

## **As cidades brasileiras frente ao século XXI: desafios e perspectivas**

*José Luís Bizelli - Universidade Estadual Paulista  
UNESP - Araraquara - SP - Brasil*

“Texto a ser apresentado na reunião de 1998 da Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 17-19 de Setembro de 1998”

### **INTRODUÇÃO**

As cidades nascem como o símbolo da racionalidade do mundo moderno, como o refúgio contra as perseguições dos senhores feudais e a favor de uma nova ordem econômica em ascensão.

Mas, ao mesmo tempo, a organização política percebe o potencial revolucionário do espaço urbano, representação de um novo fenômeno moderno: as massas, com sua força transformadora e com suas demandas crescentes.

Rapidamente se mostra que, se não for possível controlar institucionalmente a cidade, os seus habitantes passarão a constituir uma força de instabilidade e ingovernabilidade permanente.

A sociedade moderna se estampa nas cidades. Ao chegar em um país, antes de conhecer qualquer coisa, uma radiografia de suas cidades expressa todas as contradições que se vive ali: distribuição de renda, cultura, engenharia institucional, segurança, saúde, bem estar social e assim por diante.

Passados os anos de devaneio do “planejar o crescimento da cidade”, é na *polis* que a política e a administração se encontram com maior força, traduzindo a vontade de transformação ou de conservação histórica de uma sociedade material concreta. Portanto, o espaço urbano destroi e recria aquelas relações dinâmicas que se estabelecem entre os homens que trabalham na produção material da vida.

A idéia deste trabalho é analisar então, do ponto de vista da especulação teórica, como se postulam as indagações às cidades brasileiras para enfrentar o próximo milênio.

O eixo condutor escolhido procura estabelecer uma relação entre o campo da

política e o da administração, tensionada historicamente a partir de uma visão global que gradativamente vem sendo deslocada para uma concepção local.

Para buscar atingir o objetivo proposto acima dividi o texto em três partes. A primeira reconstroi o sonho tardio dos militares brasileiros, durante o período autoritário, de exercerem um controle sobre o crescimento das cidade, através de um planejamento urbano – encarado como técnica administrativa apolítica – ditado a partir da esfera global para as esferas locais. A segunda procura entender o esforço recente, já consolidada a democracia brasileira, das esferas locais em enfrentar, através de fórmulas novas de administração da “coisa pública”, as conseqüências desastrosas da falência do sonho do *welfare state keynesiano* e das conquistas trabalhistas no movimento pela informalização do trabalho, que ataca a sociedade atual nesse final de século. Finalmente, como conclusão, formulo, menos que certezas, inquietações frente ao desafio que se postula aos espaços urbanos onde vivemos, que é, ao meu ver, o desafio de responder politicamente aos impasses administrativos.

### **PLANEJANDO O CAOS ?**

Com a instauração do Governo Militar, em 1964, no Brasil, desaparece o tratamento "político" dado às demandas sociais no período populista, para buscar-se respostas "técnicas" a estes problemas. O importante passa a ser concentrar esforços para se encontrar a combinação ótima das demandas transformando-a em solução politicamente neutra, ou seja, "desideologizando" as demandas sociais. Ao lado do enfraquecimento do poder legislativo em favor do executivo, da existência simbólica de dois partidos (ARENA e MDB), o planejamento é elaborado através de critérios técnicos e especializados por profissionais distanciados da população.

Neste contexto surge o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) do presidente Castelo Branco, e a seu lado organismos como o Banco Nacional da Habitação - BNH - e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) para atuarem no âmbito das demandas urbanas: habitação e serviços públicos. O PAEG foi uma tentativa de recuperar o crescimento econômico, enfrentando principalmente a inflação.

Na verdade foi a primeira vez que se tentou atacar o problema inflacionário de forma coordenada e incisiva, embora à custa de três anos de paralisação no desenvolvimento do país. Por outro lado, o BNH e o SERFHAU não só buscavam legitimar o novo governo junto às

massas, mas também procuravam recuperar a economia através da transferência de recursos para o setor da construção civil, criando, conseqüentemente, empregos urbanos para a população de baixa qualificação profissional e transformando o perfil das cidades.

Em 1967, empossado o Mal. Costa e Silva, é apresentado à nação o "Plano Estratégico de Desenvolvimento" (1967-1970) que retomava o ataque à inflação tentando porém incentivar o crescimento interno. Este plano alcança em grande parte seus objetivos (em 1968 o crescimento do PIB é estimado em 6%), isto devido principalmente a uma "tradição" de planejamento que se formava e a sua difusão a todos os níveis administrativos.

Há concomitantemente uma mudança de diretrizes para o BNH e para o SERFHAU. O primeiro, depois de avaliar sua atuação enquanto simples fornecedor de moradias, volta-se para o problema da urbanização e para programas como o FIMACO, programa de financiamento de materiais de construção. O segundo, adquire competência para coordenar e elaborar a política nacional de "planejamento local integrado" formulada segundo linhas de desenvolvimento regional.

Este momento tem especial interesse para o trabalho, pois, ao lado desses fatos, através da Lei Orgânica dos Municípios (Lei Estadual número 9 de 19/09/67, artigo 79, parágrafo único), o planejamento se impõe ao município como condição para obtenção de financiamento e programas de auxílio econômico junto aos governos centrais.

Se, por um lado, foi a partir desta regulamentação que se generalizaram as técnicas de planejamento nos municípios, imprimindo-se em definitivo o tom marcante de ação racional ao sistema administrativo; por outro lado, esta implantação do planejamento se fez por força de lei, demonstrando uma maior interferência do poder central no plano municipal.

No período Médici, um binômio forjou-se com intensidade extrema: repressão/crescimento econômico, ingredientes do "milagre". Sob a batuta do ministro Delfim Neto - que desmontara o aparato institucional formado entre 64-69 para "ordenar" a economia brasileira - o "capitalismo selvagem" conheceu um novo patamar de acumulação acelerada e concentradora.

O discurso governamental da futura "potência mundial" estampou-se no programa conhecido como Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), completado posteriormente com o I PND (1971). Os objetivos principais seriam o fortalecimento da economia, cabendo ao Estado o papel de estimular a modernização das empresas privadas, incentivando a busca de

tecnologias novas; proteger os setores nacionais; investir em infra-estrutura; racionalizar e aumentar a produtividade do setor público; e facilitar os setores exportadores para gerar divisas que possibilitassem a importação de bens de capital. Na área social teriam destaque a educação nos centros urbanos e a criação de fundos especiais (PIS, PASEP, FUNRURAL) para integrar a população aos benefícios do desenvolvimento.

Porém a prática concreta foi calcada na mais deslavada política de privilegiamento de grupos econômicos, na privatização das instituições que geriam o aparato público e no dismantelamento de qualquer forma de resistência ao titular da pasta da economia, fosse ela institucional ou privada. Por outro lado, as reformas na área de educação e os fundos sociais não tiveram melhor sorte do que o exemplo do FGTS que acabou financiando a construção de apartamentos de médio e alto nível, com o aval do BNH.

O governo Geisel preferiu ignorar a crise mundial que se iniciara com o choque produzido pela elevação do preço do petróleo e pela desvinculação do dólar ao padrão ouro. Frente ao clamor interno por democratização e controle do aparato repressivo, em dezembro de 1974 é apresentado à nação o II PND, com o intuito de "harmonizar" os interesses de trabalhadores, empresários e aparelhos estatais.

O programa continha uma coerência maior em relação aos anteriores do período revolucionário, impondo de forma decisiva o planejamento centralizado nas mãos do Estado. Na verdade, o governo que vinha controlando, política e socialmente, os trabalhadores e as classes médias inconformadas, estendia suas mãos sobre o capital. Através do reagrupamento das forças econômicas dispersas e sua subordinação ao comando unificador do Estado, viabilizar-se-ia o "sonho da grande potência" no qual a economia definitivamente constituir-se-ia enquanto ideologia de legitimação, já que o desenvolvimento econômico determinaria o desenvolvimento político rumo à democracia plena.

Financiadas pelo endividamento externo, novas políticas públicas se somariam às já existentes para reforçar os fundos públicos de acumulação utilizados para custear tanto os investimentos produtivos quanto os programas de atendimento social. Com isso a fração dominante busca sua legitimação diante da sociedade, procurando obter a coesão necessária dos diversos segmentos do capital constitutivos do bloco de dominação burguesa e aparentar atender as carências aos olhos dos destituídos, principalmente a parcelas significativas dos trabalhadores industriais.

Novos impactos são criados nas cidades, sobretudo no que diz respeito à política urbana, enquanto cadeia de retroalimentação do sistema de apoio e lealdade ao regime. São desta época as políticas de descentralização industrial, urbana e administrativa, de reorientação dos fluxos migratórios, produzindo uma nova divisão territorial do trabalho, acentuando o papel subordinado do campo em relação à cidade, dos municípios rurais face aos pólos urbanos de desenvolvimento regional, o que acaba culminando com a unificação do mercado de mão de obra rural/urbano.

A criação de parques industriais fora do eixo Rio/São Paulo irá gerar um novo perfil do urbano que se sobreporá às tendências históricas apresentadas pelas cidades do interior que passam a constituir pólos de atração de capital.

Ao preceder os anos 80, o ano de 1979 não só trazia consigo um novo general, João Batista de Oliveira Figueiredo, mas também os indicadores de que o modelo de desenvolvimento em "marcha forçada" esgotara-se. O arauto do fim do sonho "Brasil-potência" instalara-se no Ministério do Planejamento e propunha uma desaceleração da economia a fim de que se fizessem os ajustes necessários para conter a inflação.

Porém o país não estava preparado para a recessão. Por um lado, as greves brancas de maio de 78, em março de 79 eclodiram com força total: apoiado pela Igreja. Atraindo a simpatia da população, o novo sindicalismo encabeçado por Luís Inácio da Silva conseguira abrir um caminho de negociação direto com o patronato. Portanto, o desemprego causado por uma recessão enfrentaria os trabalhadores organizados em torno de novos sindicatos. Por outro lado, o desaquecimento da economia levaria à falência muitas empresas sem contar que os novos mandatários recém-empossados não haviam assumido seus cargos para descobrir no dia seguinte que o milagre acabara.

Foi mais fácil substituir o dono do diagnóstico. Assim, em agosto de 79 assume a Pasta do Planejamento o mago da ditadura, Delfim Neto, apresentando o III PND que seria aprovado pelo Congresso em maio de 1980. Era um plano "qualitativo" no sentido de que não procurava fixar metas rígidas. Embora apontasse os problemas nos quais o país mergulhava - crise de energia, dificuldades no balanço de pagamentos, alta dívida externa, processo inflacionário acelerado -, prescrevia para resolvê-los: aumento da produção agrícola de exportação; recuperação, através de investimentos, do setor de energia; aplicações em educação,

saúde e habitação; redução das diferenças regionais. Resumindo, tratava-se de "esquentar" os motores da economia.

A mágica durou pouco, embora o PIB de 1979 apresentasse um crescimento de 6,8%, a inflação de 77%, o déficit na balança com redução nas reservas cambiais e a fuga de investimentos estrangeiros já delineavam os contornos da crise que se implantaria no início dos anos 80 no país. Em outubro daquele ano Delfim aceitou o inevitável: abandonou a tática paliativa frente a crise e reconheceu a inviabilidade da estratégia de crescimento acelerado do III PND. No ano de 1981, o PIB declinou 1,6%, era o pior resultado depois do golpe militar, e o país mergulhava na sua mais grave recessão em trinta anos.

Os esforços do governo, em 1982, concentraram-se na obtenção de resultados economicamente favoráveis, já que este era um ano eleitoral. Porém, logo após o pleito começam as negociações governamentais com o FMI. Em janeiro de 1983 o Brasil assina com o Fundo a primeira "carta de intenções". Foram seis em um ano e meio, sendo a sétima apenas uma formalidade, enquanto se esperava a sucessão presidencial.

Na verdade só serviram como "fachada" para um programa de cortes reais nos investimentos públicos, aumentos de impostos e drástica redução salarial, acompanhados pela queda da atividade econômica, diminuição dos empregos formais e expansão da marginalidade (TAVARES e ASSIS, 1985).

Um bom exemplo de como o governo tratou as questões sociais pode ser visto no próprio Sistema Financeiro da Habitação. A política de confisco de salário através do processo inflacionário que atingira um índice de 200% ao ano, por um lado; e, por outro, o reajuste das prestações na razão direta da elevação do nível geral de preços, arrastou à inadimplência mais de 50% dos financiamentos em retorno em 1984.

Os mutuários do SFH, como de resto o próprio país, passaram o final do governo Figueiredo a renegociar suas dívidas. Após vinte anos, o generalato legava à Nova República sua herança: a dívida externa, a dívida interna do setor público e a dívida social.

Colocava-se fim, portanto, ao sonho do planejamento apolítico, fechado nos gabinetes administrativos das agências centrais e distribuído como manuais aos outros níveis de poder. Mais que isto, foi possível olhar historicamente para os anos militares e reconhecer que a política do urbano, de crescimento e agravamento dos problemas da cidade, foi totalmente subsidiária da política econômica, buscando funcionar como política legitimatória. Isto também

significa que mais do que controlar o caos nas cidades, a política econômica imposta acabou por incentivá-lo. Sendo subsidiária da política econômica, a política urbana correu atrás dos prejuízos causados pela violência da acumulação capitalista no Brasil, durante esse período.

## **REINVENTANDO O GOVERNO ?**

A partir dos anos 80, começa o processo de redemocratização do país. O governo do Presidente Sarney não consegue produzir, no entanto, os ajustes necessários para que o país acertasse contas com a inflação. Na verdade, somente depois do *impeachment* do Presidente Collor, é que o país estabiliza a moeda e pode voltar a preocupar-se, no governo Fernando Henrique, a repensar a relação da máquina administrativa federal com os estados e municípios.

É interessante notar que das quatro reformas que o atual presidente imaginava realizar em seu primeiro mandato -- já que parece que a sua recondução ao cargo está praticamente consolidada -- a reforma administrativa é a única que efetivamente chega a ser votada pelo congresso. A reforma fiscal; a reforma do modelo de intervenção do Estado na economia e no social e a reforma política são abortadas dos planos do presidente.

Em todo caso é justamente a Reforma Administrativa, elaborada pelo Ministro Bresser Pereira, que nos interessa aqui e os resultados da divulgação de seus princípios teóricos que se encontram basicamente na obra de Osborne e Gaebler (1994) intitulada *Reinventando o Governo*.

Do ponto de vista do projeto de reforma administrativa apresentado pelo MARE, a constituição de 88 consagrou e expandiu os princípios do modelo burocrático para todos os órgãos públicos retirando da administração indireta -- fundações e autarquias -- a flexibilidade operacional. Isto encareceu -- particularmente na esfera dos estados e municípios -- o custeio da máquina pública, tanto nos gastos com pessoal, como naqueles referentes a bens e serviços.

Como observa o Plano Diretor: “a administração burocrática vigente no país revelou-se pouco permeável às mudanças ocorridas em todo mundo em função da terceira revolução industrial e da globalização das economias nacionais. Em razão de sua perspectiva pouco dinâmica, contribui para a cristalização de interesses corporativos no interior do aparato estatal” (MARE, 1995: 11).

Frente ao diagnóstico esboçado acima, o Estado brasileiro está sendo repensado a partir de uma diferenciação na sua estrutura, proveniente de uma divisão de suas funções em:

núcleo estratégico (legislativo, executivo, judiciário), serviços monopolistas (regulamentação, fiscalização, subsídio, seguridade social básica), serviços competitivos (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus) e produção para o mercado (empresas estatais).

Para cada um dos setores descritos são fixadas metas a serem atingidas, no sentido de focar os recursos do Estado em atividades que lhe sejam próprias e de aumentar sua capacidade de governar.

Em relação ao **Núcleo Estratégico**, a proposta é aumentar sua efetividade, através da profissionalização do serviço público, com uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes e de uma efetiva administração salarial. Muito embora o núcleo estratégico mantenha a característica burocrática, necessita ser reciclado por uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

O **Setor de Serviços Monopolistas e Competitivos** depende de um aumento da eficiência e da qualidade dos atendimentos sociais do Estado, provendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. Para que isto aconteça os parâmetros que regem o setor deverão estar pautados na administração baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada. O Estado deverá tomar para si o atendimento do setor de serviço monopolista e facilitar a transferência do setor competitivo para o espaço da propriedade pública não-estatal.

Quanto ao **Setor de Produção para o Mercado**, o governo deve dar continuidade ao processo de privatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Com relação à operacionalização das diretrizes traçadas para o Setor de Serviços serão criados dois tipos de estruturas: as “organizações sociais” e as “agências autônomas”.

Organizações sociais serão entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obterão autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim terão direito de dotação orçamentária. Serão organizações com autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica. A transformação de serviços competitivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.



As agências autônomas substituirão as autarquias e fundações que hoje oferecem serviços monopolísticos do Estado. Assim, as agências terão aumentadas, proporcionalmente, sua autonomia e a possibilidade de serem responsabilizadas por seus resultados, adequando-se à modernização da gestão.

Toda a estrutura proposta objetiva, no discurso oficial, aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos atuando nas áreas:

“- concepção e implementação de sistema de recebimento de informações com vistas à simplificação de obrigações de natureza burocrática instituídas pelo aparelho do Estado, com que se defronta o cidadão do nascimento à sua morte.

- concepção e implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos que demandam uma resposta pró-ativa da Administração Pública a respeito.

- concepção e implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados.” (MARE, 1995: 37).

Formar-se-á, assim, um sistema de informação e de comunicação dentro do governo e do governo para a sociedade, a “Rede do Governo do Brasil”.

Os pontos esboçados na proposta buscam dotar o aparelho do Estado de agilidade para responder os desafios da exclusão social que vem sendo agravada dentro da sociedade brasileira. Para que isso ocorra, a fórmula *keynesiana* que se baseava em um aparato de governo sofisticado e fortemente regulador da vida socio-econômica abre espaço para organismos mais enxutos que atuam em parceria com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs).

Ao mesmo tempo, a difusão dos princípios citados acima colocou para as administrações locais a questão a possibilidade de, através da reinvenção do governo em suas esferas, enfrentamento de situações difíceis, resultantes dos problemas estruturais da economia brasileira em seu conjunto.

Assim, o livro organizado por Rubens Figueiredo e Bolivar Lamounier (FIGUEIREDO e LAMOUNIER, 1996), com apresentação do próprio Gaebler, apresenta a revolução -- chamada por Bolivar de uma “bela revolução”-- que vem sendo implementada pelos poderes locais na administração das cidades brasileiras.

Segundo Figueiredo, dentre os equívocos produzidos pela Constituição de 1988, uma determinação foi acertada: a maior dotação de recursos do “bolo” tributário nacional aos municípios. Contrariamente ao que se divulga, segundo o autor, as finanças públicas municipais estão bem mais arrumadas que as da União e dos Estados e seus gastos têm sido direcionados principalmente para a área social. “Existem, portanto, indicações de que os municípios estão sendo responsáveis, em grande medida, pela elevação do bem-estar da sociedade brasileira, de 1988 para cá. O grau de deterioração da atividade governamental nos planos estaduais e federais não encontrou correspondência na ação municipal. Ao contrário, tudo indica que as Prefeituras, com sua eficiência na alocação dos recursos, a criatividade dos governantes e as inovações, funcionaram como verdadeiros garantidores de prestação de serviços públicos, suprimindo a ineficiência das outras esferas governamentais.” (FIGUEIREDO e LAMOUNIER, 1996: 18)

Princípios importantes expressos por Osborne e Gaebler teriam mais possibilidade de produzir melhores resultados no nível local. Assim, seria no município mais fácil “envolver a comunidade na resolução de problemas” e também difundir a idéia de “um governo empreendedor” que busca lucros que possam ser reinvestidos. Ao mesmo tempo, a micropolítica seria mais tolerante com as questões produzidas pela ideologia. Tanto partidos mais à esquerda do arco ideológico, quanto os mais à direita concretamente vêm aplicando os princípios de uma gestão mais voltada à satisfação dos clientes que dia-a-dia se tornam mais exigentes.

É na gestão da cidade, a partir de seu núcleo de poder constituído, que o cliente-cidadão busca os serviços que necessita. Este núcleo tem também maior facilidade de estabelecer parcerias produtivas com as forças econômicas aí instaladas, beneficiando os usuários finais dos serviços.

## **CONCLUSÃO**

Vimos nos dois tópicos anteriores os esforços que foram e vêm sendo feitos no sentido de racionalizar a administração das cidades no sentido de enfrentar os desafios propostos por um modelo de desenvolvimento que vem empobrecendo os cidadãos e instabilizando as relações de trabalho que sustentavam o universo teórico-material do sistema produtivo capitalista.

No caso do “sonho” militar do controle através do planejamento estratégico, o objetivo de controle se postulava a partir de uma estrutura centralizada que colocava seus braços

desde Brasília até cada um dos municípios brasileiros, instituindo o planejamento municipal como forma de obtenção de recursos financeiros no âmbito local. Ao lado da reforma administrativa da década de 60, as estratégias planejadoras modernizariam a máquina local.

O princípio, portanto, era o da centralização do controle das ações em nível federal, já que os poderes locais não tinham, na sua maioria, a experiência e nem a competência técnica para exercer um controle efetivo sobre seus recursos. O diagnóstico era o de que o poder local estava nas mãos de interesses “oligárquicos” e que estes interesses constituíam um entrave para o desenvolvimento das bases materiais da matriz produtiva industrial, concentrada nas cidades. Exemplo disso é que na maioria dos Planos Diretores do crescimento urbano das cidades mais “avançadas”, como as que fazem parte do interior do Estado de São Paulo, apareciam os Distritos Industriais, criados para receber as novas indústrias que ali pudessem se instalar, já que o poder público local não poupou esforços, através de oferta de infraestrutura e isenções de tributos, para a “vinda das indústrias”.

De qualquer forma, a experiência mostrou que a política urbana ficou totalmente atrelada ao modelo econômico que comandava o crescimento, apesar da tentativa de controle sobre a malha urbana arrebatada por correr atrás da prejuízo causado pelo caos da especulação imobiliária. É interessante notar que na década de 70, o então sociólogo, hoje Presidente, Fernando Henrique participou de um estudo promovido pela Cúria Metropolitana de São Paulo que tinha o sugestivo título “São Paulo: crescimento e pobreza”, mostrando como na verdade eram inúteis as tentativas de resolver tecnicamente os problemas que estavam vinculados a um modelo de crescimento que gerava necessariamente a pobreza.

Tratava-se, portanto, de um problema de decisão política, no qual as regras democráticas eram apenas uma face da moeda, já que os canais da engenharia política teriam que abrir espaço para a formação e participação política dos cidadãos.

Hoje, ao meu ver, o que está no horizonte do discurso oficial não está longe de reproduzir o discurso do controle da cidade pelos mesmos instrumentos, deslocados em seu âmbito de influência, passando das esferas federais para os poderes locais.

É claro que as instâncias locais têm maior proximidade com os habitantes da cidade. Portanto, é ao poder local que o cidadão recorre quando necessita de atendimento para as suas demandas. Assim, cabe à administração local utilizar-se de sua criatividade e eficiência para atender com qualidade à população.

Porém, parece-me claro também que as soluções locais estão atreladas a um modelo de tomada de decisão que retira das esferas estaduais e municipais qualquer possibilidade de construção política. Pela campanha eleitoral que assistimos hoje, depois de quatro anos negociando sua reeleição, parece que mesmo no sistema eleitoral que construímos para sustentar a nossa democracia, não é possível que esta permita a escolha.

Quando o argumento de campanha é o de que é perigoso mudar dada uma conjuntura internacional que nos submeteu às regras globalizadas da economia capitalista, sob o signo do capital financeiro, torna-se preciso repensar o sentido da Política e da própria Democracia.

Por mais que hajam divergências conceituais importantes, poderíamos dizer que no transcorrer dos anos, vai perdendo força a corrente que defende uma discussão de princípios, de valores, sobre a Democracia e vai se espalhando uma posição de defesa da democracia enquanto forma civilizatória (forma de adestramento) do campo da política e única fórmula possível de fomento da convivência social entre os socialmente diferentes.

Talvez o melhor retrato do processo descrito acima esteja sintetizado em Samuel Huntington: “Em meados do século XX, três abordagens gerais sobre o significado da democracia surgem dos debates. Como forma de governo, a democracia foi definida em termos de fontes de autoridade do governo, propósitos do governo e procedimentos para a constituição do governo. (...) O procedimento central da democracia é a seleção dos líderes, através de eleições competitivas, pelo povo que governam. A mais importante formulação moderna desse conceito de democracia foi feita por Joseph Schumpeter em 1942. Em seu estudo pioneiro, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter apresentou as deficiências do que qualificou de ‘teoria clássica de democracia’, que a definia em termos da ‘vontade do povo’ (fonte) e do ‘bem comum’ (propósito). Demolindo definitivamente tais abordagens ao tema Schumpeter apresenta o que chamou de ‘outra teoria da democracia’. O ‘método democrático’ diz, ‘é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo’”.(Huntington, 1994: 16)

Instrumento de engenharia institucional, a democracia assim pensada reserva à Política a função de concretizar os “avanços” conseguidos durante as eleições ou encontrar novas formas de incrementar estes avanços. O sonho de uma ciência em busca da “vontade do povo”, que deixou de lado as profundas e inquietantes discussões filosóficas sobre os “valores” que

norteiam o exercício democrático, que superou a fase contraditória de considerá-la princípio emancipador rumo ao “bem comum”, pode agora realizar-se na sua plenitude.

Este é o caminho mais fácil. Abate-se sobre ele menores conflitos. Mas, certamente, não é o caminho que nos tirará do ceticismo em relação à Política, ao Estado e à Nação. Principalmente, este é um caminho etnocêntrico, que revisita, agora sob a capa da globalização, o discurso do universalismo ocidental que chama de “racional” a lógica individual da ação.

Isto não quer dizer, como nos lembra Jon Elster (Elster, 1982), que os indivíduos não sejam capazes de articular ações coletivas. Quer dizer que não necessariamente eles o façam ou que, ao fazê-lo, tenham um intuito maior do que aquele que se esgota na ação imediata.

Dada a vitória histórica do paradigma democrático na explicação do fenômeno da organização política das sociedades modernas globalizadas, o desafio de enfrentar os problemas do novo século nas sociedades materiais em que vivemos, em nossas cidades, ou seja, local onde teremos ou não espaço para sermos cidadãos, tornou-se uma questão de administração eficaz e competente.

As perspectivas de resolução de problemas via administrações locais são uma inovação importante para a melhoria da qualidade de vida na cidade, mas objetivamente são frágeis para enfrentar a pauperização provocada pelo desemprego estrutural de uma economia que quer “emergir” para o capitalismo internacional.

Deste ponto de vista, novamente, caberá à administração urbana funcionar como política legitimatória de um sistema que vê na cidade uma das condições necessárias para a “reprodução ampliada do capital”.

## **BIBLIOGRAFIA**

ELSTER, J. - *Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos*. Lua Nova, n° 17. SP: CEDEC, 1989.

FIGUEIREDO, R. e LAMOUNIER, B. As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MHC, 1996.

HUNTINGTON, S. P. - A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. Reinventando o Governo. Brasília: MHC/ENAP, 1994.

TAVARES, M. C. e ASSIS, J. C. O grande salto para o caos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.