costos sociales y alternativas*
- **Giarraca**  
*¿Una nueva ruralidad en América Latina?*
- **Balardini**  
*La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*
- **Torres Ribeiro**  
*Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*
- **Gentili y Frigotto**  
*La Ciudadanía Negada - Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*
- **de la Garza**  
*Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*
- **Alabarces**  
*Peligro de Gol - Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina*
- **de la Garza**  
*Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*
- **Seoane y Taddei**  
*Resistencias Mundiales - De Seattle a Porto Alegre*
- **Várnagy**  
*Fortuna y Virtud en la República Democrática Ensayos sobre Maquiavelo*
- **Lander**  
*La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales - Perspectivas latinoamericanas*

- **Boron**  
*Tras el buho de Minerva - Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*
- **Boron**  
*La filosofía política clásica - De la Antigüedad al Renacimiento*
- **Boron**  
*La filosofía política moderna - De Hobbes a Marx*
- **Boron**  
*Teoría y Filosofía Política - La tradición clásica y las nuevas fronteras*
- **Boron, Gambina y Minsburg**  
*Tiempos Violentos - Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*
- **Sader y Gentili**  
*La trama del neoliberalismo*
- **Varios**  
*Estrategias de supervivencia y seguridad alimentaria en América Latina y en África*
- **Observatorio Social de América Latina / OSAL**  
*Revista sobre conflictos sociales en América Latina*
- **Nunes**  
*A Armadilha - Incorporação e exclusão na sociedade do trabalho*
- **Costa Lima y Almeida Medeiros**  
*O Mercosul no limiar do século XXI*
- **Schuster**  
*Explicación y predicción*
- **Germani, Bobbio y otros**  
*Los límites de la democracia*
- **Del Campo**  
*Sindicalismo y peronismo*
- **Morse y Hardoy**  
*Cultura urbana latinoamericana*
- **Ansaldi**  
*La ética de la democracia*
- **Calderón**  
*Los movimientos sociales ante la crisis*
- **Dos Santos**  
*Concertación político-social y democratización*
- **Varios**  
*Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*
- **Varios**  
*Los actores socio-económicos del ajuste estructural*
- **Varias**  
*Tiempo y Espacio: las luchas sociales de las mujeres latinoamericanas*
- **Varias**  
*Voces femeninas y construcción de identidad*

Este livro foi impresso na oficina de  
Gráficas y Servicios S.R.L.  
Santa María del Buen Aire 347,  
no mês de novembro de 2001.  
Primeira impressão, 600 exemplares

**Impresso na Argentina**