

Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO - Asdi

**Metamorfoses da questão
democrática**

Anete Brito Leal Ivo

Esta publicação da Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO/Asdi é o resultado de uma iniciativa inovadora de promoção do trabalho dos pesquisadores sênior da América Latina e do Caribe, que CLACSO vem desenvolvendo sob os generosos e permanentes auspícios da Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional, Asdi.

Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO - Asdi

Concurso de projetos de pesquisa
**“As democracias de fim de século:
promessas, resultados e desafios”**
Programa de Bolsas Sênior CLACSO - Asdi
de promoção da pesquisa social

Diretorda Coleção

Dr. Atilio A. Boron
Secretário Executivo de CLACSO

Área Acadêmica de CLACSO

Coordenador: Emilio H. Taddei
Coordenadora do Programa Regional de Bolsas: Bettina Levy
Assistente do Programa Regional de Bolsas: Natalia Gianatelli
Revisão: Daniel Kersfeld

Área de Difusão de CLACSO

Coordenador: Jorge A. Fraga
Arte e Diagramação: Miguel A. Santángelo
Edição: Florencia Enghel

Impressão

Gráficas y Servicios S.R.L.

Primeira edição

“Metamorfozes da questão democrática: governabilidade e pobreza”
(Buenos Aires: CLACSO, novembro de 2001)



**Conselho Latino-Americano
de Ciências Sociais**



**Agência Sueca para o
Desenvolvimento Internacional**

Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais / CLACSO

Callao 875, piso 3° (1023) Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.edu.ar> - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-66-5

© *Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais*

Depósito establece pela lei 11.723.

Não se permite a reprodução total ou parcial deste livro, nem o armazenamento em sistema informático, nem sua transmissão em qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico, mecânico, fotocópia ou outros métodos, sem permissão prévia do editor.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos livros, artigos, estudos e outras colaborações é de responsabilidade exclusiva dos autores e sua publicação não reflete necessariamente os pontos de vista da Secretaria Executiva de CLACSO.

Metamorfoses da questão democrática

Governabilidade e pobreza

Anete Brito Leal Ivo

Agradecimientos

Os resultados aqui apresentados integram a pesquisa *As Metamorfoses da Questão Democrática: Governabilidade e Pobreza*, ganhadora do 2o Concurso de Becas CLACSO/Asdi (nov. 1998-1999) para Pesquisadores Seniors, que contou com o apoio decisivo da Fundação Joaquim Nabuco-FUNDAJ/Governo do Estado de Pernambuco e do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia.

Na oportunidade gostaria de parabenizar a Direção do Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales –CLACSO bem como a Agência Sueca de Desenvolvimento– Asdi, pela iniciativa na criação deste Programa de Becas para Investigadores Seniors na America Latina, espaço fundamental de incentivo à produção acadêmica crítica e contemporânea aos desafios do desenvolvimento das sociedades latino-americanas, permitindo o diálogo e o intercâmbio acadêmico regional.

Várias pessoas e instituições colaboraram para que este trabalho fosse possível. Meus agradecimentos vão em primeiro lugar para a Direção do CLACSO, nas pessoas de Atilio Borón (Secretario Ejecutivo); Emilio Taddei (Coordenador Geral da Área Acadêmica); e Bettina Levy (Coordenadora do Programa de Becas) pelo apoio e receptividade a este trabalho. Estendo este reconhecimento também à Comissão Acadêmica de Especialistas que assessorou o Programa no Julgamento do 2º Concursos de Becas do CLACSO, 1998-1999.

Por outro lado, a minha candidatura só se viabilizou pelo empenho e confiança da Fundação Joaquim Nabuco –FUNDAJ– Governo do Estado de Pernambuco, especialmente do seu Superintendente, Clóvis Cavalcanti, estimulando e apoiando nossa iniciativa e respondendo com presteza a todas as formalidades necessárias à minha inscrição.

Do lado dos colegas do Centro de Recursos Humanos –CRH/UFBA, gostaria de registrar o meu especial agradecimento à Direção e Vice-Direção do Centro à época, nas pessoas de Alba Regina Ramos e Graça Druck pelo estímulo solidário. Estes agradecimentos são, também, extensivos a todos os funcionários e colegas do CRH/UFBA que auxiliaram a realização deste trabalho. Em especial a equipe de apoio técnico do projeto: Ma. Auxiliadora Alencar, responsável pelo processamento e tabulação de dados; Carolina de Amorim Machado, que auxiliou no levantamento de informações; Carlos da Silva, pela presteza na remessa do projeto garantindo sua inscrição; e, finalmente a Dadá, que solidariamente realizou a composição final do relatório.

À Rubem, Any e Cláudia, parceiros da minha vida.

Anete Brito Leal Ivo

Índice

Introdução	15
Primeira Parte	
Crise de Racionalidade: governabilidade e pobreza	
Algumas considerações teóricas	
Capítulo 1	
Crise de racionalidade	29
A transição da modernidade: a sociedade do trabalho	29
A emergência do “novo social”	31
A destituição do social e a hegemonia do mercado	35
Novas solidariedades: a formação de um espaço público ampliado	38
As tentativas de resolução dessa nova conflitividade	43
Capítulo 2	
Governabilidade e (in)governabilidade: faces de um mesmo processo	47
Governabilidade da perspectiva de uma regulação neo-liberal	48
Visão economicista: análise da governabilidade a partir da Acumulação	50
A consideração dos fatores de natureza política	51
A questão institucional (os ciclos de reconversão e luta entre a democracia e a hegemonia do mercado)	51
Alguns comentários críticos	53

Resistência democrática e reorganização da convivência civil. A perspectiva da governabilidade democrática.....	55
A problemática da relação entre sociedade e Estado	58
Capítulo 3	
Governança urbana, participação social e pobreza	61
De uma categoria normativa para uma categoria analítica	61
Governança e participação no contexto dos ajustes pós-fordistas	65
Governança, como matriz societal do poder	65
Governança, como racionalidade mediadora entre Estado e Sociedade Civil	66
Pobreza e Governabilidade	69
A mobilização social dos pobres da perspectiva neo-liberal	70
Discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular	72
A perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais	73
A questão da integração social e a representação da pobreza na governabilidade democrática	74
Governabilidade e (in) governabilidade das cidades: o uso do conceito de governança urbana	76
A reversão dos fluxos de poder	79
Segunda Parte	
Sociedade e política: Recomposição de atores políticos ao nível local	
Capítulo 4	
Sociedade e política	85
Introdução	85
A reorganização da sociedade civil e a política no contexto democrático	85
Matriz societária e cultura política: variáveis críticas para a capacitação social e de governo.....	87
As condições de participação política da sociedade brasileira: alguns indicadores e tendências	90

O padrão de associativismo, participação e representação de interesses na Região Metropolitana de Salvador da Bahia - RMS (1996): um contraponto com Porto Alegre.....	103
A (des) socialização da economia: a sociedade pré e pós contrato	118
A individualização da matriz societária do trabalho, cidadania e política	119
A informalidade da R. M. de Salvador e os efeitos sobre a cidadania e a política	122
A questão da (in) governalidade: a destituição dos direitos e avanços democráticos	130
Capítulo 5	
A frente democrática e o contexto da luta contra as desigualdades	133
Crise urbana no contexto da descentralização das políticas: As Carências históricas da Cidade - 93/94	135
O complexo quadro das forças políticas na Cidade-1993/96	138
A Institucionalização da Participação Social (Gestão 93/94)	140
A experiência anterior de participação no espaço público municipal	140
Por uma nova gestão democrática: os compromissos de campanha-93/96.....	143
Capítulo 6	
Consenso relativo e acordo mínimo: a difícil relação entre economia, sociedade e política nas sociedades contemporâneas	145
Os parâmetros institucionais da luta contra as desigualdades	145
A Estratégia de Redução das Desigualdades: entre a normatividade e a inversão das prioridades.....	145
A Redução das desigualdades e valorização da cidadania como princípios normativos	145
Alguns resultados da estratégia da igualdade e novas arenas públicas	147
A Natureza do universo das convenções partilhadas: a formação de um novo espaço público	151
O consenso relativo e os acordos mínimos.....	153
Conclusão: a política possível	155

Capítulo 7	
A reconversão política e simbólica no plano do governo local	161
As estratégias de bloqueio da oposição e a ação das figurações simbólicas	161
A cidade rendida: “governabilidade” e aprofundamento da pobreza (O contexto de 97/99).....	163
A reordenação das ações de governo local (1997/98): reconversão institucional	163
Tendências da exclusão e da precariedade do mercado de trabalho urbano 96/98	167
Capítulo 8	
A construção do poder local: entre competitividade e solidariedade	171
Variações em política: o que faz a diferença?.....	172
A luta contra as desigualdades (Frente Popular - PSDB 1993/96)	174
O governo da “paz” (1997-99 PFL)	177
Análise dos limites das duas experiências: entre solidariedade e competitividade	178
A estratégia da equidade e a dinâmica participativa	179
Nem só de pão vive o homem	180
O empresariamento do governo local: a cidade competitiva	181
O falso brilhante. Limites do empresariamento quanto a os desafios democráticos	182
A recriação de um neo-populismo. O <i>aggiornamentoda</i> nova direita	183
Bibliografia	185
Notas	193
Tabelas	
Tabela 1: Pessoas de 18 anos ou mais de idade, ocupadas, por filiação a sindicato e sexo, segundo setores de atividade e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos Região Metropolitana de Salvador	105
Tabela 2: Entidades associativas, por Região Administrativa - Salvador - 1993	108

Tabela 3: Carteira assinada pelo empregador RMS 1987-89 e 1997	123
Tabela 4: Contribuição para a previdência social RMS 1987-89 e 1997	123
Tabela 5: Ocorrência de carteira de trabalho assinada pelo empregador segundo o setor - RMS 1987-89 e 1997	124
Tabela 6: Autônomos ou por conta-própria que contribuem para a previdência - RMS 1987-89 e 1997	125
Tabela 7: Taxa de desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas - Janeiro/Setembro 1997-1998	125
Tabela 8: Indicadores de pobreza como insuficiência de renda relativos às datas especificadas para seis regiões metropolitanas - 90/96	136
Tabela 9: Taxa de emprego, ocupação RMS - Região Metropolitana de Salvador 1990-96	149

Gráficos

Gráfico 1: Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas - Brasil 1988-1996	91
Gráfico 2: Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas segundo o tipo da organização (sindicato, órgão de classe e órgão comunitário - Brasil 1988-1996	92
Gráfico 2b: Proporção de pessoas filiadas/não filiadas a sindicatos, órgão de classe e órgão comunitário - Brasil - 1996	93
Gráfico 3: Proporção da população economicamente ativa filiada a sindicato, associada a órgão de classe ou comunitário, por gênero - Salvador e Porto Alegre - 1996	94
Gráfico 4: Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo divisão regional do País - Brasil 1988	96
Gráfico 5: Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo Regiões Metropolitanas - RM - Brasil 1996	96
Gráfico 6: Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos - Brasil 1988-1996	97
Gráfico 7: Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e/ou governantes - Brasil 1988-1996	98
Gráfico 8: Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato, por divisão regional do país - Brasil 1988	100

Gráfico 9: Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato por Regiões Metropolitanas - Brasil 1996	101
Gráfico 10: Proporção da população de 18 anos ou mais de idade filiada a Sindicatos, Associada a órgão de classe ou comunitária por sexo - Salvador - 1996	104
Gráfico 11: Proporção de pessoas filiadas a tipos diversos de órgãos comunitários, por grupos etários - Salvador - 1996	106
Gráfico 12: Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e governantes - Salvador 1996	109
Gráfico 13: Proporção de pessoas que participa de atividades político-sociais - Salvador - Porto Alegre 1996	111
Gráfico 14: Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos - Salvador 1996	112
Gráfico 15: Proporção de pessoas que desconhecem o nome dos governantes - Salvador - Porto Alegre 1996	113
Gráfico 16: Proporção de pessoas por anos de estudo que desconhecem o nome dos governantes - Salvador - 1996	114
Gráfico 17: Proporção de pessoas que utilizam as fontes de informação sobre acontecimentos políticos por anos de estudos Salvador - 1996	114
Gráfico 18: Proporção de pessoas segundo a fonte de informação utilizada para se informar sobre política, por anos de estudo - Salvador - Porto Alegre 1996.....	115
Gráfico 19: Proporção de pessoas que simpatizavam com algum partido político - Salvador - Porto Alegre 1996	116
Gráfico 20: Proporção de pessoas que dirigem o seu voto para o candidato, o partido ou ambos - Salvador - 1996	117
Gráfico 21: Proporção de pessoas que apontaram alguma entidade como a que melhor defende seus interesses Salvador 1996.....	117
Gráfico 22: Curva de Redução da Pobreza como Insuficiência de Renda Regiões Metropolitanas - Brasil 1994/1996	149
Gráfico 23: Percentual de pessoas que ultrapassam a linha de pobreza Região Metropolitana - Brasil 1994/1996.....	150

Introdução

Discutir a *questão* democrática em termos de *metamorfose*¹ e nos limites da governabilidade e da pobreza significa, de um lado, perceber a democracia como um processo histórico e conflitivo (transição) através do qual os diferentes agentes sociais constroem e reconstróem suas possibilidades de projetos de futuro. De outro, significa, também, entender esse processo como ‘questão’, ou seja, como um campo problemático, instituído na difícil dialética entre utopia democrática; os mecanismos de sua sustentabilidade, base de uma governabilidade civilizatória² e da coesão social; e o crescimento da pobreza e da exclusão social. Ou seja, como um campo analítico das relações paradoxais entre igualdade política e desigualdade social e econômica.

Neste sentido, vale indagar: como a tendência ao crescimento da exclusão social e da ampliação da pobreza no contexto atual podem comprometer a sustentabilidade dos regimes democráticos; ou, inversamente, como a democracia e o moderno Estado de Bem Estar Social vêm enfrentando hoje a questão da desigualdade social e a crise de coesão social e representação política. Aqui a questão da democracia, da igualdade política e da cidadania estão intimamente articuladas à *questão social*, entendida como forma histórica pela qual a sociedade encaminhou o enigma da coesão social na modernidade,³ pela institucionalidade inscrita nas políticas sociais redistributivas e nos Direitos sociais, como mediadores entre o Estado e o mercado e fontes de legitimidade social e política.

A compreensão desse campo problemático supõe: (i) primeiro, a reatualização e territorialização (contexto brasileiro) do dilema clássico entre igualdade política e desigualdade econômica, aprofundada e radicalizada no contexto da globalização e seus efeitos sobre as sociedades periféricas; (ii) segundo, a articulação dessa problemática no âmbito de uma crise da racionalidade⁴ que se expressa em termos de conflito cognitivo pelo qual se operam os mecanismos de reconversão semânticos (da própria democracia,

do social, da governabilidade⁵) e a implantação de novos instrumentos regulatórios do econômico e do político que restringem e requalificam o sentido do 'social' e da democracia⁶.

Efetivamente, a constituição do Estado de Bem Estar resultou de um processo político pelo qual o movimento operário resistiu à redução da vida à lei do valor e às lógicas do mercado, criando a institucionalidade que permitiu a interdependência e a vigência possível do interesse geral e do interesse público numa sociedade capitalista, traduzida por três princípios da regulação: (i) a do trabalho, via direitos sociais; (ii) a proteção social, via políticas sociais; e (iii) a segurança contra a desordem e violência, mediadas pelo sistema jurídico.

A governabilidade nesse contexto histórico social representou o pacto inscrito no contrato social, pacto este que tem atuado como compromisso político do Estado com os trabalhadores através dos Direitos sociais⁷.

Nas sociedades latino-americanas em que as formas históricas de integração à acumulação capitalista implicaram um quadro de profundas e históricas disparidades sociais e a incursão nos regimes democráticos é ainda relativamente recente, o equacionamento das relações entre democracia, governabilidade e pobreza apresenta nuances singulares e particularmente problemáticas, já que as condições de integração regional ao regime de acumulação globalizado tem implicado (como em todo o mundo) uma ampliação do contingente de pobres e uma tendência à crescente exclusão (entendida como exclusão do trabalho e da proteção social). Esta tendência torna a questão da integração e coesão interna do sistema, preservando o princípio do enfrentamento das desigualdades sociais, particularmente problemática, sobretudo se considerarmos a natureza histórica da cultura política regional, assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações políticas e sociais mediadas por estruturas corporatistas e clientelistas que se reproduzem no interior do próprio Estado.

Muitos autores (Nunes, 1997; Diniz, 1997; Fleury, 1998; Lautier, 1999) analisando as mediações entre Estado e sociedade na América Latina, têm identificado o contexto das relações sociais e políticas que contribuíram para a produção de uma ordem sócioeconômica desigual quanto à distribuição de renda e dos bens públicos. Dentre esses fatores atuam: o caráter *patrimonialista* centralizador e *autoritário* do Estado populista desenvolvimentista na América Latina, permeado por relações clientelistas que se alternam e/ou complementam com o círculo burocrático; o *caráter restrito da política de seguridade social* resultante da matriz salarial e inscritas nos compromissos corporatistas do Estado com os trabalhadores; e o *volume da pobreza* como fenômeno social e político de grandeza expressiva, qualificador de um projeto político de desenvolvimento excludente.

A *natureza patrimonialista do Estado* entendido como uso privado da coisa pública, encontra sua expressão no clientelismo, no caudilhismo, no insulamento burocrático, na corrupção, resultando num Estado incompleto, no qual a separação das instâncias pública e privada são pouco definidas. Por

outro lado, o caráter autoritário que historicamente acompanhou o Estado patrimonialista, debilitou as instituições e o sistema de representações. Por consequência, a vivência democrática, que supõe clareza nas regras do jogo e incertezas quanto aos seus resultados, ao implantar-se em sociedades submetidas a uma herança autoritária, produz o seu inverso, ou seja, incertezas nas regras do jogo (casuismos, mudanças Constitucionais, sujeitas aos interesses do bloco no poder, supressão de direitos adquiridos, mudanças nas regras contratuais, etc.) e certeza quanto à garantia dos resultados⁸, ou seja, as mediações institucionais (políticas e mesmo jurídicas) têm que garantir necessariamente o interesse prevalescente dos grupos hegemônicos. Para isto contribuíram a preponderância histórica de um executivo sem transparência, o distanciamento dos partidos como instância de representação social; a inoperância do legislativo e a ainda reduzida ação da justiça na intermediação dos conflitos, no que pese o reconhecimento incontestável dos avanços na prevalência de regras democráticas.

O caráter restrito da política de seguridade social decorrente de um processo restrito de inclusão da massa trabalhadora ao regime salarial determina de um lado uma segmentação do mercado de trabalho no plano do Direito, com desigualdade e exclusão das famílias trabalhadoras de um Estado de Bem estar inconcluso.

Finalmente, *o volume da pobreza* e as elevadas taxas de desigualdades significam, no plano político, falta de incorporação de importante parcela da população da comunidade política, implicando na negação dos direitos de cidadania (igualdade perante a lei e às instituições públicas) e a separação entre sociedade e política, na medida em que a prevalência de regras diferenciadas rompem a condição universal de pertencimento dos indivíduos a um mesmo poder e à uma mesma ordem simbólica, econômica e política. A articulação desses elementos cria como consequência “um Estado sem cidadãos”⁹, uma cidadania segmentada ou uma sociedade sem Estado, reforçando a vigência de uma cultura política despótica e intervencionista¹⁰ e, fomentando a anomia e uma sociedade em fraturas.

À essa herança das relações sociais e políticas, interna aos países da América Latina, junta-se a situação histórica e estrutural de dependência desses países, antes ao bloco dos países desenvolvidos e hoje ao capital financeiro internacional e às agências internacionais reguladoras do mercado. Situação que fragiliza a sua condição soberana e determina inversões nos processos internos de democratização do Estado e da sociedade. O limite deste paradoxo se expressa na capacidade instituída dos movimentos organizados, como o MST no Brasil (Movimento dos Sem Terra), entendidos como resistência alternativa; ou, numa direção inversa, nos movimentos militarizados em curso na América Latina, que apresentam riscos à convivência civil e à sociabilidade como Nação.

O contexto da transição democrática da década de 80 nos países latinoamericanos alterou, em tempos e ritmos variados as tradicionais relações entre o Estado e a sociedade, criando regras de convivência e arenas públicas

nas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabelecendo princípios jurídicos que firmam uma matriz civilizatória institucionalizada, nas novas Constituições da década de 80. No caso do Brasil, a Constituição de 1988.

No entanto, as transformações na estrutura produtiva e as novas condições impostas pela integração das economias nacionais no contexto da acumulação globalizada afetam a construção de uma democracia assentada numa sociabilidade real, agravando a crise atual interna, como crise de representação e governabilidade. No âmbito da crise observa-se: o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o poder político do Estado desenvolvimentista; a emergência de novos atores sociais que expressam suas demandas fora do pacto corporativo prevalescente; e a incapacidade de respostas às demandas políticas e sociais por parte de um Estado, cada vez mais atrelado à uma legitimidade conferida pelo mercado. Este paradoxo aprofunda a crise atual, em termos de uma crise de governabilidade, ou seja, quando os interesses sociais não se constituem ou não conseguem ser mais processados pelo Estado. Ou seja, esta crise se traduz na dificuldade do Estado governar em sintonia com as principais tendências da sociedade, direcionadas para a liquidação das desigualdades sociais¹¹.

Assim, a tensão fundamental nessas sociedades, especialmente no contexto atual, localiza-se no paradoxo de uma inversão entre o regime político democrático, recentemente conquistado, que tende a incluir e a formar cidadãos; e a dinâmica de uma economia que historicamente tendeu à exclusão e à negação da cidadania, sobretudo no plano social. A ampliação e a velocidade com que operam os mecanismos de empobrecimento da população e a dinâmica do desemprego, especialmente nas áreas urbanas e industriais, fortalece uma crise de representação, comprometendo a legitimidade do sistema ao nível das representações políticas e sociais dos atores.

Por outro lado, no contexto pós-constituente de reconversão institucional, observa-se toda uma tendência à desconcentração e descentralização das ações públicas na direção das sociedades locais. Este paradigma, que se expressa na busca do desenvolvimento sustentável, da inovação, da produção da 'governança urbana', nas soluções inovadoras e partilhadas têm facultado a formação de um consenso instável e vago, porque partilhado por diferentes atores de registros político-ideológico distintos que vão desde as demandas de participação social nas decisões políticas, no controle social e democratização da política e da sociedade até os diagnósticos e recomendações apresentadas pelas diversas cúpulas internacionais¹², inscritas nas disposições normativas de "bom governo", recomendadas por instituições financeiras internacionais que se expressam na reforma do Estado. Há, portanto, um campo nublado na formação de um consenso restrito dessas ações localizadas, de defesa da sociedade, que contém diferentes nuanças políticas, gerando um campo polissêmico para as ações públicas, que muitas vezes revertem os sentidos e objetivos dos valores de partida. Dissociados da real sociabilidade política podem assumir a forma de mitos regulatórios de uma sociedade fragmentada, diferenciada e sem projeto de futuro. Enquanto mito atuam, portanto, no imaginário político afirmando valores positivos de coesão e partilha no plano

das ações particulares e fragmentadas, que não resistem quando confrontadas aos determinantes estruturais mais amplos, expressando ambigüidades e o contexto conflitivo dessas interações, no próprio âmbito da intelegibilidade. Enquanto mitos parciais podem isoladamente e em alguns casos construir coesões e cumplicidades particulares, mas que ao não se referirem a universos mais amplos do interesse público acabam: (i) reafirmando processos de hegemonia que têm seus determinantes e efeitos fora dessas sociedades; (ii) reforçando o isolamento, a segregação e a exclusão sociais, no caso de políticas setoriais não referidas a mecanismos estruturados das políticas sociais; (iii) alimentando projetos identitários perversos se não referidos às formas de convivência plural e ao direito à diferença próprios à universalidade da vida democrática.

No seu conjunto esses atores têm reiterado, como princípio, a importância da criação de espaços políticos de representação mais efetivos no âmbito das sociedades locais, como condição de formação de uma cultura de solidariedade, na formação de um do desenvolvimento sustentável e no encaminhamento a questão da pobreza. Na origem e na prática, esses princípios paradigmáticos das ações descentralizadas e autonomizadas, participativas e locais, contêm diferentes matizes político-ideológicos que ao se diluírem e se distanciarem da política, dissocializam a prática democrática.

No Brasil, como vimos em relação à América Latina, o processo histórico de modernização da economia processou-se através de um centralismo político administrativo, com a criação de recursos institucionais e meios centralizados, objetivando viabilizar uma intervenção efetiva na política de desenvolvimento, com hegemonia das instâncias federal e estadual de governos, os quais se constituíram como lugares prioritários da execução da política regulatória desenvolvimentista dos anos 60/70. Por consequência, as instâncias do poder local ficaram mais permeáveis ao domínio personalista do clientelismo num contexto autoritário, articulando padrões diferenciados de integração dessas sociedades no âmbito do desenvolvimento capitalista e nos processos de representação política¹³.

Frente a este quadro particularmente problemático, qual a capacidade dessas instâncias locais, submetidas, na maioria das vezes, à sistemas autoritários de controle do aparelho institucional local (governo municipal) e às relações políticas verticalizadas e personalistas, de poderem encaminhar a questão da integração social em termos democráticos, de realizar uma política social assentada na justiça social, na etapa particularmente complexa das economias globalizadas, com tendência de aprofundamento da exclusão social e num quadro de debilitação da crise financeira das municipalidades sem precedentes?

As saídas a esses paradoxos indicam uma transição que envolve uma reconversão semântica de princípios da democracia pelas forças liberais; um encolhimento da política em benefício da eficácia e capacitação institucional; a implantação de mecanismos de representação que estabelecem vínculos diretos do executivo com as demandas sociais, implicando uma fragilização da

representação da instância do legislativo, ações focalizadas e tecnicizadas de intervenção na erradicação da pobreza no âmbito dos espaços microssociais¹⁴.

Cabe, portanto, incursionar-se em estudos empíricos que privilegiem a análise desses postulados no âmbito efetivo das sociedades locais, para avaliarmos os limites problemáticos desses paradigmas da governabilidade. Este é o desafio a que nos propomos neste estudo.

No âmbito metodológico, uma segunda advertência, de caráter também introdutória, merece ainda ser feita. O uso que fazemos da palavra *metamorfose*⁵, não significa uma metáfora empregada para sugerir a permanência de uma substância (no caso, o regime democrático recém conquistado) com mudança de seus atributos. Ao contrário, a idéia de metamorfose enquanto mudança e transição, abala as certezas e recompõe toda estrutura das mediações e dos vínculos sociais; das ações e dos sentidos emprestados às práticas democráticas. No entanto, estas mudanças não representam inovações absolutas, quando operam no quadro de uma mesma problematização. Implicam um conjunto articulado de questões relativas ao padrão de reprodução social da modernidade, sua integração e coesão, reformuladas no marco históricoatravés de diversas crises (entendidas como momentos problemáticos de inflexão, de reconversão e recomposição dos atores) que apesar de terem ainda alguma vigência, determinam novos e diversos significados às velhas questões. Envolve, pois, uma nova racionalidade.

Assim, a *metamorfose da questão democrática* como dialética do mesmo e do diverso, no que toca às dimensões de permanência e aprofundamento da pobreza e das formas modernas e tradicionais de legitimidade política nos espaços locais, procura analisar as transformações mais recentes deste modelo, como resultado de uma formação histórica, sublinhando o que estas novas cristalizações têm a um só tempo, de novo e de permanente.

Neste sentido é preciso identificar os *déficits* dessas trajetórias, a partir da compreensão de dinâmicas mais ampliadas, da estruturação do trabalho e da política, buscando compreender a reprodução das sociedades periféricas sem autonomizá-las em situações típicas, mas, ao contrário, buscando estabelecer relações de significância entre o que se passa hoje na periferia dos sistemas no local e no comportamento dos agentes e movimentos sociais; e o que se apresenta na dinâmica global, e suas mútuas tendências.

Este movimento estabelece um novo quadro de compreensão da conflitividade das sociedades contemporâneas.

A dissociação entre a organização política e a base econômica, esclarece melhor a especificidade e autonomia do “social”, permitindo observar-se os nexos e os laços que aí se constituem e que nem sempre obedecem à uma lógica estritamente econômica ou à lógica da jurisdição política¹⁶. As múltiplas determinações entre o local, o nacional e o global; as interrelações entre os macro e micro processos permitem identificar as possibilidades de alternativas inovadoras reais e os limites postos pelos paradigmas de ‘crescimento endógeno’ tão em moda no contexto atual.

Este desafio questiona a capacidade das sociedades atuais, delimitadas em termos políticos como Nação, de se instituírem como conjunto articulado por relações de interdependência entre o político, o social e o econômico e suas novas territorialidades, as quais não se realizam de forma mecânica. Como nos diz Nunes (1997:30) “o que caracteriza uma sociedade como o Brasil são exatamente as descontinuidades apresentadas em várias áreas da vida social, econômica e política. O processo de subordinação de muitas esferas da vida social ao comando da ordem econômica, tal como descrito em Polanyi para os países capitalistas centrais, não aconteceu no Brasil”. Ou seja, para numerosos grupos populares a precariedade das condições de trabalho e assistência pública puderam freqüentemente ser encaminhadas e/ou compensadas por redes informais de trabalho e de proteção, familiares e de vizinhança, também chamadas de redes de proximidade. No plano político, a participação nas redes de clientelas, ou as instituições sociais como o “jeitinho”, a amizade, as redes de relações sociais, estes elementos fluidos e “informais” do cotidiano social brasileiro organizam também culturalmente a esfera das instituições políticas formais e a modernidade econômica e política. É na interseção desses fluxos que se pode entender alguns dos paradoxos da cultura política contemporânea¹⁷.

A compreensão das relações paradoxais entre governabilidade e pobreza num quadro democrático implica pois, de um lado, entendermos a crise do social sob a ótica da crise da racionalidade contemporânea e os efeitos cognitivos dessa crise sobre o conhecimento e o padrão de organização dos atores sociais (Primeira parte deste livro). Ou seja, como a reorganização das sociedades pós-fordistas afetam as representações hegemônicas das ciências sociais, interferindo sobre as organizações sociais e sobre o padrão da solidariedade e conflitividade das sociedades contemporâneas, gerando, por conseguinte, uma crise de representação social e política, que se expressa como crise de legitimidade.

De outro, supõe analisar a capacidade efetiva da política e do Estado em contornar os *déficits* entre os processos de inclusão política e exclusão econômica de forma a pensar alternativas à coesão social. Isto pressupõe que se apreendam os mecanismos de estruturação do mercado de trabalho e o padrão de sociabilidade social e política reais na organização da vida política e econômica (Segunda parte deste livro) e avaliar criticamente, no plano empírico institucional, dos governos locais, as experiências (alternativas) criadas para implementar processos políticos de participação e representação política, num quadro de governabilidade voltado para o enfrentamento das desigualdades sociais e sua reconversão no âmbito da implantação de nova matriz política. Esta análise objetiva confrontar os novos dispositivos institucionais criados no plano dos governos das cidades, de organização das sociedades locais. Supõe analisar e articular especialmente os vínculos da cultura política local e do padrão de distribuição dos recursos econômicos e políticos concretos com os dispositivos normativos e institucionais gerados no plano da transição e reforma do Estado, como o processo de descentralização, participação social, entendidos como mecanismos de eficiências com justiça social.

O resultado dessas análises, de caráter exploratório e inicial deverá indicar os limites e tendências dos processos em curso no equacionamento da questão da governabilidade e da pobreza, como variáveis qualificadoras da democracia.

Assim, o núcleo das preocupações esboçadas na segunda parte desse trabalho diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionado pelas relações políticas e pela matriz sócioeconômica da diferenciação social. Ou seja, como enfrentar a integração social e política em termos de governabilidade¹⁸.

Se o urbano desempenha papel fundamental na matriz civilizatória, como encaminhar a governabilidade em cidades submetidas a elevados índices de pobreza e desigualdades? Como a sociedade local traduz as normas institucionais e políticas de governo, de forma a dar vida à interação entre cidadania e governo? Que efeitos estas ações institucionais exercem sobre a cooperação e o padrão da integração entre sociedade e política?

Na *primeira parte deste estudo* procura-se analisar, no plano teórico, a crise de governabilidade e de legitimidade das sociedades urbanas em particular, a partir da discussão da crise de racionalidade e da compreensão das sociedades pós-fordistas, avançando sobre os significados e possibilidades dos processos de governança urbana¹⁹.

No plano empírico, que contempla a *segunda parte deste trabalho* o eixo da análise toma por referência a comparação de duas experiências políticas sobre um mesmo espaço urbano, mas encaminhadas por forças políticas opostas e diversificadas. Melhor dizendo, procura recuperar a recomposição dos atores e os processos de reconversão das diversas instâncias políticas e instâncias sociais que reorientam os significados no tratamento do binômio governabilidade e pobreza, sobre um mesmo espaço territorial urbano, o da cidade do Salvador (Bahia), submetida historicamente a elevados índices de pobreza da sua população.

O estudo abrange duas gestões municipais: o governo de 93/96 (liderados pelo PSDB –na constituição de uma Frente Popular Democrática) e o iniciado em 1997 (sob a liderança do PFL)²⁰. O que importa nessa análise é menos a descrição exaustiva das experiências em separado, mas observar os mecanismo de reconversão do processo de hegemonia local através da reconquista do controle da Prefeitura pelas forças hegemônicas do Estado, as quais integram as elites dirigentes da Nação.

Efetivamente o período e o contexto analisado (como ponto de partida - 93/96) singularizam um momento de excepcionalidade na vida local, quando as forças de oposição acedem ao governo local através de eleições diretas (1992), num contexto em que o desenvolvimento das ações locais passaram a ter particular atenção das agências reguladoras internacionais e de importância estratégica na reordenação política do sistema descentralizado. E isto se dá após a Frente Democrática ter obtido um desempenho eleitoral importante nas eleições para o governo do estado da Bahia, o que insinuava-

se como ameaça ao controle político do grupo hegemônico regional, gerando uma possibilidade de formação de uma contra hegemonia emergente.

Segue-se, então, todo um mecanismo de resgate e reconquista deste espaço institucional pelas forças dominantes no Estado, o que implicou numa crise urbana de grande monta acompanhada por uma crise de legitimidade do executivo municipal, na gestão da Frente popular. A análise acompanha a tentativa de implantação dos dispositivos de governança democrática e governabilidade civilizatória, criados no contexto de 92/96, seus limites e contradições e os mecanismos de reconversão do poder local às forças de hegemonia do Estado, expressos numa plataforma de defesa da governabilidade, de caráter autoritária porque entendida como reconversão do controle do Município pelas forças hegemônicas da carlismo²¹.

A preocupação central reside em observar as formas de reconversão do institucional e da luta política local e seus efeitos sobre a cidadania, a representação política, o governo e o padrão da diferenciação social.

Este movimento de reconversão política traduz-se por avanços, retrocessos, recuos e resistências que conformam uma cultura política própria à qual a demanda social reconduz à política e constrói as possibilidades de governabilidade e as formas concretas de vivência da democracia pelos cidadãos.

Os resultados aqui apresentados representam, pois, um estudo inicial, que apesar de contar com algum material analítico trabalhado em pesquisas anteriores²² avançou em três sentidos: (i) no equacionamento teórico da questão da governabilidade em sociedades periféricas, especialmente referida à nova questão social; (ii) no aprofundamento da dinâmica do mercado de trabalho e da participação política na sociedade brasileira e local, definindo os limites e possibilidades estruturais às novas regulações; (iii) no acompanhamento empírico da questão da governabilidade das cidades no quadro democrático, a partir da análise de duas experiências de gestão local da cidade de Salvador da Bahia, no período de 93/96-97/99. A análise final aponta para algumas tendências e paradoxos que se apresentam no quadro da governabilidade de países latino-americanos e no encaminhamento da questão social no País.

Sabemos do caráter ainda preliminar das questões aqui tratadas. De fato, a juventude da reflexão responde pela proximidade dos fatos analisados e pelos limites de tempo na elaboração da pesquisa. Muitos aspectos não puderam ser contemplados, nesta etapa, a exemplo da diferenciação territorial das políticas, cujos sentidos e alcances determinam práticas distintas dos múltiplos atores políticos no âmbito do provimento da pobreza e da luta democrática. Tampouco pudemos aprofundar o plano da subjetividade dos agentes quanto às próprias percepções da pobreza, desigualdade, e dos direitos sobre a cidade e os mecanismos simbólicos da reconversão da política.

O caráter circunscrito do estudo aos fatores estruturais e à dinâmica política e institucional local, no entanto, não impediu que apreendêssemos as mudanças na conflitividade dos atores locais, nem o papel que os engajamentos cívicos podem exercer no âmbito das práticas sociais.

A análise busca apreender as conexões ou paradoxos que se estabelecem entre o político e o social, mediado pelas relações econômicas e institucionais. Assim, a densidade e qualidade das relações entre sociedade e Estado não resultam apenas dos constrangimentos estruturais nem das dimensões contratuais que regem as relações entre agentes públicos e privados, mas a eficácia das políticas resulta da força dos atores sociais e dos engajamentos instituídos, nos quais a questão institucional é apenas uma parte, supondo que se avance na temática do conflito, e da capacitação dos agentes sociais.

Neste sentido este trabalho divide-se em duas partes. A primeira refere-se a compreensão de uma crise de racionalidade no âmbito da qual a tensão entre governabilidade e pobreza se estrutura na sociedade contemporânea, como crise cognitiva e de formulação de futuros de uma sociedade pós-contratualista. Qual a matriz regulatória e como operam os ajustes no âmbito das políticas, do social e do local?

A segunda parte remete-se ao reatamento dessas forças e dessa dinâmica, ao nível empírico de uma sociedade local periférica, tradicionalmente estruturada por uma matriz política altamente verticalizada e com um aprofundamento cada vez maior da pobreza, da vulnerabilidade social e do descrédito político. Que fatores estariam condicionando, no âmbito local, a relação entre governabilidade e pobreza?

Esta análise avança no sentido dos processos de reconversão no plano de formação da hegemonia local, observadas a partir de mecanismos simbólicos e as tendências de *aggiornamientoda* nova direita no Brasil.

A apreensão dessas dinâmicas múltiplas, por outro lado, reforçam o desafio de um campo que é específico ao Estado, expresso na necessidade de reinventar e manter a solidariedade como eixo da ação pública no campo dos Direitos, o que supõe um exercício contínuo de aprimoramento do espaço público na democracia.

A governabilidade local: por que salvador?

A análise de um contexto conjuntural da sociedade local permite o reconhecimento das diversas dinâmicas que operam o fazer e o desfazer político, possibilitando reconstruir a problemática da governabilidade e da pobreza no âmbito dos governos locais e sob coalizões políticas distintas: uma mais comprometida com as forças populares democráticas; e outra vinculada às forças dominantes da direita liberal.

Esta dimensão local e territorializada da política se impõe vez que as municipalidades, no contexto da globalização, encontram-se, de modo geral e por todo mundo, fortemente constrangidas pela ambigüidade e ambivalência das relações de mediação entre os cidadãos e seus governos e entre este e os fluxos mundializados de organizações e empresas sobre espaços específicos.

As condições singulares de gestão da cidade de Salvador, durante o período de 93-96, e a sua transição para a gestão do PFL, em 1997, constituem

um caso especialmente rico e significativo para o debate das questões de governabilidade urbana democrática, dados os seguintes fatores.

1 Salvador constitui-se uma das cidades que apresenta os maiores índices de pobreza, desemprego e desigualdades, condicionando pressões maiores sobre as demandas sociais insatisfeitas, e sobre a execução de políticas sociais.

2 O projeto de gestão democrática do governo Lídice da Mata, surge em meio a uma crise de 'governança'²³ profunda: grande expectativa popular, com demandas sociais históricas insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais.

3 O período analisado envolve uma externalização de crise política, localizada nas relações intergovernamentais, em torno da luta de recomposição da hegemonia política local, pelo grupo hegemônico no estado da Bahia, também responsável pela capacidade de governo ao nível federal.

4 Ademais, esta hegemonia sustenta-se no controle dessas forças pela instância do governo estadual há várias legislaturas. Situação que lhe permite, por conseguinte, o controle de uma grande bancada ao nível da Câmara Federal; e, ainda pelo controle do canal de TV de maior audiência no país, condições que aliadas ao contexto histórico de reconquista do poder local, possibilitam amplas bases de legitimidade aos grupos politicamente dominantes na cidade há mais de 30 anos, vitoriosos do ponto de vista da vontade popular.

5 As alternâncias quanto à sustentação da base política do aparelho de governo local e o crescimento continuado da pobreza, indica uma dissociação entre as variáveis da política e da governabilidade (enquanto índice de aprovação popular) as os índices de pobreza. Ou seja, a redução da pobreza ao nível local e a estabilidade econômica no contexto do governo da frente popular não foram suficientes para gerar legitimidade ao governo municipal, que concluiu o mandato apresentando um dos maiores índices de rejeição política dos prefeitos, apesar de observar-se no período compreendido do seu mandato uma redução da taxas de pobreza relativa, na área metropolitana de Salvador, diferenciada da tendência geral apontada pelo conjunto das seis maiores Regiões Metropolitanas do País²⁴, salvo Recife que também indica leve tendência decrescente no período.

Ou seja, os resultados obtidos no plano do combate à pobreza, sejam determinados por fatores macro-estruturais nacionais, ou por políticas de renda de caráter estadual, ou ainda por ações locais deliberadas de combate à pobreza e às desigualdades não se constituíram em base de legitimidade local. Da mesma forma, e num sentido inverso, o aprofundamento do desemprego a níveis extremamente elevados e crescentes, na vigência do governo seguinte, do PFL na Prefeitura, não conseguiu abalar a crença popular favorável a essa gestão.

A questão também situa-se, portanto, no plano das representações simbólicas que articulam melhoria de infraestrutura física, com distribuição de bens públicos urbanos com eficácia de *marketing* sustentando um modelo

de política neo-populista de grande base de sustentação e legitimidade na imagem de figuras da liderança local, particularmente articulando modernidade, estética urbana como eficácia, com a imagem do Prefeito e do seu líder.

Portanto, o contexto de “crise” política e social é significativo porque revela as tensões que regem as relações sociais, políticas e culturais e toca a gestão das cidades, a natureza da burocracia e os limites do projeto democrático.

A externalização de um contexto de crise permite explicitar os sistemas políticos em sua ação e reação, não apenas sob a forma de estruturas institucionais impessoais e a-políticas. Elas estimulam questionar-se sobre os fundamentos e limites do governo da cidade, da natureza e dificuldades das estruturas de representação e sua relação com a oferta e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, os espaços de circulação e convivência urbana e social.

Frente a estas condições a pesquisa questiona sobre as possibilidades desses incentivos à participação social e à inovação social gerarem alternativamente a legitimidade de um projeto democrático? Quais os efeitos sobre o equacionamento da pobreza? Como o enfrentamento da luta contra as desigualdades se articula com os processos efetivos de participação e acesso aos serviços públicos e bens culturais na conquista da cidadania?

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 1. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p1.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 1

Crise de racionalidade

A transição da modernidade: a sociedade do trabalho

Neste capítulo buscamos compreender como a crise da modernidade, que se expressa como crise de racionalidade, afeta as representações que os atores sociais fazem da sociedade e da política, interferindo sobre suas práticas e estabelecendo novos padrões societários no curso de um processo histórico de transição das sociedades pós fordistas em dinâmicas diferenciadas de organização, desorganização e reorganização da sociedade, da economia e da política e dos nexos internamente definidos nesses diversos âmbitos que se expressam como crise de legitimidade²⁵.

Neste sentido, o argumento que queremos desenvolver é o de que governabilidade e legitimidade são noções historicamente determinadas que se constituem na síntese possível entre os interesses diversificados da sociedade no âmbito do interesse público e que se expressam e materializam historicamente na forma do contrato social; na invenção do Estado; na invenção do 'social'; na invenção do Direito, ou seja, no plano paradoxal das incongruências dos diversos níveis em que se estrutura a realidade, no âmbito das mediações sociais da política e dos Direitos.

Há, portanto, uma energia inovadora no processo de transição que emerge da forma como os sujeitos sociais organizam seus interesses, estabelecem um padrão de convivência civil, organizam a cooperação e encaminham o conflito. Isto significa que a passagem clássica das condições objetivas de organização dos trabalhadores, para as condições subjetivas de sua organização como 'classe para si' torna-se particularmente problemática dadas as novas formas de institucionalização das novas formas de exploração da força de trabalho e a capacidade dos tradicionais canais mediadores do interesse do trabalhador na institucionalidade do novo espaço público em formação.

Efetivamente, ao final do século XX, as sociedades democráticas encontram-se confrontadas com inúmeras dificuldades que se apresentam

como “crise”: o fosso que se criou entre governantes e sociedades; o *déficit* de eficácia do Estado, a inoperância simbólica da política, o aumento da pobreza e do desemprego, enfim a crise de legitimidade aparece como a maior de nosso tempo já que corrói as bases da coesão social. Para aqueles mais vinculados à tendência neo-liberal, a crise da política resulta de um excesso de demandas sociais e da incapacidade do Estado em processá-las²⁶. O diagnóstico deste quadro problemático seria o excesso de Estado e a necessária liberalização da sociedade via o mercado. No plano institucional esta via se expressa na política dos ajustes e reforma do Estado; contrariamente, para outros, que pensam a sociedade de forma alternativa à normatividade neo-liberal, a crise é gerada por uma hegemonia global em torno do mercado, que de um lado desorganiza internamente as sociedades periféricas e de outro dessocializa a economia, criando paradoxalmente sociedades sem sujeitos e aprofundando o fosso entre o social e a política²⁷. A idéia de governabilidade neste caso seria a capacidade de auto-sustentação dos governos na sua relação com as tendências da sociedade, na busca do enfrentamento das desigualdades sociais, que bloqueiam o acesso dos indivíduos à uma cidadania plena e limitam portando o projeto de democracia real.

O que se apreende, no entanto, como crise é menos a complexidade dessas mudanças e talvez mais a ausência de horizontes e sentidos que permitam compreender as tensões que se aprofundaram entre as instituições, a construção das práticas da vida cotidiana e as representações capazes de construir horizontes possíveis e nexos entre o econômico, o político e o social ou seja, as mediações organicamente articuladas dessas instâncias.

Gorz (1988:13), ao tentar explicar e compreender as mudanças na estrutura do trabalho nas sociedades contemporâneas intui que a modernização produziu seus próprios mitos que não resiste à crítica racional. Para ele, o que os “pós-modernos” tomam como o fim da modernidade e a crise da Razão, em realidade, constitui-se na crise dos conteúdos irracionais e quase dogmáticos sobre os quais se construiu esta racionalização seletiva e parcial em torno do processo de industrialização, como matriz universal, capaz de projetar o futuro, numa perspectiva generalizada do crescimento e progresso material, que hoje já não se sustenta mais. Enquanto não nos desvincularmos desta visão seremos incapazes de dar sentido às mutações em curso, paradoxais com as crenças passadas. Assumir esta abertura crítica, no entanto, não significa recairmos na assunção de novas estruturas de representação também míticas do mercado como mediador possível para o social, que bloqueia o pensamento crítico, nega a perspectiva de futuro, reifica os efeitos perversos da globalização como dado inexorável e necessário e pensamento único.

Efetivamente, vive-se, no presente, a perda dos referenciais ideológicos e políticos anteriores, alimentando um duplo mal-estar, político e social: de um lado, há menor compreensão, leitura e conceituação dos processos em curso; e, do outro, a crença cada vez menor na capacidade dos governos, da política e dos próprios atores sociais em regularem econômica e socialmente a sociedade.

Esses diagnósticos do desalento têm fomentado, de um lado, saídas individualistas, dessocializantes no âmbito do indivíduo, contribuindo para rupturas do pacto social. A tradução desse caminho se expressa na forma de anomias: competição exacerbada, vivência de guetos, miséria; violência e corrupção. Do lado governamental, dos estados nacionais, associadas às recomendações das agências bilaterais, as saídas têm se orientado para a tecnificação do tratamento da questão social; para a descentralização e focalização das intervenções, gerando um tratamento parcial e fragmentado das questões públicas, aprofundando a segmentação e o isolamento; e pela implementação de políticas repressivas para os “maus” pobres, o social não domesticado.

Na contra tendência desses processos que reduzem e desorganizam a dimensão do interesse e do espaço público, a sociedade tem respondido com ações inovadoras na busca de alternativas reais para a construção do projeto democrático e cidadão. Inúmeras arenas públicas foram criadas onde cidadãos e governos têm processado suas demandas, a exemplo da implementação dos Orçamentos Participativos Municipais e outras iniciativas concertadas entre Sociedade e Estado. Ao lado dessas arenas públicas os movimentos sociais, e especialmente o MST, no Brasil, têm construído espaços reais de sociabilidade e organização do trabalho e da vida, dialogando com as autoridades e as mediações institucionais, ao tempo em que preservam sua autonomia.

A emergência do “novo social”

Na base dessas incertezas encontra-se um processo de transição que envolve a conceituação desse “novo social” emergente das sociedades pós-industriais, e os dilemas e reconversões históricas a que foi submetido através da modernização do Estado, no contexto da sociedade industrial, e mais recentemente pelas mudanças resultantes da reestruturação produtiva e de globalização da economia²⁸.

É fato que, no plano histórico, o “social” constituiu-se como registro próprio da modernidade, produzindo, ao final do século XVIII e início do século XIX uma imagem histórica auto-produtora de si mesma, centrada e estruturada em torno do *trabalho*. A partir deste lugar central dos indivíduos no mundo do trabalho, eles estruturavam seus vínculos sociais (e seu lugar social) e construíam sua identidade e seus pertencimentos.

Esta estrutura orientava a vida política e social, organizando as formas clássicas de solidariedade em torno do trabalho, e canalizava as demandas através da força organizada dos trabalhadores. A formação do sistema de representação política baseado na impessoalidade das relações de poder e mediado pelo sistema jurídico foi a resposta dessa tensão entre o trabalho e o capital na emergência do Estado burguês. Da mesma forma a constituição do Estado protetor (Estado do Bem Estar) através das políticas sociais foi a resposta histórica do pós-guerra, para o dilema de organização dos interesses

privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição da riqueza. Assim, as mediações historicamente construídas pelo Direito, a justiça e as políticas sociais resultaram mesmo na governabilidade gerada pela luta social dos trabalhadores organizados (e de suas famílias, contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

Esta centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas liga-se, portanto, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade, e, por outro lado, à capacidade do Estado em regular e administrar o conflito dos interesses divergentes.

Efetivamente, desde o século XVII a sociedade, buscando sua emancipação face à natureza elabora a doutrina do contrato social²⁹, no qual o vínculo social resulta de uma instituição voluntária e artificial, criando as bases de repensar-se o equilíbrio instável da coesão, integração social e política, ou seja, de uma governabilidade civilizatória da modernidade.

Neste plano, o liberalismo, associado ao capitalismo moderno, procurou reconciliar, através do “domínio público” universal, cristalizado no Estado Moderno, as contradições entre as lógicas dos interesses divergentes das classes na produção capitalista, com a igualdade de acesso aos direitos dos cidadãos. Rosanvalon (1994: 17/26) enfatiza o lugar importante que a idéia de “segurança” ocupa na busca de instrumentos e instituições destinados a liberar os homens do arbítrio da natureza. Neste sentido lembra a defesa de Leibniz do ‘seguro mútuo obrigatório’ como instrumento de justiça, que se opõe à teorização de Hobbes sobre o Estado como redutor da incerteza³⁰. Dessa perspectiva o seguro se constitui em mediador substituto ao contrato social, produzindo os efeitos da proteção e garantindo, por uma política social redistributiva, a coesão social³¹.

Ao final do século XIX acadêmicos, como Dürkheim³² e republicanos encaminharam a questão da coesão social em torno de uma compreensão dos processos de solidariedade, entendida como o vínculo problemático que assegura a complementaridade dos integrantes de uma sociedade, apesar da complexidade crescente da sua organização. Ou seja, já no final do século passado gera-se um conhecimento e uma prática política capaz de ordenar e estabelecer as bases paradigmáticas de uma governabilidade e dos vínculos da coesão social, num quadro de institucionalidade.

Dürkheim³³ reformulou o conceito de solidariedade no momento em que o desenvolvimento do processo de industrialização ameaçava as antigas formas de reprodução de uma ordem fundada na tradição e no costume. Para os republicanos, no início do século XX, a solidariedade constituía-se num processo de responsabilidade de toda a sociedade por si própria, tendo o Estado por garantia³⁴. O princípio da solidariedade, então, inspira-se no Direito Romano em torno da idéia de acordo de dever ou ter direito à uma obrigação de cada um pelo todo. A essência é uma idéia de “garantia”, de interdependência recíproca da parte com o todo do ponto de vista jurídico.

O Estado moderno transformou-se, então, no primeiro detentor da autoridade legítima, racional e territorialmente universal, constituindo-se na força de desenvolvimento dos Estados capitalistas contemporâneos³⁵.

Donzelot (1994) mostra que, no contexto das lutas sociais, firma-se uma concepção de responsabilidade da sociedade em face da questão social que é acompanhada de um movimento legislativo, assentando as bases do direito social, através de um conjunto de leis relacionadas às condições do trabalho e a proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade de uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes...). Ou seja, com o Direito social criam-se as condições para intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas na empresa e na família, engajando-se na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade.

Isto significa um processo de autoreflexividade da sociedade, implicando responsabilidades individuais e coletivas claramente definidas e não só boas intenções morais de caráter difuso. Jamur (1999: 32) diferenciando a solidariedade na modernidade diz que ela deixa de se referenciar apenas “à moralidade e aos costumes sendo concernente à esfera privada da vida dos indivíduos para tornar-se uma questão que diz respeito à esfera pública, aos fundamentos de viver em sociedade.”

O desenvolvimento da economia foi revelando os limites de um sistema de regulação social regido apenas por princípios da “responsabilidade individual e do contrato”, o que tornava difícil distinguir no campo das responsabilidades aquilo que derivava do indivíduo e o que decorre dos fatores externos. A noção de “riscos coletivos” permitiu, então, tratar problemas diversos a partir de uma mesma categoria; ademais a passagem dos princípios securitários ao âmbito do social lança um novo olhar sobre o social, na medida em que reconverte uma noção restrita à subjetividade da responsabilidade individual para uma noção objetiva do risco coletivo. Segundo Ewaldi (1986, cit. por Jamur, 1999) transita-se, pois, de um regime regido pelo dispositivo da responsabilidade individual e fundado no Direito Civil para um regime de solidariedade com um contrato social fundado na noção de Direito Social.

Ao final deste século, quando as regulações implantadas pelo Estado capitalista no quadro de vigência da sociedade industrial estão sendo profundamente abaladas, Castel (1995: 22/25) indica a necessidade de redefinir-se o pacto social e as novas bases da solidariedade, do trabalho e da cidadania.

Como se viu, a tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados, estruturou as sociedades modernas tendo no Estado moderno de Bem Estar Social a versão institucional dessa regulação.

Mas, o que entendemos por “social” e como este se reconfigura no contexto das sociedades contemporâneas, especialmente nas latino americanas? A resposta à esta questão é encaminhada por Bruno Lautier (1999). Tentando esclarecer as mudanças sofridas nas políticas sociais na

América Latina ao final da década de 80 o autor revela fatores que concorreram para a falta de clareza das questões postas por essas políticas no final desta século.

Um primeiro elemento, segundo este autor, diz respeito à vocação universalista de um sistema de proteção securitário, mas de fato restrito ao pacto corporatista do Estado com os trabalhadores assalariados. Portanto, bem menos redistributivo que se pensava. Segundo, o sistema de assistência social perdeu o caráter residual para atuar de forma mais abrangente e segundo objetivos focalizados: os inaptos em número crescente; os aptos excluídos da moderna economia; e os excluídos da participação da economia moderna. Terceiro, através de uma designação genérica da “pobreza” a política não só dilui diferenciais importantes no interior das categorias assistidas, como desconecta os indivíduos do sistema produtivo³⁶.

Ou seja, desvincula-se a questão da pobreza dos seus determinantes estruturais e separa-se os indivíduos submetidos à essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda). Por conseguinte, desvincula-se eles do sistema de Direitos sociais, passando assistência a constituir-se um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para desenvolverem-se. Transforma-se, portanto, a política em medidas técnicas capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios a aqueles beneficiários desse novo sistema.

Segundo Lautier (1999) o “social” não é um lugar³⁷, mas um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a ordem doméstica³⁸. As definições que geralmente se referem ao social como “lugar” designam o “social” como tudo o que não é nem econômico, nem político. Ou, numa visão mais institucional, define-se como o conjunto de instituições estatais e paraestatais responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social.

Nesse sentido, tanto o Direito social, como as contribuições sociais, como a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes Direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem³⁹.

Mas os vínculos que se estabelecem entre democracia e política social são sempre ambivalentes, vez que enquanto a universalização e a homogeneização dos Direitos não sejam alcançados ou concluídos estas políticas aparecem restritas a um compromisso corporativista do núcleo estável dos trabalhadores assalariados e funcionários do Estado, podendo aparecer como um sentido inverso, ou seja, como fracionamento das situações econômicas, entre os integrados e os não integrados ao sistema de seguridade, que podem levar a formas de dependência políticas de caráter anti-democráticas, clientelistas, aparecendo como operações políticas puramente assistencialistas ou de caráter filantrópicas; a um assistencialismo populista, que pode fundar um neo-clientelismo ou ainda, conduzir a políticas de cunho eminentemente repressivas.

Esta ambivalência inerente ao processo gradativo de extensão das políticas sociais funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina: manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos num contexto de aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos. Num quadro que expressa, como no caso do Brasil, o maior nível mundial das desigualdades. Na base desse paradoxo encontra-se a reprodução de relações sociais entre Estado e sociedades, baseadas no patrimonialismo, no autoritarismo e na exclusão, que ao se completarem conseguiram reproduzir-se ao longo do processo de formação da sociedade brasileira, tanto na vigência de regimes democráticos e populistas, como nos regimes autoritários⁴⁰.

Sônia Fleury (1998) localiza, portanto, a crise de governabilidade na América Latina (sustentabilidade dos governos) como decorrência de dois fenômenos concomitantes: de um lado, o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o exercício do poder político no Estado popular desenvolvimentista; de outro, as dificuldades de readequação das economias nacionais ao processo de globalização em curso. Ademais a emergência de novos atores, externos ao pacto corporativo prevalecente, desloca a esfera do embate entre os atores e dificulta os atores tradicionais adaptarem-se à nova matriz societal e política que emerge da crise do trabalho.

De modo geral a tendência recente da proteção social na América Latina, assume, assim, caráter híbrido e problemático. Nesse processo observa-se como tendência: (i) a restrição da proteção do núcleo de base dos trabalhadores assalariados, seja por conta das privatizações ou do processo de exteriorização jurídica do trabalho (via terceirização do processo produtivo); (ii) a emergência e multiplicação de regimes de proteção particulares das empresas ou a passagem dos regimes de aposentadoria por capitalização; (iii) frente aos regimes de assistência estamos face a um duplo movimento: 1. a lógica da assistência focalizada formulada pelo Banco Mundial e referidas a limitar o auxílio aos “bons pobres que têm verdadeiramente necessidade de ajuda. Para tanto desenvolvem-se técnicas visando eliminar os “falsos” pobres, dentro dos objetivos normativos e morais da “boa governança”⁴¹. 2. A lógica da assistência populista que se refere não à identificação dos que devem receber a assistência, mas representa uma relação social de cima para baixo do seu líder e do Estado para com o seu povo⁴².

Nesse processo observa-se a reconversão de uma legitimidade que mesmo incompleta situava-se numa sustentação do Estado “social” para uma legitimidade que se apoia no “mercado” e nos atributos individuais e morais.

A destituição do social e hegemonia do mercado

Ao final do século XX a reforma neoliberal contemporânea, institui-se como a nova versão institucionalizada dessa tensão e conflitividade histórica, encaminhada, agora, como a “vitória” ou hegemonia do mercado sobre a sociedade, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro.

Esse novo processo de acumulação implica uma reestruturação produtiva cuja lógica de administração da crise do modelo (fordista) se faz através de dois movimentos básicos: (i) uma maior concentração de capitais, através de operações de fusões entre empresas, reforçando as parcelas mais fortes do mercado, ou seja, o *monopólio* e, aliado a este, uma política de *contração do emprego* transformando a dinâmica da 'exclusão' e do 'desemprego' nas maiores questões das sociedades contemporâneas, dadas as proporções e gravidade do processo de dessocialização que as acompanha. Cria-se o paradoxo de um Estado sem cidadãos, no sentido de sua integração ao mercado de trabalho e aos Direitos sociais.

A lógica anterior vigente nas economias assentadas no padrão fordista, voltava-se para a integração pelo trabalho, através de um processo de acumulação crescente do valor e da riqueza. Supunha valores éticos de solidariedade, na administração do conflito e da exploração sobre a força de trabalho, tanto no âmbito das classes trabalhadoras, quanto da formação de um pacto social mais amplo, institucionalizado nas estruturas mediadoras e representativas dos interesses coletivos corporativos (sindicatos, partidos e políticas sociais e de previdência, executadas pelas agências governamentais, especialmente centralizadas).

Implicava, portanto, em estímulos e engajamentos que considerava projetos coletivos, forjadores de certa coerência social. Antes a questão era saber como um ator social, subordinado e dependente podia transformar-se em sujeito social integral.

Hoje a desestruturação dessas formas clássicas de solidariedade (trabalho, sindicato, Nação, políticas sociais e de assistência) expressam fraturas dos vínculos sociais entre indivíduo, trabalho e comunidade, reforçando engajamentos personalistas e "egoístas" com enormes dificuldades de costura social. Procede-se à passagem do "sujeito do trabalho" para o "sujeito do consumo"⁴³, restringindo a dimensão ampliada da cidadania à integração dos indivíduos aptos ao mercado.

No âmbito macro-econômico, a lógica da reprodução financeira globalizada e ultraliberalizante privilegia o jogo impessoal das bolsas, na determinação instável dos preços dos papéis e da moeda, em detrimento da produção da riqueza e da construção das bases materiais da vida. Esta é também a lógica do Estado-Nação forte⁴⁴, aquele que promove os ajustes institucionais e as políticas monetárias. E, o que é mais grave, esta lógica opera através de sistemas informacionais (das telecomunicações) que não obedecem a quaisquer tipos de controle institucionalizado, diluindo a responsabilidade dos sujeitos sociais.

Por esse mecanismo de reprodução, a dimensão de futuro e o ideal de Nação pelos quais se constróem projetos e instauram valores coletivos, ficam reduzidos ao jogo dos riscos do mercado financeiro, cujo objetivo imediato é derrubar operações, lutar contra moedas e governos. Altera-se pois, a base e o *ethos* da conflitividade social e do contrato social.

Este processo envolve inúmeras contradições⁴⁵:

Em *primeiro lugar* quanto mais a lógica impessoal do contrato mercantil em escala *global* se impõe universalmente, observa-se, ao mesmo tempo, ao nível da lógica das empresas, uma maior concreção das relações de tipo cooperativo em redes (modelo parceria e terceirização) que se autonomizam num padrão de dependência⁴⁶ no âmbito do *local*; por outro lado, também uma mobilização de recursos extra-econômicos necessários à constituição de competências técnicas coletivas, como a inovação.

Em *segundo lugar*, a dinâmica da economia gera uma tensão na temporalidade dessas condições da acumulação em termos de dupla velocidade, aquela própria à competição dos mercados (de grande intensidade) e aquela vinculada à criação das condições “extra-econômicas”, que implicam a constituição de conhecimentos, acordos e confiança entre os sujeitos sociais (âmbito de competência das políticas públicas sociais e sobretudo das instâncias territorializadas do governo e das comunidades locais) que requerem políticas de longo prazo.

Em *terceiro lugar* e este o grande paradoxo nas sociedades em desenvolvimento, como a América Latina, a grande maioria dos indivíduos encontra-se fora das condições de competitividade dos mercados, sem possibilidades imediatas de se integrarem neste novo padrão de solidariedade nem de formação dessas competências, o que coloca estas sociedades periféricas debilitadas em temporalidades desfavoráveis, da perspectiva da própria lógica da capacitação para a competição. A recuperação desses *déficits* de competências no plano societal requer acumulação de experiência de longo prazo.

Esta visão hegemônica do processo de globalização impõe-se como representação cognitiva acêntrica da sociedade, orientando crenças (favoráveis ou desfavoráveis) que atuam de certa maneira como guia na ação dos atores, governos e instâncias políticas internacionais⁴⁷, apresentando-se como suposta realidade inexorável, mesmo admitindo a falência ou as consequências adversas sobre o desenvolvimento humano e social.

Enquanto crença favorável e “pensamento dominante” esta idéia leva à ilusão da equidade das trocas entre blocos e a uma suposta democratização das oportunidades entre países, regiões, cidades e segmentos sociais, pelo acesso à informação globalizada e intensidade do processo de competição. Na base desse raciocínio considera-se o crescimento como condição suficiente de superação da pobreza.

No âmbito do tratamento da questão “social” retira-se o caráter universalista dos Direitos, passando-se gradativamente a uma política segundo os atributos pessoais (dos mais aptos). Por outro lado, o caráter fregmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado no Direito restrito à camada assalariada) gerou uma conversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios. Hoje o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte-se supostamente e de forma perversa em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, responsáveis pela miséria dos outros.

Ou seja, por uma operação de reconversão simbólica desloca-se a questão da insuficiência e fragilidade do Estado de Bem Estar ou da natureza restrita da ação do Estado em matéria de previdência e ampliação mais universal dos benefícios, em responsabilidade individual dos que a ele acederam. Setores da classe média (assalariados do setor público e privado) são ao mesmo tempo vítimas e bandidos de um sistema inconcluso. A base desse raciocínio são os cálculos matemáticos da contribuição/benefício, da perspectiva individual e não o papel e a responsabilidade social do Estado. Com isto dilui-se a compreensão dos determinantes estruturais da crise e toma-se os efeitos por causas. “De fato a retórica do B.M.(FMI) jamais admitiu que o ajustamento econômico fosse produtor intrínseco da pobreza” (Lautier, 1999).

Neste sentido, a globalização se instaura como o novo mito de progresso, um consenso vazio cuja “crença” impossibilitaria qualquer reação crítica, sob pena de supostamente obstaculizar-se o progresso iminente, colocando-se como força de atraso ao desenvolvimento.

A fetichização deste mercado virtual traduz-se na impessoalidade das transações, das relações de poder e da exploração, dilui responsabilidades institucionais e o papel dos atores. Forma sociedades sem sujeitos. Por outro lado, a rapidez das transações reforça a imagem de um “social” desterritorializado –a partir de relações que não seriam mais inscritas localmente, apesar das alterações radicais que se apresentam no cotidiano de nossas práticas sociais. De fato, se as trocas mercantis expressavam relações sociais, as trocas financeiras do mercado virtual intermedia valores voláteis e estratégias de ganho que esvaziam o senso do “social”. Assim, a sociedade deixa de ser um “fato de consciência”⁴⁸ para reduzir-se a um sistema de redes, a uma racionalidade mecânica.

Sem deixar de reconhecer o imperativo das ações globalizadas e a recomposição das escalas regionais e locais, as reflexões aqui estruturadas mostram, inversamente, que a globalização como processo não pode ser tomado como crença inexorável, nem as sociedades podem ser reduzidas à única dimensão auto-determinante do mercado. São as próprias agências internacionais que agora reconhecem os limites dessa política ultraliberal, indicando uma “terceira onda” no processo da reforma que *ênfatiza a lógica da integração social e da luta contra a pobreza*. A contradição foi gerada nos próprios interstícios do processo da acumulação e na expressão limite do conflito social, da anomia e aumento da violência.

Novas solidariedades: a formação de um espaço público ampliado

Dentro deste quadro de paradoxos e incertezas, impõe-se pensar a questão social nas sociedades capitalistas desenvolvidas hoje em termos de políticas de inserção dado o refluxo das políticas transversais de inserção e formação de renda, dado o refluxo das políticas de integração pelo trabalho, como propõe Castel (1995) e como vem se implantando em vários países o conjunto de

políticas de renda mínima. No caso das sociedades periféricas o quadro é ainda mais grave, pois o processo de integração política está ainda em curso, resultou de um longo processo de luta política pela redemocratização do país e acesso das classes populares ao trabalho e aos Direitos de cidadania. Assim, a nova exclusão estrutural aprofunda os indicadores históricos da desigualdade e pobreza na região.

Mas, se o “social” na modernidade permitiu uma visão integradora e totalizadora da história, é também verdade que esta dimensão estruturante restringia a percepção e o entendimento de outras formas autônomas e específicas do social (tais como a luta feminista; a luta estudantil; os movimentos de natureza étnica e culturais; as lutas urbanas por moradia; o movimento ambientalista, entre outros) mais vinculadas à dimensão da reprodução social. Assim, através das lutas e práticas das camadas populares, para além das contradições que se desenvolvem no âmbito fabril, elabora-se uma reconceituação do social não mais restrita apenas à relação territorializada e ao lugar preciso das relações de produção, estruturando a sociedade no seu conjunto. Os atores sociais inventaram novas lutas, introduzindo uma conceituação mais ampla do social que ultrapassa a visão restrita ao lugar das classes sociais.

O “social”, tendo se desdobrado para além do papel central da classe trabalhadora, abriu-se a novas expressões e demandas políticas de base identitária e cultural, alimentando a desestruturação das formas clássicas de solidariedade em torno do Estado e do trabalho, abalando as formas clássicas de coesão social. Esta instabilidade institucional é acompanhada do refluxo de identidades sociais (de classe), em benefício de outras formas de identidade e pertencimento cada vez mais inscritas em caracteres culturais e da natureza (etnia, gênero, idade, meio ambiente) deslocando ou entrecruzando, por conseguinte, o lugar do conflito entre produção e reprodução social. As reivindicações e aspirações antes agregadas e canalizadas pelas organizações sindicais, e no âmbito da sociedade fabril transformaram-se, na década de 80, em apelos diretos ao Estado, conduzidos pelos diferentes e múltiplos agentes e movimentos sociais⁴⁹.

Este quadro conflitual de representações, também no plano conceitual ou do conhecimento, ganha visibilidade e importância enquanto objeto epistemológico, problematizando novas situações.

Assim, reafirma-se nas democracias emergentes uma nova cultura política assentada na idéia de solidariedade como ideologia de base, capaz de mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais e legitimar sua ação política. Conforma uma matriz organizada em forma de redes, reconhecendo a extrema multiplicidade e pluralidade das relações, que se estruturam através de relações de sentido e de significados.

Este princípio estruturante da nova solidariedade, amplia a base de determinação e compreensão do social, antes localizada nas relações salariais para uma nova regulação que privilegia as dimensões cooperativas e os arranjos sociais na obtenção de consensos parciais e resultados específicos.

Este deslocamento, no entanto, contém ele próprio uma nova conflitividade na medida em que agrega forças de sentidos diversos: aquela gerada pelos movimentos sociais autônomos no acesso aos direitos das minorias e outras mais tradicionais (pública e privada) voltadas para uma regulação da cidadania com base na assistência aos pobres (caráter filantrópico), realizada no âmbito do local e do comunitário, ou segmentada segundo alvos específicos (política de assistência focalizada).

A ação coletiva, antes centrada sobre os conflitos do trabalho, parece remeter-se à uma lógica reivindicativa dos direitos sociais, dirigidas fundamentalmente para as instituições públicas, e, em especial para os governos locais. Do mesmo modo, as ações sociais passam a ser comandadas por um conjunto de associações e organismos não-governamentais (ONGs), agrupadas genericamente no terceiro setor⁵⁰, indicando que a política não é mais privilégio exclusivo da esfera governamental do poder público mas é, também, co-responsabilidade dos agentes da sociedade civil.

Um consenso desta natureza, que reafirma a solidariedade como princípio federativo das ações sociais, implica em reconhecer-se, inversamente, carências deste valor no padrão das mediações entre o econômico, o político e o social (ordem familiar, em especial) existentes, com ambigüidades e paradoxos que favorecem o avanço de fraturas do tecido social, a expansão da vulnerabilidade e fragilidade dos laços ou vínculos sociais, expressos na ampliação da precariedade do trabalho, aumento do desemprego, da indigência, da violência, ameaçando a sociabilidade real e a coesão social.

Supõe, também, o reconhecimento inequívoco da insuficiência das políticas públicas e de crise do sistema de previdência social, estruturado com base na relação salarial, pelo qual o Estado tem promovido sua política social e de proteção, de cunho redistributivo.

É certo que as condições limites da indigência no Brasil⁵¹ acabaram por mobilizar amplos setores da sociedade, empresas, Partidos políticos, associações profissionais e privadas, de cunho filantrópico e/ou humanitário, religiosos, apoiados por organismos internacionais e articulados em redes, no engajamento e promoção de ações emergenciais de socorro à diferentes setores da população submetidos a situação de risco, indigência e flagelo: como jovens e crianças vivendo nas ruas, idosos, desempregados, sem-terra e sem-teto, famílias atingidas pela seca e pela fome, as quais encontram-se fora dos circuitos oficiais do benefício da proteção social, alguns mesmos privados do convívio familiar e comunitário. Através dessas ações cidadãs a sociedade amplia o espaço público criando efetivamente arenas em que se negocia e decide sobre as condições de integração e de Direitos sociais, mesmo de caráter restrito.

Para além do movimento político de massa no contexto da redemocratização brasileira (o movimento nacional das “Diretas Já, pelas eleições diretas para a Presidência da República na Brasil 1984), uma das maiores arenas públicas de mobilização no Brasil, geradas em 1990, foi a Campanha Nacional “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela

Vida”, no enfrentamento da pobreza, liderada por Betinho, então presidente do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Políticas e Econômicas), articulando a esfera pública e privada através de ações de parceria e solidariedade pela cidadania, extensivas a todo território nacional, ou seja 10 anos depois do processo de abertura política democrática no Brasil.

Por outro lado, as práticas predatórias que tradicionalmente regularam a distribuição dos benefícios sociais no Brasil, como em outros países da América Latina, orientadas pela vigência de privilégios, corrupção e clientelismo, têm sido questionadas no desenvolvimento das sociedades democráticas, através de inúmeras ações de mobilização de massa e mediadas pelo Congresso nacional. Refiro-me particularmente ao movimento pelo *impeachment* do Presidente da República do Brasil –Fernando Collor– em 1992 e às subseqüentes Comissões Parlamentares de Inquérito –CPIs que se seguiram àquela, especialmente as dedicadas a apurar irregularidade e escândalos de corrupção no âmbito do Orçamento Nacional.

Estas ações cidadãs de solidariedade e de construção de um espaço público democrático brasileiro, que contou com uma ação efetiva da imprensa nacional, acabaram por sedimentar a construção de mecanismos institucionais de controle e transparência das ações públicas (*accountability*) pelos quais é possível a sociedade exercer maiores controles sobre o poder público. Da perspectiva social, estas arenas forjaram uma auto-consciência cívica sobre a necessidade imperiosa de reformulação do modelo tradicional de assistência do Estado e de uma ação ampliada de responsabilidade social para com a pobreza. Nesta linha, guardando as diferenças de caráter político e ideológico formou-se um consenso no apoio ao enfrentamento das condições de pobreza e exclusão social. Mesmo reconhecendo a urgência dessas intervenções os diferentes atores vêm formando uma visão crítica que impõe distinguir o alcance e limites dessas intervenções.

A formação de um sistema dual, de proteção e assistência, cria irracionalidades e falta de coordenação do sistema; o uso político inconseqüente (clientelismo, centralização e falta de transparência) gera desordem na alocação dos benefícios e ineficiência. A definição da assistência aos mais necessitados restringe-se a aqueles que não têm qualquer chance de integrar os circuitos produtivos nem a redistribuição contratuais (Lei Brasileira de assistência, de dez. 1993). Por este mecanismo cria-se a divisão dos mais pobres entre os pobres e sedimenta-se um universo de “excluídos” da proteção social⁵².

Falar em “direito à assistência” de acordo com o instrumento legal de 93, no Brasil, apenas institucionaliza o princípio restritivo. Lautier (1999) analisando as consequências dessa intervenção mostra que a Lei mistura princípios objetivos (de poder dos ativos pré-existentes na forma de terra, competência, residência, etc) com dados subjetivos (de espírito de empresariamento; desejo de ultrapassar as condições de pobreza...) para operar a seleção dos que são ‘dignos’ de serem ajudados; exclui-se dos argumentos algumas “necessidades” dos pobres, as mais evidentes de caráter

distributivo, como por exemplo a Reforma Agrária, ...; cria-se, enfim uma categoria dos “excluídos da assistência”, que de fato formam a grande maioria da “população ajudável”, os *no man’s land* (assalariados precários que perderam os direitos ao seguro; os não assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo; os qualificados inativos que não são dignos de integrarem os focos assistenciais: não são muito pobres; não são muito velhos; são suspeitos de delinquência ou simulação, são os ‘falsos pobres’.

Esses mecanismos de focalização tendem a excluir categorias de assistência sem que se possa falar de exclusão vez que mantêm-se articulados aos mecanismos de afiliação (pelo trabalho informal; pelos vínculos familiares e de vizinhança).

Portanto, na base de reconstrução de um novo contrato social no contexto contemporâneo, a construção da solidariedade se exprime em dimensões diversas, nem sempre conciliáveis: uma *dimensão institucional* que se orienta fundamentalmente para a aplicação dos direitos e distribuição de bens e serviços públicos, através da instauração de mecanismos regulatórios restritivos e focalizados, mais próximos das instâncias oficiais de governo e do legislativo; uma *dimensão cidadã* que envolve a ação de sujeitos políticos coletivos, assentada na ação reivindicativa e na identidade de valores de base e na organização de interesses comuns; e a *dimensão concertada* entre agentes públicos e diferentes setores da sociedade civil na construção de arenas públicas de negociação e organização de interesses divergentes ou na ação partilhada em torno de interesses comuns, com a formação de um espaço público ampliado.

O conjunto dessas ações têm sido apoiadas e reguladas (também em direções distintas) por agências internacionais de desenvolvimento e de solidariedade. Na base dessas diferenças encontra-se uma *nova conflitividade* que se organiza *no próprio campo da democracia*, do crescimento e do desenvolvimento pretendido, determinando o sentido dessas práticas democráticas e instaurando mecanismos de governabilidade decorrentes da democracia real enquanto procedimentos e formas de mediação entre governo e sociedade, dependentes do tipo de sociedade e da natureza do projeto democrático que se quer.

Isto conclama a pensar-se em dois modelos distintos e concorrentes de democracia e governabilidade: (i) aquele voltado mais exclusivamente para os mecanismos formais de formação do consenso pelo voto (vontade unitária) e pelos mecanismos de representação institucionais, concepção que insiste na formação do espaço público como instância de procedimentos universalistas e de concertação entre os agentes públicos e privados. A versão mais contemporânea expressa-se pelas medidas e controles de dispositivos do chamado ajuste estrutural e reforma do Estado; e outro (ii) de natureza mais sociológica, que apregoa a formação da democracia enquanto sociabilidade real⁵³ construída pelos próprios atores, cuja versão prática é a explosão centrípeta das minorias; a formação ampliada de espaços públicos, a inovação

dos modelos de gerenciamento partilhado das políticas. Oliveira (1995:69) mostra que no Brasil a maior expressão dessa concepção de democracia, assentada no poder social, foram os movimentos sindicais, a câmara setorial automotiva, as ações solidárias contra a fome, e hoje o Movimento de Trabalhadores Sem Terra –MST, iniciativas em diferentes níveis e segmentos da população e que resultaram em ganhos de cidadania, pela capacidade desses atores de autonomizar-se, constituindo-se não só interlocutores da burguesia ou do Estado, mas definidores de políticas.

Isto indica que há um campo de conflitividade que se constitui no próprio projeto de democracia, cuja compreensão supõe entender quais são os seus sujeitos, quais os seus horizontes de futuro possível, no campo aberto onde se confrontam diferentes forças sociais.

As tentativas de resolução dessa nova conflitividade

De modo geral observa-se o fim de um estilo hierarquizado, verticalizado e centralizado de poder, impondo novas responsabilidades institucionais às unidades sub-nacionais, e ao poder local, que passa então a se constituir em instância prioritária, subunidade da desregulamentação do Estado, no contexto da globalização. No âmbito do movimento de desconcentração da economia e do Estado a descentralização das políticas constitui-se um dos aspectos mais relevantes da reforma institucional em curso, sobretudo no plano da gestão das políticas sociais e de extensão dos direitos de cidadania.

A crise do Estado, as pressões sociais e o desenvolvimento de experiências inovadoras por parte de agentes públicos apontam para mudanças de um modelo de gerenciamento do social, sem que se tenha claramente definido um modelo de gestão e de responsabilidades intergovernamentais. As instâncias locais atribui-se a responsabilidade de gerenciamento do sistema de assistência. Carvalho (1997) e Arretch e Rodrigues (1998) mostram que, na ausência de uma política de articulação intergovernamental deste processo, a descentralização é marcada por desigualdades, incoerências e descontinuidades de toda ordem⁵⁴. De fato expressam a ambigüidade própria à operação descentralizadora em dois sentidos (o da reforma e ajuste do Estado e o do processo de democratização do Estado, no sentido de autonomização política dos municípios, participação e transparência...). Assim as contradições que se instauram nesses processos relativizam as possibilidades de sucesso e o caráter supostamente virtuoso dessas mudanças institucionais.

O consenso sobre a crise tem implicado, então, na construção de alternativas de uma ação política e social possível, através do desenvolvimento de ações solidárias e democráticas entre a instância pública e setores da sociedade civil. Por este mecanismo observa-se um deslocamento da responsabilidade social do Estado para instâncias particulares e locais, as quais sem poder decisório quanto à definição das políticas sociais de caráter global passam a simples gestoras dessas políticas, responsáveis pelas suas mazelas, mas também pelos êxitos possíveis.

A filosofia intrínseca dessas políticas supõe, como ponto de partida, uma visão ampliada da política e do poder, para além das autoridades públicas, na agregação de energias originárias de formas associativas e cooperativas com amplos setores da sociedade local. Melhor dizendo, o que se opera é menos uma visão ampliada da política e mais sua transformação através da ampliação das responsabilidades de gerenciamento das mesmas. O ponto estratégico, de capacitação e êxito desse novo modelo de gestão supõe, portanto, competências pré-existentes de natureza social e cultural; sociedades organizadas com certo grau de coesão e base identitária, que estimulam a inovação, requerem aprendizagem e cooperação, negociação e consensos. Situa-se, portanto, na base societária⁵⁵ dos grupos engajados, dependendo da matriz de coesão existente e do "senso cívico"⁵⁶ de cada sociedade.

É da perspectiva da construção de alternativas e formulação de nova hegemonia que se tem desenvolvido *teses de desenvolvimento auto-sustentável* a qual supõe a construção de um poder local assentado numa nova cultura política, centrada na solidariedade como instrumento de libertação e articulação de energias sociais e políticas fragmentadas, a partir do acesso à informação. Estas ações implicam descentralização do poder e das políticas, o reforço de ações participativas assentadas no poder social das comunidades locais e parcerias com setores ativos dessas localidades⁵⁷.

Nesta mesma linha têm sido desenvolvidas *experiências de participação social* e princípios normativos de engajamento social, potencializando a ação comunitária nos espaços públicos, e a criação de arenas públicas mediadoras dos interesses sociais de forma a democratizar o Estado e a sociedade, tornando-os mutuamente responsáveis. No âmbito institucional, estas mudanças têm envolvido para além das políticas de descentralização, as experiências de co-gestão, a instauração de Conselhos setoriais e comunitários, as parcerias entre agentes públicos e privados, a implantação de mecanismos de participação nas instâncias decisórias do planejamento e da gestão dos recursos, a exemplo dos orçamentos participativos.

A eficácia desses princípios normativos e estratégias institucionais estão condicionadas, evidentemente, pelas relações políticas historicamente sedimentadas no âmbito da sociedade local e da capacidade de organização e pressão dos atores sociais e culturais aí envolvidos. Depende, também, da forma específica como as elites econômicas locais têm encaminhado o processo de desenvolvimento local⁵⁸. O padrão de cooperação e coordenação entre atores sociais e políticos no desenvolvimento de competências garantiriam, assim, o Estado eficiente.

Este novo modelo normativo de regulação local da cidadania pelo Estado, assentado no paradigma da *governance* associa então eficiência e inovação com justiça social⁵⁹ através do estímulo à práticas democráticas.

Esta nova matriz de ordenamento do Estado e da sociedade civil tem gerado o desenvolvimento de categorias intermediárias⁶⁰, que buscam dar conta dessas transformações, a exemplo da noção de *local governance*⁶¹.

Essas categorias analíticas e estratégicas, de caráter intermediário, mais flexíveis procuram apreender as novas formas de organização e interseção do tecido social nas suas relações diversificadas com a gestão da democracia, o fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza⁶².

A implementação desses novos arranjos, no entanto, nem sempre resultaram em políticas redistributivas nem no exercício da equidade social. Tampouco o seu exercício tem favorecido a autonomia das instâncias locais ou comunitárias, acabando por constituírem-se, muitas vezes em novas formas de segregação da pobreza⁶³, aprofundando práticas predatórias⁶⁴ como o clientelismo, o caciquismo, o fundamentalismo, ou, às vezes, reconvertendo estas ações em favor de interesses particularistas de grupos econômicos locais ou extra-locais, sem universalização das regras democráticas.

No plano estrutural, das políticas sociais, as alternativas têm sido encaminhadas a partir de políticas transversais de inserção, que contemplem ao mesmo tempo a formação da renda e a inserção nas redes sociais de assistência, de serviços públicos e de proteção por proximidade, em termos da família, da vizinhança e de associações comunitárias, como as políticas de renda mínima, as quais atuariam supostamente no âmbito da ressocialização e integração social. Na base dessas políticas geradoras de renda e da integração social, encontra-se um diagnóstico da nova questão social que analisa o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais⁶⁵.

A questão é que a implementação local dessa política supõe municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatíveis com a realidade institucional preexistente da rede de municípios brasileiros. Lavinás, L. (1998) em estudo sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorverem esta política demonstra que apenas 5% desses municípios têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada a pobreza econômica dos municípios e em decorrência, a insuficiências da arrecadação e do aparato institucional local.

Resumindo, poderíamos retomar a questão da governabilidade nas premissas postas por Habermas⁶⁶, sobre a crise da racionalidade, compreendida pelo dilema entre acumulação e legitimidade. A expansão do papel do Estado e seu crescimento na intervenção na esfera da economia, se articula às características políticas da crise, como consequência da mudança de valores e estruturas da participação, das preferências e expectativas políticas.

Esta tese da análise dos Estados capitalistas, como sistemas complexos tem por base um princípio organizador de duas faces: de um lado, consiste na afirmação de um domínio não político de classe (“despolitização da relação entre as classes e conversão ao anonimato do domínio de classe”); e, de outro, desenvolve-se na instituição do mercado pelo “intercâmbio de equivalência” (como fetichismo) onde a orientação do interesse substitui a ação orientada para o valor, conforme Pasquino, in Bobbio (1983). O autor, então, propõe um sistema interpretativo que remonta à teoria dos sistemas articulada à uma releitura moderna de Marx, estendendo sua interpretação ao conjunto do

sistema social a partir de quatro tendências da crise, que se localizam em estruturas contraditórias e paradoxais de diversos níveis, sempre que:

- (i) “o sistema econômico não cria a medida necessária de valores de consumo;
- (ii) o sistema administrativo não produz a medida necessária para escolhas racionais;
- (iii) o sistema legitimador não fornece a medida necessária de motivações generalizadas;
- (iv) o sistema sócio-cultural não cria a medida necessária de *sentido* que motiva a ação”⁶⁷.

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 2. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidad 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/p2.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 2

Governabilidade e (in)governabilidade: faces de um mesmo processo

Este capítulo procura discutir os diagnósticos vigentes, seus elementos e sua historicidade, na compreensão da governabilidade democrática. O objetivo é situar o dilema da racionalidade entre acumulação e legitimidade,⁶⁸ no contexto contemporâneo, recaindo num campo polissêmico, que envolve deste operações coercitivas de ajustes, que desapropria os ganhos da democracia, restringindo a política ao gerenciamento; até a formação de consensos partilhados de natureza mais amplos, mediados pela política, que envolvem negociação continuada dos interesses divergentes, pluralismo, participação da sociedade civil e universalização de procedimentos na construção do interesses público. Além disso, busca questionar no caso das sociedades periféricas como as latino americanas, como tornar compatíveis as tendências restritivas da economia globalizada, a exemplo daquelas relativas à exclusão de trabalhadores do mundo do trabalho e dos Direitos sociais, do avanço da pobreza, com a formação da democratização?⁶⁹

A temática da governabilidade reflete a síntese de um quadro conflitivo cuja base está no equilíbrio instável das relações entre as classes, entre os governos e a sociedade, entre o governo e a política (ou seja, a forma como grupos se apropriam dos dispositivos institucionais de governo no plano dos seus interesses particulares) e desses com a função geral de prevaência do interesse social mais amplo. Enquanto estado de equilíbrio relativo das forças sociais, políticas e econômicas ele se expressa como elemento afirmativo de segurança e autoridade, resultado de uma possibilidade, gerado no âmbito da gestão dos conflitos e das negociações.

Governabilidade e in-governabilidade, portanto, são duas faces de um mesmo processo que envolve os componentes de um sistema político num dado regime de acumulação. Os elementos problemáticos não são novos: crise fiscal do Estado, falta de institucionalização de instituições e processos políticos; colapsos das administrações e anulação das estruturas políticas.

Neste contexto de transição, da década de 90, uma tendência de caráter conservadora tende a se consolidar como hegemônica, localizando o diagnóstico da crise no tamanho do Estado como fator de crise de legitimidade.

Efetivamente o paradigma da governabilidade contém na essência teses explicativas carregadas de valorações negativas, articulando o quadro problemático da acumulação, da legitimidade e da autoridade, como fatores da *in governabilidade* de um presente difícil, e de um futuro de incertezas.

Assim, alguns autores (Pasquino, G. in Bobbio, 1986; Achard y Flores, 1998; Salazar V., 1998; McCarney, Halfani e Rodriguez, 1995) reconhecem que esta é uma noção cheia de implicações negativas e pessimistas, na maioria das vezes de conotação conservadora e múltiplas interpretações, que no contexto atual acabaram por interferir no contexto de sociedades em processo de democratização, de maneira coercitiva, através da operacionalização dos ajustes institucionais, dentro do imperativo de uma legitimidade monetária (estabilidade da moeda).

Governabilidade da perspectiva da regulação neo liberal

Efetivamente, o ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é um documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975⁷⁰ para a Comissão Trilateral, intitulado *À crise da democracia* no qual argumentam a incontornabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado e sugerem medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. Reproduzo adiante a síntese apresentada a partir de Achard y Flores (1997). Segundo estes autores, o Informe da Comissão Trilateral, identifica um conjunto de quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos e gerando crise de governabilidade:

- (i) *Erosão da autoridade dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Dessa perspectiva eles consideram que o Estado de Bem Estar difundiu uma ideologia igualitária que ao não poder cumpri-la acaba por deslegitimar a autoridade pública. A rigor trata-se agora de sustentar a incompatibilidade entre o keynesianismo e a democracia. Huntington, 1995, diz o seguinte: *A vitalidade da democracia nos anos sessenta –manifesta pelo aumento de participação política– gerou problemas para o governo da democracia nos anos setenta, derivados da diminuição da confiança do público na autoridade de governo*A busca da igualdade e o individualismo levaram à deslegitimação da autoridade geral e à perda de confiança na liderança. O Estado havia substituído os vínculos comunais e familiares. Isto levou a uma ampliação considerável da atividade governamental e a uma notável diminuição da autoridade governamental. A descrição de Huntington sobre a perda da autoridade nos âmbitos da família, do trabalho e da escola leva-nos a considerar a hipótese de que ele estivesse influenciado, em 1975, pela força dos movimentos estudantis de 1998, e o seu conseqüente questionamento da autoridade pública.

(ii) *Sobrecarga do governo* Esta tese considera que a disponibilidade do Estado intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determinando uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas. A satisfação dessas demandas gera tendências inflacionárias da economia. Segundo Rose, 1978: *Quando o produto nacional aumenta mais lentamente que os custos dos programas políticos e das demandas salariais, a economia está sobrecarregada* Conseqüências dessa tese da sobrecarga do Estado, seria: o debilitamento da eficácia do governo; debilita o consenso dos cidadãos. Sem eficácia debilita-se o consenso e sem consenso frustra-se a eficácia. Pasquino argumenta assim: *Somente um governo que se baseie na eficácia e no consenso é um governo plenamente legítimo; assim pois, nos sistemas políticos contemporâneos, cada vez mais a legitimidade é o produto das prestações governamentais que satisfaçam as exigências de amplos grupos sociais*

(iii) Intensificação da competição política, gerando desagregação de interesses.

Segundo essa tese a competição entre organizações políticas leva à incapacidade de selecionar e agregar interesses, causando a incapacidade das instituições quanto à absorção de demandas fragmentárias. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública que, por sua vez, gera a “dissolução do consenso”. Esta tese foi criticada por Waldo Ansaldi, 1991,⁷¹ argumentando que: *“Se esse ‘excesso’ de democracia acarreta resultados tão negativos é obvio que a solução proposta reside unicamente na diminuição de democracia, definindo áreas de inaplicabilidade e grupos ou setores com comportamento apático. A despolitização da sociedade aparece como prioridade, junto à qual se afirma a convicção da necessidade de uma condução constituída pelas elites empresariais, políticas e burocráticas de modo que a passividade política se transforma em virtude e é estimulada. É, como escreveu alguma vez Sheldon Wolin, a morte do cidadão político e o surgimento, no melhor dos casos, do volante*

Estas teses contrariam, portanto, a tradição das lutas de formação do Estado democrático, implica na despolitização dos processos e na sua reconversão em questões de gestão esvaziada de sujeitos. Por fim o último argumento, que se segue, conclui que a sintonia entre o Estado com as demandas cidadão equivaleriam supostamente a um “apequenamento” dos Estados que convivem atrelados à essas tensões, ou seja de cumprimento de uma agenda interna.

(iv) *O provincianismo nacionalista na política exterior* Devido a pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores. Os argumentos incluídos nessa tese envolvem a consideração de fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal). O encaminhamento das soluções de faz no plano político institucional.

Visão economicista: análise da governabilidade a partir de fatores da acumulação

No centro desses fatores que interferem na governabilidade das sociedades contemporâneas está uma tese economicista que localiza a perda gradual da legitimidade por parte do Estado nos fatores econômicos de base inflacionária e fiscal. Estariam aí articuladas as teses da sobrecarga de demandas e da crise fiscal.

As soluções a estes problemas apresentam receitas de cunho neo-liberal que envolvem:

- (i) uma substancial redução das atividades do governo;
- (ii) uma redução das expectativas dos grupos sociais;
- (iii) aumentar os recursos e entradas à disposição dos Estado.

A base dessa tese considera que o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, não só se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e grupos, mas a sua intervenção crescente incidiu sobre as fontes de sua legitimidade: cidadãos habituados a um crescimento constante desde o final dos anos 50 até os anos 70, passaram a enfrentar uma inversão deste processo, acarretando pressões constantes, gerando um desequilíbrio entre entradas e saídas cada vez maior. Este equilíbrio, que acabou por se expressar numa crise inflacionária, não conseguiu, no entanto, reduzir a insatisfação da sociedade.

Esse raciocínio tem origem no caráter concentrador de todo o processo histórico da acumulação capitalista, sustentado por uma concentração ao nível do poder político em estruturas compactas, centralizadas, racionalizadas e estratificadas, cuja expressão mais extrema localiza-se no poder militar. Culminou este processo a crise do modo de acumulação fordista cuja vigência foi acompanhada pela hegemonia dos grandes aparatos do Estado.⁷²

A crise desse sistema, como explicita Salazar (1998), tornou imperativa a distensão dessa tendência concentradora do sistema, mediante uma operação histórica de grande escala para permitir a reformulação ou atualização das lógicas globais. O tom imperativo da mudança não poderia se dar através de mecanismos livres dos mercados, mas supunha, e efetivamente se fez, uma intervenção autoritária do Estado. Só ele poderia reverter o processo de concentração e retomar a desconcentração, o que significou descentralizar o Estado; flexibilizar grandes empresas; focalizar políticas. A onda devolutiva aparece, então, como dispersão calculada e multidirecional dos poderes centrais acumulados, operando o fluxo que alimenta o processo de globalização. Este processo implica na devolução e descentralização do poder, procedendo à uma transição perversa e, portanto, paradoxal, já que se processa através de uma reconversão das lutas democráticas (demandas por maior participação cidadã) em intervenção autoritária do Estado (desconcentração da ação do Estado pela descentralização e flexibilização das políticas).

Paradoxalmente, portanto, o processo de desconcentração do Estado, ou melhor, de “devolução de poder” às unidades localizadas opera associado, na origem, duas forças distintas: aquela resultante das intervenções institucionais de caráter autoritária, na desregulação da matriz do fordismo, com desmonte das políticas sociais e Direitos sociais que a acompanha; e, contrariamente, aquelas comprometidas com a luta pela democratização do aparelho do estado e ampliação dos Direitos cidadãos.

A consideração dos fatores de natureza política

As teses de inspiração política referem-se à problemas de *crise de autoridade* ou à *crise de democracia* como ‘dificultadoras’ de organização do consenso. Segundo esta tese, a vitalidade da democracia que se manifestou com o crescimento da participação política, especialmente nos anos 80 na América Latina, teria gerado problemas de governabilidade da democracia nos anos 90, como supostamente evidencia a diminuição da confiança do povo nas autoridades do governo. A diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de governo e a queda da credibilidade dos governantes provocariam uma diminuição de capacidade para enfrentar problemas, estabelecendo-se, então, um círculo vicioso.

Na América Latina, a ruptura de modelos político-culturais fundados amiúde no paternalismo e no autoritarismo, teria se expressado num “consenso sem finalidade” já que os resultados inscritos na mudança do regime democrático não se expressaram em melhoria efetiva das condições de vida.

Frente à crise de autoridade, as *soluções encaminhadas*, de modo geral, têm envolvido diversas formas de devolução “para o lado”, ou seja devolução de poderes ao mercado, privatizações; e devolução de poder “para baixo”, como municipalização; ênfase nas políticas de desenvolvimento local; participação social da população, reforçados, no plano internacional, nas decisões das Cúpulas Mundiais que encaminharam o disciplinamento de “leis globais” sobre pobreza na década de 90.

A questão institucional (os ciclos de reconversão e luta entre a democracia e a hegemonia do mercado)

As soluções encontradas para as questões econômicas de *déficits* de demandas e crise fiscal foram reconduzidas pela Comissão Trilateral para o sistema político-institucionais, através das reformas que se constituem, na verdade, em ciclos de reconversão e tratamento da conflitividade social:

A *primeira* (fins dos anos 70/80) implicou na transição dos regimes autoritários vigentes na América Latina para a implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores democráticos de igualdade, individualismo, direitos sociais e individuais; forte competitividade eleitoral, alta participação política) através do

restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos na Constituinte.

A *segunda*, típica dos anos 80/90, se fez com base numa nova institucionalidade democrática nesses países, e implicou na reconversão dos princípios democráticos em *ajustes fiscais e estabilização monetária* privatizações e na implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração do Estado, através de processos de Reforma do Estado. O período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um processo de trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Processo cheio de contradições mas que contém um germe de esperança no reforço às potencialidades da sociedade civil. A competência desse processo se deu pela força da sociedade civil organizada. No entanto, a desapropriação dessas conquistas pelo processo de ajuste dos anos 90 revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: um interno de construção de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões multilaterais) sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária, que restringe a democracia à operacionalização de ajustes e gestão institucional, organizados em torno de princípios normativos e morais do “bom governo”, através da luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas.

A *terceira*, expressa-seno contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se no próprio sistema como política de integração social, voltada particularmente para a superação da pobreza, como substitutivo dos dispositivos do Estado social. Esta política de enfrentamento da pobreza se viabiliza acompanhada pelos dispositivos gerais da participação política e descentralização das políticas públicas como condição do consenso, e se realiza através da focalização das ações, de um processo de diferenciação interna entre os ‘aptos e inaptos’ a serem beneficiados por estas políticas.

Se essas ações implicam o reconhecimento implícito (mas jamais admitido) dos efeitos perversos do próprio ajuste e desse ciclo da acumulação o seu alcance é limitado e contém também uma estratégia que desorganiza o padrão redistributivo do sistema. De um lado elas se instauram como fenômenos-efeitos que são ao mesmo tempo causas a serem atacadas. Desvinculam-se, assim, das condições estruturais e históricas que lhe produziram e passam a ser vistas como causas das fraturas sociais. Seguindo esta lógica, as políticas objetivam evitar a anomia, a violência dos ‘maus’ pobres; e, de outro lado, estimular indivíduos ou grupos que apresentam condições de integração e autosustentação, ou seja, de transformarem-se em cidadãos consumidores dos bens de mercado. O Estado, e sobretudo os governos locais, passam a se constituir em gestores da pobreza.

No plano das cúpulas internacionais observa-se ao lado de medidas de devolução do poder ao mercado, o alinhamento dos governos nacionais à políticas sociais planetárias desenhadas e semi-financiadas pelo Banco Mundial, atuando através de redes e fluxos mundiais de informação e comunicação⁷³.

No âmbito do controle das demandas e da crise, a solução tem caráter controvertido e ao mesmo tempo estratégico: busca descarregar o sistema político do excesso de demandas, que corroem a capacidade de governo e a autoridade através da idéia de uma menor marginalização de alguns grupos, de maneira a conseguir uma autolimitação maior de todos. Ou seja, o encaminhamento da pobreza através da intensificação da participação política; implica, dessa perspectiva, na introdução de um processo de *diferenciação* e focalização de políticas (cada organização social exige disparidade de poder e diferenças de intervenção). E, finalmente, de políticas descentralizadas: a governabilidade depende da medida da eficácia aos níveis subnacionais, regionais, locais, funcionais, etc.

O centro desta estratégia consiste em individualizar terrenos imediatamente operativos. A maior crítica a esta política recai sobre os riscos da despolitização; burocratização excessiva e atomização do social, com perda dos referenciais de universalidade que se constituem como ordem de Direitos para todos, em suma, na desapropriação paulatina do processo de democratização. Mas este processo contém, num mesmo campo, o seu reverso, expresso no potencial de explosão das minorias.

Alguns comentários críticos

O diagnóstico da ingovernabilidade como crise de autoridade, no contexto das políticas neo-liberais é de fato controvertido na base, vez que induziria a dois tipos de equívocos graves: (i) de estimular uma perigosa atitude de despolitização da democracia, reforçando saídas autoritárias ou burocráticas; (ii) o caráter de indução ou devolução autoritária poderia forjar uma atitude também equivocada de pensar-se que toda ação institucionalizada é perversa e, portanto, deve ser evitada, ou que os dispositivos institucionais de democratização e descentralização conduzidos na arena institucional conduziram fatalmente a menos democracia. Desta perspectiva a sociedade seria sempre uma entidade problemática, e, portanto, objeto da reforma, enquanto o Estado seria a solução, portanto o sujeito das reformas, segundo Santos, 1997.

Muito embora a análise dos processos de implantação das democracias no quadro das sociedades pós-fordistas e, particularmente, em Estados integrantes do bloco subdesenvolvido tenha revelado processos paradoxais de reconversão ou perversão dos objetivos democráticos com fragilidade dos mecanismos institucionais, ou seja, tenha, em alguns casos, observado a utilização de mecanismos autoritários, as experiências históricas contrariam esta tendência, reafirmando que a credibilidade de muitos governos

democráticos resulta, exatamente, de uma vasta rede de associações, capaz de agilizar eficazmente os interesses e as reivindicações de forma exitosa.

Putnam, 1996 (1994) mostra que o bom desempenho institucional de alguns governos locais italianos decorre das tradições de senso cívico, aí desenvolvidos. Pasquino, 1986, por sua vez, exemplifica que governos como a Áustria, Suécia, Suíça e Noruega obtêm sua credibilidade exatamente a partir da presença de uma vasta rede de associações, capazes de aglutinar eficazmente os interesses e as reivindicações com sucesso, dentro de um quadro de compatibilidades.

O eixo de nossa crítica recai sobre um certo tipo de raciocínio dos argumentos desenvolvidos que, ao centrar-se numa idéia de “governabilidade como estado de equilíbrio” inverte o sentido das lutas sociais, ou seja, reconverte a historicidade dos atores sociais e dos cidadãos de valores positivos em valores negativos, na medida em que segundo aquele argumento comprometeriam o equilíbrio do sistema.

Sem desconhecer os efeitos que as lutas sociais têm sobre a complexidade dos sistemas de governo, o “excesso de demandas” não seria senão o resultado de um processo de lutas sociais ampliadas que ultrapassaram os muros das fábricas e o próprio Estado. Neste sentido significa o reconhecimento de carências quanto à qualidade de vida dos cidadãos e aprimoramento da democracia (nas sociedades de democracias consolidadas). Em outras palavras significa mesmo demandas por mais democracia. Aí reside nossa segunda consideração.

De fato as teses sobre governabilidade da Comissão Trilateral e as saídas propostas em termos de desenvolvimento endógeno de “capital social e estímulo ao senso cívico” têm por referência a realidade das sociedades desenvolvidas, com tradição liberal republicana. Assim, a crítica em termos de “muita democracia” como fator de ingovernabilidade diz respeito a um processo lutas sociais, urbanas e rurais, que se desenvolvem especialmente na América Latina. As soluções, no entanto, têm por base uma história republicana de desenvolvimento local em sociedades desenvolvidas, com ampla tradição de engajamento individual, prática do associativismo e reforço de estruturas organizacionais locais como forças de energia para uma sociedade que se autonomize do Estado.

Na América Latina a questão é mais complexa e tem contornos históricos e culturais diversos. Não se pode falar de crise de democracia por excesso da mesma, mas de um processo de construção democrática apenas começada. Segundo Achard y Flores (1998), não se trata de uma sobredemanda que põe em perigo a democracia, mas de uma subdemanda que aposta na democracia para poder crescer, o que torna muito mais dramático o quadro das solicitações e carências à satisfazer. Por outro lado, implica em resolver as questões da democracia interna de uma posição mais frágil que outros países, no contexto de polarização da sua inserção internacional. Ademais, a crise fiscal nestes países latino americanos, envolve um Estado que tem desempenhado um papel diferente do Estado de bem-estar (construção liberal

que por si mesma define a autonomia dos interlocutores do Estado). Na América Latina, refere-se frequentemente a um Estado nacional e popular de vocação movimentalista que busca integrar todos os atores, através de um discurso unânime e politizador da sociedade. Trata-se, portanto, de 'crises' de governabilidade para Estados diferentes, posto que expressam tradições republicanas, vazios e carências de grandeza e natureza diversas. Os autores concluem *"existe, pois, um 'plus de ingovernabilidade" que é necessário enfrentar em razão da condição das desigualdades e do histórico processo do "subdesenvolvimento"*.

Resistência democrática e reorganização da convivência civil. A perspectiva da governabilidade democrática ⁷⁴

O processo de redemocratização das sociedades latino americanas foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo "fazer" político e social. As formas de resistência desenvolvidas através dos movimentos populares (especialmente na década de 70 e 80) reforçou a "convicção" de que é possível avançar-se para novas e melhores formas de convivência, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática, ou civilizatória, como bem definiu Oliveira (1995).

Neste sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios, no quadro das reformas constituintes.

Mas, evidentemente, cada segmento do território nacional tinha uma experiência própria e acumulada no manejo da vida pública, sustentados numa trama política e cultural singular.

A grande mudança social se expressou num ajuste e acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam, tanto a tradição das lutas populares e dos trabalhadores como também segmentos gerados numa cultura política assentada numa ordem de privilégios no acesso aos bens públicos e em especial no controle sobre as instâncias institucionais locais de governo. Neste ajuste institucional também convergiram as forças internacionais interessadas no processo de desconcentração dos Estados nacionais.

O desafio inicial, então, e que apesar dos avanços ainda permanece, era, e é, converter estas formas de "saber político", diferenciais e conflitivas, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática, desencadeadas pelos setores populares organizados da sociedades; e, de outro, as forças tradicionais autoritárias, que se constituíram na própria história do Estado nacional popular, e se consolidaram numa cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas.

Repito: o desafio era e é reconverter esta conflitividade latente de diferentes sentidos da democracia, em novos exercícios políticos, garantidores dos Direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social e num quadro de institucionalidade.

Os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos mas implicavam a percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos na América latina, então, não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação. Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade na qual a colaboração entre sociedade e Estado apareceu como caminho de renovação, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local, como instância capaz de fazer convergir o poder social nas ações de governo.

A transição da democracia como valor, para a democracia como ordem institucional e forma de vida implicou, pois, em duas temáticas⁷⁵, a temática institucional dos procedimentos e a temática do conflito.

No *plano institucional* observa-se que nos últimos 12 anos se avançou muito no plano institucional. As eleições têm revelado uma valorização geral da ordem institucional democrática e da democracia como forma de vida. Por outro lado o Congresso Nacional tem exercido papel fundamental na resolução dos conflitos e no encaminhamento do sistema político representativo dos interesses da Nação, com maior transparência contra as ações políticas predatórias, especialmente na luta contra a corrupção e em favor do aprimoramento da democracia como valor e como prática.

No entanto, ainda não se conseguiu chegar a um processo democrático e a um sistema de procedimentos e de regras internalizadas no conjunto da vida pública. Para isto contribuíram a intervenção autoritária dos ajustes comandadas pelo executivo, afetando direitos sociais recentemente conquistados, especialmente da classe trabalhadora; a permanência no poder de velhas lideranças representativas de um poder autoritário e tradicional; o controle dessas forças mais conservadoras e tradicionais sobre os espaços locais; a permanência de redes de clientela nas estruturas burocráticas, etc. A força das corporações na ampliação e extensão dos direitos conquistados para o conjunto dos trabalhadores. Há, portanto todo um caminho a construir e percorrer no ajuste dessas forças plurais e práticas políticas e no estabelecimento das regras de funcionamento do regime de direitos e das estruturas institucionais democráticas, especialmente nas instâncias locais, tradicionalmente relegadas pela matriz política centralizadora, e na maioria das vezes entregues aos interesses privados e de clientela; sem eficácia burocrática e dependentes dos poderes centrais.

No *plano do conflito* assinalamos uma estrutura organizada em três momentos, conforme demonstramos no capítulo anterior:

A *primeira etapa*, expressou-se pela luta democrática de abertura política e de explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos cidadãos,

especialmente nas áreas urbanas. Duas forças fundamentais conduziram este processo: os movimentos sociais e o novo sindicalismo, além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se no sistema partidário, nos partidos de oposição ao regime autoritário. Este contexto esteve associado a altos graus de conflitividade e de demandas, e a um processo inflacionário crescente, compreensível sociologicamente e altamente ineficaz no plano político e econômico. A concertação entre os agentes possibilitou uma relação distinta das classes trabalhadores e populares num contexto de negociações.

A *segunda etapa* dos ajustes institucionais impostos constitui-se em momento de baixa conflitividade seja pela formação dos espaços institucionais na regulação dos conflitos no âmbito legislativo, seja em decorrência da crise do movimento sindical, desencadeada pela desregulação do sistema de acumulação fordista com aumento do desemprego e da precariedade dos vínculos pelo trabalho; e na retração dos movimentos sociais urbanos com reorientação de movimentos de caráter mais identitários, de natureza cultural e/ou ambientalista.

O resultado deste processo de ajuste reforçou a força do executivo, num regime presidencialista, e alto peso das tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas à equipe econômica, hegemônicas no jogo da racionalidade dos ajustes na estabilização da moeda.

Momento que representa uma vivência controvertida da democracia, no qual ao mesmo tempo em que este regime reafirma-se como valor moral, implica práticas predatórias que atentam contra os direitos individuais, envolvendo a agudização das condições de pobreza, como resultado da recessão econômica. Ao invés de encaminhar a questão da governabilidade gera, portanto, mais (in) da governabilidade porque estimula a perda de sentidos da organização da vida e aprofunda a perda da credibilidade na política, que neste quadro controvertido reaparece para alguns como espaço de privilégios, de desordem social, estimulando, muitas vezes, saídas anti-democráticas ou autoritárias. O que se fez até então foi consolidar um regime institucional muito limitado e precário.

A *terceira etapa* que estamos processando agora reconhece que a estabilização é importante mas absolutamente insuficiente. Observa os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e da urgência de uma agenda que contemple a *integração e a coesão social* como prioridade absoluta, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e do enfrentamento da pobreza, reforçando a importância das políticas sociais em torno das quais gravitou historicamente os grupos de esquerda na luta contra as desigualdades. Há, portanto, no quadro da conflitividade, um consenso sobre a necessidade de enfrentar-se a questão da desigualdade, cujo encaminhamento nem sempre envolve entendimentos e sentidos convergentes entre segmentos historicamente comprometidos com a luta contra as desigualdades e setores da direita, mais vinculados à uma lógica baseada no crescimento e da acumulação.

Este momento envolve a geração de experiências participativas no espaço institucional do encaminhamento das políticas públicas; a implementação dos processos de descentralização das políticas sociais e a consolidação de um terceiro setor ativo⁷⁶ na dinâmica de uma rede ampla de solidariedade social em torno de problemas focalizados, avançando naqueles espaços de ausência de uma ação do Estado.

A problemática da relação entre sociedade e Estado

Este quadro de diferenciação social das forças políticas e sociais na institucionalidade dos regimes democráticos, implica em repensar-se a qualidade das democracias e os sujeitos das reformas. Efetivamente as mudanças e o conceito de melhoria e progresso social são considerados diferentemente pelos grupos sociais, instaurando um conflito de perspectiva no campo mesmo da democracia. Na ausência de uma direção mais ampla para o processo civilizatório, as saídas têm contemplado horizontes de curto prazo, no encaminhamento de soluções pragmáticas, estratégicas e focalizadas, no campo institucional; assistenciais e filantrópicas, no âmbito da ação social partilhada. Isto recoloca a questão clássica das relações de mediação entre Estado e Sociedade civil.

Rousseau, 1977 [1766], o grande teorizador do princípio da comunidade contraposto ao Estado, distingue duas matrizes de interações políticas entre sociedade e Estado: aquelas de caráter vertical que se dá entre cidadãos e o Estado; e uma obrigação política horizontal e solidária de cidadãos à cidadãos, que conformam o princípio da comunidade, pelo qual se estabelece a inalienabilidade da soberania popular. Preocupado com as possibilidades de desvirtuamento do princípio comunitário em favor de interesses privados ou grandes corporações ele recomenda que as associações e corporações sejam de pequeno tamanho de forma a salvaguardar a vontade geral. Este entendimento determina princípios virtuosos na relação entre sociedade e Estado, organizando a dimensão normativa do “bom governo”.

Vimos que a crise atual do Estado representa uma crise do fordismo e das formas políticas estatais que dominaram na vigência deste regime⁷⁷.

No entanto, Boaventura dos Santos (1997) distingue muito bem que não se trata de crise generalizada do Estado, nem de crise final⁷⁸. O papel do Estado como protagonista nos processos de regionalização supranacional e de liberalização da economia mundial, a sua função previdencial, facilitadora e protetora em relação às empresas privadas, não parece estar em crise.

A crise atual do Estado é seletiva e parcial e diz respeito ao papel que ele exerce na promoção de intermediações não mercantis entre cidadãos, praticadas através da política fiscal e das políticas sociais. A sintonia exigida entre as estratégias de hegemonia e confiança de um lado, e as estratégias de acumulação por outro, sobre o domínio desta última, tem fortalecido aquelas funções que contribuem para o capital global.

O terceiro setor, aqui utilizado como o conjunto de organizações sociais que substituem ou complementam a ação do Estado no enfrentamento das questões sociais⁷⁹, então, emerge como resultado, de um lado, das expectativas descendentes a respeito do Estado em torno de quatro bens públicos: bem estar, segurança, legitimidade e confiança (Santos, Boaventura 1997) e, de outro, na linha conseqüente de organização da sociedade civil na luta pelos direitos ameaçados e na transformação dessa lutas reivindicativas em ações positivas que intervenham efetivamente no âmbito da sociedade, produzindo resultados parciais mas avanços frente ao ataque neo-liberal desorganizador das conquistas dos direitos cidadãos.

O processo histórico de construção da democracia apoia-se num subsistema eleitoral, para eleger representantes, e num subsistema jurídico de negociações para resolver os conflitos públicos e privados. A democracia radical ou de base acresce à estes mecanismos institucionais tradicionais um subsistema de participação cidadã que limita o subsistema de representação e superpõe mesmo o subsistema de negociações, tornando hegemônica a força da sociedade civil. Segundo Salazar (1998) desta perspectiva, a participação social conduz a criar uma rede de poder alternativo que cedo ou tarde implica mudanças estruturais. Dessa perspectiva, a expansão da participação social torna obsoleta a governabilidade instituída sobre mecanismos regulatórios formais e promove uma disciplina cidadã distinta à do Estado de Direito: aquela baseada na dinâmica social, promove a construção do poder cidadão (*empowerment*) e a reconstrução do Direito e do Estado.

Esta forma distinta de regulação ou articulação entre sociedade e mecanismos institucionais, gerada no âmbito do enquadramento da ação coletiva típica dos anos 90, que reconhece que o poder não é um atributo exclusivo do Estado mas da sociedade também, chama-se 'governança democrática', da perspectiva dos autores que reconhecem a força dessa matriz societal (sua capacidade de gerar resultados) no encaminhamento das políticas⁸⁰.

No curso da transição há, portanto, resistências às estratégias de hegemonia da acumulação via mercado e dentro desse vazio vêm se formando alternativas práticas e teórico-conceituais que repensam uma nova razão social e política. É no âmbito dessa nova racionalidade que a noção de *governance* se inscreve como categoria intermediária e de alcance limitado, tentando dar conta dessa mediação entre Estado e sociedade, no contexto das mudanças em curso nas sociedades contemporâneas.

Duas forças contraditórias são determinantes dessa nova matriz mediadora entre poder político e poder social: de um lado o recuo do Estado (pelo paradigma neo-liberal) e de outro a realidade de um poder social que ultrapassou o próprio Estado, através da inovação de formas de sociabilidade real de vivência da política pelos diferentes atores de uma sociedade civil autonomizada, des-sulbalternizada⁸¹, capaz de pensar a si mesma e a forjar projetos mais amplos de país. No entanto, a sua conceituação nem sempre é clara e depende da matriz analítica de poder que operacionaliza essa noção.

De fato a ambigüidade no seu tratamento diz respeito à matriz empírica e ao marco histórico em que emerge como mediação, ou seja, em 1989, em pleno contexto do ajuste e no âmbito do conjunto de recomendações normativas do Banco Mundial para os ajustes institucionais⁸².

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 3. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidad 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/p3.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 3

Governança urbana, participação social e pobreza

De uma categoria normativa para uma categoria analítica

O termo governança local⁸³, originado do inglês *local governance* é uma noção genérica utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o “desenvolvimento”, que inspiradas na idéia de eficiência do processo de descentralização e eficácia dos governos locais na Inglaterra, sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, como alternativos à crise do Estado⁸⁴, com vistas a criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas.

Tem, portanto, um sentido de regulação social com vistas à governabilidade e aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”, no sentido de postular a geração de *best practices* através da inovação, participação, eficácia; sustentabilidade e confiança, como condições para evitar práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc.

Na sua origem esta noção foi introduzida nos balanços do Banco Mundial com vistas a enfrentar as críticas e reações adversas às medidas do ajuste, buscando tratar as novas operações regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação de forma mais cuidadosa. Para tanto apoiam-se em pressupostos da crise de governabilidade, identificam a falência e as distorções do modelo keynesiano e o esgotamento e limites da projeto do Estado desenvolvimentista, e tentam recriar, no imaginário sóciopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados. A renovação desse modelo de gestão, segundo análise desenvolvida por Osmond (1998) contemplaria, como eixo central o enfrentamento da luta contra a pobreza através de princípios e ações de governança. Na base dos pressupostos que orientam a introdução dessa noção estão: a idéia de uma relação causal de que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da

economia, (que seria o que entendemos como ajuste) como condição necessária ao desenvolvimento econômico (cf. Fala do Presidente do B. M., em 29.08.1991, cit. por Osmond, 1988); segundo, a consideração paradoxal de que estabilidade política e gestão econômica são os pré requisitos do desenvolvimento.

Segue-se a este diagnóstico todo um processo de disseminação das recomendações normativas implícitas à idéia de “bom governo” (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) amplamente propaladas e seguidas por mecanismos operacionais de ação: enxugamento da máquina do Estado; controle de contas, etc).

Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo de ação; do âmbito dos princípios para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se numa categoria ampla, de mediações difusas, reforçando uma idéia restrita de governo despolitizado, gerada com o sentido de criar uma pretensa organicidade e coesão social, no âmbito de um processo em que tanto estruturas institucionais do Estado como valores e doutrinas políticas e sociais da modernidade estão em desmonte.

São as próprias noções de solidariedade e vínculos sociais que estão em questão. É a lógica da compatibilização entre o interesse particular e geral que está redefinida. São os mecanismos mediadores da política redistributiva, próprias do Estado de bem estar social que estão em questão. Constitui-se, portanto, em noção estratégica que quer definir novos princípios de organização e colaboração em sociedade, redefinindo as bases para a definição de um “novo contrato social”. Na realidade, segundo Osmond (ibidem), na sua origem, esta noção serviria para o Banco Mundial “controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência no plano político”. Seria, portanto, uma política da não política.

No plano simbólico a estratégia consiste em dar positividade à ação do Estado, criando um sentido afirmativo de valores que produzem resultados parciais e reforçam um sentido (mesmo restrito) de coesão social. Primeiro, a partir de orientações normativas, de caráter moral que constróem o consenso, exemplo: a luta contra a corrupção; os incentivos solidários na luta contra a pobreza; o sentido de responsabilidades individuais com as ações públicas (articulação público-privado); segundo, um mecanismo de criação de dispositivos que reconvertem ao máximo a ação pública em questões técnicas (reforço às normas; regulamentações; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas e da previdência, redução da burocracia estatal; contar os pobres, etc.).

Ou seja, na origem esta noção se alinha aos dispositivos pesados de intervenção política sobre os Estados na forma da “boa governança global”, daí passando ao saneamento dos Estados nacionais, ou seja, a diferentes instâncias institucionais: comunidade internacional; Estados-Nação. Na sua origem, portanto, e no plano das questões macro econômicas e políticas que dizem respeito às condições institucionais de subordinação das unidades nacionais à liberalização dos mercados, as questões relativas aos mecanismos

de descentralização no contexto das democracias ficam diluídas, sendo os documentos extremamente evasivos nessas questões.

No decorrer do processo de sua discussão e avaliação, no entanto, a dimensão política da *governance* foi reapropriada por diferentes atores sociais e políticos, enfatizando aspectos inicialmente pouco tratados como o do desenvolvimento sustentável, o da descentralização política e da participação social na formulação e implementação de políticas. Opera-se, portanto, uma tensão entre as dimensões técnicas dos dispositivos da mudança (ao nível dos ajustes) e a dimensão política no sentido de construção de espaços públicos ampliados de participação e integração entre sociedade civil e Estado. Este deslocamento semântico realizado no âmbito das práticas dos próprios atores sociais, torna ainda mais complexo e ambíguo o uso dessa noção, refletindo, em realidade as contradições das diferentes forças sociais no espaço público: aquelas que alimentam uma cumplicidade com os determinantes externos do ajuste e aquelas que procuram gerar no âmbito das sociedades locais projetos próprios inovadores de democracia e desenvolvimento.

Uma reunião, na África, em 1989⁸⁵ sobre governança aprofundou alguns elementos significativos a respeito da noção: (i) distingue-a do conceito de governo, definindo sua essência como “poder real”, sem implicar num *locus* para o seu efetivo exercício, portanto inclui a crescente importância das redes sociais, considera-a no âmbito de um modelo de mediação da relação oscilante entre Estado e Sociedade Civil, cf. Lofchie, 1989, Cit. por McCarney et alii, (1995); (ii) distingue-a da definição normativa mais corrente de “bom governo”, analogia feita por Moore, Mick em 1993 (Cit. por McCarney et alii, 1998), aproximando-a mais da dimensão de capacidade de poder efetivo da sociedade que pode localizar-se tanto no governo, como em outros segmentos da sociedade. Assim, governança é vista como processo de capacitação de um poder real, sendo, portanto, uma noção mais ampla que a de governo ou bom governo, constituindo-se, portanto, uma qualidade definidora daquele, de uma perspectiva normativa; (iii) o uso do conceito refere-se também ao manejo de estruturas com vistas à legitimidade, referindo-se à integração entre Sociedade e Estado (Cf. Hyden e Bratton, 1992:7, cit. por McCarney et alii, (1995).

Estas posturas remetem a uma crítica das teses economicistas sobre o desenvolvimento, avançando sobre o papel do poder a serviço do governo e, portanto, a eficácia de mecanismos institucionais de desempenho dos governos a partir de centros efetivos de poder, os quais podem situar-se diferentemente, na sociedade, nos partidos, na burocracia, ou na articulação entre estes.

A sua formulação nesse plano emerge de uma crítica ao estruturalismo estéril das análises economicistas sobre a crise da governabilidade, pelas quais se despolitizam os processos. Neste sentido McCarney, et alii 1998 (1995) aponta a importância da *governança* como meio de incorporar a política no diálogo sobre desenvolvimento, ultrapassando o caráter restrito dos programas de ajustes estruturais, concentrados na idéia de eficiência no governo, que enfoca modelos cênicos de sociedades.

Poderíamos supor que no curso de uma autocrítica realizada no interior dos próprios postuladores das mudanças institucionais (no âmbito internacional), a respeito do caráter estéril e desorganizador do economicismo monetarista deixou-se de lado questões relativas à pobreza e ao desenvolvimento. No eixo desse diagnóstico identifica-se a crise do modelo do Estado de Bem Estar, impondo-se por conseguinte para agenda da década de 90 a retomada do “social”, entendido aqui como a equação necessária às dimensões mediadoras entre as ordens econômicas, jurídicas e familiares, tendo em vista os limites da seguridade social.

A evasiva sobre os processo de devolução de poder e a real ampliação da pobreza e da exclusão deixa um campo aberto e vazio no âmbito da ação política, imediatamente reapropriado pelos atores sociais e políticos organizados, permitindo a reconversão desses dispositivos de governança (como ajuste) em mecanismos (mesmo limitados) de mediação política entre sociedade civil e Estado na criação de alternativas inovadoras para o desenvolvimento sustentável. Opera-se, assim, uma reapropriação da idéia original de governança (doutrina normativa) na linha da formação de capacidades afirmativas dos atores sociais e políticos, democráticas e inovadoras para o desenvolvimento local. A importância do conceito para a comunidade dedicada ao problema do desenvolvimento, está na incorporação da sociedade civil na interface com as instâncias oficiais de governo e o consenso sobre o lugar fundamental que o “poder” (social) ocupa nesta relação.

Enquanto noção historicamente produzida no âmbito do processo conflitivo da transição, esta noção de caráter moral está condicionada pelo tipo de democracia e de projeto que se quer e pela identificação do sujeito fundamental no processo de desenvolvimento dessas capacidades. Assim, pois, dadas as características de profunda desigualdade dos países latinoamericanos o uso da noção na América Latina tem sido orientado, no âmbito da prática dos atores sociais comprometidos com sociedades mais democráticas e menos desiguais, como o processo de desenvolvimento de arenas públicas de concertação que estimule a capacidade política de gestão, articulando eficácia política e justiça social”. Ou seja, desta perspectiva a eficácia aqui seria uma variável dependente e decorrente do enfrentamento da questão das desigualdades, deslocando-se, portanto, a questão de governo ou da governabilidade para a dimensão política e a capacidade da sociedade e do Estado de promoverem a redistribuição da renda e dos Direitos sociais e não só para a competitividade econômica, competência administrativa e ação residual e focalizada de gestão da pobreza⁸⁶, ainda que esses requisitos permaneçam.

Articulada à uma diferenciação histórica da democracia como valor e prática social, distinguimos, pois, três tipos históricos de governança, utilizando-me da distinção feita por Salazar, (1998:176): (i) aquela que decorre da lógica da governabilidade, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil; (ii) aquela que resulta da matriz da sociabilidade e diferenciação social em todas as suas formas, promovendo a socialização do Estado e do mercado; (iii) aquela que se define na relação

global entre Estado e Sociedade civil. Isto é, na clássica e problemática relação construída por duas entidades preexistentes: a sociedade e o Estado. O desafio é transformar a ação governamental em ação pública. O espaço estatal em espaço público. Isto supõe uma nova institucionalidade que articule as ações de governo; os setores privados e o poder social dos atores organizados em torno da construção de projetos.

Governança e participação no contexto dos ajustes pós-fordistas ⁸⁷

Por esta concepção os Estados neo-liberais estão obrigados, por sua lealdade ao mercado (Fundo Monetário Internacional - FMI) e pela necessidade de erradicação dos bolsões de pobreza (imposição do Banco Mundial), a lançarem mão da potencialidade cívica e social, estimulando as políticas sociais que incentivem a participação dos pobres.

Limita o subsistema de participação à interação local entre as autoridades municipais, as agências executoras e as organizações dos pobres beneficiados, até quando se erradiquem os bolsões de pobreza. Ou seja, operam no limite da governabilidade (ponto Huntington⁸⁸) *usar a participação, mas em níveis de 'pouca democracia' sem provocar os riscos de 'muita democracia'*.o. que significa recorrer à governança dentro dos limites da governabilidade, ou seja de um consenso controlado.

Consiste num aperfeiçoamento ou modernização da governabilidade em termos de maior aproximação da autoridade e da sociedade, ampliando o envolvimento civil, a transparência das políticas públicas, o incremento da eficácia e a resolução da legitimidade global do sistema. É o método de prevalência do “bom governo”. Ele estimula a massa popular até que se produza um excedente, que será incorporado às instâncias de governo, em benefício da sustentação e estabilidade do sistema. Atua nas questões da acumulação nas zonas de desconcentração dos poros do sistema. Ex.: soluções inovadoras relativas ao trabalho e à assistência social aos pobres ao nível local.

Governança, como matriz societal do poder ⁸⁹

Envolve a luta dos pobres pela sua sobrevivência, incluindo os movimentos sociais que lutam contra os fatores determinantes da pobreza, da deterioração das condições de vida, do meio ambiente. Ao invés de preocupar-se com a modernização do Estado ou do mercado, orienta-se por uma socialização de ambos, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica institucional e na reprodução da sociedade e dos mercados. Ordena-se, por princípio, em torno dos Direitos Humanos, que demandam construir socialmente a própria realidade. Implica na hegemonia da sociedade civil quanto à reconstrução dos sistemas de representação política e jurídica e na construção de um saber e um poder denso e enraizado pelas redes associativas da civildade, refundando e submetendo estas instâncias à hegemonia da

“comunidade”, da sociedade civil. Ex.:os programas de desenvolvimento local auto-sustentados; muitas iniciativas das ONGs através de programas sociais de inserção de segmentos sociais em situação de risco; projetos de inserção de minorias étnicas, movimentos sociais organizados, como o MST e as redes solidárias na luta contra as desigualdades étnicas, de gênero e em defesa dos Direitos sociais, etc.

Governança, como racionalidade mediadora entre Estado e Sociedade Civil⁹⁰

Implica na instauração de um tipo de relação especial da constitucionalidade do Estado “para fora”, ou seja sua externalização social numa relação aberta com a sociedade civil. Esta não se constitui em base estritamente institucional já que não interconecta ações ou atores normados, próprios ao regime de governo ou do Estado.

À margem do livre arbítrio histórico da sociedade civil, determina-se hoje que o Estado atue considerando uma abertura do sistema jurídico do Estado à historicidade mais aberta da sociedade civil, que considere a legitimidade das ações sociais. Abertura que não é tanto para dar poderes constituintes que lhe permitam reconstruir o Estado, mas suficiente para que este não entre em colapso por falta de legitimidade. Neste sentido, o que se busca através das ações de governança, é impedir que a brecha existente entre a institucionalidade e a historicidade da sociedade civil se incremente em níveis insuportáveis para o Estado e frustrantes para a sociedade civil. Conceito mais próximo das formulações realizadas por McCarty *et alii*, 1998 (1995): 95/96.

Salazar (1998:179), reconhece a importância dessa formulação da governança enquanto força mediadora, mas considera-a ainda muito próxima da perspectiva da governabilidade.

Lee-Smith e Stren (1991:23) referindo-se à questão da governança urbana reafirmam a necessidade de atentar-se para a forma pela qual sociedade e economia se organizam e menos às dinâmicas institucionais do Estado. Começar com *o estado da sociedade, mais que com a sociedade do Estado*.

A questão, portanto, está na matriz social e na qualidade das relações mantidas entre Estado e sociedade civil, ou seja, na qualidade da democracia que se está construindo. É neste sentido que considerarei⁹¹ a governança como conceito moral, gerado no âmbito da normatividade dos valores de base, dependentes da qualificação da democracia, do qual derivam a variação dos processos sociais e políticos operados, como também os resultados obtidos.

No âmbito da *governabilidade posfordista*então, a governança se instaura como instrumento de controle e gestão da “incivilidade” que permeia o universo das relações sociais e do mercado. Constitui-se no paradigma da ordem, da “reforma”, no sentido da reprodução e auto sustentabilidade do sistema. Enquanto *matriz social*orienta-se por uma socialização do mercado e do Estado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica do

desenvolvimento, construindo um saber e um poder enraizado nas redes associativas, com hegemonia da “comunidade”, da sociedade civil. Enquanto *categoria de intermediação* procura criar relações de legitimidade entre a estratégia da hegemonia e da confiança no âmbito do processo da desconcentração e flexibilização, com ênfase nas iniciativas criadoras e na força emergente da sociedade civil (de que são exemplo as iniciativas de formação das economias solidárias). Instaure-se, enfim, como o horizonte mítico da política possível. E dentro dessa estrutura é capaz de produzir resultados parciais, forjando uma idéia de êxito relativo e construindo cumplicidades parciais e fragmentadas.

A questão, portanto, implica em localizar quais os princípios que constroem a ordem, orientam os acordos parciais e até que ponto os resultados são capazes de resolver a questão da equidade, da segurança, do bem-estar dos cidadãos. Que atores são os protagonistas deste processo?

Tomando como ponto de partida na literatura brasileira o trabalho de Coelho e Diniz (1995), apreendemos o conceito de governança (Ivo, 1999 (1997): 3) centrado sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o governo e a sociedade, como espaço do exercício responsável e solidário, *mas também conflitivo* na criação de soluções alternativas para o tratamento dos problemas vinculados à pobreza e às desigualdades, sustentada por atores participativos.

Neste sentido, as *variáveis críticas da análise* situam-se no plano da cultura política ou seja, na forma histórica como se teceram as relações de dominação política no âmbito local e como estas articulam as dimensões externas do jogo de forças no plano nacional; e, inversamente, como se constituíram os espaços de luta e negociações, desenvolvidas pelas classes populares, com vistas ao acesso aos Direitos sociais, aos mecanismos de mobilidade espacial e social e aos bens de consumo urbano.

Definido desta forma, a noção de governança ultrapassa a dimensão técnico-institucional das políticas e se localiza no plano das relações de poder local e na cultura política. Ao mesmo tempo que se articula às condições de governabilidade e legitimidade distingue-se analítica e efetivamente desta destacando uma idéia de processo e construção que, no plano analítico, incide sobre indicadores como: inovação, descentralização; parcerias e cooperação público privado; justiça social.

Enquanto a governabilidade é entendida como as condições de auto-sustentação do governo e exercício da autoridade, nos quais atuam de forma mais incisiva os fatores macro-estruturais e políticos (disponibilidade de recursos financeiros; e sustentação da coalizão política, etc.) a governança refere-se mais às modalidades e às capacidades dos governos locais na implementação e coordenação das políticas, qualificando sua autoridade: como governar; com quem governar, com que prioridades, e com que objetivos. Apresenta-se pois, como processo dependente das estruturas da governabilidade, mas em construção, numa utopia de criação de uma coesão social instável, capaz de criar um quadro de legitimidade num contexto de

incertezas e (in)governabilidade das cidades e das Nações, como este do fim de século.

Os limites à sua operacionalização encontram-se, portanto, na natureza histórica das relações sociais que mediaram o Estado e a Sociedade no âmbito dos espaços institucionais das sociedades concretas. No Brasil deve-se considerar, portanto, os processos históricos de formação do Estado populista desenvolvimentista, contemplando: (i) o caráter patrimonialista e autoritário do Estado, e a conseqüente fragilidade das estruturas locais influenciadas pelas relações clientelistas; (ii) a modernização do aparelho do Estado brasileiro via formação de círculos burocráticos do planejamento, controlando os dispositivos institucionais de maneira centralizada; (iii) o compromisso corporatista do Estado populista nacional, definindo os alcances da política social (iv) a grandeza do processo de pobreza e exclusão como fator estrutural conseqüente das opções de desenvolvimento e como estas atuam no âmbito das relações políticas entre Estado e sociedade e (v) a capacidade organizativa da sociedade civil.

Quanto às variáveis que se referem ao sistema político, cabe questionar-se como garantir a eficácia das ações de parceria entre público e privado (um dos paradigmas da governança) sob o controle da sociedade, já que a matriz que organiza politicamente esta relação encontra-se definida historicamente por uma estrutura de privilégios, corrupção e clientelismo, ou seja, de privatização de estruturas públicas e institucionais, cujos exemplos nos escândalos do *impeachment* da CPI do orçamento, das Administrações regionais de S. Paulo, são evidências suficientes dessa relação perversa de grupos privados com o Estado? Quanto à capacidade societária, após décadas de isolamento, marginalização econômica e social de imensas camadas populares, que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem efetivamente estas sociedades locais desapropriadas dos seus instrumentos de organização e representação política, da estrutura de proteção dos seus direitos; e gradativamente desvinculadas das socialização pelo trabalho de produzirem resultados credíveis para a superação da pobreza e o conjunto da vida social nos espaços circunscritos e microsociais?

Salazar encaminha a solução para estes questionamentos teóricos e históricos através da articulação de duas diferenças: a diferença da jurisdição e a diferença da historicidade. A primeira implica em considerar como a sociedade civil pode atuar para legislar o que não se encontra escrito no Direito Público. A segunda, supõe definir juridicamente como o Estado deveria legislar para que a sociedade civil possa transformar o que ela sente que deva ser transformado.

Assim a governança, enquanto noção prescritiva e normativa de eficácia política no caminho da justiça social e de formação de consensos mínimos, na América Latina, supõe duas coisas: enquanto resposta à uma crise de governabilidade, contém a dimensão de uma ingovernabilidade, riscos institucionais e frágil legitimidade política e atua no plano institucional criando ações mitigadoras possíveis. Os seus dispositivos, dentro desse

quadro, têm efeito limitado de formação de consensos parciais e minimalistas, constituindo-se, portanto em recurso mítico mediador, que diz respeito à construção de alternativas pragmáticas parciais que tornem a ação política possível, através de instrumentos institucionais reguladores e à modos cooperativos, na tentativa de driblar efeitos perversos, conflitos imprevistos e impotência real, criando o sentido de coesão parcial. Restringe-se, portanto, ao plano da capacitação institucional e gerencial, na forma de parcerias, Termos de Compromisso, instauração de Conselhos mediadores, etc. As relações institucionais, no entanto, não se separam da política, mas como já dissemos, inscrevem-se nas formas reais como se estruturaram os interesses das classes no interior do Estado popular desenvolvimentista no Brasil, estando, assim, subordinada a elas.

Por outro lado, no plano de uma historicidade real significa a formação de um espaço público ampliado onde as classes populares formulam, na prática, a construção de seus interesses e controem suas iniciativas interagindo com os espaços institucionais do Estado. A sua eficácia depende da formação de atores sociais fortes, organizados e com capacidade de formulação de políticas e controle dos dispositivos institucionais e na capacidade que têm estes atores de transformarem os dispositivos institucionais em instrumentos de Direitos sociais e coletivos.

A perspectiva desta análise revela no plano teórico que o protagonista da governança é a força ou o poder social da sociedade civil, já que monopoliza a historicidade livre dos atores sociais e políticos. O caráter do período é de transição e aberto, estando as duas forças em movimento. Teme-se que a lógica do confronto possa vir a implicar em saídas de força na América Latina. Deste modo procuram-se saídas que permitam promover consensos e políticas de vigência de mais longo prazo, na construção da democracia real.

Pobreza e Governabilidade

Algumas teses têm relacionado o crescimento da pobreza à crise de governabilidade das sociedades contemporâneas. Neste sentido as 'ações de governança' estariam encaminhando, a partir da base social, soluções alternativas e partilhadas de eficácia quanto à justiça social e o exercício democrático. Que fatores estariam explicando esta relação? Quais as especificidades? Que funções desempenhariam as políticas de combate à pobreza e que atores as implementam? (Duhau e Scheingart, 1997).

No senso comum, particularmente reforçado pelos meios de comunicação de massa, a primeira idéia amplamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que o seu aumento e a sua agudização induziriam a um descontentamento crescente das populações de pobres, o qual se constituiria num potencial para conflitos e para o aumento da violência. Os exemplos típicos utilizados para esta versão se expressam nos inúmeros saques ou ações coletivas de violência em várias cidades latino-americanas.

Associada à primeira, o aumento da violência e da delinquência urbana e os efeitos sobre a segurança dos cidadãos e do convívio das cidades seriam a prova material de explosão da pobreza.

No âmbito das ciências sociais atualmente, a pobreza, apesar de se constituir numa realidade preexistente à mudança de paradigmas dos anos 80, é percebida como um fenômeno que a crise desta década ampliou e agudizou e cuja atenção, no marco de uma distribuição mais justa dos recursos, constitui-se como condição de governabilidade democrática.

Por outro lado, afirma-se cada vez mais uma crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução, seja através de uma rede de sociabilidade comunitária seja a partir das lutas sociais. Este conhecimento consensual sobre a potencialidade das classes populares tanto tem efetivamente solidificado práticas comunitárias, alternativas à ausência do Estado, quanto tem constituído, igualmente, uma estratégia das agências internacionais no quadro de ajustes e da governabilidade. Em que consiste esta estratégia?

De modo geral, a incorporação de referenciais sociais nas políticas de atenuação da pobreza hoje, consiste em considerar os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores (Cf. Duhau e Schteingart, 1997:79). Isto envolve três eixos da problematização: o primeiro, consiste em que tais políticas tendem a integrar a participação social da sociedade civil nos programas de combate à pobreza; e considerar a organização dos beneficiados; segundo, elas têm uma dimensão territorializada, microssocial e comunitária; por fim, elas baseiam-se em critérios de focalização de públicos específicos. Este novo quadro implica a passagem de um tratamento universal para a questão da distribuição da riqueza como compromisso político acordado para um tratamento parcial e mitigador da pobreza, fora da estrutura dos Direitos sociais inscritos como base regulatória da sociedade do trabalho.

A mobilização social dos pobres da perspectiva neo-liberal

Em termos da *política neo-liberal* “mobilizar o potencial dos pobres” implica em aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver a um só tempo o problema material da pobreza, da participação e integração social. Deste perspectiva, a participação e organização dos pobres na promoção de suas demandas e atendimento de suas necessidades básicas, apresenta-se como condição efetiva que pode ser considerada tanto negativa como positivamente.

Do ponto de vista positivo, implica em reconverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em “ativos” (em termos de bens de base disponíveis) para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social. Ou seja, são ações que consideram um potencial preexistente da população (como terra, por exemplo) a serem reapropriadas e reforçadas de forma a integrá-los no mercado e para ultrapassarem a condição de pobreza. São

aqueles pobres viáveis, os “bons” pobres, capazes de transformarem-se em cidadãos-consumidores integrados à sociedade de mercado.

Do ponto de vista negativo localiza a pobreza como residual ao progresso da sociedade industrial e como situação incompatível com o crescimento e a ordem democrática. Na linha dessa percepção avançam políticas repressivas ou de gestão da miséria e da assistência, muitas vezes articuladas às ações caritativas de entidades e organizações filantrópicas e hoje às ONGs. Enquanto mecanismo positivo e produtivo quanto às condições de autoorganização da pobreza, atribui aos pobres e ao setor popular um caráter ativo e de certo modo estratégico, tanto na economia como na reprodução. Daí a importância da gestão estatal da pobreza para os Estados latino-americanos. Assim, para o Banco Mundial a vulnerabilidade social não se define apenas pela dimensão de carência mas implica também a força da resistência, enquanto capacidade de responder aos efeitos negativos produzidos pela condição de pobreza em ações afirmativas. Neste sentido, reconhece que as populações vulneráveis têm uma propriedade de “ativos” que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza. Moser, Caroline 1996,⁹² Worl Bank (cit. Salazar, 1998) especifica cinco itens que se constituem nos “ativos” dos pobres:

- a atividade de trabalho assalariada ou autônoma que desenvolvem;
- capital humano em termos de habilidades e estudos;
- os “*assets*” (ativos) produtivos, como casa, oficinas, etc.;
- a estrutura de relações familiares;
- as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas.

A concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus “ativos” sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza. A ação proposta pelo Banco Mundial não envolve necessariamente o Estado, devendo restringir-se a uma ação privada, restrita e não política do problema. A base operacional das ações dessa agência, se faz através de um Fundo Social pelo qual o Banco administra a estratégia de ação, desenha os programas concretos e avalia os resultados. Para ele a participação não deve converter-se em prática ou poder político, mas numa prática de empresariamento, através da qual as agência competem entre si de forma a incorporar os pobres ao mercado e não ao Estado. Desta forma a mobilização do potencial da pobreza despolitiza os processos de participação social e separa-se das políticas mais universalistas de redistribuição da riqueza.

Alguns autores alertam, ainda, que esta atitude estaria atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres, ao traçar políticas encaminhadas no âmbito *restrito* de sua própria comunidade, o que reforçaria o caráter de *segregação* (nos universos microssociais) e *segmentação* (focalização espacial e social do atendimento) das políticas de tratamento da

pobreza. Estas medidas facilitam o descompromisso do Estado na ampliação dos Direitos sociais e numa responsabilização social redistributiva.

Do ponto de vista das autoridades políticas e dos governos esta ação nem sempre é exatamente confortável já que significa, de um lado, riscos de perda de autonomia e autoridade, de outra pode também afetar as bases das estruturas de dominação e reprodução de políticos conservadores que tradicionalmente mantiveram sob o seu controle as bases populares empobrecidas como sua base eleitoral. A intervenção de outras forças, atores e agentes poderia significar a ruptura de uma lógica de reprodução da política clientelista. Mas a distribuição desses benefícios pode também converter-se em instrumentos de um neo-clientelismo por delegação de atribuição de benefícios (em geral *in natura*) das autoridades para os seus, em troca de lealdade política (Cf. Lautier, 1999). Da perspectiva das forças comprometidas com o desenvolvimento de um processo civilizatório, a intervenção de agências internacionais no que toca ao encaminhamento da questão da pobreza representaria, de um lado, uma interveniência que atentaria contra a soberania nacional, implicando na manipulação e controle das camadas populares pelas forças neo-liberais; de outro, significaria uma percepção restrita da cidadania e retiraria do plano da agenda de um Estado democrático questões políticas mais amplas como a questão da Reforma Agrária.

Discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular

Esta percepção comparte as preocupações relativas à necessidade de políticas de gasto social orientadas à satisfação das necessidades básicas (perspectiva mais tecnocrática) e de apoio à economia popular (perspectiva mais liberal-individualista), mas postula ademais a autonomia dos pobres organizados, na perspectiva da constituição de um sujeito popular (Duhau e Schteingart, 1997). Sujeito capaz, no plano social, de desenvolver processos autogestivos orientados para a satisfação das necessidades básicas, que inclusive pode encarregar-se da gestão global do *habitat* através de práticas autônomas da base popular democraticamente organizada; e, no plano político, capaz de reivindicar e impulsionar, no plano da cidadania, o exercício pleno dos direitos cidadãos e a participação na formulação e orientação das políticas públicas⁹³.

Estaria vinculada à um exercício maior da inovação, da democratização e emancipação das camadas populares na busca da construção de alternativas responsáveis quanto ao provimento das suas efetivas condições materiais de vida e na afirmação de um contexto de direitos que implicasse o reconhecimento dos deveres para com a sociedade mais ampla. Ela também contém uma dupla dimensão: de um lado uma perspectiva crítica à um modelo excludente que produziu o subdesenvolvimento e a desigualdade; e, de outro, uma dimensão emancipatória e formadora de projeto alternativo de desenvolvimento humano e social.

No plano de uma percepção crítica do processo de construção da pobreza como resultado do desenvolvimento desigual, algumas teses sobre a questão do crescimento da pobreza desenvolvem argumentos distintos mas, de alguma forma, complementares:

- a primeira a concebe como injustiça social e dívida histórica de um processo de desenvolvimento excludente e desigual, que não permitiu incorporar plenamente os indivíduos aos benefícios da modernização. Processo que hoje se vê intensificado pela política neo-liberal. No desdobramento desse diagnóstico dois outros são formulados a seguir;
- a função da pobreza como condição de reprodução da dominação política, através da formação das clientelas nos Estados populistas;
- o caráter patrimonialista do Estado criando uma estrutura de privilégios no interior da política de modernização autoritária que implicou a submissão repressiva dos pobres;
- alguns autores ainda apontam a crise do fordismo e seus efeitos do processo de dissolução dos grandes referenciais sociais seguindo-se a formação de mecanismo defensivo das classes subalternas para identidades sociais restritas (Zermeño, 1987; cit. Duhau e Scheingart, 1997);
- por fim, encontram-se os argumentos mais políticos que apontam para a manipulação estratégica e autoritária da pobreza como condição de construção da legitimidade e do consentimento de grupos hegemônicos locais, através de estímulos da televisão e da mídia como condição de recriação de uma base de legitimidade de caráter anti-democrática.

Com base nestas percepções históricas e críticas da dimensão estrutural da pobreza e suas dimensões políticas, as ações orientam-se por afirmar positivamente mecanismos integrativos no âmbito da formação de um poder cidadão, em vez de considerá-la no âmbito das relações de dependência, autonomia e isolamento que acabam por operar uma separação perigosa da sociedade e da política. Reconverte-se, assim, os sentidos atribuídos do “pobre, débil e vulnerável” ou “ativos e recuperáveis” para cidadãos e comunidades com direitos. Este processo conta com o apoio de inúmeras ONGs internacionais e nacionais que estimulam a capacitação e autonomia dessas populações submetidas historicamente a condições de exploração, exclusão social e carência de toda ordem. Reafirmamos aqui, mais uma vez algumas iniciativas de arenas públicas importantes na luta contra a miséria e a fome e no acesso aos Direitos: de um lado, a “ação contra a fome a miséria e pela cidadania”, liderada por Betinho; e o processo de luta pela Reforma Agrária empreendido pelo MST.

A perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais

Alguns autores (Lautier, 1995; Duhau e Schteingart, 1997) ainda identificam ou diferenciam uma terceira tendência no tratamento da pobreza,

que envolve as estratégias difundidas pelos organismos internacionais como o BID, a CEPAL e o PNUD e em geral assumida pelas esferas governamentais. A visão tecnocrático-progressista atribui uma grande importância à superação da pobreza como estratégia de desenvolvimento e postula a necessidade de apoio público à economia popular.

Veja-se, por exemplo, a opinião de James Midgley em publicação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) "*para ter participação é necessário que as pessoas se liberem de controles externos. Isto supõe independência política e econômica. Para ter poder é necessário autosuficiência econômica e a criação de instituições que permitam às pessoas tomarem decisões*"⁹⁴.

A questão da integração social e a representação da pobreza na governabilidade democrática

É paradoxal que os cidadãos pobres tenham no contexto neo-liberal uma oportunidade privilegiada de desenvolver seus *assets* não só em termos econômicos mas em termos políticos e sociais (Salazar). Efetivamente esta oportunidade decorre de um dinâmica no plano da prática de *duas forças históricas de desenvolvimento diferentes e conflituosas*, a corrente do mercado e a corrente que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão. No âmbito dessas medidas está de um lado uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual aos "inaptos" e, de outro, um processo que, ao contrário, caminha na busca de alternativas civilizatórias que impliquem na definição de mecanismos de segurança e de direitos para essas populações excluídas e submetidas a processos de pobreza ou de empobrecimento.

Na América Latina, como vimos no item precedente deste capítulo, o conceito de governabilidade e a questão da pobreza contempla a existência ou inexistência de espaços institucionais e de mediadores para a gestão dos conflitos e demandas: um conjunto de mecanismos participativos e de parcerias entre os setores públicos e privados, conselhos setoriais e tutelares, têm sido criados para mediar a questão da inclusão política no processo de exclusão econômica massiva. Estes mecanismos e processos, entretanto, no que pese muitos dos seus resultados exitosos, revelam-se insatisfatórios vez que não criam direitos e se constituem mais em instrumentos de acompanhamento de programas de assistência.

Calderón (1998: 266), sugere enfrentar-se esta questão na América Latina em três partes: a primeira implica, como já demonstramos, em buscar que os excluídos possam organizar-se para transformar suas necessidades em demandas e expressá-las no sistema institucional para processá-las. A segunda, implica em reconhecer que o processo de encaminhamento e resolução do problema da exclusão social é um processo de longo prazo, o qual, terceiro aspecto, toda a sociedade tem que se comprometer com ele, e não só os pobres. Ou seja, os temas da integração social e do crescimento têm

que ser considerados e postulado pelo conjunto da sociedade e, portanto, pelos partidos. Há que gerar-se uma nova cultura da solidariedade e da responsabilidade na região.

A chave é institucional e envolve a questão da representação na democracia, e a criação de arenas políticas em que eles possam se expressar e participar da tomada de decisões. Envolve, portanto, os partidos, e a criação de arenas institucionais ao nível do local, a exemplo das experiências de Orçamentos Participativos.

Isto alerta para a questão da representação, pois há uma dimensão em que os pobres e excluídos podem sentir-se integrados, que é o plano das representações simbólicas, possibilitado pelo controle dos meios de comunicação. Por esta via os cidadãos se mobilizam através de laços motivacionais com o líder, na busca de um retorno às suas raízes, à uma matriz estrutural populista e autoritária que, no marco da modernidade do processo de desenvolvimento, facultou um processo intenso de mobilidade social e de melhoria do progresso material (infra-estrutura, trabalho, inclusão social).

A questão da relação entre classes populares subalternas e o Estado, na América Latina, que se estaria expressando pelas políticas sociais significa a ruptura de pacto social, do pacto 'populista'; do pacto corporatista e de limites na expansão desse pacto (Cf. Duhau e Schteingard, 1997). Esta ruptura tem significado frustrar expectativas e desestruturar mediações. A conflitividade potencial surge da ruptura de expectativas e da ausência de mediações. O risco que se corre neste contexto de forças é o reforço a saídas neo-populista, de retorno a líderes carismáticos, na representação da pobreza, alguns dele avançando na proposição de programas específicos de combate à pobreza, sem que se tenha efetivo controle, ainda, sobre o destino e as modalidades de aplicação desses fundos.

Calderón alerta para o retorno, na América Latina, ao pêndulo dos líderes carismáticos. Isto implica em saber por que e por quem os pobres vão se fazer representar. Esta questão se coloca no quadro problemático da democracia, como tendência arriscada de um "*aggiornamentoda* direita" (Calderón) num contexto de reforço a um neo-populismo, canalizando as questões de representação e superação da pobreza.

De todo modo, de uma perspectiva distinta pode-se considerar que a conflitividade dos processo em curso, além de por em relevo a importância da "economia popular", tem levado em grande medida ao desmantelamento ou à obsolescência de um conjunto de mecanismos e mediações clientelistas, através dos quais o Estado populista –e também autoritário– relacionava-se com as classes subalternas (Lozano, 1994 cit. Duhau e Schteingart).

O que está em jogo é saber como as velhas forças se ajustam às novas estruturas de mediação e frente aos mecanismos de integração no contexto globalizado. E nessa linha o resgate e controle das instâncias locais passou a ser estratégico.

Governabilidade e (in)governabilidade das cidades: o uso do conceito de governança urbana

Nos países capitalistas avançados observa-se uma reorientação das preocupações e práticas de gestão urbanas nas últimas décadas. Enfatiza-se as relações do Estado com as cidades não somente nos aspectos institucionais entre centro e periferia, mas no âmbito das relações de intermediação entre atores políticos e atores sociais locais, em torno de um projeto de desenvolvimento local. O reconhecimento da superação do *locus* do poder permite incorporar forças e fatores só considerados marginalmente nos resultados das políticas (Lofchie, 1989:120, cit. por McCarney *et alii*, 1998 (1995))⁹⁵.

Nos últimos 30 anos as cidades experimentaram enormes transformações sócio-econômicas e políticas, que se expressam no aumento generalizado das taxas de urbanização e na conformação de interesses sólidos de grupos locais e externos sobre a cidade. Os estudos urbanos dos anos 80 informaram que forças externas à burocracia estatal, através das lutas sociais e outras formas de ação e pressão política exerceram impacto sobre a morfologia e o desenvolvimento dos centros urbanos, nos países do terceiro mundo.

As mudanças abruptas decorrentes do ajuste estrutural nos países em desenvolvimento, têm implicado num paradoxo: o movimento de desconcentração do poder nacional, com a retirada gradativa de investimentos financiados pela instância federal nas esferas locais, deixando as instituições locais, vulneráveis e débeis, quanto às possibilidades de liderarem o processo de desenvolvimento local, justamente no momento em que a devolução do poder no sentido das comunidades locais afigura-se como ganho de democracia.

Neste quadro, o desafio dos anos 90 envolve uma ação decisiva em termos de capacitação institucional da gestão local, de forma a serem mais receptivas às necessidades e demandas da sociedade civil e responsabilizar-se diante desta, de maneira mais efetiva. Isto implica na inclusão da ação social e civil no âmbito da burocracia; transcendendo as burocracias na organização, coordenação e elaboração orçamentária; e considerar o caráter e o papel das diversas entidades da sociedade civil em termos de organização, construção de poder; consciência cívica e participação nas políticas públicas. Ao fazê-lo implica na incorporação de elementos de responsabilidade para baixo, com transparência e receptividade frente as demandas crescentes. (McCarney, *et alii*, 1998 (1995)).

Seguindo-se à análise que vimos desenvolvendo quanto às mudanças de novos paradigmas, poderíamos afirmar que estas transformações recentes têm implicações e raízes macroeconômicas em termos de uma transição geral na dinâmica do regime de acumulação (fordista-keynesiano) para um regime de “acumulação flexível” que afeta as cidades. (Cf. Gertler, 1988; Harvey, 1989b; Schoenberger, 1988; Scott, 1988; Swyngedouw, 1996, cits por Harvey, 1996). Segundo Harvey há uma concordância generalizada quanto aos fatores que determinam o contexto das dificuldades de gerenciamento urbano a

partir da recessão de 1973: desindustrialização, desemprego, aparentemente “estrutural” e generalizado, austeridade fiscal e uma onda crescente de neoconservadorismo, com apelo mais forte à racionalidade do mercado e da privatização, fatores que juntos permitem compreender porque tantos governos locais de diferentes conotações políticas e distintos poderes legais e políticos tomam direções bastante semelhantes.

Do mesmo modo a ênfase na ação local para combater as questões geradas em termos de integração social e desenvolvimento parece estar ligada ao declínio dos poderes do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, de maneira que os investimentos tomam cada vez a forma de negociações diretas entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais tentam maximizar a atratividade local para o investimento capitalista. (Harvey, 1996 (1989)). As cidades e os governos locais passam a competir pelo controle desses capitais.

Nos anos 90 a sociedade civil demonstra, em vários países de crescimento avançado, que elas não apenas se transformaram num bloco de poder capaz de influir no espaço político de tomada de decisões mas exercitam sua própria agenda. O caráter não estruturado de suas ações reforça o vínculo orgânico com as comunidades e permite criar graus de legitimidade, compromisso e responsabilidade no encaminhamento de ações sociais de interesse para o conjunto da sociedade. O cenário associativo dos centros urbanos já não está só definido pelas entidades formais, como grêmios e sindicatos, associações de classe, etc., mas envolve outras organizações e redes formadas no âmbito das lutas da década de 80^{as}. Ou seja, observa-se uma notável elasticidade das agências não estatais para desafiar o monopólio das instituições estatais na conformação das cidades.

A introdução do conceito de governança no âmbito do urbano, converge, pois, para considerar dois processos conjugados: o de desconcentração do Estado através da devolução de poderes para a instância municipal, que envolve o processo de descentralização das políticas em círculos sucessivos microrregionais; e uma estreita articulação e coordenação dos organismos públicos com associações civis e sociais, ou seja, a transformação das autoridades municipais em órgãos da cidadania. O efeito cumulativo das atividades desses organismos é o que vai dar a direção do desenvolvimento urbano. (Ver McCarney, 1998 (1995) e Stren, 1993).

O argumento apresentado em favor da governança urbana se aplica a um conjunto de autores (Dente *et alii*, 1990; Heinelt, Mayer, 1992; Lorrain, Stoker, 1995; LeGalès, 1995, *cits por* LeGalès, 1995 e Stren, 1993; Mccarney *et alii*, 1995; Coelho e Diniz, 1995; Rodriguez e Winchester, 1998; Ivo *et alii*, 1997). Ele se constrói pelo reconhecimento da insuficiência do governo urbano poder dar conta das mudanças em curso que afetaram o desenvolvimento e a gestão das sociedades urbanas nas décadas de 1980 e 1990. Esta crítica considera o caráter restrito do conceito de governo para análise das gestões urbanas. De um lado porque a noção de governo local está associada à uma forma organizada, racional, coerente onde a autoridade local é o lugar natural

e legítimo do poder local e das políticas. De outro lado, porque ele sugere uma leitura institucional, quando a ação efetiva das forças sociais interferem grandemente na morfologia e na gestão das cidades⁹⁷. Assim, a ênfase dos estudos sobre governo é posta, em geral, sobre o estudo dos eleitos e da burocracia local e de seus vínculos com os governos locais, restringindo a compreensão do poder gerado no âmbito da sociedade mais abrangente. Este ponto é importante já que o Estado vem aparecendo cada vez mais como um, dentre outros atores importantes no processo de elaboração das políticas.

Do ponto de vista teórico LeGalès (1995) mostra que o termo governança está ligado às teorias da organização, àquelas das políticas públicas e às abordagens que ultrapassam as análises da política e do governo de uma perspectiva puramente institucional. A problemática da governança remete, pois, às interações entre Estado e Sociedade e aos modos de coordenação entre atores, de modo a tornar a ação pública possível (Kooman, 1993, cit. LeGalès).

As sociedades democráticas ocidentais estão cada vez mais complexas e diferenciadas, o que torna seu governo cada vez mais difícil. A problemática da governança urbana toca, portanto, à questão de governabilidade das cidades, no contexto da transição do padrão de acumulação fordista e reforça as condições que tornam a ação pública eficaz, atenuando os efeitos perversos, conflitos não previstos e impotência real. Supõe, assim, discutir as condições prévias que garantem a coordenação entre os atores. (Ver LeGalès, 1995; Coelho e Diniz, 1995; Melo, 1996; Mccarney *et alii*, 1995 e Stren, 1993).

A autonomia regional foi do interesse de todos e sobretudo de grupos que estiveram fora das estruturas centralizadas de poder. Tanto as populistas, quanto as facções de esquerda e mesmo os tecnocratas. Na base dos argumentos favoráveis a este movimento os populistas argumentam sobre a melhoria no processo de democratização e participação dos cidadãos do cotidiano político; os tecnocratas afirmam os benefícios no plano de uma racionalidade das políticas mais próximas dos interesses reais dos cidadãos; a esquerda aposta na capacidade inovadora dos agentes sociais fazerem emergir “um novo modo de fazer política”. Estes estímulos atribuíram a esta mudança de deslocamento para o local um papel “quase messiânico e virtuoso” a esses governos cujas dificuldades reais acabam por aprofundar a crise de confiança.

Mais recentemente os cientistas sociais têm recorrido à cultura política para explicar a diversidade dos sistemas políticos. Alexis Tocqueville⁹⁸ representa o exemplo mais ilustre dessa tradição de análise socio-cultural da política. Ele ressalta a conexão entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas, sublinhando a relação virtuosa entre o cidadão e o interesse coletivo. Ele chamava de “interesse próprio corretamente entendido”, o interesse individual definido no contexto das necessidades públicas gerais; o interesse que é esclarecido e sensível aos interesses dos outros (Cf. Putnam, 1996: 102).

Esta dimensão que reconhece as especificidades político-culturais das sociedades, constitui uma dimensão significativa para a formação da governança local, que se orienta para a formação do espaço público ampliado

e pela participação da sociedade nos negócios públicos, na forma de decisão e controle da sociedade.

O significado fundamental dessa virtude parece então residir num “reconhecimento e numa busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular” (Skinner, cit. Putnam).

Estas considerações revelam que a suposta virtualidade ou normatividade de bons governos localiza-se na generalização de uma cultura cívica cidadã, através da participação e sociabilidade real da sociedade nos negócios públicos e não de uma certa “virtualidade” atribuída como intrínseca aos mecanismos institucionais de delegação e mediação.

A reversão dos fluxos de poder

A ação devolutiva do poder à massa cidadã revelou e deslocou um novo eixo do conflito no âmbito dos espaços locais, que passam a se constituir em arenas privilegiadas para a formação da hegemonia no plano econômico e político. Ao mesmo tempo despertam um conjunto de organizações sociais, entidades assistenciais filantrópicas, etc. que ganham importância, reforçando o poder contido nos interstícios das comunidades locais. A estas chama-se genericamente Organizações não Governamentais - ONGs e ao conjunto dessas associações tem-se referido como Terceiro Setor, noção genérica de aglutinação dessas organizações civis e sociais que substituem a ação do Estado no âmbito de iniciativas sociais, econômicas e culturais.

Salazar (1998) explicita que esta “onda devolutiva” é apresentada como uma dispersão calculada e multidirecional, operando o fluxo que alimenta o processo de acumulação flexível. A refundação dos municípios da perspectiva neo-liberal acendeu uma luta política e teórica diferente do passado. Não se coloca mais em termos de avanço das bases para a conquista do poder central mas como movimento em círculos para o controle dos mecanismos locais de poder. O sistema está sendo atacado na base do tecido intersticial das redes intersubjetivas do local, estendendo-se onde estes atores sociais são mais fortes⁹⁹.

Este processo tende a propagar “virtudes cívicas” e uma força do “comunitarismo” que têm efeito sobre o conjunto da sociedade em termos de valores morais positivos e afirmativos de solidariedade, responsabilidade e colaboração social. No entanto, no âmbito desse tecido há toda uma heterogeneidade de fins, alcances e objetivos que torna o uso genérico dessa noção particularmente confuso e pouco claro, confundindo desde ações caritativas e filantrópicas tradicionalmente oferecidas por entidades religiosas, que recebem também apoio do Estado e de organizações internacionais, até instituições mais recentes voltadas para a conquista dos direitos cidadãos. A ação dessa rede de solidariedade, no entanto, têm alcance e natureza diversas (filantropia e direitos) nem sempre forjando a legitimidade no âmbito do Estado e da política, já que dependem dos fatores

estruturais. Alguns autores salientam que o resultado dessas ações têm legitimado mais as entidades que requerem o financiamento e que se legitimam frente aos organismos internacionais como também a ação dos governos frente às classes médias e às agências internacionais que a própria população pobre beneficiária das ações de assistência. (Lautier, 1999).

Nestes termos poderíamos supor que quanto mais a sociedade assume diretamente a sua reprodução, reafirmando-se como sujeito social, mais se observa um descolamento destas do contexto institucional, como referenciais reconhecidos que representem seus interesses. O desafio, portanto, é de intermediação entre o social e o político.

A incorporação das organizações sociais da sociedade civil no âmbito de um sistema de governança implica na delimitação das funções entre as partes envolvidas e supõe que se reexaminem os vínculos institucionais verticais e horizontais no âmbito da gestão urbana.

A análise dos mecanismos formais e informais da participação pode dar origem a uma melhor compreensão da base social da comunidade, da identidade e da participação.

Efetivamente, os estudos sobre participação política e cidadania estão estreitamente relacionados à emergência dos movimentos sociais da década de 80. Este serviram de meios para o desenvolvimento da identidade social e cultural e como base organizacional para a mobilização política contra os regimes autoritários e pela implantação da democracia. Movimentos feministas, ambientalistas, estudantis, indigenistas, contra a violência e por direitos humanos e cidadãos foram fator de integração social das camadas populares e de abertura democrática dos anos 80, opondo-se a formas de organização política autoritárias e centralizadas.

Qual a importância dessa base social e política na estratégia política contemporânea? De certa forma esta resposta foi antecipada no capítulo sobre a governabilidade. Da perspectiva de uma análise neo-liberal, quanto à reprodução e estabilidade dos governos, a mobilização dessa capacidade social tem importância transcendental (Salazar, 1998:164) vez que centrados numa economia de mercado fluida e de curto prazo, entendem os problemas do desenvolvimento como um processo transitório e residual, superável no tempo pela própria dinâmica do mercado. A participação social teria a vantagem, desta perspectiva liberal, de não só ser marginal ao processo de hegemonia do mercado mas, ao ser aplicada, produziria um rendimento e uma produtividade a mais.

Putnam, 1996 (1994) recuperando uma tradição de estudos sobre “cultura cívica” indica que (i) numa comunidade cívica a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos; (ii) na comunidade cívica a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais e não como patronos/cliente, governantes/requerentes (iii) tanto o poder

absoluto quanto a falta de poder podem levar à corrupção pois as duas coisas não inculcem um senso de responsabilidade¹⁰⁰.

E conclui, agregando os valores dos cidadãos virtuosos em termos de serem prestativos, respeitosos, confiantes nos outros e tolerantes na divergência, e reafirmando que a “confiança mútua” seja talvez o preceito moral que mais necessita ser difundido numa sociedade republicana (Poggi, G., 1972, cit. por Putnam, 1996:103).

Estes estímulos cívicos de base republicana, na formação do interesse público, no entanto, supõe a transformação do poder público de forma a que os representantes possam ser efetivamente controlados pelas suas bases e se tornem responsáveis perante estas. Com base na transparência possibilitarem a oportunidade de incrementar a participação efetiva das decisões públicas.

Assim, nem sempre os movimentos de massa, ou a cultura de massa podem gerar a matriz de coesão e de solidariedade próprias à uma vivência republicana de vigência do interesse público. A orientação dos movimentos em termos de classe, ou de caráter corporativos e sindical nem sempre criaram vínculos orgânicos com a potencialidade desta base societária, ainda que se observe um papel fundamental do novo sindicalismo e nos efeitos sobre processos de desenvolvimento local, como no caso do ABC paulista e da ação do Partido dos Trabalhadores nas experiências municipais. Por outro lado, muitas vezes as tradições de movimento de massa criaram responsabilidades verticais entre sociedade e poder político, sem estabelecer vínculos mais orgânicos de solidariedade entre os diversos segmentos da sociedade.

O contexto de mobilização democrática no Brasil, no entanto, criou arenas e uma agenda de mobilização que de certo modo superou essa dicotomia entre movimentos populares e movimentos reivindicativos, liderados pelas classes trabalhadoras. Há inúmeros exemplos do papel que o novo sindicalismo criou, do ponto de vista da formação de um projeto local (particularmente no ABC paulista) e do envolvimento mais amplo das famílias e da comunidade nas lutas trabalhadoras.

A diferenciação dos interesses após o processo de democratização do Estado, criou dificuldades de operacionalização e ajustes das demandas na democracia, incentivando muitas vezes comportamentos predatórios em relação à convivência democrática, com estímulo ao individualismo, à competitividade exacerbada em benefício próprio, o pragmatismo, com descuido de princípios, etc. que desestimulam a construção do interesse público maior.

Algumas tradições políticas parecem ter impedido o aprofundamento do sentido público na direção da consolidação de uma vivência comunitária: de um lado, a permanência de uma cultura política autoritária e patrimonialista centrada sobre um Estado populista e nacional; por outro, a reiterada acomodação dos interesses numa estrutura de privilégios assentada numa rede de clientelismo; ademais, por uma tradição da ação coletiva reivindicativa a partir da base salarial e sindical, ou seja, a formação de uma

cidadania regulada⁰¹ pelo Estado; por fim pela formação de uma prática política mais de massa e reivindicativa, característica das lutas trabalhadoras e estudantis da década de 60 e os movimentos nacionais mobilizadores de transição democrática, no contexto de 80 e início de 90.

Esses contextos mobilizadores na dimensão da comunidade nacional ou da luta identitária dificultou um espaço de organização política comunitária (à exceção das lutas urbanas por moradia, conhecidas como movimento de bairros), que apesar de favorecerem a emergência de uma rede solidária de engajamentos públicos, constitui-se espaço privilegiado de formação de uma cultura clientelista controlada por caciques locais, seitas religiosas e máfias de natureza diversas, definindo muitas vezes controles antidemocráticos e segregação territorial das comunidades locais ao acesso dos direitos sociais, civis e humanos, os mais básicos.

Estes comportamentos de massa não estão regulados por dilemas normativos, nem por papéis e identidades estruturantes estabelecidos, acabando por estimular a transgressão, a ação direta, que destrói as regras do convívio societário democrático, instaurando a violência como norma.

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 4. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p4.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 4

Sociedade e política

Introdução

Nesta segunda parte busca-se apresentar: *primeira* como as mudanças paradigmáticas da transição democrática no Brasil, na última década, realizadas ao longo das lutas e mobilização dos atores sociais e na ampliação da arena pública se expressam em algumas tendências gerais quanto às formas de mediação entre sociedade e política em termos do nível de associativismo, participação política e representação; *segunda* observar as possibilidades que se abrem efetivamente ao nível das sociedades locais: no processo de alternância política de governos locais no período mais recente; e pela análise dos mecanismos de reconversão de instrumentos institucionais determinados pela dinâmica econômica, política e cultural, na relação entre o local e o global.

Os dados, de natureza quantitativa, apresentados neste primeiro capítulo, ainda que limitados quando à capacidade de reconstrução das trajetórias de formação sociopolíticas dos atores, que efetivamente supõem apreender dimensões subjetivas das escolhas políticas, importam (i) pelas possibilidades de avaliar tendências do ponto de vista comparativo que podem sinalizar mudanças na matriz do associativismo e da afiliação social e política dos indivíduos no período pós Constituinte; (ii) pelos indicativos que esta comparação ao nível regional pode trazer, em termos de induzir, sugerir e instigar hipóteses iniciais sobre os paradoxos do comportamento político e da capacidade de mudança de alguns governos locais, as quais efetivamente dependem de investigações de caráter qualitativa que realizamos ao final desse trabalho¹⁰².

A reorganização da sociedade civil e a política no contexto democrático

Resumindo a primeira parte desse trabalho, quanto à formação de uma governabilidade democrática, podemos afirmar que:

1 Redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo “fazer” político e social. As formas de resistência desenvolvidas pelos movimentos populares (especialmente na década de 70 e 80) reforçaram a “convicção” de que é possível avançar para novas e melhores formas de convivência civil, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática.

2 A transição política brasileira representa, pois, uma conquista dessas novas formas de “fazer” e “saber” político, alcançadas graças à mobilização política e social da sociedade brasileira que, partindo de ações solidárias no ambiente dos sindicatos e dos movimentos sociais, se instituíram no campo institucional.

3 A Constituição de 1988 deu vida a uma nova consciência civil que, naquele contexto, superou os localismos das estruturas de poder político, os interesses parciais, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação que deveria constituir-se e reinventar-se numa sólida articulação entre sociedade e política. Neste sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios.

4 Resultado do ajuste das diferentes forças sociais, a transição se expressou numa acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam tanto a tradição das lutas populares como também segmentos gerados numa cultura política assentada num Estado patrimonial, cuja formação gerou uma ordem de privilégios no acesso aos bens públicos, especialmente a partir do controle sobre as instâncias institucionais locais de governo.

O grande desafio desse processo de mudança civilizatória e institucional foi converter essas formas de “saber político”, diferenciais e conflitivas, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática; e, de outro, as forças que consolidaram uma cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas. Repito: o desafio era e é reconverter esta conflitividade latente em novos exercícios políticos, garantidores dos direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social e num quadro de institucionalidade. Nesse processo, os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos mas implicavam na percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação.

Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade na qual a COLABORAÇÃO entre sociedade e Estado apareceu como caminho pelo qual se renova o país, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local.

Matriz societária e cultura política: variáveis críticas para a capacitação social e de governo

Ao final dos anos 90, a sociedade empreende uma nova busca para recolocar de forma distinta a convivência civil ameaçada pelo economicismo e gerenciamento (ajustes estruturais); pela falência das políticas empreendidas (incapacidade dos governos de darem respostas satisfatórias às carências sociais) gerando uma institucionalidade, que dê vida a uma nova governabilidade.

Neste contexto, sedimenta-se a convicção sobre os limites e dificuldades de um estilo autoritário, hierarquizado, verticalizado e centralizado de exercício de poder, e sobre uma certa 'virtualidade' nos processos de regulação de caráter societal e redistribuição das políticas em favor do poder local (municípios) –descentralização e desconcentração– como viabilização de alternativas auto-sustentáveis de desenvolvimento local.

Como mover-se no plano institucional? Como qualificar a democracia para enfrentar o desafio enorme do desequilíbrio de nossa sociedade, com todos os *déficits* acumulados? Que condições efetivas têm estas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do País e do local à economia do mercado?

A maioria das respostas a estas indagações tem indicado alternativas que supõem a força cultural e inovadora do social, ou seja, as mudanças no âmbito societal como fundamentais, representando horizontes possíveis que reconfiguram as relações entre sociedade e política, com ênfase no desenvolvimento local.

A resposta a esta questão é complexa e implica na compreensão de inúmeras variáveis históricas e macro-estruturais relativas ao padrão de estruturação do Estado desenvolvimentista brasileiro. No presente capítulo pretendemos apenas identificar algumas tendências que se apresentam em termos das taxas de associativismo, participação política e representação, de forma a tentar compreender como a matriz de sociabilidade política pode estar expressando padrões diferenciados sobre as condições da cooperação entre Estado e sociedade no contexto atual. Que evidências empíricas existem no padrão de solidariedade social e participação política e cívica no país? Como estas mudanças reconfortam matrizes societárias distintas entre regiões metropolitanas brasileiras? E como condicionam o alcance das políticas municipais?

A análise funda-se no processamento de informações produzidas pelo IBGE/PNAD (1990) para o Brasil de 1988 e pela PME (1997) para o conjunto das seis maiores regiões metropolitanas do Brasil¹⁰³.

A hipótese que queremos verificar é até que ponto as taxas de participação e associativismo condicionariam uma maior ou menor condição de engajamento aos estímulos de participação na esfera institucional, ou seja,

nos instrumentos de mediação institucionais criados, condicionando a eficácia de programas institucionais, inclusive os de enfrentamento da pobreza. Ou, inversamente se ela revela o aprofundamento de uma cultura de tradição autoritária, clientelista, dificultando a implementação de uma governabilidade democrática, entendida a partir dos valores republicanos de igualdade política, direitos cidadãos e formação do espaço público. Por fim, pensar a partir da articulação com dados sobre o mercado de trabalho local, como a (des) ou (re) socialização pelo trabalho, determinado pelos novos padrões de reestruturação produtiva, pode condicionar a sociabilidade da matriz política e societária.

Efetivamente, o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, capazes de realizar escolhas entre alternativas apresentadas pelas diferentes forças políticas e fortemente interessados em formas participativas, diretas ou indiretas. Ademais, no contexto da crise da governabilidade o processo participativo, como condição de encaminhamento da questão da pobreza, é consenso assumido tanto pelas propostas liberais (expresso nas recomendações de agências internacionais) como pelos governos¹⁰⁴ de diferentes orientação política. Há, portanto, uma demanda de participação social e política na esfera do projeto democrático que contém múltiplos sentidos, cuja polissemia interfere sobre as práticas sociais, condicionando os mecanismos de formação da hegemonia.

Para Toqueville, a formação do interesse público se constitui no contexto de definição das necessidades públicas gerais. Este é esclarecido e sensível aos interesses dos outros". Na comunidade cívica a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade mantém-se unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais e não como patronos/clientes ou governantes/requerentes¹⁰⁵.

No estudo realizado sobre o desempenho dos governos locais na Itália Putnam (1994) 1996 constatou que certas regiões são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e o isolamento e uma cultura dominada pela desconfiança. Ele concluiu que as diferenças de desempenho local têm estreita relação com a vida comunitária. As regiões economicamente mais adiantadas têm governos mais eficientes, simplesmente porque nelas há mais participação cívica. As regiões menos cívicas têm vivenciado uma prática clientelista, personalista e não estabelecidas por compromissos programáticos em relação às questões públicas.

Efetivamente o conceito de participação política se enquadra em diferentes interpretações: participação na arena eleitoral; militância em partido político; participação em esferas de mobilização de massa; e, mesmo, acompanhamento da informação.

Segundo Sani, G. (apud Bobbio et alii, 1986) é preciso distinguir o sentido do uso da participação em sociedades desenvolvidas, com grande tradição

democrática, dos usos da participação social e política das sociedades em desenvolvimento, carentes de infra-estrutura políticas e caracterizada por elevadas taxas de analfabetismo, nas quais a participação significa um processo de formação política cidadã e de construção da democracia. Como a atividade política é necessariamente plural, o problema da participação depende da ideologia dos participantes. É esta matriz ideológica que faculta o sentido das ações e o horizonte de suas possibilidades.

Por outro lado, há que se pensar nos níveis distintos de participação: aquela mais receptiva ou passiva, que se restringe à presença ou comparecimento aos eventos, mas não envolve engajamento em responsabilidades; ou a que envolve cidadãos ativos, engajados na promoção de atividades, por iniciativa própria ou delegação.

Observando a tendência internacional da participação constata-se (Sani, 1986; cf. Bobbio, 1986) que as eleições representam a forma mais comum de participação. Mesmo assim ela tem apresentado, muitas vezes, taxas de absentismo bastante elevadas, mesmo em países de tradição democrática. Também, os participantes em sentido estrito (ou seja, aqueles cidadãos mais engajados e ativos) expressam, na maioria dos casos, uma fração reduzida.

Por fim, resta considerar diferenças quanto aos engajamentos de mais longo prazo inscritas historicamente na cultura cívica do lugar, construídas, em geral, por matrizes identitárias de fortes vínculos horizontais e cooperativos entre os integrantes; e as relações participativas de caráter mais difuso ou esporádico. Ademais, importa distinguir, ainda, entre aquelas que se constituem por força de sanções institucionais, como é o caso da obrigatoriedade do voto no Brasil, daquelas construídas pela mobilização solidária livre, a exemplo recentemente das ONGs e dos movimentos sociais que atuam em redes de solidariedade voltadas para construir alternativas de desenvolvimento, conquista de direitos para populações carentes ou comunidades locais.

No âmbito desse estudo, a questão da participação política e social restringe-se ao tratamento dos dados sobre associativismo, afiliação a sindicatos, órgãos de classe, associação comunitária e partidos políticos; e de variáveis sobre tipo de engajamento político (mais receptivos ou passivos) e representação de interesses, com base na comparação dos dados: a) do questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE (1990) de 1988, com resultados para o Brasil e suas grandes regiões geográficas sobre *Participação Político-Social* e b) dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME/IBGE, referente ao mês de abril de 1996, relativos às pesquisas suplementares sobre *Associativismo Representação de Interesses e Intermediação política*, conduzida pelo IBGE com a coordenação dos profs. José Pastore e Eliza Reis, e comentários analíticos de Magda Coelho (IBGE/PME, 1997).

Os resultados analíticos abaixo apresentados apresentam algumas das tendências apontadas pela síntese do volume de 1997/IBGE, mas avança no detalhamento comparativo relativo aos anos de 1988 e 1996 e no aprofundamento específico da diferenciação regional, especialmente entre Salvador e Porto Alegre, tabulados por nossa pesquisa, com o objetivo de identificar o que mudou no

período de 88 à 96, quais as principais tendências que se reconfiguram no campo político, e que singularidades regionais elas apontam, particularmente entre Salvador e Porto Alegre. Considerando evidentemente os limites metodológicos dos universos singulares de cada pesquisa¹⁰⁶.

As condições de participação política da sociedade brasileira: alguns indicadores e tendências

A sociedade brasileira apresenta escassa participação política (IBGE, 1997; Santos, W.1998; Ferreira, 1999) num contexto de baixa taxa de associativismo da população pesquisada pelo IBGE entre 1988 e 1996. Ademais, ela também apresenta uma baixa resolução dos conflitos mediada pela justiça ou normas legais, segundo Santos, W (1998) *apud* Ferreira (1999), o que implica na vigência de práticas predatórias, como suborno, tráfico de influência e práticas transgressivas¹⁰⁷.

A matriz fundamental da participação política no Brasil, até a década de 80, é ditada pela matriz ocupacional sob a tutela do Estado, numa lógica corporativa. As transformações desta lógica no decurso do período de 60/90 decorreram do que Wanderley Guilherme (1987) chama de cidadania regulada¹⁰⁸, ou seja, aquela que resulta da incorporação institucional baseada na cooptação promovida pelos sindicatos e patrocinados pelo Estado e não num engajamento livre.

A mudança deste padrão resulta das transformações iniciadas ao final dos anos 70 onde jogaram papel fundamental tanto a formação do novo sindicalismo brasileiro, mais livre e independente da tutela do Estado, como o contexto mais amplo de redemocratização do País, expresso pelo movimento pelas “Diretas Já”, a maior mobilização cívica nacional, desde o golpe militar de 1964, no Brasil.

A análise comparativa dos dados sobre participação política e social dos brasileiros no período de 1988 e 1996 revela as seguintes tendências gerais:

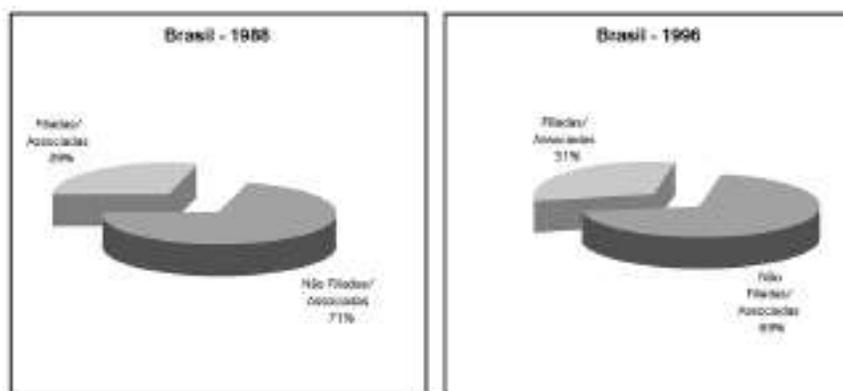
- a) Manutenção das baixas taxas de afiliação a órgãos de classe; sindicatos e órgãos comunitários;
- b) Mudança na natureza da afiliação com perda relativa da afiliação de órgãos de classe e de órgãos comunitários em favor da afiliação sindical, num quadro de taxas maiores de desafiliação aos sindicatos;
- c) Reduz-se a afiliação a partidos políticos num contexto de maior sociabilidade política expressa pelo aumento das relações entre os cidadãos e os políticos.
- d) Matriz territorializada distinta tanto em termos do padrão de afiliação às associações, quanto em relação ao padrão da interação que se estabelece entre os cidadãos e os políticos.

A seguir caracteriza-se com mais detalhes algumas dessas tendências gerais.

Tendência nas taxas de associativismo no País: crescimento por tipo de afiliação

O País mantém uma baixa taxa de associativismo, expresso na manutenção das mesmas proporções da taxa de associativismo entre 1988 e 1996, ou seja 29% em 1988 e 31% em 1997 (Gráfico 1). Embora a proporção de filiação tenha se mantido no mesmo patamar (em torno de 30%, com leve tendência ao aumento das filiações na década de 90, observa-se, no entanto, uma mudança na natureza dos vínculos destas afiliações, entre 1988 e 1996)¹⁰⁹. A filiação a órgãos comunitários que superava a filiação aos sindicatos em 1988 na preferência da população (54% de filiação comunitária contra 32% de filiação sindical) invertem-se passando a configurar uma participação de 39% para as afiliações comunitárias em 1996 e 53% para a filiação sindical. Também as associações de classe perderam proporcionalmente filiação no período 1988/1996, caindo de 14% para 8% em 1996 (Gráfico 2).

Gráfico 1

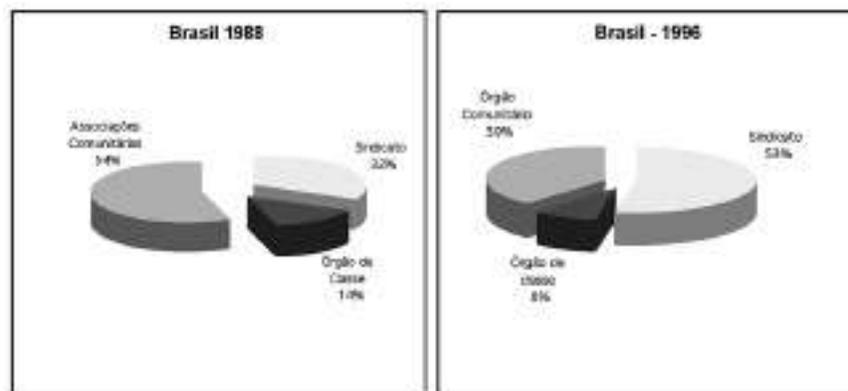
**Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas
Brasil 1988-1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.

Gráfico 2

**Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas, segundo o tipo da organização (sindicato, órgão de classe e órgão comunitário)
Brasil 1988-1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Estes resultados, no entanto, têm que ser relativizados, (i) porque exatamente neste contexto pós Constituinte muitos órgãos de classe, como as associações de funcionários públicos e associações profissionais (empregadas domésticas, etc.) foram transformados em sindicatos. Assim, o que aparentemente parece se expressar em incapacidade das associações de classe em motivarem adesões, pode, contrariamente, significar reforço dos vínculos associativos, ou força da corporação profissional que agora passa a atuar no âmbito sindical. O crescimento da taxa de afiliação sindical no período¹⁰, representa acesso a canais de redistribuição de recursos e benefícios, num contexto recessivo de crescimento das taxas de desemprego e mudanças nas políticas de previdência social; (ii) A análise do IBGE revela, ainda, que, consideradas as afiliações individualmente (Gráfico 2b), a taxa dos *não filiados a sindicatos* e órgãos de classe aumenta. *Não são filiados* à essas organizações 84% e 88%, respectivamente, o que revela que o crescimento *proporcional* da sindicalização entre 88 e 96, em termos mais globais e relativos aos tipos de afiliação, possa ser explicado por alterações no volume da PEA, ou por efeito da metodologia diferencial das pesquisas.

Gráfico 2b
**Proporção de pessoas filiadas/não filiadas a Sindicatos,
 Órgão de Classe e Órgão Comunitário - Brasil - 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
 Cálculo: IVO, Anete (1999).

A publicação do IBGE (1997), revela que das 22,5 milhões de pessoas de 18 anos e mais pesquisadas¹¹¹, 31% tinham vínculo com um ou mais tipos de associação consideradas, ou seja: sindicato (53%); órgão comunitário (39%) e associação de classe (8%). Estas afiliações, como vimos, ocorrem num contexto de baixa taxa de associativismo, com 69% da população pesquisada não filiada a qualquer dessas estruturas de participação.

Observando-se a motivação para a filiação a sindicatos em 1996, a pesquisa aponta que 74% da população sindicalizada filia-se com o objetivo de obtenção de assistência médica e jurídica (IBGE, 1997). Este dado, que poderia significar uma tendência a práticas conservadoras do movimento sindical, na medida em que reforçaria uma política assistencialista, pode conter uma dimensão da luta política no contexto de desmonte das políticas sociais, apresentando-se, assim, o sindicato como instância alternativa na defesa e conquista dos Direitos sociais e trabalhistas, ameaçados pelo desmonte das políticas sociais previdenciárias do Estado. Sem modificar o âmbito específico de suas competências, a compreensão que os sindicatos possam fazer deste papel político no contexto atual é fundamental para o encaminhamento da 'nova questão social' contemporânea, especialmente o papel que podem exercer no âmbito da reprodução social, e sobre as políticas reorientadas para a ação comunitária, com base na mobilização e engajamento das estruturas locais e familiares, visando projetos de sustentabilidade regional.

Taxas de associativismo por gênero e idade

Analisando-se as taxas de associativismo por gênero e idade, constata-se que tanto homens quanto mulheres que integram a PEA (População Economicamente Ativa) participam majoritariamente da filiação sindical; sendo que a taxa de filiação masculina (26%) é superior à feminina (20%). Esta filiação masculina afeta mais os homens na faixa de 40 à 50 anos. Apesar das mulheres apresentarem uma taxa de filiação mais baixa que a masculina, pertencer à PEA para elas significa elevar a sua taxa de sindicalização de 9% para 15%. Significa também um estímulo a participar de outras formas associativas, como os órgãos comunitários. Isto comprova-se pela proporção mais ou menos equivalente das mulheres participantes da PEA em órgãos sindicais e comunitários. Esta tendência geral, no entanto, diferencia-se segundo as RMs em 1997: Salvador apresenta taxas maiores de filiação masculina e maior índice de desigualdade entre os gênero, quanto à proporcionalidade de inserção nas estruturas de filiação sindical e comunitária. Porto Alegre, no entanto, apresenta uma estrutura de filiação mais eqüitativa entre homens e mulheres e um padrão de maior proporcionalidade nas afiliações sindical e comunitária, especialmente das mulheres (Gráficos 3).

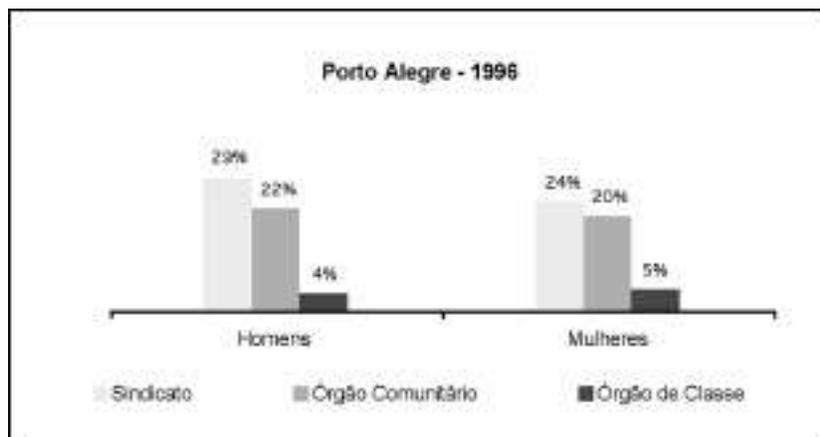
Gráfico 3

Proporção da população economicamente ativa filiada a sindicato, associada a órgão de classe ou comunitário, por gênero Salvador e Porto Alegre - 1996



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 3 - continuação



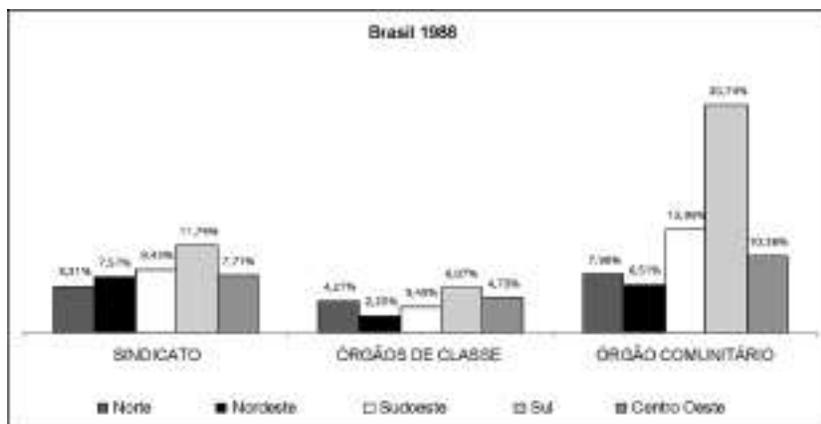
Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

A territorialidade do padrão associativo no Brasil: algumas tendências por grandes regiões geográficas do país (1988) e pelas principais Regiões Metropolitanas (1996)

As taxas de associativismo no Brasil (88/96), no entanto, não se distribuem de forma homogênea para o conjunto das Regiões Metropolitanas (RM) pesquisadas em 96, mas estão fortemente condicionadas pela taxa de motivação maior de afiliações na região Sul do País e nesta, especialmente, em Porto Alegre, expressando um padrão de associativismo regionalmente diferenciado, ou seja, nas grandes regiões geográficas brasileiras como um todo (dados de 1988) e nas Regiões Metropolitanas do País –dados de 1996 (Gráficos 4 e 5). Efetivamente a RM de Porto Alegre expressa os maiores índices de sindicalização (19,46%) e afiliação a órgãos comunitários (20,32%), enquanto a RM de Salvador aparece como aquela de mais baixa taxa de filiação comunitária (6,94%) e sindical (13,44%) dentre as 6 RMs do País, em 1996.

Gráfico 4

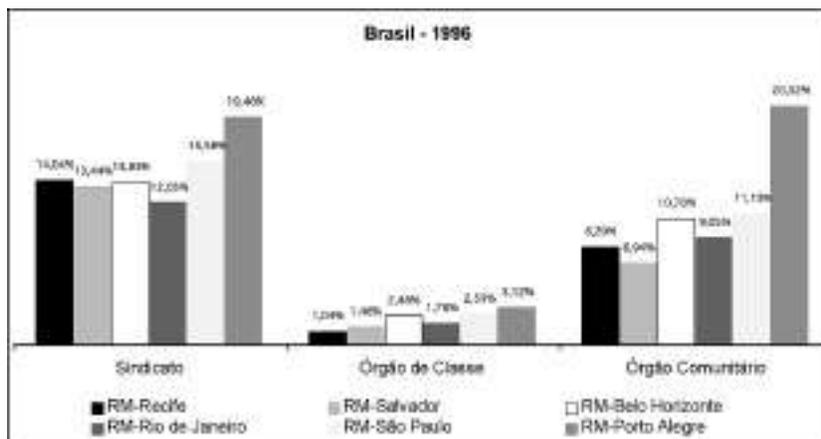
Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo grandes regiões do País Brasil 1988



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 5

Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo Regiões Metropolitanas-RMs Brasil 1996

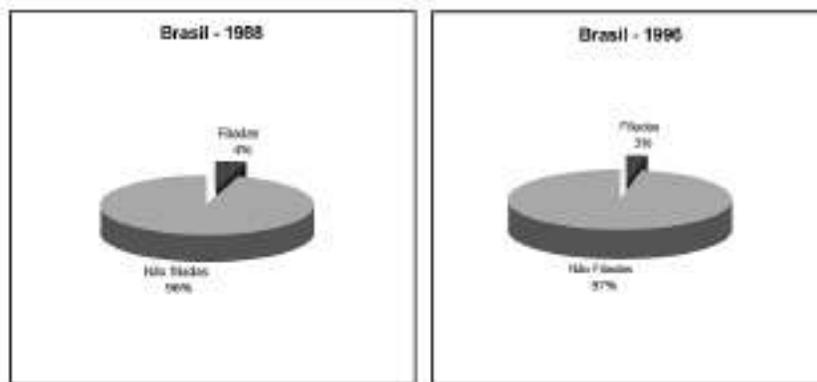


Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Filiação partidária e sociabilidade política: mudanças entre 88 e 96

Uma das grandes tendências reveladas pela análise comparativa das duas pesquisas é que de 1988 a 1996 reduz-se a afiliação partidária de 4% em 1988 para 3% em 1996 (Gráfico 6), enquanto é maior a sociabilidade política da sociedade, expresso pelo crescimento do número de pessoas que estabeleceram contato com políticos no período de 88 a 96, (Gráfico 7) que passa de 4% (1988) para 8% (1996). Não obstante reconhecermos a prevalência da dinâmica política nas grandes Regiões Metropolitanas do país, base da pesquisa de 96, os dados revelam que dobra o contingente de pessoas que estabeleceram contatos com políticos no período. Isto pode ser revelador de uma maior socialização política da sociedade civil, própria do contexto de redemocratização do País e restabelecimento da sociedade de Direitos, mas também pode indicar mudanças importantes no padrão de mediação e representação dos interesses, expressa na redução das afiliações partidárias, acompanhadas pelo crescimento da relação direta da população com os políticos.

Gráfico 6

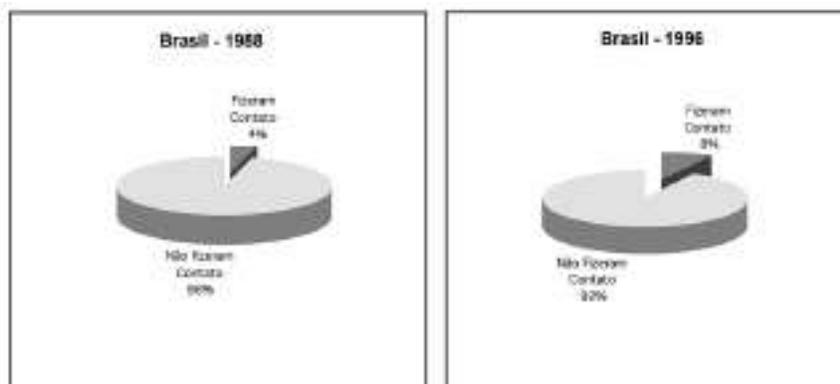
**Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos
Brasil 1988-1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 7

**Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e/ou governantes
Brasil 1988-1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Se esta hipótese é verdadeira os dados parecem contribuir para a tese sobre a existência de uma crise de representação dos partidos, enquanto canais de mediação e representação dos interesses dos cidadãos, afetados, talvez, pelo aumento das arenas de participação diretas da sociedade civil na esfera pública, através de canais institucionais criadas pelo executivo; da emergência de um número crescente de organizações não governamentais –ONGs– no período, e que atuam junto a segmentos locais e/ou a segmentos sociais específicos no tratamento de questões públicas e sociais dos setores mais empobrecidos da população.

Apesar da relevância dessas tendências, enquanto reveladoras de possíveis mudanças no padrão das práticas democráticas e canais de representação política da população (democracia representativa e formal e democracia direta), ela deve ser relativizada se considerarmos o contexto da pesquisa de 1988, momento de elaboração da Assembléia Constituinte, em que o papel parlamentar é decisivo na condução da política brasileira, reforçando, por consequência a estrutura partidária. Ademais, ela culmina uma das maiores mobilizações da sociedade civil brasileira, que implicou no estreitamento da relação entre sociedade e partidos políticos, o que pode ter estimulado uma maior taxa de filiações partidárias. O contexto seguinte caracteriza-se por um movimento de diferenciação política na estrutura partidária, com mudanças quanto aos valores, alianças e vinculação de lideranças às siglas, o que pode ter influenciado a queda nas afiliações.

Ademais deve-se também relativizar-se o dado da afiliação em função da base empírica mais restrita da pesquisa de 1996 (RMs), lembrando que a primeira compreende uma amostra de todo o território brasileiro, que portanto, envolve o meio rural, enquanto a segunda refere-se aos universos

mais urbanizados das áreas metropolitanas que facilitam uma maior participação na dinâmica política, afetando, portanto, os índices de afiliação.

Natureza da interação política entre cidadãos e políticos

Considerando-se o padrão de relação entre cidadãos e políticos a análise do IBGE observa-se uma tendência à mudança no período de 1988 à 1996, com aumento da taxa de *reivindicação* que passa de 0,4% para 6,5%; e da taxa de *pedidos* que passa de 2,3,% para 4,5%, representando uma alteração do padrão estabelecido pelo contato pessoal, que poderia expressar uma relação próxima àquela típica do clientelismo. Ademais, a variável 'instrução' tem importância significativa sobre as taxas de participação. O número de pessoas participativas é três vezes maior para as pessoas de escolaridade mais elevada do que aquelas sem instrução (IBGE, 1997). É evidente que devemos ser cautelosos nas conclusões relativas aos indicadores usados pela pesquisa em termos de contatos estabelecidos por: *pedidos; reivindicações; reclamações e sugestões*. Efetivamente, as diferenciações semânticas entre essas variáveis são difíceis e na prática, muitas vezes, se superpõem; ademais é extremamente difícil medir a subjetividade dos atores no âmbito dos encaminhamentos políticos, que ficam simplificados no tratamento quantitativo dessas variáveis.

No que pese todos esses limites críticos metodológicos no uso dessas variáveis, não restam dúvidas de que ao serem submetidas a um tratamento comparativo (condicionadas, portanto, pelos mesmos critérios) os seus resultados revelam tendências no mínimo instigantes à busca de novas explicações.

De modo geral, no plano analítico estamos considerando a variável "*fazer pedidos*", como uma matriz de relacionamento que intermedia o favor pessoal, mais próximas das estruturas clientelistas; a variável "*dar sugestões*" como aquela que expressa um maior sentido de engajamento no interesse público; a variável "*reivindicar*" como a mais próxima à uma estrutura de resgate de Direitos sociais e individuais; e, finalmente a "*reclamação*" como uma manifestação política do repúdio e da denúncia, que não implica necessariamente no resgate do direito mas na crítica à uma política, um apoio, etc.

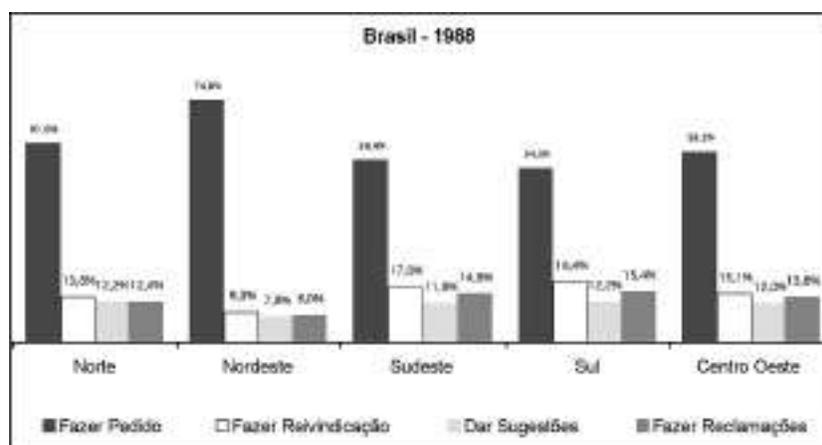
Diferenciação regional no padrão de interação entre cidadãos e políticos, segundo os dados da pesquisa

Este padrão de relacionamento é bastante diverso se compararmos os indicadores segundo as grandes regiões geográficas (em 1988) e segundo as RMs, (em 1996). A região Nordeste, em 1988, apresenta a maior *taxa de pedidos*(74,9%) para os que estabeleceram contatos com políticos, no período, contra 54% da região Sul. Na tendência inversa, a região Nordeste apresenta a mais baixa taxa de *reivindicação* (9,3%) e de *dar sugestões* (7,8%), no período, enquanto que o Sul apresentava a taxa mais elevada de *reivindicação* (18,4%) acompanhada pela região Sudeste (17%). Importante observar-se que

o índice dos que se relacionam com políticos para *dar sugestões* é mais ou menos o mesmo para o total das demais Regiões do Brasil, girando em torno de 12%. A alternância nesse padrão se faz apenas no Sul, que ultrapassa esta taxa média, e no Nordeste que, no sentido oposto, reduz esse engajamento para *dar sugestões* (Gráfico 8).

Gráfico 8

Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato, pelas grandes regiões do País Brasil 1988



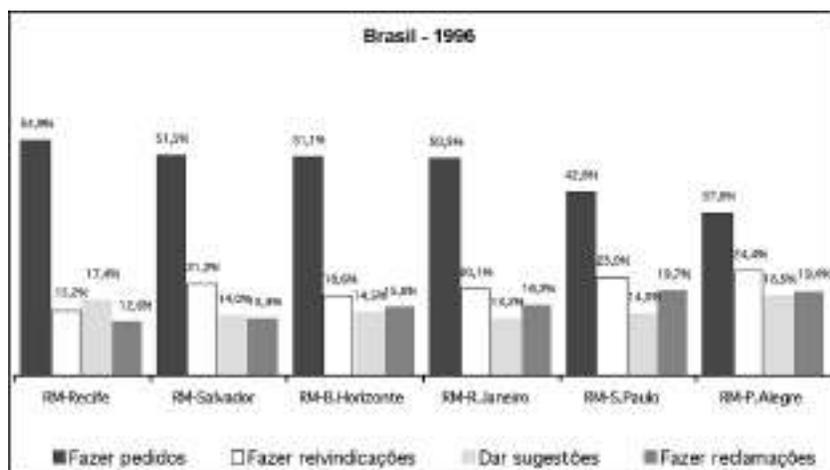
Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Acompanhando esta diferenciação regional quanto ao padrão de relacionamento que orienta o contato entre cidadãos e políticos no Brasil, os dados de 1996 revelam que a RM de Porto Alegre é aquela que apresenta as mais baixas taxas de contato para *fazer pedidos* (37,8%), enquanto a RM de Salvador apresenta uma taxa de 51,5%, só sendo superada pela RM de Recife. O índice de mobilização dos cidadãos em torno de *pedidos* reduz-se proporcionalmente na direção Sul de localização das RMs. Também a taxa de *reivindicação* é proporcionalmente bem maior na RM de Porto Alegre, expressando inclusive uma taxa mais elevada que a do conjunto da região Sul, em 1988, o que provavelmente expressa o maior grau de organização da sociedade civil da região metropolitana de Porto Alegre nos dados de 1996, indicando que esta matriz mais participativa e igualitária de Porto Alegre (ou do Rio Grande do Sul!) poderia explicar ou ser explicada pela emergência de um modelo alternativo de gestão democrática do período pós-constituinte, em Porto Alegre, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores. Quanto a *dar sugestões* verifica-se um comportamento mais heterogêneo segundo as RMs analisadas: a RM de Porto Alegre permanece com a taxa mais expressiva de contato para *dar sugestões* (18,5%) seguida pela RM do Recife com 17,4%, enquanto as demais RMs do País apresentam taxas menores de sugestões em

torno de 14%, com uma proporção ainda menor para este tipo de relação no Rio de Janeiro, com uma taxa de 13,2% (Gráfico 9).

Gráfico 9

Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato por Regiões Metropolitanas (RMs) Brasil 1996



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Ou seja, em termos gerais para o conjunto das RMs do País, um tipo de interação de caráter *reivindicativa* (aquela que se associa à uma estrutura de direitos do cidadão) amplia-se na proporção inversa daqueles que se orientam para *pedidos*. Como vimos, as mais altas taxas de contatos para *reivindicar* estão em Porto Alegre (com 24%), S. Paulo (com 23%), seguindo-se por Salvador com (21%). No conjunto do País ela varia entre 15% à 24% e se organiza a partir da matriz sindical corporativista, complementando a rede da clientela (*fazer pedido*). A matriz da denúncia ou *reclamação* apresenta taxa mais elevada em S. Paulo e Porto Alegre, respectivamente com 20% e 19%, sendo a mais baixa em Recife e Salvador, ambas com 13%.

Finalmente, a matriz de um engajamento mais ativo, aquele tipificado por relações voltadas para fazer *sugestões* são em geral de baixa taxa de participação para o conjunto das RMs, porém mais elevada em Porto Alegre, com um índice de 18%, seguindo-se surpreendentemente por Recife, que apresenta uma taxa de interação *para sugerir* de 17%. Merece analisar mais detidamente quanto às variações dessas tendências: a) a situação da RM do Rio de Janeiro, que apresenta o mais baixo índice de interação da sociedade com os políticos voltada para contribuir, ou seja, *sugerir*, de 13%; b) a peculiaridade da RM do Recife, combinando dois padrões de relação díspares e nem sempre coerentes na gramática política brasileira, se considerarmos o

conjunto das RMs e as grandes regiões geográficas do País: apresenta a maior participação de clientela, expressa na taxa de 55% dos que “fazem pedido”; e uma participação voltada para interferir no curso dos acontecimentos, expressa numa taxa de 17% daqueles que se engajam ou participam com a finalidade de *fazerem sugestões* ou seja, a segunda taxa mais elevada nessa matriz societária mais ativa de participação civil, só sendo superada pela RM de Porto Alegre¹¹².

Algumas conclusões gerais

Concluindo, poderíamos arriscar dizer que, como mostrou Putnam (1994) para a Itália, também no Brasil as diferenças de desempenho local têm estreita vinculação com a organização da vida comunitária, o desenvolvimento da cultura política e a opção de desenvolvimento econômico local. As regiões economicamente mais avançadas do País, localizadas no Sudeste e na região Sul apresentam maior participação cívica (Ver à propósito, as taxas de associativismo e participação de Porto Alegre). As regiões como o Nordeste e o Norte do país, apresentam indicadores de participação política e social mais frágeis, expressando possivelmente práticas clientelistas, personalistas e autoritárias, que comprometem o avanço de compromissos programáticos em relação às questões públicas (Observar dados elevados de *fazer pedidos* para a região Nordeste como um todo e para as Regiões Metropolitanas aí localizadas, como Recife e Salvador, as maiores taxas de *fazer pedidos*). Muitas delas apresentam um duplo registro político, como é o caso de Recife. No caso da região Metropolitana do Rio de Janeiro, o caráter histórico do seu desenvolvimento como sede do Governo Federal até 1960, e seus reflexos sobre a matriz das desigualdades socio-econômicas em que está estruturada, merece especial análise quanto aos seus efeitos sobre a matriz societária da política.

Efetivamente segundo Toqueville, a formação do interesse público constitui-se a partir da definição das necessidades públicas gerais. Este é esclarecido e sensível aos interesses dos outros. Na comunidade cívica a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade mantém-se unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais e não como patronos/clientes ou governantes/requerentes¹¹³.

Assim é que constatamos que as regiões Sul e Sudeste, mais favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, têm produzido importantes inovações no plano de uma capacitação política da sociedade civil, no meio urbano como no rural, como são exemplos a emergência do MST (Rio Grande do Sul); a implantação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (para citar apenas algumas dessas inovações); o êxito continuado das experiências de gestão local do Partido dos Trabalhadores no Estado. Do mesmo modo, este raciocínio pode apoiar o reconhecimento e limites de implantação de projetos mais democráticos em cidades do Nordeste, como Salvador, consolidadas sob a liderança dos

partidos mais conservadores que padecem de uma política verticalmente estruturada, de caráter personalista, historicamente formado e gerado num cultura política dominada pelo personalismo, desconfiança, clientelismo e intolerância nas relações de convívio democrático.

Por sua vez, a formação histórica da luta democrática no espaço regional apoiou-se em duas grandes vertentes: de um lado um forte marco da luta sindical e corporativa; e, do outro, nos grandes movimentos de massa da sociedade civil, canalizados por lutas urbanas, que se expressam em termos de ações diretas na década de 80, no contexto de redemocratização do País.

O padrão de associativismo, participação e representação de interesses na Região Metropolitana de Salvador da Bahia - RMS (1996): um contraponto com Porto Alegre

A estrutura associativa da Região Metropolitana de Salvador (1996)

A RMS acompanha o padrão de associativismo do Brasil mantendo, em termos proporcionais, a taxa geral de associativismo de 3%, sobre uma população total pesquisada de 1,4 milhões de pessoas, já que deixamos de considerar os “Não declarados”.

Entretanto, ao observar-se o conjunto das 6 RMs pesquisadas, Salvador influencia de forma importante as baixas taxas de filiação no Brasil, especialmente se observarmos sua participação específica em Sindicatos, Órgãos Comunitários e Órgãos de classe: a RMS apresenta uma taxa de filiação a Sindicatos de 13%, enquanto a taxa nacional apurada para o conjunto das 6 RM do Brasil é de 16%. Porto Alegre participa com a mais elevada taxa de participação em sindicatos com 19%, seguido por S.Paulo com 16% (equivalente à taxa nacional). Abaixo da RMS só está a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com uma taxa de filiação sindical de 12%.

Ademais a RMS é a que tem a mais baixa taxa de afiliação a Órgãos Comunitários, com uma taxa de 7%, enquanto a média geral do País é de 12%, sendo que Porto Alegre destaca-se com uma participação de 20%. Também, é extremamente baixa a filiação a Órgãos de classe, de 1%, num contexto nacional de baixíssima filiação a estas entidades (de 2%) em contraposição também à Porto Alegre que expressa um índice de filiação de 3%, acima também da média nacional (Gráfico n. 5 anterior).

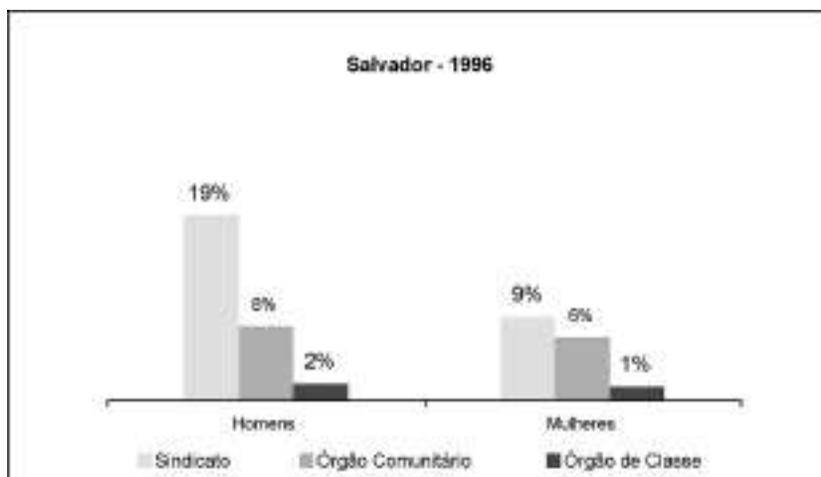
A população economicamente ativa - PEA da Região Metropolitana de Salvador apresenta uma participação diferenciada por gênero na estrutura de associativismo e por tipo de filiação. Assim, a taxa geral de filiação aos sindicatos dos homens integrantes da PEA ,em Salvador é de 22%, para uma participação de 15% das mulheres da PEA. Em Porto Alegre esta participação é de 29% e 24%, respectivamente. O confronto destas duas realidades revela uma estrutura participativa mais equitativa por gênero (sindicais e comunitárias) em Porto Alegre. Aí a estrutura de participação de homens em sindicatos e em órgão comunitários é bastante equilibrada, da ordem de 29%

para 22%, enquanto na RMS o diferencial é bastante marcado, ou seja, enquanto a filiação do homens aos sindicatos é de 22%, a sua participação em órgãos comunitários desce para 8%. Quanto às mulheres integrantes da PEA na RM de Porto Alegre, observa-se um estrutura ainda mais equilibrada que a dos homens. Elas representam 24% de afiliadas a sindicatos e 20% com participação nos órgãos comunitários (Ver Gráfico 3 anterior).

A análise mais refinada desses dados a partir da população de 18 anos a mais sugere que o pequeno segmento das mulheres na Região Metropolitana de Salvador que integram a estrutura sindical encontra-se predominantemente na faixa dos 40 aos 59 anos de idade (Gráfico n.10) e distribuem-se proporcionalmente entre a participação na vida sindical e na vida comunitária, permanecendo os homens também levemente acima da participação das mulheres.

Gráfico 10

Proporção da População de 18 anos ou mais de idade, filiada a Sindicato, associada a Órgão de Classe ou Comunitário por Sexo



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.

Estes dados parecem indicar que há uma estrutura de sociabilidade que é tanto mais forte quanto mais se articulem vida comunitária e vida no trabalho. Enquanto Porto Alegre apresenta uma matriz de integração entre estes dois mundos mais orgânica, Salvador apresenta um padrão mais dissociado entre as duas estruturas de sociabilidade (trabalho e comunidade). No entanto, mesmo num contexto de baixa inserção à filiação sindical, como o das mulheres de 18 anos a mais, a condição de inserção à estrutura sindical ocorre acompanhada de forte vínculo de filiação aos órgãos comunitários. Os dados relativos ao setor informal em Salvador mostram que o contingente de mulheres é determinante neste setor.

Os dados de filiação à sindicatos das pessoas ocupadas em Salvador (IBGE, 1997:20) indicam uma razão de masculinidade maior para a população ocupada sindicalizada, localizada no setor de serviços, comércio, construção civil e indústria (nesta ordem) e mais concentrada em trabalhadores que ganham de 1 a 2 salários mínimos (Tabela 1). Esta tabela também revela um contingente expressivo maior de trabalhadores não filiados, na sua maioria mulheres, revelando a maior precariedade dos vínculos organizacionais das mulheres no mundo do trabalho.

Tabela 1

Região Metropolitana de Salvador

Pessoas de 18 anos ou mais de idade, ocupadas, por filiação a sindicato e sexo, segundo setores de atividade e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos em salários mínimos										
Setores de atividade e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos em salários mínimos	Pessoas de 18 anos ou mais de idade, ocupadas									
	Total (1)	Sexo		Filiação a sindicato						Sexo
		Homens	Mulheres	Total	Filiados		Não filiados		Indeclaração	
Total (1)	612.511	311.608	300.904	187.071	128.507	68.574	612.046	317.000	294.047	108.006
Serviços de atividade										
Indústria transformada	49.469	67.254	17.785	26.986	21.827	4.259	47.203	36.378	10.825	11.089
Comércio-C&F	11.268	8.348	2.920	13.487	12.771	716	15.369	11.172	4.197	11.912
Construção	141.322	87.816	53.506	23.877	16.681	7.196	88.265	80.986	7.279	14.589
Outros	221.252	208.824	12.428	108.811	84.771	24.040	108.822	103.861	5.000	10.986
Comunicação	48.551	61.952	13.401	14.729	4.348	10.381	42.287	44.541	17.746	11.270
Classes de rendimento										
até 1	230.970	103.278	127.692	77.968	5.058	8.914	322.175	79.142	143.034	51.232
mais de 1 a 2	225.724	143.344	82.380	47.538	31.202	16.326	158.034	81.967	76.067	27.328
mais de 2 a 5	201.217	142.142	59.075	39.969	43.477	16.500	119.860	80.236	39.624	29.378
mais de 5 a 10	67.078	60.122	7.956	24.311	22.406	1.905	35.362	21.177	14.185	8.402
acima de 10	44.541	62.128	17.587	16.858	11.957	4.901	35.407	15.084	20.323	11.276
sem rendimento	23.021	11.553	11.468	3.107	1.428	1.679	17.814	8.518	9.296	3.972
sem declaração	81.271	66.254	15.017	18.888	12.422	6.466	47.381	32.287	15.094	14.906

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego - Tema Associativismo - abril 1996.

(1) O total pode não ser a soma das parcelas, por questões de aproximação, decorrentes do uso de pesos fracionários para expansão das amostras.

Efetivamente, a análise dos não filiados aos sindicatos se concentra na faixa das trabalhadoras mulheres com rendimento de até 1 salário mínimo, vinculadas ao setor de serviços. Ou seja, as mulheres se inserem neste mercado de trabalho em condições de maior vulnerabilidade e baixo nível de organização profissional.

Os homens ocupados não filiados situam-se em torno de uma faixa de remuneração levemente acima das mulheres, na faixa de até 5 salários mínimos e integram, também, o setor de serviços. Portanto, é no setor dos serviços que o contingente 'não filiado a sindicatos' é mais alto, nas faixas dos mais baixos níveis de rendimento, e incluindo, neste caso, um maior contingente de mulheres trabalhadoras. O que reafirma que a vulnerabilidade dos vínculos de emprego, organização e proteção é seletivo, atingindo mais profundamente as mulheres. O fato de haver um maior equilíbrio de participação destas das estruturas de trabalho e comunitária, significaria, neste caso, que a baixa taxa de inserção reforçaria os vínculos de afiliação ou

organização nas duas estruturas associativas (trabalho e bairro) já que também boa parte da ocupação das mulheres se dá em atividade de serviços e no âmbito da reprodução.

A matriz societária comunitária em Salvador

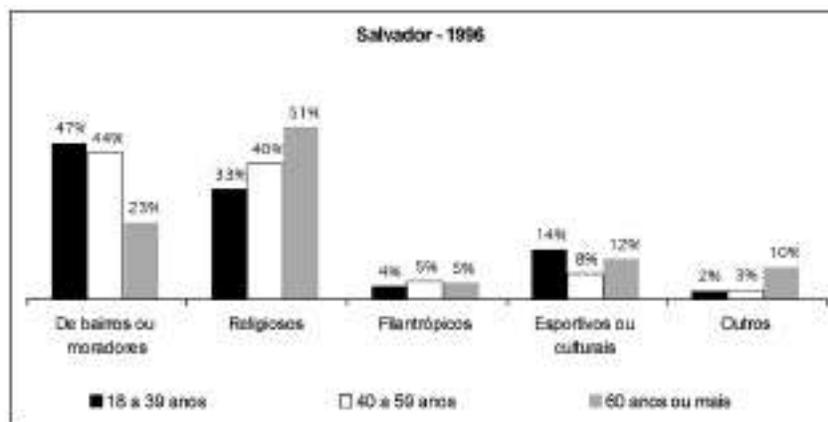
A participação em órgãos comunitários dá-se majoritariamente em torno das associações de moradores ou de bairro e nas agremiações religiosas (Gráfico 11).

As primeiras integram uma população de 18 à 39 anos, representando uma afiliação de 47%, seguindo-se pela população de 40 à 59 anos, que representa 44% dos afiliados na associação de bairro. Os mais idosos motivam-se mais em participar da associação religiosa, representando uma filiação de 51% dessas organizações enquanto participam apenas em 23% das associações de bairro. É baixa a filiação a entidades esportistas, atraindo mais a população de jovens, em 14%, seguindo-se pelos mais idosos que aí participam com 12%.

As entidades filantrópicas são de reduzido número e a distribuição por faixa etária distribui-se mais ou menos equilibradamente por todas as faixas de idade, em torno de 5% das filiações. A questão talvez esteja no plano da classificação dessas entidades. Pesquisa de campo realizada em Salvador revela a dificuldade de distinguir-se entre as filantrópicas, as religiosas e a associação de moradores, no que diz respeito a ação das organizações não governamentais dedicadas à defesa ou a projetos de apoio à criança e à adolescência¹⁴.

Gráfico 11

Proporção de pessoas filiadas a tipos diversos de órgãos comunitários, por grupos etários Salvador - 1996



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Observando-se de outra perspectiva, qual seja, do número de associações existentes na cidade de Salvador, encontramos um total de 1102 organizações comunitárias, com maior concentração nas regiões do Subúrbio Ferroviário, concentrando um total de 195 entidades; seguindo-se da Região Centro, que congrega 119 organizações e pela área da Liberdade, com 108 organizações. As regiões de menor número de organizações comunitárias, em Salvador, são a de Pituba, Barra e Valéria, respectivamente com 14, 17 e 21 entidades comunitárias. As duas primeiras se constituem em áreas de ocupação de classe média alta, com pouca tradição de trabalho no âmbito comunitário. Ou seja, que canalizam as suas demandas por estruturas corporativas ou judiciais, dispensando, portanto, os vínculos de base sociais de vizinhança.

Dentre as de maior incidência de organizações comunitárias, encontram-se as áreas de bairros mais populares, mais consolidados e densamente povoados, típicos de ocupação da classe trabalhadora. Assim, o número dessas organizações são de alguma forma proporcionais à densidade de população residente na área e ao tempo da ocupação (Tabela 2).

Quanto ao tipo de entidades, mais da metade delas, ou seja, 543 das associações, constituem-se de associação de moradores e localizam-se na sua grande maioria nas regiões do Subúrbio Ferroviário; em S. Caetano; na Liberdade e Pau da Lima, ou seja, bairros de ocupação da população pobre trabalhadora.

As associações beneficentes são entidades de ação mais universal, ou seja, menos vinculada a uma regionalização comunitária. Localizam-se, portanto, na sua maioria, na região Centro da cidade (18,75%). Observa-se, no entanto, que a matriz societária dos bairros populares agrega também à sua rede de associações as organizações beneficentes, a exemplo das regiões da Liberdade; do Subúrbio Ferroviário; de Itapagipe e de S. Caetano, agregando, também, entidades dirigidas à mulher, atividades culturais e educacionais.

Tabela 2

**Entidades Associativas por Região Administrativa
Salvador - 1993**

(ver página seguinte)

Fontes: PMS/CDA/SESP SETRAS. Catálogo de Entidades Sindicais do Estado de Bahia. Nov/92.
Elaboração: CPM/GERIN/SISE, 1996.

RA's	ORGANIZADORES COMUNITARIAS														ENTIDADES DE CLASSES										TOTAL GERAL		
	MOCHESTRAS		TRINITEC		CIELO TRINITEC		SANTO ANTONIO		MILITARES		SANTO ANTONIO		SANTO ANTONIO		TOTAL		PARLAMENTO		REPRESENTANTES		TOTAL						
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%					
I-CENTRO	26	4,77	24	38,77	42	24,38	3	1,59	4	4,29	10	2,62	4	4,17	28	23,98	179	10,89	78	27,72	107	78,78	126	52,79	244	78,78	
II-ILHA SANTA	40	7,29	14	10,24	3	1,59	7	4,29	10	2,62	4	4,17	7	6,81	7	5,91	6	5,08	2	1,59	13	2,18	15	1,48	50	6,01	
III-SOMBRANO	08	5,79	9	7,08	10	9,28	6	7,26	7	8,78	8	9,18	9	8,86	9	8,86	100	8,86	2	1,59	7	5,41	4	3,08	98	7,14	
IV-PORTO	47	8,86	17	13,28	13	8,03	7	10,14	11	10,87	13	13,94	100	8,86	2	1,59	2	1,59	2	1,59	7	5,41	4	3,08	117	8,86	
V-BOULAS	34	6,28	9	7,03	19	20,8	3	4,29	10	2,62	4	4,17	7	6,81	3	2,62	1	0,81	3	2,39	1	0,79	4	3,08	7	8,86	
VI-BARRA	3	0,66	2	1,66	2	1,59	8	11,66	1	0,66	1	1,04	17	15,64	1	1,04	1	0,81	8	2,11	8	1,49	29	15,64	56	7,93	
VII-VEREADORIA	42	7,73	6	4,68	19	20,8	1	1,59	8	11,66	8	8,86	13	13,94	80	6,44	1	1,04	1	1,04	4	2,62	5	2,49	56	7,93	
VIII-BOULAS	8	1,50	4	3,12	-	-	2	2,90	6	4,81	4	4,17	87	8,86	16	13,42	20	17,27	20	15,64	8	4,23	28	12,04	49	3,07	
IX-BARRA	23	4,29	6	4,68	-	-	2	2,90	6	4,81	4	4,17	87	8,86	16	13,42	20	17,27	20	15,64	8	4,23	28	12,04	49	3,07	
X-TANHA	26	4,78	3	2,34	4	2,47	-	-	1	0,66	1	1,04	2	2,08	37	3,16	-	-	-	-	-	-	-	-	47	3,81	
XI-BOULAS	23	3,87	2	1,66	8	3,10	11	14,24	9	4,81	2	2,08	47	4,29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47	3,81
XII-TAL BARRA	24	2,87	1	0,78	3	1,86	-	-	4	3,84	1	1,04	20	2,72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	2,86
XIII-PALMAREIA	44	8,10	3	2,34	10	6,10	5	7,24	7	6,71	8	8,71	8	7,44	1	0,81	8	7,44	1	0,79	1	0,79	1	0,79	8	0,79	
XIV-CARACARA	40	7,59	6	4,68	3	1,86	2	2,90	7	6,71	1	1,04	80	6,44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	4,89
XV-VALERIA	40	7,84	2	1,66	1	0,66	2	2,90	3	2,90	3	2,90	3	2,90	3	2,90	21	1,81	-	-	5	0,79	1	0,66	22	1,89	
XVI-CURUMIM	107	19,71	16	12,50	20	10,59	11	15,84	20	18,25	11	11,48	185	17,68	-	-	-	-	-	-	2	1,41	2	1,00	187	14,13	
GERAL	543	100	138	100	163	100	69	100	104	100	95	100	149	100	149	100	149	100	58	100	149	100	149	100	1.203	100	

As entidades mais vinculadas ao lazer localizam-se também nos bairros de classe média, como Barra e Rio Vermelho e aquelas mais voltadas para atividades culturais e religiosas, no que pese sua disseminação por todas as regiões administrativas, concentram-se mais na região Centro da cidade.

A leitura desses dados revela uma intensidade dos padrões societários em bairros populares típicos de ocupação das classes trabalhadoras e indicam, também, uma rede de interconexão entre as redes em todos os níveis, ou seja, que a densidade da matriz societal multiplica os espaços de organização e sociabilidade e a interconexão dessa redes.

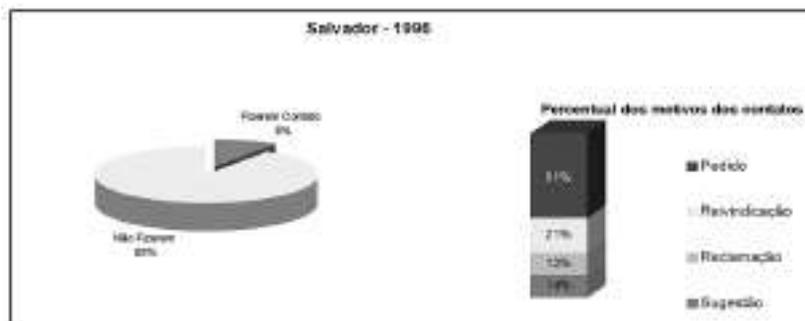
A participação político-social: o padrão de relação política dominante

A taxa de interação entre a população e os políticos, em Salvador, coincide com a mesma taxa nacional. Ou seja, apenas 8% da população fez algum contato com políticos ou governantes em 1996, o que revela um aumento significativo de quase o dobro se considerarmos a taxa global de 1988 expressa em 4%. Se considerarmos, no entanto, a taxa de 3% de filiação e associativismo da população pesquisada, poderíamos supor que a sociabilidade política extrapola o padrão de mediação das associações e partidos. Este dado, como já foi dito, pode estar condicionado pela maior politização das áreas metropolitanas do País, base da pesquisa de 1996.

No que pese a RMS de Salvador expressar a mesma taxa de interação política vigente para o conjunto do País, as relações que aí se estabelecem diferem quanto a natureza e a qualidade dessa relação. Enquanto a interação voltada para “*fazer pedido*” representava 47% dos pesquisados no conjunto das regiões do País, em Salvador este tipo de relação se amplia para 51%. Inversamente, Salvador participa menos ativamente da política, registrada na taxa de *fazer sugestões*. Enquanto no Brasil a taxa é de 15%, a taxa é ligeiramente mas baixa em Salvador, de 14% (Ver Gráfico 12).

Gráfico 12

Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e governantes Salvador 1996



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996. Cálculo: IVO, Anete (1999).

A Região Metropolitana de Salvador, portanto, expressa o padrão típico de alto índice de interação de tipo pessoal, para pedir favores, “*fazer pedidõ*” (51%), seguindo-se uma matriz mais próxima à luta corporativa, expressa no percentual de 21% quanto às *reivindicações* (21%) e taxas menores de *sugestões* (14%) e de *reclamações* (13%). (Gráfico 12).

A seguir detalharemos, para a Região Metropolitana Salvador, o tipo de engajamento na política e a interferência do grau de instrução sobre o nível participativo.

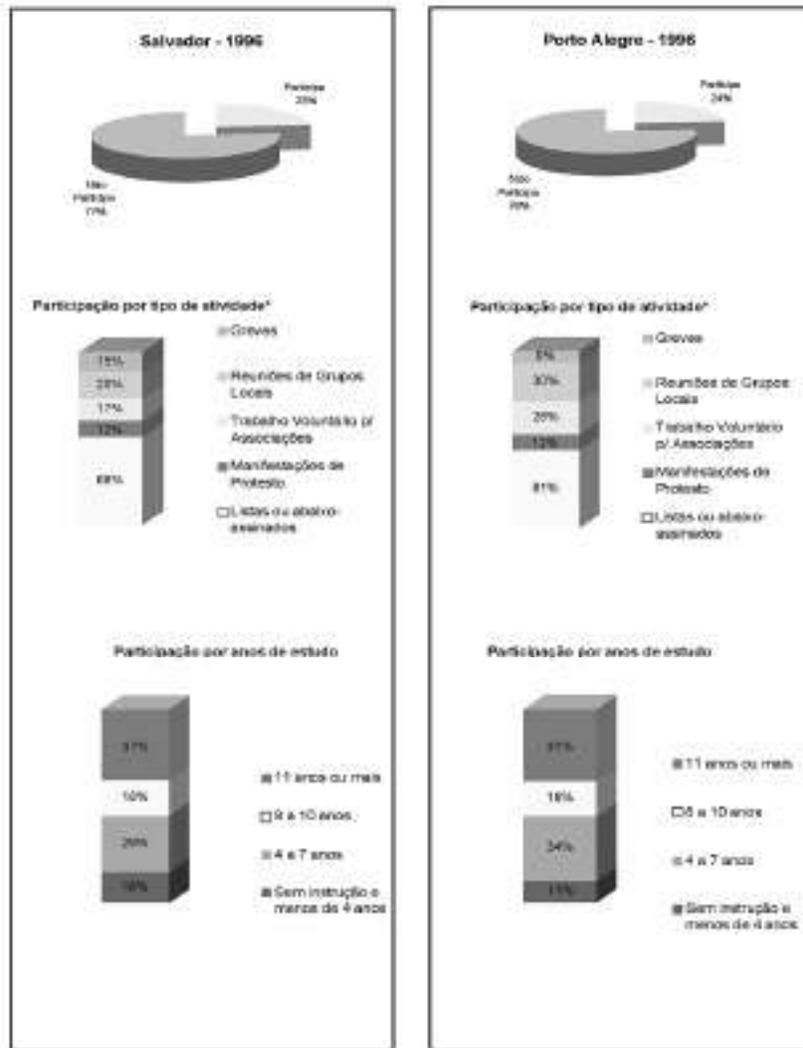
De modo geral, a taxa de participação em atividades político-sociais em Salvador expressa um índice de 23%, contra 77% que não participam, aproximando-se das taxas de Porto Alegre que corresponde à uma taxa de participação de 24% contra 76%. (Gráficos 13).

No entanto, a diferença encontra-se na qualidade dessa participação. Na Região Metropolitana de Salvador, como em Porto Alegre, prevalece um tipo de participação típica de movimentos reivindicativos de massa, como os abaixo-assinados, com uma taxa de adesão de 66% em Salvador e de 61% para Porto Alegre, no universo relativo à taxa de participação geral em atividades político-sociais. Eles têm padrões diferenciados quanto ao engajamento em greves e no trabalho voluntário. Enquanto em Salvador há uma taxa de participação em greves de 15% em Porto Alegre ela é 9%. No entanto, em Porto Alegre, é forte o trabalho voluntário em associações, perfazendo um índice de 26% contra 17% em Salvador. Esta taxa de participação, em Porto Alegre, envolve também frações da população com baixos níveis de escolaridade (4 a 7 anos de estudos), enquanto em Salvador, à exceção dos abaixo-assinados, a população que participa em atividade relacionadas ao trabalho voluntário, situa-se entre as mais escolarizadas (população de 11 anos e mais), expressa numa taxa de 24% e em reuniões em grupos locais, enquanto é decrescente a taxa de manifestação de protesto segundo a taxa de escolarização.

Ou seja, em Salvador, quanto maior o nível de escolaridade dos participantes maior a participação nas atividades voluntárias e nas manifestações de protesto, enquanto em Porto Alegre estas atividades envolvem também populações menos escolarizadas. Esta tendência parece conformar um modelo em que o encaminhamento das ações voluntárias em Salvador são outorgadas, daqueles que encontram-se com maior nível de informação e escolaridade para os menos escolarizados. O que pode levar à conclusão de que as populações mais pauperizadas com menor nível de informação e escolarização, em Salvador, encontram-se em certa medida à margem de um sistema societário mais organizado e engajado na busca de soluções quanto as suas condições de pobreza.

Gráfico 13

**Proporção de pessoas que participam de atividades político-sociais
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

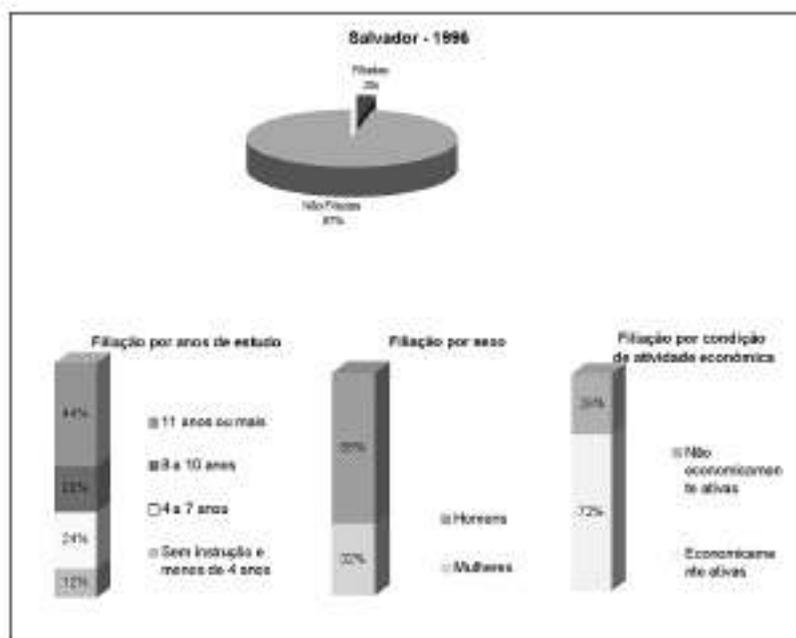
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Representação de interesses e intermediação política

Salvador acompanha o mesmo padrão de adesão nacional a partidos políticos em 1996, expresso numa taxa de 3% de filiação partidária, sendo na sua maioria homens (68%); participantes da PEA (72%) e com 11 anos a mais de instrução (44%). Variando este perfil encontramos dentre os filiados a partidos, 12% da população com baixos níveis de escolaridade (analfabeta ou até 4 anos de estudos); 32% de mulheres e 28% de pessoas que não participam da PEA (Gráfico 14).

Gráfico 14

**Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos
Salvador 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Em média a taxa de desconhecimento dos governantes em geral fica em torno dos 20%. A maior taxa de conhecimento das autoridades, em Salvador, é do Prefeito, possivelmente dado o contexto de ano eleitoral para as Prefeituras e do forte embate da luta política em torno do governo municipal. O nome do governante menos conhecido, em Salvador, foi o do Governador do Estado com uma taxa de 27% de pessoas que não conheciam o seu nome, seguindo-se de uma taxa de 23% de pessoas que desconheciam o nome do Presidente da República. Este quadro merece a consideração de algumas hipóteses: (i) a primeira é de que conhecimento não significa aceitação, mas

um nível de informação sobre a autoridade. De fato este período foi marcado por forte propaganda televisiva contra a Prefeita, conduzida pelo grupo hegemônico local; (ii) da perspectiva de uma hipótese mais favorável, podemos supor que as ações descentralizadoras dos programas sociais com participação comunitário, tornasse a autoridade municipal mais conhecida e próxima da população; (iii) quanto ao desconhecimento do Governador a hipótese é de que na Bahia a autoridade do PFL mais destacada na política sempre esteve marcada por uma única liderança, que no contexto da pesquisa encontrava-se no comando do Senado Federal. Os governadores sempre aparecem junto à liderança principal do PFL no Estado, confundindo a percepção da população, quanto à identidade legal das autoridades locais.

Em Porto Alegre o tipo do conhecimento do nome das autoridades é distinto de Salvador: predomina mais o conhecimento da autoridade do Presidente da República; passando pelo Governador e chegando ao Prefeito, que apresentou uma taxa de desconhecimento de 27%, indicador este paradoxal, dado o contexto de eleições para o governo da cidade no período da pesquisa (1996) e o grau diferenciado de mobilização da comunidade de Porto Alegre frente às atividades participativas; além dos níveis de sociabilidade política e social mais elevados, segundo os dados que acabamos de apresentar (Gráfico 15).

Gráfico 15

**Proporção de pessoas que desconhecem o nome dos governantes
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Efetivamente, ao analisar-se o grau de conhecimento dos governantes por nível de escolaridade (Gráfico 16) observa-se que na faixa de pessoas sem instrução ou com menos de 4 anos de escolaridade a taxa de desconhecimento é maior em relação ao Prefeito, seguindo-se do Presidente da República. Nesta faixa de população, 47% desconhece o nome do Prefeito; 46% o nome do Presidente da República e 41% o nome do Governador. Ou seja, eles estabelecem uma relação de grande afastamento das autoridades governamentais. A população mais escolarizada de 8 anos e mais tem uma taxa de desconhecimento das autoridades em geral baixa, girando em torno de 12%.

Com relação ao acesso à alguma fonte de informação, observa-se que na faixa da população sem instrução ou com baixíssimo nível de escolaridade (menos de 4 anos), em Salvador um contingente expressivo de 18% de pessoas que *não se utilizam de qualquer fonte de informação* (Gráficos 17).

Gráfico 16

**Proporção de pessoas por anos de estudo que desconhecem o nome dos governantes
Salvador - 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 17

**Proporção de pessoas que utilizam as fontes de informação sobre acontecimentos políticos por anos de estudos
Salvador - 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

A maior fonte de informação utilizada pela população pesquisada da RMS é a televisão que atinge em massa o conjunto da população, seguindo-se da

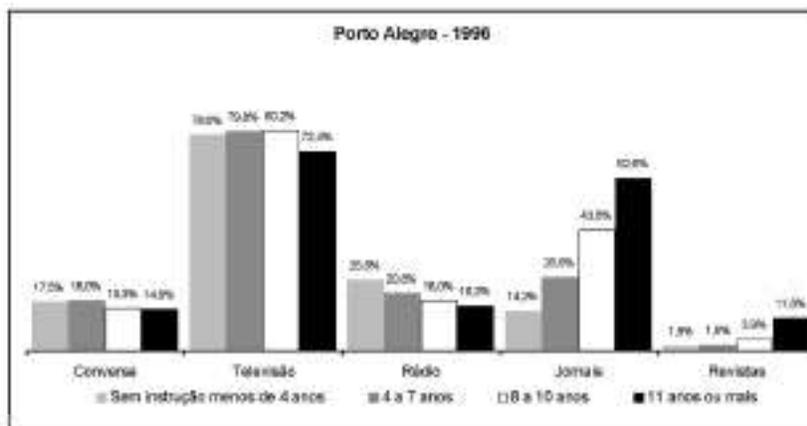
imprensa escrita (jornais) para a população mais instruída, enquanto o rádio e a conversa são fontes de informação mais utilizadas na faixa dos menos instruídos (menos de 4 anos de escolaridade ou analfabeta). No entanto, em Porto Alegre, a influência dos jornais é bem mais elevada para a população escolarizada que em Salvador, o que denota uma opinião pública mais bem informada (Gráfico 18).

Gráfico 18

**Proporção de pessoas segundo a fonte de informação utilizada para se informar sobre política, por anos de estudo
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).



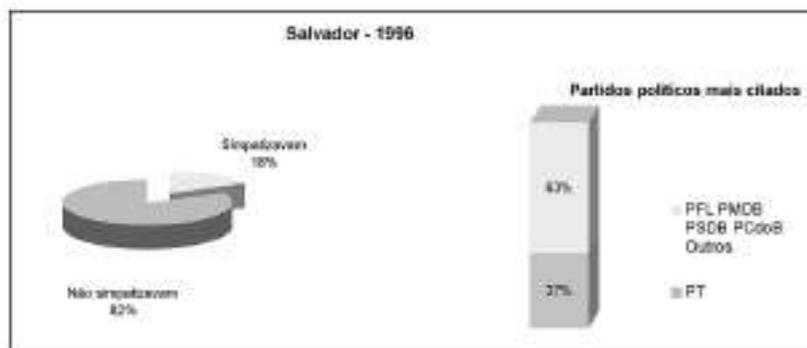
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Ainda que a taxa de filiação a partidos seja baixa em Salvador, a taxa de simpatizantes com partidos políticos amplia-se para 18% em Salvador, tendo o PT sido citado na proporção de 37%. Em Porto Alegre a taxa dos simpatizantes com partidos políticos quase que dobra em relação à Salvador,

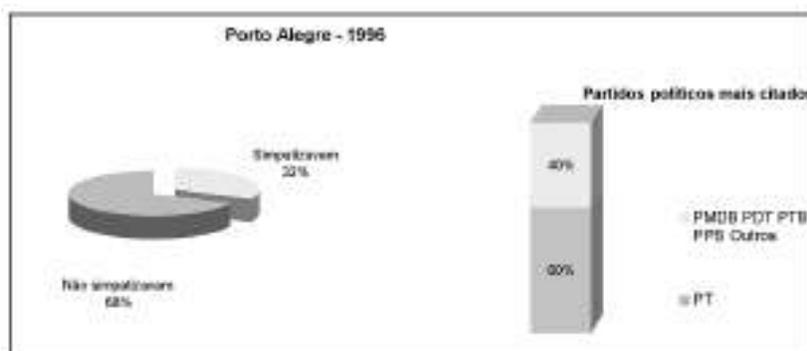
(32%) e a citação ao PT se expressa num índice de 60% (Gráficos 19). No critério de escolha do candidato, na RM de Salvador, em 1996, prevalece a figura pessoal do candidato como critério de escolha (54%), representando o partido apenas (12%) sobre o critério da escolha. É grande, no entanto, a taxa de pessoas que não sabem que critério orienta sua escolha política (18%). Isto revela um tipo de representação de caráter mais personalista e um papel reduzido dos partidos na vida política que influenciam em apenas em 12% a escolha do candidato (Gráfico 20). Esta escolha é majoritariamente determinada pela televisão, sendo que na população mais instruída, a imprensa escrita (os jornais ou revistas) também interferem na escolha, enquanto para a população menos escolarizada a influencia da rede de amigos e do rádio é também importante (Gráfico 18 anterior).

Gráfico 19

**Proporção de pessoas que simpatizavam com algum partido político
Salvador - Porto Alegre 1996**



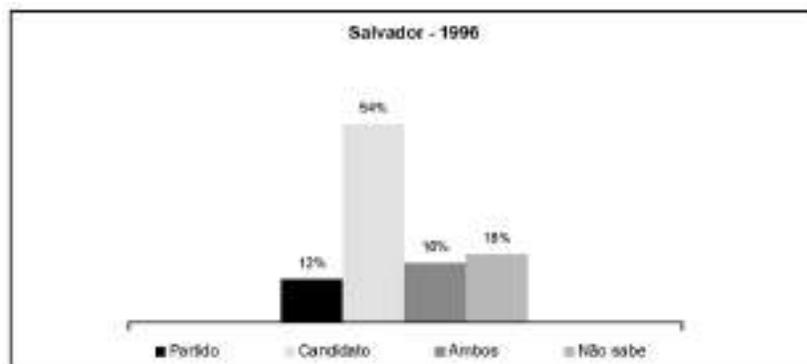
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 20

**Proporção de pessoas que dirigem o seu voto para o candidato, o partido ou ambos
Salvador - 1996**

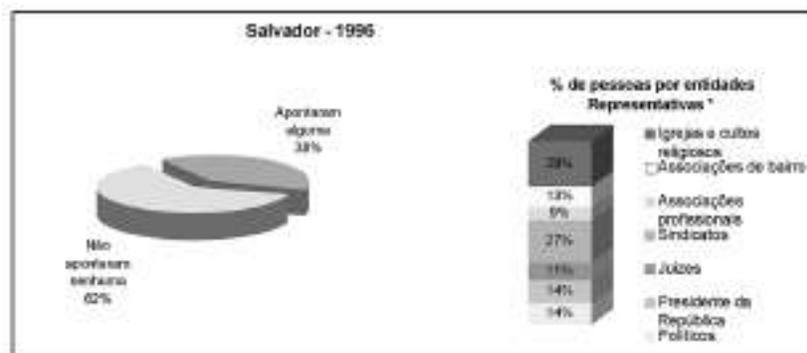


Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

A baixa vinculação à estrutura de partidos como intermediadora dos interesses faz com que em Salvador a maioria da população sinta-se representada por entidades religiosas (29% pelas Igrejas) ou pelos sindicatos (27%), enquanto os políticos e o Presidente da República têm uma baixa taxa de representação dos interesses, conforme a população pesquisada em 1996 (Gráfico 21).

Gráfico 21

**Proporção de pessoas que apontaram alguma entidade como a que melhor defende seus interesses
Salvador 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Concluindo, poderíamos sintetizar que Salvador apresenta um baixo grau de socialização política, mediada fundamentalmente pela televisão que estabelece a relação entre as elites políticas e a massa. Caracteriza-se por relações político-sociais de tipo primário, predominando as relações de caráter personalista e clientelista, sendo a política um reduto mais restrito e elitista, afastada da massa, que vota mais no indivíduo que no partido, e sem muita convicção; tem baixo engajamento e comprometimento com a política, mantendo uma atitude de desconfiança em relação à política, aos partidos e um baixo uso da intermediação jurídica na solução de conflitos¹⁵ (Ver Gráfico 21). Neste quadro de fragilidade do papel dos partidos e vínculos frágeis com os políticos, quanto a representação dos interesses, cresce a influência das Igrejas e dos sindicatos, que aparecem como referenciais relevantes para a população, atuando nos espaços da comunidade e das corporações.

Neste contexto de relativo *apartheid* entre a sociedade e a política e de abalo das estruturas sindicais (condicionado pela reestruturação da economia), observa-se o um arriscado deslocamento das formas societárias mediadas pelas Igrejas, que, no âmbito comunitário, apresentam-se como alternativas de sociabilidade e vivência cívica, aprofundando, muitas vezes, a alienação social de indivíduos submetidos a processos, no mínimo duvidosos, quanto aos seus fundamentos e objetivos¹⁶. Este processo se dá na ausência de maior informação, nível de integração social e sociabilidade política. Na contramão desse processo, os sindicatos representam um espaço de exercício significativo de socialização política, mediada pela solidariedade no local de trabalho e a malha ampliada de influência junto às famílias trabalhadoras. Ele relaciona-se com populações de maior grau de instrução, mas vem sendo abalado frente o processo crescente do desemprego e destituição das conquistas sociais.

Num padrão de relação política em que vigora a relação de favor, personalista, os contatos primários são cruciais para a reprodução do sistema e mais eficazes os de natureza vertical, estabelecendo vínculos de dependência e dominação, em contraposição às relações políticas mais horizontais, de colaboração e solidariedade, capazes de gerarem um padrão de civismo na formação do espaço público. Sedimentam portanto, na primeira, uma cultura política autoritária e clientelista, de prevalência das relações primárias, que, associadas aos canais privados da mídia, acabam por valorizar uma versão autoritária e personalista da liderança política.

A (des)socialização da economia: a sociedade pré e pós contrato

Neste sub-capítulo procuramos entender como as mudanças no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador podem condicionar a sociabilidade da matriz política. Até que ponto a reestruturação produtiva produz uma (re) (des) socialização do trabalho, interferindo sobre o padrão organizativo dos trabalhadores e da sociedade.

Frente as reconfigurações do mercado de trabalho, como pensar as novas conflitividades que emergem da gestão das desigualdades e da pobreza? Como as tendências de aprofundamento das desigualdades e agravamento da vulnerabilidade e exclusão têm efeitos ao nível da integração e representação sócio-políticas? Que fatores institucionais, políticos e culturais explicam as relações paradoxais entre precariedade do mercado de trabalho, cidadania e democracia, reconfigurando o futuro político e social da Região? Estas são questões que tentaremos responder particularmente pensando a partir da configuração da Região Metropolitana de Salvador.

A individualização da matriz societária do trabalho, cidadania e política

Os dados coletados para o período (93/96) indicam uma tendência ainda maior de *individualização da matriz societária* e reestruturação do mundo do trabalho, através de duas dinâmicas perversas: a exclusão do trabalho via desemprego, com desaparecimento de postos de qualidade, e, por um lado, a ampliação do contingente de trabalhadores desprotegidos, configurando uma inversão no padrão de estruturação das modernas sociedades industriais e na expectativa da integração via o núcleo central do emprego assalariado estável, conduzindo ao que Boaventura dos Santos (1999) chama do pré e pós contrato social.

Efetivamente, acompanhou a modernização da sociedade brasileira, através do projeto de substituição de importações, o crescimento do núcleo central de trabalhadores estáveis protegidos (no setor industrial e no setor público), em torno dos quais articulavam-se setores de atividades com graus diferenciados de integração ao sistema produtivo; aos mecanismos de proteção social e ao acesso a bens e serviços oferecidos pelo Estado, numa expectativa favorável de mobilidade social e de expansão e universalização dos Direitos sociais.

Ou seja, estruturalmente articulado ao setor capitalista moderno desenvolveu-se, mais ou menos integrado ao setor dinâmico e moderno, uma massa significativa de trabalhadores precarizados, autônomos, configurando um mercado informal de trabalho, que se constituiu na forma histórica encontrada de responder à enorme demanda de trabalho e sobrevivência de enormes contingentes de trabalhadores, especialmente no meio urbano.

Esta matriz histórica de estruturação da divisão social do trabalho, tem desdobramentos em termos de geração de atividades complementares, amplitude dos postos de qualidade e alternativas na formação da renda, num modelo de industrialização altamente especializado, intensivo em capitais e poupador de mão de obra, como aquele implantado pelo projeto de industrialização na Região Metropolitana de Salvador dos anos 70, voltado para a produção de bens intermediários. A singularidade deste processo de modernização periférico acabou por configurar uma estrutura paradoxal do desenvolvimento local e regional desigual, no qual um dos setores mais dinâmicos e modernos do Nordeste do Brasil, como a RMS, convive com uma

das condições mais agudas de informalização da força de trabalho, como bem apresentam Borges e Franco (1999) e de pauperização intensa¹⁷.

Como vimos na primeira parte deste livro, é certo que a política social na modernidade constituiu-se como um projeto político voltado para mediar a contradição entre igualdade política e desigualdade econômico-social própria à acumulação do capital, através de uma estratégia institucional redistributiva, baseada em mecanismos de transferência de renda entre gerações e setores, num sistema de solidariedade nacional. Esta estrutura de direitos sociais articula um sistema de direitos e deveres universais constitutivos da cidadania. Neste sentido as políticas sociais facultam direitos políticos e mantêm vínculos estreitos com um projeto democrático, de justiça redistributiva e social (Cf. Donzelot, 1994; Lautier, 1999).

Assentada sobre a matriz da relação salarial estável e de compromissos entre os trabalhadores e o Estado ela estende os direitos sociais ao conjunto da população, iniciando pelo núcleo familiar dos trabalhadores e a partir daí, com base na força de pressão do movimento dos trabalhadores, eles se expandem para o conjunto da população. Tem, portanto, uma rede de sociabilidade e de cobertura que se expande para além do mundo do trabalho, atingindo o núcleo da família do trabalhador protegido. A universalização do direito à proteção pelo Estado resulta, pois, do tipo de compromisso corporativo do Estado com o núcleo central dos trabalhadores assalariados, ou seja, do poder de força e barganha desses trabalhadores. No Brasil, a força do compromisso corporatista dos trabalhadores, ampliada com a formação dos movimentos sociais da década de 80, teve papel fundamental no reconhecimento e universalização dos Direitos sociais para o conjunto da população, expresso na Constituição de 88.

Neste sentido, a questão social própria da matriz da modernidade implica um sistema de coerência que articula o econômico (lugar dos indivíduos no sistema produtivo), o político (constituição do cidadão, com direitos políticos e sociais) e o social, aqui entendido na forma como tratada por Lautier (1999), como um conjunto de mediações entre estas três ordens. Assim, por exemplo, os Direitos sociais e as prestações sociais representam mediações entre a ordem econômica (mundo do trabalho); a ordem política (instituições do Estado) e a ordem doméstica (condições da reprodução familiar), determinando o grau de integração social e as condições de exercício da cidadania.

O nível de coerência desta matriz social se expressa em termos de legitimidade, facultando condições de reprodução social de todo o sistema e, produzindo, portanto, o grau da coesão social.

Nos anos 90, em decorrência dos novos mecanismos de desregulamentação dos mercados e do Estado nacional, desaparece a questão da repartição de renda (próprio da política social) como questão política central, base do processo de legitimação política, concebida no âmbito da modernidade e de formação de integração e mobilidade social do projeto nacional-desenvolvimentista. E isto, nas sociedades latino americanas, ocorre

em condições diferenciadas dos países de capitalismo avançado, pois aqui o acesso aos direitos de cidadania e ao trabalho não se completaram. Estas mudanças da reestruturação da economia dos anos mais recentes ocorrem num contexto em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao acesso à relação salarial estável, em que a pobreza constitui-se um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e/ou emergente; em que este estado de pobreza é acompanhado da falta de acesso à educação básica; à saúde, fatores fundamentais à qualificação e à reprodução da força de trabalho, especialmente no contexto contemporâneo.

A questão social como questão política deixa de contemplar um projeto de produção de justiça social e repartição de renda para reduzir-se à individualização do Direito como conquista dos mais aptos, seja pela deterioração das políticas de previdência social do Estado e implantação de sistemas privados no mercado financeiro; seja pela implantação de políticas sociais de assistência focalizadas de combate à pobreza. Política que desconsidera ou desconecta os indivíduos do lugar no sistema produtivo (fazendo desaparecer, portanto a natureza estruturadora das classes sociais) e tende a apagar as diferenças entre as categorias sociais, homogeneizando-as pelo “estado de pobreza”.

Como afirma Lautier (1999) a legitimidade política deixa de resultar da coerência de sistemas econômico-político-social mediados pelas políticas sociais (como sistema de Direitos e de solidariedade nacional), reduzindo-se mecanismos que regem a economia monetária e à observância de regras da vida institucional no quadro da democracia formal. A legitimidade social agora desloca-se para políticas assistenciais focalizadas mediadas por tecnologias de gestão da pobreza voltadas para identificar os mais pobres dentre os pobres; os que devem ser ajudados; ou os que têm potencialidade para se integrarem. Esta legitimidade, então, é gerada por todo sistema ideológico e normativo que orienta a ação do Estado e da sociedade sobre os “bons pobres” e “maus pobres”, como dever moral e responsabilidade social.

Cria-se, portanto, uma separação entre a categoria restrita dos segurados, daquela ampla dos assistidos e “tendo direitos”, que atinge a toda sociedade, com um deslocamento do peso relativo de importância das duas matrizes político-sociais de integração política: a *corporativista* que apesar de manter a mesma expressão numérica, reduz peso enquanto força catalizadora do projeto social e base do compromisso dos trabalhadores com o Estado; e a *clientelista* que se estrutura na capilaridade de estruturas comunitárias, da relação entre autoridades políticas e moradores-consumidores de bens urbanos em diversos níveis de organização da relação entre atores comunitários (bairros) e poder institucional.

Estas mudanças recentes indicam ruptura no contrato social (dos compromissos entre a base do corporativismo com o Estado nacional, vigente até a Constituinte), com efeitos político graves, de caráter anti-democráticos, vez que, de um lado, altera o sentido mesmo da noção de responsabilidade social, que antes encaminhava ao nível estrutural as questões resultantes da contradição entre capital/trabalho, na forma de mecanismos de redistribuição da riqueza, portanto, de justiça social. Afeta, portanto, a natureza da relação

de direitos-deveres que estrutura a cidadania, para constituir-se como uma estrutura de benefícios de cunho pessoal (entre os mais aptos) ou de assistência a uma massa cada vez mais ampliada dos “tendo direitos”, numa sociedade local particularmente estruturada com índices expressivos de desigualdades. Hoje o sistema de proteção e de assistência significam projetos de desenvolvimento de capacidades e atributos individuais, num espaço altamente competitivo e seletivo, na construção da mobilidade social e das frágeis ou difíceis condições de inserção (ativos individuais).

Como estas mudanças gerais que afetam o mercado de trabalho e o acesso aos benefícios sociais se expressam no âmbito local da Região Metropolitana de Salvador, ou, ao contrário, até que ponto esta configuração da matriz econômica explica os baixos níveis de organização e sociabilidade política?

A informalidade da R. M. de Salvador e os efeitos sobre a cidadania e a política

Observando-se as mudanças recentes na estruturação do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Salvador, observam-se profundas transformações que agravam as condições de reprodução social econômica e política, resultantes de alterações na estrutura setorial da ocupação, revelando deterioração das qualidades dos postos de trabalho e desaparecimento das oportunidades de mobilidade social, fundamentadas no acesso a posições de qualidade dos segmentos dinâmicos, com expansão do desemprego urbano e da informalidade do mercado de trabalho.

As estatísticas sociais para a Região Metropolitana de Salvador, relativa ao período de 90 à 98 revelam tendência declinante da taxa de atividade no período de 1990 à 1996, com queda na Indústria de transformação e no setor da Construção civil, tradicionalmente responsável pela incorporação de grande parte da força de trabalho menos qualificada, seguida por uma ampliação do setor de Serviços que passa de 52,78% (1990) para 56,06% (1996). Por outro lado, como já vimos, observa-se a expansão significativa do grau de informalidade e precariedade das relações de trabalho, com crescimento dos empregados sem carteira que passam de 19,75% para 25,08% (entre 1990/96) e dos trabalhadores por conta-própria, cuja expressão reflete-se numa taxa de crescimento de 22,61% (1990) para 27,04%, em 1996.

Como indica Santos, L. (1998) a diminuição da expressão relativa do emprego nos setores produtivos, em virtude do crescimento de setores ligados aos Serviços na produção sugere uma *deterioração da qualidade dos postos de trabalho*. Tomando como indicativo da qualidade dos postos de ocupação a existência de cobertura da seguridade social, especialmente em relação às posições de empregados e autônomos, procura-se identificar onde essas mudanças foram mais expressivas.

Confirmando a tendência à terceirização das atividades e à informalização das relações de trabalho, observa-se que a principal diferença na distribuição das posições ocupacionais na RMS é o crescimento da

condição de empregador e de dono de negócio familiar. Embora a condição de empregado tenha praticamente mantido sua expressão, os dados de proteção dos postos ocupacionais mostram que o conjunto das posições cobertas pela seguridade social diminuem de 71,8% (em 1989) para 66,7% (1997), indicando uma deterioração da qualidade dos postos de trabalho, e perda de inserção à estrutura securitária de forma generalizada (Tabela 3).

Tabela 3

**Carteira assinada pelo empregador
RMS 1987-89 e 1997**

Carteira Assinada	1987-89	1997
Estatutário:	4,7	11,3
Carteira Assinada	67,1	55,4
<i>Sub-Total</i>	71,8	66,7
Não Tem	25,3	31,0
Não Aplica	3,0	2,3
Total	100	100

Fonte: Ped.

IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez/98.

Num quadro geral de baixa cobertura da previdência social, as categorias mais protegidas no período entre 1987 e 1997 foi a dos empregadores e os profissionais universitários autônomos, revelando que o nível de capitalização e escolarização são atributos fundamentais de acesso aos postos de qualidade numa estrutura social profundamente desigual. Por outro lado, os segmentos mais desprotegidos encontram-se na situação dos trabalhadores familiares sem-remuneração, os autônomos ou os por conta-própria e os donos de negócios familiares –nesta ordem hierárquica (Tabela 4). Importante registrar, no entanto, uma tendência da deterioração crescente das condições do mercado de trabalho nos anos 90, já que a parcela dos ocupados nas posições mais protegidas do mercado, como profissionais liberais autônomos e empregadores, *sem proteção da previdência social* que em 1987/89 não chegava a um quarto, em 1997 passaram a representar cerca de um terço dessa população.

Tabela 4

**Contribuição para a Previdência Social
RMS 1987-89 e 1997**

Posição na Ocupação	1987/1989		1997	
	C/COB.*	S/COB.**	C/COB.*	S/COB.**
Conta-Própria Autônomo	22,8	77,2	14,1	85,9
Empregador	77,0	22,9	64,4	35,5
Prof. Liberal Autônomo	76,4	23,6	62,4	37,3
Dono Negócio Familiar	42,8	57,2	29,9	69,9
Tódo. Famil. Sem Remun.	3,4	96,6	5,3	94,6

Fonte: PED. IN: SANTOS Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, Salvador, SEI, v.8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98. *com cobertura. **sem cobertura.

O aumento da *precarização das relações no mundo do trabalho* não foi universal. Em que pese a elevada precariedade nas posições menos qualificadas, a exemplo dos serviços pessoais e domésticos, estes segmentos tiveram alguma melhoria no grau de cobertura da previdência social, associada possivelmente a mudanças na regulamentação da profissão de serviços domésticos com acesso aos direitos trabalhistas.

A principal transformação em relação à qualidade da posição ocupacional na década, no entanto, parece ter sido a *mudança na hierarquia do grau de cobertura dos empregados por setores de atividade*. Na década passada os postos mais protegidos estavam no segmento industrial moderno e tradicional, seguindo-se dos Serviços na Produção e Administração Pública, e da Construção Civil. Em 1997, essa hierarquia parece bastante modificada (Tabela 5).

Tabela 5

**Ocorrência de Carteira de Trabalho Assinada pelo
Empregador Segundo o Setor
RMS 1987-89 e 1997**

Setor de Atividade	1987-89	1997
Indústria Moderna	94,2	89,0
Serviços Produção	86,5	78,5
Serviços Pessoais	65,0	71,6
Indústria Tradicional	86,9	70,0
Comércio	79,1	68,5
Construção	82,4	65,6
Serviços Domésticos	13,1	26,9
Primário	38,2	23,3
Outros	26,8	12,7

IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. *Análise & Dados*, Salvador, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98.

Hoje, o setor de Serviços, apesar de ter reduzido relativamente os postos de trabalho protegidos, apresenta parcelas mais expressivas de cobertura dos seus postos que os setores tradicionais da indústria. Assim, a melhoria da proteção dos postos de trabalho dos Serviços pode ser explicada pela generalização de posições desprotegidas e instáveis em setores fora desse segmento – advinda da precarização das relações no mundo do trabalho – e não de um avanço da formalização dessas relações.

Fenômeno semelhante dá-se com os trabalhadores autônomos e por conta-própria (Tabela 6). Observa-se que na última década diminuiu a parcela dos trabalhadores cobertos e alterou-se a hierarquia entre os segmentos em que a contribuição da previdência era maior, indicando que a precariedade acompanhou as mudanças qualitativas das relações de trabalho no núcleo central dos trabalhadores protegidos do setor produtivo industrial, motivada por uma flexibilização do trabalho sem proteção.

Tabela 6

**Autônomos ou por Conta-Própria que Contribuem para a Previdência
RMS 1987-89 e 1997**

Setor de Atividade	1987-89	1997
Serviço Produção	43,1	18,8
Comércio	26,4	14,3
Outros	11,2	13,0
Serviços Pessoais	14,7	12,8
Indústria Moderna	30,7	12,7
Indústria Tradicional	26,4	12,3
Construção	19,8	8,3
Primário	26,9	4,0

Fonte: PED. IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98.

É possível, assim, observar-se que a reestruturação da atividade produtiva, implicou mudanças na disposição setorial do emprego e na deterioração das condições de trabalho com o agravamento da perda de qualidade do emprego e segurança do trabalho. Neste movimento imbricam-se deterioração da qualidade dos postos de trabalho, com desaparecimento de oportunidades de mobilidade social, fundamentadas no acesso a posições de qualidade em segmentos dinâmicos, *agravando o quadro de precariedade do mundo do trabalho em Salvador*

Esta tendência é ainda acompanhada pelo *processo crescente de expansão do desemprego urbano*, no período estudado (Tabela 7).

Tabela 7

**Taxa de Desemprego Aberto Principais Regiões Metropolitanas
Janeiro/Setembro
1997-1998**

Regiões Metropolitanas	Média	
	Anos	
	1997	1998
Recife	6,05	8,91
Salvador	7,7	9,5
Belo Horizonte	5,2	7,38
Rio de Janeiro	3,7	5,72
São Paulo	6,8	8,76
Porto Alegre	5,7	7,52

Fonte: IBGE/PME. IN: SERRA, E. BAHIA. Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 53-56, Dez./98.

Efetivamente, a década de 90 apresenta uma dupla exclusão do mundo do trabalho: uma exclusão no acesso aos postos de qualidade, que interfere na perspectiva da mobilidade social aberta e uma exclusão dos postos de trabalho pelo desaparecimento de posições no núcleo central da moderna

economia e na Administração pública. Esta dinâmica do desalento afeta de forma radical a estruturação do mercado de trabalho urbano, com a individualização das condições da precariedade, através da expansão do setor informal da economia urbana sem proteção.

Estudo realizado por Borges e Franco (1999) sobre as características do informal na Região Metropolitana de Salvador, baseado na pesquisa do IBGE (1997) *Economia Informal Urbana*¹⁸, revela que a região expressa uma das condições mais agudas de informalização da força de trabalho dentre as principais regiões metropolitanas do Brasil, onde é clara a diferenciação de duas matrizes de estruturação do mercado de trabalho urbano, no que diz respeito ao seu segmento informal. Uma estruturada por uma mais forma de inserção mais orgânica e, com níveis de rendimento mais elevados, maior organização e integração aos núcleos mais dinâmicos da economia, como nas regiões Sul/Sudeste do País (a exceção do Rio de Janeiro) e outra em que predomina menor nível de organização e integração econômica, aquelas típicas da região Nordeste do País mais o Rio de Janeiro e Belém.

De modo geral 80% dos proprietários que integram o setor informal do País são trabalhadores por conta-própria (à exceção de Vitória, com 78%) sendo que a RMS, de Belém e do Rio de Janeiro o percentual dos 'por conta própria' ultrapassa 90%, o que vai se refletir sobre o nível de rendimento e de organização destas atividades nestas regiões metropolitanas, confirmando a visão de que o setor é o espaço do trabalho autônomo desprotegido.

Esta condição expressa um grau radicalizado de individualização do processo de trabalho, baixo nível de socialização do trabalho decorrente das características como: predominância de um único trabalhador (sendo a RMS campeã nesta condição com 87% dos estabelecimentos), voltado sobretudo para serviços de alojamento e alimentação, reflexo do peso do informal nas atividades de turismo e lazer, enquanto é baixíssima a proporção dos empregados na indústria de transformação e extração mineral.

Ademais, é baixíssimo o nível de constituição jurídica das empresas informais no Brasil, estando exatamente neste item um dos diferenciais mais marcantes entre as regiões Sul/Sudeste e Nordeste. Enquanto nestas (acompanhando esta tendência também Belém e Rio de Janeiro), não ultrapassando a marca de 6%, nas regiões Sudeste/Sul a taxa de formalização jurídica mais que dobra, chegando em Porto Alegre a atingir um quarto das empresas informais. Ainda quanto ao grau de organização e formalização do setor observa-se que enquanto as taxas de licenciamento municipal encontra-se em torno de 20% (sendo Salvador a mais baixa com 19%, apenas) as empresas do Sul/Sudeste apresentam taxas de licenciamento mais elevadas, da ordem de 30%, chegando Porto Alegre aos 50% de registros municipais.

Este nível de estruturação diferenciado do setor também se revela em termos do seu nível de sindicalização: enquanto Porto Alegre apresenta a maior taxa de sindicalização dentre as RMs (24%) a RMS apresenta uma das mais baixas taxas de sindicalização do setor na ordem de 10%, só sendo ultrapassado por um índice ainda mais baixo pela RM de Fortaleza (com 9%).

A RMS destaca-se, ainda, por integrar o maior percentual de empresas que funcionam na via pública e com o menor grau de articulação com uma clientela fixa de empresa, revelando que não se trata de um setor organicamente integrado à cadeia de subcontratação do setor formal da economia mas significa uma estratégia de sobrevivência num contexto de destruição de postos de trabalho no segmento formal da economia, pela precarização dos vínculos e elevação do desemprego. No entanto, cada vez mais aumenta o grau de heterogeneidade interna pela incorporação de parcelas até a pouco tempo integrados no núcleo formal da economia.

Com estas características a RMS apresenta o menor valor médio da receita gerada pelo setor (da ordem de R\$734,00), abaixo da média da região Nordeste (R\$864,00) e da região Sul (R\$978,00) e especificamente 2,5 vezes menor que a receita de Porto Alegre. Assim, o segmento informal da RM de Salvador, que ocupa cerca de 309 mil pessoas, equivalendo a 28,2% do total de ocupados, responde por apenas 4,3% do PIB estimado para a região.

Borges e Franco (1999), ainda, atestam o baixo nível de cobertura de direitos sociais para o setor, analisando que, segundo o PNAD (1997) apenas 55% dos ocupados da RMS contribuíam para a previdência. Como a soma das categorias que contribuem obrigatoriamente representa 51% dos ocupados (empregados com carteira assinada, funcionários públicos e trabalhadores domésticos com carteira) conclui-se que apenas 4% dos que contribuem estão nas demais categorias. E concluem: *a iniciativa do trabalho informal é uma aventura solitária, não se constituindo numa decisão de grupos, nem uma trajetória natural decorrente de experiência familiar*

Pode-se concluir, portanto, que estas características organizacionais que configuram o setor informal na Região Metropolitana de Salvador, ao invés de representarem uma matriz societária capaz de estruturar alternativas sólidas de reestruturação de uma economia de base solidária, típicas de um horizonte de recriação de sistemas simples de produção de mercadorias e serviços, assentado no trabalho familiar, com alta capacidade de integração ao mercado, é bastante diferente desta matriz. Representa mais uma situação uma condição de pré-contrato na forma de uma expropriação sem horizonte de inserção no mercado de trabalho formal, que se caracteriza pelas atividades autônomas, por conta-própria como mecanismos de sobrevivência; e de pós-contrato, na forma do desemprego ou da flexibilização e formação de cadeias produtivas integradas.

Provavelmente concorre para este quadro o modelo de industrialização altamente especializado na produção de bens intermediários, de alta tecnologia, próprios da indústria petroquímica e a falta de requisitos sociais de qualificação e renda da força de trabalho que integra o setor. O informal representa, portanto, um componente permanente de reprodução dos trabalhadores, em condições de baixo nível de organicidade e renda; baixíssimo grau de organização e formalização das atividades, expressando menos uma matriz societária nucleada pela família, ou ainda uma reduzida capacidade de geração de postos do trabalho assalariado. (Apenas 4,6% dos

entrevistados apresentam a “tradição familiar” como motivo de iniciar negócio, segundo Borges e Franco).

Esta matriz acaba por configurar um contingente de pobreza urbana importante na Região Metropolitana de Salvador, no início da década de 90, que tende a se reduzir no período 94/96, numa tendência diferenciada e inversa de outras Regiões Metropolitanas do País, possivelmente pela adoção de incentivos ao desenvolvimento de políticas sociais de caráter mais universais, como a política de educação municipal e de saúde, ou as mais focalizadas como aquelas voltadas para a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco, ou, ainda, a não repressão ao comércio informal de rua. Comprovando este relativo dinamismo nos setores mais pobres da população, observa-se a redução do número dos desocupados, ocupados sem rendimento e/ou ganhando até menos de 1 salário mínimo, que passa de 24,06% (1990), chegando à 31,54% (1994), reduzindo-se para 20,38% em 1996 (Cf. a PME/IBGE).

No que pese a melhoria de renda e de ocupação de contingentes abaixo da linha de pobreza da RMS, observa-se, no entanto, um aumento do desemprego aberto que passa de 5,39 (1990), chegando à 7,06% (1994), caindo para 6,72% (1995), mantendo-se na faixa de 6,95% em 1996 (segundo o IBGE).

Estas características gerais de desigualdade da população urbana em Salvador sugerem tendência à redução da capacidade de arrecadação e amplas expectativas sociais e políticas em relação ao poder local. Por outro lado interferem no tipo de compromisso que os líderes mantêm com os trabalhadores e da natureza dos vínculos que os cidadãos estabelecem com a política.

A radicalização e os baixos níveis de organização e integração que caracterizam o setor informal, indica a formação de uma massa importante de trabalhadores excluídos do sistema securitário de proteção social e que não mantêm vínculos organizativos de caráter corporativo ou de integração às instituições jurídicas e fiscais. Integram-se como uma população de “tendo direitos”¹¹⁹, pela universalização da assistência, que emerge da Lei de Assistência brasileira de 07.12.92, recaindo numa matriz de compromisso da assistência, que na década de 90, reorienta-se por uma política focalizada para setores específicos e mais empobrecidos da população e sujeita à relações de compromisso, de caráter populista, assentada numa malha de organizações comunitárias, ou num “clientelismo por delegação” que reconhece na autoridade do líder local a via de integração à condição de cidadania e de cidadão e à reprodução, através do acesso aos serviços urbanos de toda ordem: moradia; esgotos; iluminação; transporte, que aparecem como dádivas-favores do seu líder pelo seu povo através das estruturas do Estado.

Assim, confirma-se uma matriz política de caráter anti-democrático, vez que permite o reforço à compromissos neo-populistas que se reforçam como resultado do enfraquecimento dos compromissos corporativos entre o Estado e os trabalhadores; pelo volume de população associada a economia informal, que

se constituem, então, como os “tendo direitos”, dissociada das estruturas orgânicas do mercado formal; e do novo papel que as emissoras de TV, de caráter privado exercem como base de uma nova legitimação política que não emerge das mediações das políticas sociais (Direitos sociais) e da força dos movimentos sociais e da luta dos trabalhadores, mas da conjugação de velhos compromissos clientelistas, mediados sobretudo pelas organizações comunitárias, associada ao controle de imagem televisiva do ‘líder’ com o povo, recriando o que Lautier (1999) chama de clientelismo por delegação, e reforçando uma versão do espaço público como espaço privado de compromissos personalistas e verticalizados entre governo, liderança política e povo.

Neste quadro em que se confirma a reemergência de um novo tipo de política com riscos anti-democráticos, porque reconverte o espaço público em espaço privado de clientela, cabe retomar aqui a questão posta por Lautier (1999): a política social surgiu como projeto político com perspectiva ampliada de proteção social homogeneizada e generalizada. Nos anos 90 verifica-se a impossibilidade de se construir um projeto político coerente. A retórica da cidadania ampliada é insuficiente. Que políticas se colocam?

Aqui retomamos os objetivos iniciais deste capítulo que se referem a observar os limites nas saídas endógenas inscritas em muitas políticas contemporâneas, que dizem respeito ao desenvolvimento de capacidades locais; à economia solidária; ao estímulo das redes de solidariedade; à governança e que supõem, portanto, certo grau de organicidade do tecido social; atores fortes e *accountability*. Que abrangência e alcance têm estas saídas para a reprodução social e política das sociedades contemporâneas, particularmente de sociedades periféricas?

Considerando as características do mercado de trabalho regional que configura obstáculos de inserção da massa trabalhadora aos setores formais e protegidos da economia; levando-se em conta que frente a este quadro tem prevalecido a lógica de integração dessa população através da redistribuição de benefícios públicos, de caráter reprodutivo, como casa própria, a partir da força dos movimentos sociais de bairro e por moradia; considerando, ainda, que estes benefícios, muitas vezes, aparecem também mediados por compromissos políticos das lideranças com o eleitorado urbano; que a construção dessas políticas são cada vez mais de responsabilidade das instâncias de gestão dos municípios ou, como na década de 90, estruturadas em termos de focalização do atendimento, cabe questionar-se sobre a capacidade que têm estas políticas urbanas de continuar permitindo a integração da cidadania aos serviços sociais, garantindo condições de reprodução dos trabalhadores.

Isto supõe identificar sujeitos sociais com capacidade de articular projetos de desenvolvimento integradores, na geração de renda e na consolidação de um espaço público. O exemplo do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, e de outras iniciativas ligadas aos partidos comunistas à frente de algumas Prefeituras tem constituído exemplo alternativo à transição da cidadania ‘regulada’ para uma cidadania ‘local’ que se desdobra na integração

de mecanismos transversais de inserção econômica, social e política, via o desenvolvimento de projetos sustentados, apoiados na participação social e na geração da inovação. O alcance de algumas dessas iniciativas será descrito no capítulo que se segue, em relação à Salvador¹²⁰.

A questão da (in) governabilidade: a destituição dos direitos e os avanços democráticos

A articulação entre a matriz societária do trabalho e os índices de associativismo, representação e participação política que revelam tendências e indicadores do nível de congruência entre a ordem econômica e de organização social e política acabam por definir limites e contradições no âmbito da extensão da democracia e dificuldades de vivência plena da democracia, com efeitos no novo padrão de legitimidade e governabilidade da sociedade.

Assim, no período de consolidação da democracia brasileira, antes mesmo que estes direitos de cidadania se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de acesso à moradia, ao trabalho, à educação, à saúde, etc.) eles se instituíram como deveres da sociedade civil (assunção de responsabilidades sociais) na produção desses benefícios, em razão dos imperativos e constrangimentos estruturais que afetaram particularmente o mundo do trabalho, a política de solidariedade social e os papéis do Estado, envolvendo a perda de antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros¹²¹.

Efetivamente o problema, como já explicitado, é que a restauração da democracia no Brasil que implicou numa moderna Constituição quanto aos direitos sociais ocorre no âmbito de um contexto histórico externo de desregulação e reestruturação da economia, que têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, expresso tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como numa vivência antecipada da exclusão pela restrição aos postos de trabalho (bloqueio da mobilidade social).

Ou seja, a exclusão do trabalho e dos direitos sociais não se materializa apenas na dimensão conjuntural da perda, mas se projeta como desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de futuro de inserção, configurando uma exclusão da inserção, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social¹²².

No plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para a sociedade, particularmente as locais, (muitas delas apresentando fragilidade e debilidade institucional além de uma herança de tradicionais relações de dependência) estarem aptas a enfrentar as novas tarefas do poder conquistado.

Este quadro implica em dois dificultadores: primeiro, uma crise de representação, vez que os cidadãos apesar do restabelecimento das eleições

amplas não se sentem plenamente representados; segundo, a questão da desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade: não se denuncia mais a democracia formal mas a impotência do Estado, sua incapacidade na política de distribuição, para lutar contra o crescimento crescente do desemprego, contra a segregação da periferia, contra a nova pobreza, contra a dualização da sociedade, através da produção de políticas públicas¹²³.

Esta crise da representação política, afetada pelos escândalos (tipo Collor) e pela desconexão do Estado e das políticas frente à questão dos direitos sociais e as demandas da população, dificulta completar o ciclo clássico da interação democrática republicana, expressada no binômio “direitos-obrigações”. Ou seja, é difícil atribuir e inculcar sentido de responsabilidades individuais num quadro em que se rompem as responsabilidades sociais e num contexto efetivo em que os trabalhadores não podem traduzir em condições reais o que nas sociedades constitui a manifestação efetiva da sua inserção, que é o acesso ao trabalho e à proteção social¹²⁴.

Este desequilíbrio no pacto social e civil cria fraturas sociais, desengajamentos morais com efeito sobre as representações sociais e simbólicas que os atores fazem da democracia, da política, da solidariedade, da cooperação, acabando por reforçar a anomia. O contexto de desintegração entre sociedade, política e governo, cria terreno fértil ao totalitarismo perigoso e arriscado, tendência que muitos estudos vêm revelando, expresso no paradoxo: mais a democracia se afirma como valor moral mais se observa uma tendência ao descrédito da política e dos políticos¹²⁵.

Assim, o processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das sociedades latino-americanas e, particularmente, o Brasil, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

- A primeira, nas contradições entre o sistema democrático, que tende a INCLUIR politicamente os indivíduos, pela sua capacidade de veicular demanda social através de seu sistema de procedimentos e de seu regime institucional; e o sistema econômico, com suas tendências regressivas da distribuição de renda, e de ajuste econômico, que tendem a EXCLUIR os trabalhadores do trabalho e dos direitos sociais.
- A segunda, numa inversão do processo de distribuição efetiva dos direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado mas que ele assuma suas responsabilidades. A responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais prestadas pelo Estado¹²⁶.
- A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, que indica tendência para um retraimento do comunitário-nacional no sentido de regulações microsociais localizadas e segmentadas, aprofundando a fragmentação¹²⁷.
- Quarto, na compatibilidade dos instrumentos do Estado moderno democrático e dos dispositivos do ajuste no âmbito da política local, onde

se confrontam de forma mais radical os valores e práticas políticas oriundas de heranças diversas (autoritarismo e democracia) no controle da vida pública local.

- O conjunto desses paradoxos e tensões têm efeito sobre os significados da política, o padrão do engajamento, o tipo de sociedade e projeto de desenvolvimento local, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais da própria democracia.

Frente a este quadro de baixo engajamento cívico; crise de confiança na política e baixo grau de integração econômica expressa pelo crescente nível de desemprego, aumento da informalidade e da insegurança dos cidadãos qual a eficácia dos instrumentos de mediação institucionais criados no processo de descentralização do governo local?

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 5. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.
Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p5.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 5

A frente democrática e o contexto de luta contra as desigualdades

O núcleo das preocupações aqui esboçadas diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionado pelas relações políticas e pela matriz sócio-econômica da diferenciação social. Ou seja, como enfrentar a questão da integração social e da política, no contexto da cidade, em termos de governabilidade.

Se as cidades desempenham papel fundamental na matriz civilizatória, como encaminhar a governabilidade neste contexto, cada vez mais submetido a elevados índices de pobreza e desigualdades? Como a sociedade local traduz as normas institucionais e políticas de governo, de forma a dar vida à interação entre cidadania e governo? Que efeitos estas ações institucionais exercem sobre a cooperação e o padrão da integração entre sociedade e política?

A análise, então, desloca-se de uma abordagem estrutural quantitativa para a dimensão das práticas efetivas dos atores no âmbito da conflitividade entre cidade e política. Neste plano o território aparece como categorias mediadora da subjetividade dos atores, na formação da hegemonia política.

O eixo da análise contempla, portanto, a questão das fraturas sociais no meio urbano, os problemas dos nexos entre a política e a sociedade a partir da análise comparativa de duas experiências de gestão diversificadas sobre um mesmo espaço urbano, o da cidade de Salvador (Bahia). O ponto de partida é a análise do Governo da Frente Popular (93-96), seus constrangimentos e alcances no plano da política, seguindo-se de um processo de reconversão deste projeto pelos grupos hegemônicos do Estado (período 97/99).

Melhor dizendo, como diferentes forças políticas encaminharam a questão da governabilidade da cidade, particularmente na gestão da Frente Popular de 93/96 (liderada pelo - PSDB) e como se fez a reconversão no plano da hegemonia local, com a retomada da gestão municipal das forças dominantes na política do estado da Bahia, há 30 anos (PFL). Neste sentido, a idéia de poder local não se restringe ao controle do município mas se amplia

através do controle da instância governamental do Estado e de uma grande bancada de parlamentares na Câmara Federal.

A preocupação central reside em observar as formas de vinculação entre a vida política e institucional local e como esta conforma uma cultura política sobre o espaço urbano, que afeta a cidadania, o padrão de representação política e do governo da cidade com efeitos sobre o padrão de inserção e diferenciação social.

Este movimento traduz-se em avanços, retrocessos, recuos e resistências que conformam uma cultura política própria, a qual, ao ser traduzida em termos de demandas sociais retorna à política, definindo limites e possibilidades de governabilidade urbana e as formas concretas de vivência da democracia pelos cidadãos.

A questão central é saber que condições efetivas têm estas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do País e do local à economia do mercado?

Todos estes instrumentos de autoregulação empreendidos no plano institucional, da descentralização, instauração de mecanismos de mediação, políticas de desenvolvimento autosustentados e governança, são práticas distintas, mas interligadas, que testemunham uma reorientação da relação entre democracia e governo, tendo por base uma mesma preocupação: responder ao *déficit* de legitimidade política; criando alternativas capazes de gerar algum sentido de êxito ou de respostas; reduzir o fosso político entre governo e sociedade e contornar a inoperância simbólica da política e da representação¹²⁸. Mas constituem-se espaço público onde se expressa uma nova conflitividade social em torno de projetos de sociedade e de democracia.

Neste sentido a apologia da governança urbana institui-se como horizonte mítico do possível, na tentativa de renovação da legitimidade a partir de arenas reduzidas de concertação entre atores sociais e públicos, encontrando quadros de cooperação que permitam gerar resultados, associando eficiência com justiça social (relativa). Para tanto faz apelo a instauração de regras e procedimentos de processamento dessa conflitividade, recriando simbolicamente a “unidade”, num contexto onde predominam a crise de referenciais mais amplos e profundas contradições no plano da estruturação e interrelação entre o econômico, o político e o social. Este quadro, no entanto, que sugere certa virtuosidade no estímulo à cooperação, à solidariedade, contém, inversamente, um conflito aberto entre a sociedade e as instituições públicas. A idéia central da governança é, então, organizar a solidariedade através da eficácia do gerenciamento ao nível local.

Mas o desafio posto nos paradigmas normativos do “bom governo”, próprios da governança e que delimitam as regras da colaboração, não se constitui apenas num ideal abstrato mas uma maneira de mediar os diferentes interesses presentes na sociedade, desenvolvendo modos de convivência civil, para o aperfeiçoamento das formas de colaboração política e social. Tem

caráter moral já que estas qualificam o sentido emprestado à democracia como valor, orientando o que fazer, como fazer e com quem fazer, ou seja, os limites das práticas efetivas das forças sociais¹²⁹.

Crise urbana no contexto da descentralização das políticas: o quadro das carências históricas da cidade - Salvador 93/94 ¹³⁰

Efetivamente os municípios brasileiros foram os maiores beneficiários das mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 88, instituindo-se, por princípio, como força política e tributária, com relativa liberdade para determinar a alocação de recursos, financiar e administrar políticas.

Três fatores estruturais, no entanto, parecem constranger historicamente a capacidade do governo da cidade de Salvador em implementar políticas: o quadro de carências sociais e urbanas gerando demandas historicamente acumuladas –os índices de desigualdade; o endividamento do município resultante de um desequilíbrio econômico-financeiro das contas públicas municipais e de uma estrutura dependente de repasses intergovernamentais; as medidas de ajuste econômico, advindos do Plano Real em julho de 1994, anulando os esforços de ampliação da receita em decorrência do pagamento da dívida do município.

Efetivamente, Salvador, terceira cidade mais populosa do Brasil, contando, em 1991, com uma população de cerca de 2,2 milhões de indivíduos, integra um quadro de carências acumuladas, que amplia o grau das demandas de intervenção pública local de curto prazo¹³¹. Assim a Cidade apresentava um quadro onde se juntavam cumulativamente: altas taxas de crescimento demográfico, com acentuada desigualdade social; desequilíbrio espacial de padrões de urbanização e ocupação do solo; degradação física dos espaços públicos; deficiência na oferta de serviços urbanos e altos índices de pobreza urbana.

Rocha (1996: 125) atesta para Salvador (entre 1990/1994) o agravamento inequívoco da pobreza urbana como insuficiência de renda, sob todos os seus aspectos, correspondendo à 61,83% da população, ou seja, um volume de 1.644.631 pessoas abaixo da linha de pobreza. A Cidade portanto, ocupa a posição mais adversa em relação aos índices de pobreza no país, dentre as seis metrópoles analisadas¹³² (Tabela 8).

Tabela 8

Indicadores de pobreza como insuficiência de renda relativos às datas especificadas para seis regiões metropolitanas

	Prop. Pobres (%)	Hiato (%)	Ind. Sintético	Nº de Pobres
Recife				
Set/1990	49,20	52,55	0,18365	1.389.026
Jul/1994	60,08	57,92	0,26255	1.798.758
Jul/1995	498,26	55,20	0,20593	1.489.764
Dez/1995	47,22	55,92	0,20054	1.434.968
Jan/1996	48,44	57,56	0,21323	1.472.027
Salvador				
Set/1990	42,08	52,33	0,15532	1.020.958
Jul/1994	61,83	55,80	0,25092	1.644.631
Jul/1995	49,10	56,45	0,20749	1.324.917
Dez/1995	43,04	54,26	0,17441	1.169.561
Jan/1996	44,13	54,05	0,17616	1.199.241
Belo Horizonte				
Set/1990	30,38	50,67	0,11277	1.017.040
Jul/1994	36,15	53,68	0,14472	1.304.058
Jul/1995	23,91	57,15	0,10957	871.988
Dez/1995	22,47	59,71	0,11166	823.923
Jan/1996	25,25	57,51	0,11652	925.830
Rio de Janeiro				
Set/1990	39,03	54,39	0,16207	3.891.056
Jul/1994	45,11	58,29	0,20622	4.549.605
Jul/1995	31,18	61,86	0,16236	3.171.272
Dez/1995	29,75	63,03	0,16113	3.038.457
Jan/1996	32,02	63,09	0,17115	3.270.886
São Paulo				
Set/1990	19,45	58,01	0,09091	2.947.941
Jul/1994	28,54	58,45	0,13313	4.617.527
Jul/1995	21,28	64,77	0,11914	3.494.131
Dez/1995	21,62	65,77	0,12315	3.575.327
Jan/1996	22,35	64,87	0,12405	3.695.250
Porto Alegre				
Set/1990	24,30	63,89	0,12984	716.835
Jul/1994	27,53	63,54	0,14758	868.335
Jul/1995	22,10	70,44	0,14026	709.916
Dez/1995	22,68	70,99	0,14470	732.466
Jan/1996	23,65	70,53	0,14934	764.021

Fonte: IBGE/PME. In: ROCHA, Sonia. Rev. Bras. Estudos Pop., Campinas, 13(2), 1996.

Este quadro se agrava dado o ambiente de incerteza econômica, decorrente do contexto altamente inflacionário que atinge os dois primeiros anos de governo (93-94) com baixas taxas de investimento e tendências inequívocas de informalização crescente do mercado de trabalho, resultante de processos de reestruturação produtiva, terceirização e redução do emprego industrial. Rocha constata, ainda, que o plano de estabilização permitiu de modo geral uma

melhoria de renda, fazendo com que parcela significativa da população ultrapassasse a linha da pobreza. No entanto, este processo tem grandezas diversas segundo as áreas, em Salvador (como S.Paulo), o movimento de inserção de indivíduos acima da linha de pobreza não permitiu recuperar o patamar de inclusão expresso no índice de 42,08%, de 1990. As evidências, portanto, indicam a manutenção da pobreza em Salvador em patamares muito elevados, 44% da população, ao final de 1996, situação que tende a se agravar em razão do aumento significativo do desemprego urbano em Salvador, ao final de 1997¹³³.

Este contexto de desigualdades sugere baixa capacidade de arrecadação e amplas expectativas sociais e políticas em relação ao governo da cidade, especialmente quando o comando encontra-se, excepcionalmente, com setores da esquerda.

Ao lado dessas carências Souza (1996:107), alerta para o caráter dependente da receita do município. A análise das contas municipais, no período de 81/9, revela que apenas 38% provém de receitas próprias, ficando o restante dependente de repasses estaduais e de transferências do Fundo de Participação dos Municípios. Isto caracteriza uma tradicional insolvência e vulnerabilidade política da cidade, dependente de relações verticalizadas, dos governos estadual e federal.

Há, portanto, um desequilíbrio econômico-financeiro crônico, dificultando a prefeitura enfrentar as despesas de custeio e investimento. Esta situação agrava-se no período 93-96, em decorrência do aumento da folha de pagamento dos funcionários, seqüestro judicial (bloqueio de parte da receita municipal por empreiteiras, como pagamento de uma dívida de US\$200 milhões) e pela elevada dívida pública herdada.

Frente a estas dificuldades recorre-se às formas tradicionais de financiamento das despesas em Salvador, ou seja, aos empréstimos junto aos bancos privados a juros de mercado, em patamares extremamente elevados na conjuntura de estabilização da moeda.

Assim, a Cidade encontra-se estrangida e deslegitimada pela ação de fatores estruturais clássicos, agora agravados pelos ajustes institucionais e econômicos, como pagamento da dívida pública acumulada, junto ao governo federal; endividamento cumulativo e pagamento dos juros exorbitantes ao mercado financeiro privado, anulando quaisquer melhorias do desempenho da arrecadação, com custos sobre a eficiência social e sobre a legitimidade do governo.

Efetivamente, o conjunto desses fatores: o endividamento da Prefeitura com empreiteiras; o comprometimento de pagamento da folha de pessoal; os ajustes do Plano Real, que envolveram o pagamento da dívida com o governo federal em proporções extraordinariamente maiores que outras cidades, configuram um estrangulamento financeiro de Salvador, restringindo drasticamente a capacidade de implementação de políticas. Inverte-se, portanto, a eficácia social em benefício do mercado e dos determinantes econômicos externos.

O saneamento financeiro afigurou-se, então, como estratégia prioritária para as ações de coordenação, controle e implementação de projetos, o que amplia o campo de tensões, agora com os interesses privados tradicional e organicamente articulados à formação do espaço público local. (Ivo, 1997:7).

Assim, a precariedade das finanças públicas locais afeta a capacidade de governo, com graves efeitos no plano político dado o alto grau de ingerência externa sobre o município e os elevados índices de insatisfação política dos cidadãos. Souza (1996: 108), conclui que a descentralização financeira provou ter pouco impacto no aumento da eficiência e na capacidade de governo da Cidade.

O complexo quadro das forças políticas da Cidade-1993/96

É inequívoca a influência que o clientelismo tem ainda hoje na configuração das práticas políticas no Brasil, com reflexos sobre a forma de distribuição de bens e serviços¹³⁴. Os políticos locais têm espaços de manobra próprios com influência na política geral do país. O grupo hegemônico local¹³⁵, na Bahia e especialmente em Salvador, constitui-se também em segmento político importante, em grande parte responsável pela capacidade de governar do próprio governo federal¹³⁶, no contexto em estudo (93/99).

A vitória eleitoral de setores da esquerda em Salvador, em 1992, resultou de uma coligação integrada por 9 Partidos que não tinham entre si uma tradição exitosa como Frente, que possibilitasse uma prática política coesa e um programa político claro para a Cidade. Muito ao contrário, a experiência anterior de governo dessa coalizão de forças de oposição no Estado¹³⁷ enfrentou enormes dificuldades no plano de administração dessa Frente, resultando numa paralisia das ações administrativas do governo estadual na fase da Nova República.

Efetivamente, o elemento aglutinador das forças progressistas e de esquerda, na Bahia, tem sido a oposição à hegemonia do grupo liderado pelo Senador ACM, que permanece no poder há 30 anos, vitorioso do ponto de vista da aceitação popular. Assim, governar democraticamente num Estado marcado por um “modelo conservador vitorioso” foi, segundo depoimento da própria Prefeita¹³⁸, seu primeiro desafio.

Neste sentido, governar a Cidade não significava apenas operar um quadro político-administrativo de incertezas e dificuldades, mas marcar um novo projeto político de resistência, implementando um modelo de gestão moderno e democrático, que fizesse a diferença.

Este projeto local de resistência, assentado numa relação conflituosa e de confronto com a instância administrativa estadual, acabou por criar rupturas e tensões com a base nacional do Partido e com o governo federal, quando nas eleições presidenciais de 1994 o PSDB da Bahia deixou de apoiar o candidato do seu Partido para apoiar o candidato do PT, já que avaliou ser politicamente impossível para a esquerda, em termos de sua trajetória, sustentar ao nível local, uma coligação com o PFL, onde o seu principal opositor local ocupa posição

estratégica de liderança e poder no âmbito das articulações nacionais¹³⁹. Este processo acabou por fragilizar sua base de sustentação partidária e de apoio político ao nível do governo federal, configurando, a partir de 1995, ou seja, na segunda metade do governo local, um quadro de isolamento político da prefeitura.

A campanha da Frente Popular para a prefeitura de Salvador, centrava-se em torno de dois desafios básicos: o combate às desigualdades sociais e a luta pela moralidade¹⁴⁰, assentando as bases de construção de uma nova hegemonia política, através da luta pela autonomia municipal. Portanto, a busca de uma racionalidade entre governabilidade (auto-sustentação política e financeira) e governança urbana, (enquanto capacidade de gestão inovadora, que articulasse eficiência justiça social, numa ação concertada entre município e sociedade civil) aparece como desafio político principal.

A fragilidade da arquitetura política da coligação eleitoral, no entanto, sem um programa de governo detalhado e pactuado com os aliados; a falta de apoio de um partido forte, com a inserção da Prefeita no PSDB às vésperas do pleito municipal; a divisão da equipe de campanha entre “pensar a campanha” para o segundo turno das eleições e estruturar um possível “programa de governo”; o caráter contingencial da vitória (definida sobretudo pelo apoio das lideranças tradicionais locais à Collor, no processo de *impeachment*), resultou em dificuldades de costura interna na coalizão entre os aliados, criando problemas de sustentabilidade política interna do novo governo municipal¹⁴¹. Contribui para isto o refluxo dos movimentos sociais, a crise sindical, a crise dos partidos e a vigência de um sentimento disseminado de descrédito na política. Ou seja, um baixo engajamento cívico dos segmentos sociais de âmbito nacional.

Assim, o projeto de gestão democrática incorporava, também, como desafio, o fortalecimento do poder municipal, debilitado e desmoralizado especialmente no governo anterior, sem perfil político-ideológico claro, com forte traço clientelista e comprometido com interesses privados (ver expressamente o caso conhecido como o seqüestro das verbas pelas empreiteiras), assentado numa cultura de subserviência e dependência administrativa ao Estado.

O projeto democrático de gestão do governo da cidade de Salvador, do período de 1993-96, surge em meio a uma crise profunda de governança urbana, ou seja, de efetivo poder social e político na implementação de um projeto local inovador e auto-sustentável: grande expectativa popular, com demandas sociais históricas insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais e com frágil base de sustentação política, tanto no plano local quanto no plano nacional, particularmente na segunda metade do governo (95-96). Efetivamente o PSDB da Bahia apoiou o candidato do PT, avaliando ser impossível sustentar ao nível local uma coligação com o PFL, partido com que mantinha forte história de embate e oposição. Este fato, acrescido das pressões decorrentes aos ajustes do plano de estabilização econômica, que obrigava o pagamento da dívida com o governo federal, aprofundou a fragilidade política e econômica do governo local, a partir da segunda metade do mandato, caracterizando um maior isolamento político do executivo municipal expresso nos mais elevados índices de rejeição do governo.

A Institucionalização da Participação Social (Gestão 93/94)

A experiência anterior de participação no espaço público municipal

Aqui buscamos destacar os instrumentos institucionais gerados no âmbito do local, no contexto do processo de transição democrática dos anos 80, particularmente no que tange aos esforços em termos das políticas de gestão e planejamento, e com base num compromisso político majoritário da Câmara de Vereadores com as mudanças democráticas.

A institucionalização de mecanismos regulatórios da governança em Salvador originou-se num contexto de ampla mobilização política nacional, voltado para a redemocratização das instituições políticas, onde as eleições de 82, de caráter quase geral, constituíram-se num momento decisivo para a consolidação da abertura política e ganhos democráticos.

Neste momento de mobilização política, a permanência do processo autoritário de indicação dos prefeitos das capitais, caracterizava um quadro de excepcionalidade frente ao processo de abertura e democratização em curso, potencializando, de alguma forma, a força e o significado do Legislativo Municipal como espaço alternativo de conquista democrática do poder nas Cidades.

Dantas Neto, 1999 (1997), mostra como o PMDB, aglutinando o conjunto das forças democráticas, muitas delas com vinculação direta com movimentos de esquerda, elegeu 26 dos 33 vereadores para a Câmara Municipal de Salvador. Com tal composição, prossegue, a Câmara passa a exercer papel *renovador das práticas legislativas, nas relações entre os dois poderes municipais e destes com o movimento popular, inaugurando, em Salvador instrumentos e práticas de governança local até então inéditos*. Estimulou e promoveu seminários e debates na sua sede ou nos bairros populares, credenciando e qualificando reivindicações e propostas ao executivo.

Com essa base de legitimação, diversos mecanismos de incorporação da sociedade civil no âmbito das políticas foram instituídos. São desta época: uma lei de regionalização do orçamento municipal a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano –CONDURB– dentre outros. Em 1983 sancionou-se a Lei n. 3.345 - de 14.12.83, que trata do processo de planejamento e de participação comunitária, tornando-os atividades permanentes na Cidade. Em julho de 1984 foi editada a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, instrumento de maior expressão para o desenvolvimento da Cidade.

Em dezembro de 1985 este conjunto de providências institucionais consolidou-se na Lei n. 3.525/85, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992, criando, assim, os instrumentos indispensáveis ao disciplinamento do crescimento ordenado da Cidade, os quais contemplam, em seus objetivos (Anexo 2 - item 2.2.3.), dispositivos regulatórios dos “Processos políticos e da Participação Comunitária” no planejamento. Este item contém diretrizes relativas à incorporação de agentes cooperativos na organização do planejamento; à mediação da ação política através de Conselhos e unidades descentralizadas, além da criação de

mecanismos de transparência e educação da população sobre os processos de planejamento urbano, conforme a explicitação genérica que se segue:

- Atrair e fortalecer a participação da comunidade, através de todas as suas formas de organização, no processo de planejamento;
- Fortalecer a participação do CONDURB no processo de planejamento como consultor e avaliador das diretrizes do Plano;
- Institucionalizar procedimentos cooperativos entre o órgão de planejamento e as entidades de classe, visando ampliar a troca de informações e o encaminhamento de soluções técnicas;
- Criar instrumentos de informação e divulgação das ações de planejamento, dando clareza sobre políticas e projetos;
- Institucionalizar a divisão do território urbano em sub-unidades espaciais, de modo a:
 - criar escritórios locais para fins de micro-planejamento e atendimento direto às localidades;
 - racionalizar o processo de implantação do planejamento
 - facilitar a avaliação, a nível micro-espacial das repercussões do planejamento
- Desenvolver publicações de fácil entendimento para a população, de modo a integrá-la e responsabilizá-la pelos problemas do Município e soluções adotadas¹⁴².

Seguindo-se esta proposta avançada de institucionalização da governança no plano da gestão municipal, onde o ator fundamental foi a própria Câmara de Vereadores, altamente comprometida com os anseios populares, o então Prefeito, Mário Kertész, assim que eleito (1986) deflagra um processo de descentralização das ações municipais, sancionando, ao final deste ano, a Lei n. 3.688/86 que dispõe sobre as Administrações Regionais e dá outras providências, atendendo aos compromissos de campanha com setores da esquerda.

Com esta medida pretende avançar na experiência embrionária de criação de mini-prefeituras, proposta em sua primeira gestão, ao final da década de 70, ao tempo em que cria, também, uma base institucional de articulação popular direta, que poderia significar importante mecanismo de mobilização eleitoral. Por esta Lei as áreas de jurisdição das Regiões Administrativas deverão estar referenciadas nas Unidades Espaciais de Planejamento e serão definidas por Decreto do Prefeito.

Observa-se, portanto, que as estruturas descentralizadas deveriam estabelecer, necessariamente, uma interface interativa com o planejamento urbano, o qual aglutina as diferentes dimensões das ações públicas setoriais e espaciais.

Estes avanços legais anteriores conferem ao sistema de gerenciamento do planejamento urbano da Prefeitura de Salvador um alto grau de institucionalidade,

consolidando, por sua vez, no interior do executivo municipal, uma cultura de planejamento que se forma através da vivência de algumas práticas de planejamento de mais longo prazo, os quais, com seus erros e acertos, marcaram a modernização da Prefeitura de Salvador, como são exemplos: o EPUCS, da década de 40; o PLANDURB e PRODESO de 1976 e o PDDU de 1986¹⁴³.

Assim, os ajustes institucionais do poder local, decorrentes da promulgação da nova Constituição Federal de 1988, indicativa, inclusive, da obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor, encontra o Município e a Cidade de Salvador em relativo avanço da sua base institucional (sobretudo nos aspectos que asseguram maior democratização do poder local), mas bastante defasado quanto aos conteúdos socio-econômicos-espaciais, dadas as profundas transformações do tecido urbano naqueles últimos anos.

Efetivamente, a Constituição Federal de 88 confere ao Poder Público Municipal a competência de formular a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades de mais de 20.000 hab. Isto impôs à Câmara eleita em 88 a tarefa de elaborar a Lei Orgânica do Município e discutir o novo Plano Diretor, num quadro de profunda desintegração política e endividamento, na gestão de Fernando José (89-92), perdendo o poder local a capacidade de definir prioridades e construir políticas.

Segundo técnicos do Planejamento Municipal, o Plano Diretor do início de 90 (gestão do prefeito Fernando José) não passou de uma maquiagem do PLANDURB e atendia apenas ao dispositivo Constitucional, sem o qual não seria possível à Prefeitura beneficiar-se dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Não obstante, já em 1992, ainda naquela gestão, retomaram-se os trabalhos para revisão do PDDU (expirado em 31.12.92) através da realização de dois seminários: um com a finalidade de discutir o processo do Plano; e outro, os problemas da Cidade.

A Lei Orgânica do Município, ao ajustar a instância local à nova ordem política instaurada em 1988, instituiu os princípios norteadores de governança urbana no planejamento municipal¹⁴⁴. Assim, os seus Art. 78 e 79 dispõem sobre a responsabilidade do órgão de planejamento municipal pela execução e coordenação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, bem como pela coordenação de todos os órgãos da administração direta e indireta que serão seus responsáveis, caracterizando no Art. 80 a natureza participativa e democrática do plano, nos seguintes termos:

O órgão de planejamento municipal deverá assegurar, durante todo o processo, a participação da comunidade, pela Câmara Municipal e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, devendo ser representados:

- I. a comunidade, pelas entidades representativas e qualquer segmento societário;
- II. a Câmara Municipal, pelos seus membros no Conselho de Desenvolvimento Urbano, e através de suas comissões permanentes;

III. o setor público, pelos órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual e federal.

Adiante, no Capítulo I da Ordem Econômica e Social institui o planejamento¹⁴⁵ da função determinante de promoção do desenvolvimento econômico e social, que assegure a elevação do nível de vida e bem estar da população, conciliando a liberdade de iniciativa com os ditames da justiça social, cabendo-lhe, entre outras indicações: assegurar o respeito à propriedade privada e atribuição de função social da propriedade urbana; a defesa do meio ambiente e redução das desigualdades sociais.

Observa-se, portanto, que as diretrizes básicas do gerenciamento da Cidade encontram-se institucionalizadas e orientadas dentro dos princípios democráticos de participação social e enfrentamento das desigualdades, sendo omissa quanto a forma de regulamentação desta participação (cf. Art. 80 da L.O.M.). Por outro lado, esta mesma Lei confere ao órgão de planejamento força política nas diretrizes norteadoras das ações de governo, ao atribuir-lhe papel coordenador, articulador e compatibilizador das ações setoriais às diretrizes gerais do plano.

Por uma nova gestão democrática: os compromissos de campanha-93/96

O Governo Lídice da Mata empossado em janeiro de 1993, tinha como base de compromisso da Frente que a elegeu¹⁴⁶ a tarefa de “tornar a cidade mais humana e mais igual”. Isto equivale dizer que o novo executivo municipal teria como suas grandes metas: primeiro, uma missão de honestidade voltada para a recuperação da dignidade do poder público, meta esta que continha várias dimensões: (i) no plano da conjuntura nacional, movia-se dentro do contexto de moralização das instituições públicas, altamente mobilizador das forças sociais em torno do processo de *impeachment* do então Presidente Collor; e (ii) no plano local, definia uma linha divisória desta nova gestão com as experiências passadas, fortemente comprometidas com o endividamento irresponsável da Cidade e a privatização do espaço público municipal. Ou seja, voltava-se para o restabelecimento do espaço público; (iii) ainda, no plano do poder político da cidade, reforçava o projeto de autonomia da instância executiva do município. Ou seja, des-subalternizar-se da instância de governo estadual, o que significava retirar o âmbito local do domínio das forças políticas que controlam o Estado.

A segunda meta de compromisso da Frente, baseava-se na luta para redução das desigualdades social e econômica. A dimensão da ética social da luta pela igualdade significava a um só tempo, de um lado, a busca de superação da pobreza e da miséria da maioria da população que habita a cidade de Salvador; e, de outro lado, implicava, também, um apelo aos empresários sensíveis a investirem na criação de importantes atividades econômicas, a exemplo do turismo, como condição geradora de emprego e renda.

Com estas metas acordadas, o executivo reconverte os princípios legais da Lei Orgânica dos Municípios em princípios da ação política.

Estas duas metas estratégicas, de redução das desigualdades e da aplicação da honestidade na Administração Pública, no entanto, precisam contar com a mobilização crescente das forças vivas da Cidade, o que supunha a valorização dos canais efetivos de colaboração social em todos os níveis, de forma a tentar construir o consenso e a legitimidade.

Contudo, com o prazo exíguo de montagem do governo os acordos unificados em torno desses três elementos (combate às desigualdades; honestidade e mobilização social), não conseguiram desdobrar-se em um programa detalhado de ação política, na fase que antecedeu a posse; nem tampouco na definição de uma engenharia institucional, articuladora das diferentes ações setoriais, de forma a construir a adesão das diversas forças políticas e sociais de apoio em torno de um programa global pactuado entre as diferentes facções políticas e mais delimitador das ações estratégicas.

A opção foi a de definir grandes metas, entendendo que a própria dinâmica conjuntural acabaria por definir prioridades.

Esta fase preparatória de governo reproduziu, em parte, a experiência de elaboração do programa para o Governo de Waldir Pires¹⁴⁷, através da aglutinação de diversas contribuições de intelectuais engajados no detalhamento e definição de políticas. No entanto, a experiência preparatória no Município foi bastante mais reduzida e menos orgânica, devido às exigências do 2º turno da campanha; à existência de importantes estudos elaborados no contexto do Governo Waldir Pires; e a uma menor mobilização social e política em torno dessa eleição.

As dificuldades do lado da programação foram, no entanto, parcialmente compensadas por um processo de transição civilizado, que mesmo marcado por enormes diferenças políticas, permitiu um acompanhamento da equipe do novo governo dos últimos atos do Prefeito anterior e um razoável conhecimento da máquina administrativa municipal.

Frente às dificuldades preparatórias do programa de governo, a função planejamento não aparece como um componente político estratégico das ações de governo. A 1ª Mensagem da Prefeita à Câmara, em 01.03.93, revela em parte esta percepção mais restritiva, ao referir-se aos obstáculos ao Plano Diretor e a um planejamento de caráter mais estruturante para a cidade. Assim, ao apontar a necessidade de um novo Plano Diretor para a cidade, dentro da perspectiva de introduzir o planejamento como processo de articulação de interesses socialmente legitimados, identifica o fator de esgotamento das terras públicas como obstáculo às possibilidades de um planejamento estrutural para a Cidade, dificultando o estabelecimento de programas de habitação de baixo custo (PMS, 1993:21). Esta percepção equivocada quanto à função do planejamento urbano terá reflexos quanto à capacidade de legitimação frente à população já que a gestão da Cidade implica em intervenções decisivas sobre o espaço físico da Cidade.

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

Acceso al texto completo:

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

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

Capítulo 6

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

Os parâmetros institucionais da luta contra as desigualdades

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

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

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

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

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

A Redução das Desigualdades e Valorização da Cidadania como princípios normativos

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

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

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

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

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

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

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

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

Alguns resultados da estratégia da igualdade e novas arenas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

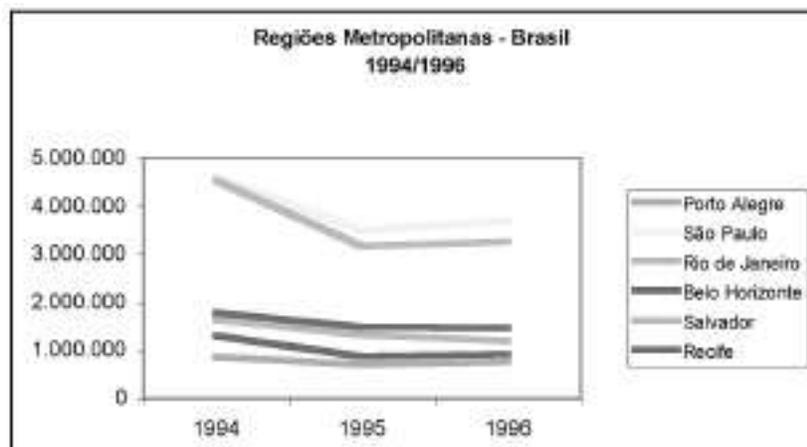
Tabela 9
Taxa de emprego
RMS - Região Metropolitana de Salvador

Período	Taxa de Atividade	Distribuição Setorial da População					Posição na			
		Ind. Transf.	Const. Civil	Comércio	Serviço	Outras	ECC	ESC	CP	ER
1990	61,88	12,33	9,33	15,20	32,78	10,32	33,26	19,75	22,61	3,63
1991	61,27	11,49	9,14	15,13	33,83	10,42	31,03	21,12	23,99	3,16
1992	65,40	10,37	9,08	15,49	34,03	10,81	30,26	21,89	23,98	3,42
1993	58,15	10,11	8,86	15,85	34,70	10,79	49,30	21,71	25,22	3,02
1994	58,71	9,41	8,92	15,94	34,97	10,74	45,28	23,64	27,59	2,58
1995	58,38	9,18	8,68	15,75	36,06	10,26	44,26	25,08	27,04	2,67
1996										
Jan	59,77	9,04	8,66	16,30	36,19	9,79	44,14	25,46	26,60	2,62
fev.	57,93	8,86	8,69	16,22	36,12	10,09	44,97	24,08	26,86	3,20

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

Gráfico 22

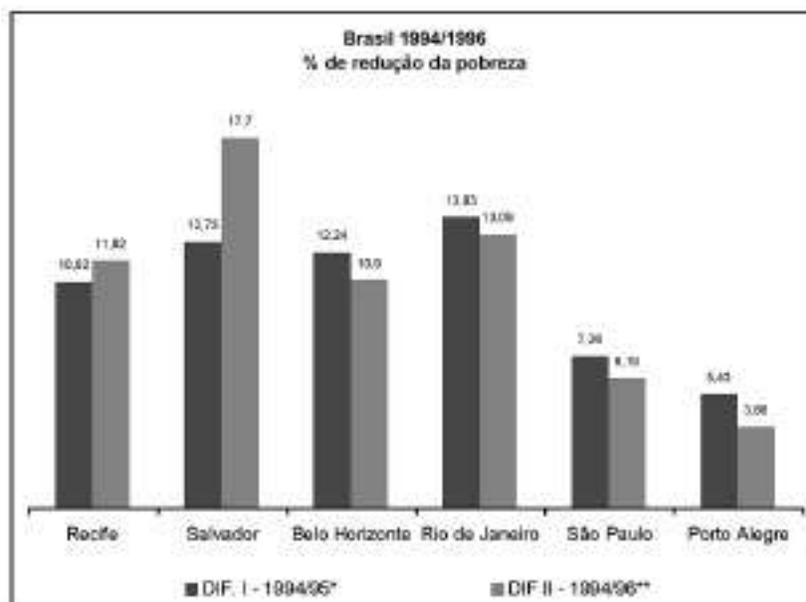
Curva de Redução da Pobreza como Insuficiência de Renda
Regiões Metropolitanas - Brasil
1994/1996



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

Gráfico 23

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O consenso relativo e os acordos mínimos

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

Esta estratégia refletiu a necessidade de:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão: a política possível

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 7

Reconversão política e simbólica no plano do governo local

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

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

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 7. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p7.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 7

Reconversão política e simbólica no plano do governo local

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

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

Esta estratégia de bloqueio constrói uma imagem da Prefeitura como “ausente e inoperante” ao tempo em que reafirma uma imagem da instância administrativa estadual percebida como “eficiente, dinâmica e alternativa ‘salvadora’ da Capital”. No centro desta estratégia está uma pedagogia política perversa e antidemocrática que inculca junto aos cidadãos da cidade, a idéia de que só há um grupo capaz de realizar, modernizar e construir uma alternativa moderna e eficaz para a Cidade. E esta alternativa só é possível através da verticalização das ações de comando e subordinação do município ao controle do Estado, tendo no comando a liderança hegemônica do PFL no Estado, do grupo carlista. Ora, se a questão da modernidade e da política está fora da Prefeitura, nas demais esferas intergovernamentais, e subordinada às relações de compromisso do seu líder maior com o seu povo; se a integração está condicionada a um “clientelismo por delegação” do líder, representante do poder, como premiação da adesão no plano político (ou de castigo no plano inverso), para que servissem os instrumentos de participação política, ou os benefícios da governança democrática, numa estrutura social fortemente controlada pelo grupo hegemônico no local, no Estado e nas esferas nacionais?

Estas estratégias articuladas: cerco da mídia; governo paralelo e bloqueio de verbas levam à formação de uma opinião pública negativa, dificultando o consentimento e aprofundando o descrédito da população em geral sobre o projeto de gestão democrática. Este sentimento faz com que o critério de governabilidade (ou seja, de subordinação política e estrutural da Cidade à instância do governo do estado) passe ele próprio a se constituir no eixo central da campanha sucessória de 1996 para Prefeito, reforçando uma idéia paradoxal, para não dizer mesmo perigosa, de que a centralização e o autoritarismo são recursos mais eficazes, enquanto a democracia e a esquerda não passam de demagogia vez que não conseguem impor resultados eficazes, tratando-se apenas de retóricas.

A este raciocínio dissocia-se deliberadamente os resultados êxitos em termos dos indicadores sociais, reforçando uma visão da política urbana despolitizada, restrita à concessão do Estado para os seus cidadãos, leis aos compromissos políticos com a elite no poder, que dessa ótica e nessa condição de subalternidade apenas, passariam a ter acesso à melhoria da infra estrutura urbana. Não restam dúvidas quanto a importância da infra estrutura de serviços para o desenvolvimento urbano, matriz da sociabilidade e civilidade urbanas, mas estas devem estar suficientemente articuladas à um projeto de cidadania, de modo a poder priorizar o enfrentamento dos velhos problemas de uma cidade tão desigual e os imperativos de longo prazo para o desenvolvimento das cidades, os quais supõem condições de competitividade e civilidade, longe de conviverem com um modelo marcado pela exclusão e altos índices de pobreza. Ademais, se no plano político a comunicação por meio da televisão, num âmbito do controle privado dos meios de comunicação é suficiente e decisiva para construir a legitimidade necessária à reprodução política local, qual seria o significado desses novos instrumentos de formação do espaço público, da ótica dos conservadores?

A cidade rendida: “governabilidade” e aprofundamento da pobreza (O contexto de 97/99) ¹⁶²

A reordenação das ações de governo local (1997/98): reconversão institucional

Aqui apresentamos as principais prioridades e mudanças na orientação geral da Prefeitura e nos programas específicos., evidentemente sem nos aproximarmos num exame mais aprofundado.

A campanha do novo prefeito, com mandato compreendido entre 97/2000, vinculado ao PFL, sob o comando do grupo hegemônico da Bahia, centrava-se em torno de duas questões:

(i) a governabilidade da cidade, através da subordinação e integração do município ao projeto hegemônico do PFL, articulando o município ao governo do Estado através do controle e identidade ao *mesmo grupo política* também responsável pela capacidade de governo no plano federal. Esta a condição para o restabelecimento da “paz social” na cidade e a recomposição do ordenamento urbano, ambos agredidos como resultado das lutas políticas para o desmonte do projeto democrático sobre o local e o resgate concomitante desse espaço municipal ao controle das forças do PFL. Esta estratégia contrapõe-se à imagem construída e produzida do caos da cidade, definida como “perda de autoridade política do município” pelos governos anteriores. Por esta operação inverte-se a posição entre determinantes e efeitos sobre o espaço urbano;

(ii) pelo resgate da capacidade de investimento na estrutura física da cidade, conseguida através da articulação política com as instâncias de governo, Estadual e Federal e instituições financeiras internacionais. Para acesso a esses recursos as condições de empobrecimento da cidade joga papel importante; e

(iii) pelo resgate do bem estar e da identidades socio-culturais das classes populares, através, de uma lado, da melhoria da infraestrutura urbana de lazer e urbanização das áreas centrais do turismo; e, segundo, por um apelo às raízes histórico-culturais da Bahia, enquanto berço fundante da cultura brasileira, refundando a imagem urbana como cidade alegre, histórica, limpa e ordenada.

Ou seja, a ação estratégica hegemônica, reorienta-se através de uma operação de *marketing* urbano, de intervenção sobre a imagem da cidade e da distribuição de bens urbanos, unificando o senso cívico do cidadão a partir da imagem de cidade histórica, alegre e universal, afirmando, nessa imagem, a sua ideologia principal:

“a ideologia dessa casa, a minha ideologia, é a cidade de Salvador” como diz o Prefeito no discurso de posse, em 1997¹⁶³.

Isto significa, de um lado despolitizar a questão da diferença e das desigualdades e deslocar a intervenção sobre a área da infra-estrutura física,

num projeto de modernização e recuperação das áreas físicas urbanas, especialmente as centrais como projeto articulador do interesse ao mesmo tempo do 'cidadino', como sujeito genérico (e, supostamente, igual) e dos agentes externos do mercado, transformando a cidade num bem de mercado para o turismo internacional. Através desta estratégia, associada a um intenso e poderoso marketing televisivo, reconstrói a autoestima de ser "baiano" e do seu orgulho com a cidade.

O resgate da cidade sob o controle do grupo hegemônico no Estado tem importância estratégica, no contexto da nova regulação, seja porque é nas cidades que se estabelece a relação direta dos governantes com os cidadãos, seja pelo papel central de importância que o governo local tem adquirido com os novos paradigmas de governança local e de desenvolvimento auto-sustentado; seja, ainda, pela importância que as agências internacionais (B. Mundial e outras) dão à instância local, e do papel estratégico das cidades e metrópoles no âmbito da competitividade pelos investimentos, no espaço da globalização.

Este projeto consolida uma vivacidade urbana favorável à dinâmica dos investimentos econômicos e culturais dos grupos internacionais, tornando-a uma cidade competitiva no mercado global.

Por outro lado, trazer a cidade de Salvador para o controle do mesmo grupo que lidera o Estado, como espaço privilegiado de sua ação política afigura-se, da perspectiva deste grupo, como condição fundamental de sua reprodução política, no contexto da globalização e de reforço institucional ao local. O dispositivo de "parceria", próprio da governança, que representa formas flexíveis e responsabilidades partilhadas entre agentes públicos e sociedade, transfigura-se, então, como subordinação do município ao governo estadual, velha estratégia de hegemonia do grupo sobre a cidade. Aliam-se, assim, a essa estratégia interesses de reprodução política interna aos interesses maiores de reprodução do capital internacional.

Assim, o novo governo municipal retira a sua capacidade de governo:

(i) do papel de liderança política do grupo liderado pelo Presidente do Senado da República, e das vantagens adicionais que a articulação intergovernamental traz para as ações concertadas das diversas instâncias públicas sobre o espaço físico da capital, mesmo que em condições de subalternidade.

Neste sentido, procede-se uma reconversão do sentido e do padrão de interação interinstitucional entre governo e município, que passa de governo paralelo, no quadro do confronto, no sentido de anulação das ações do município, constituindo-se em governo parceiro e solidário entre as instâncias governamentais do estado e do município. Reconvertem-se os sentidos atribuídos de negatividade da ação do Governo sobre o município de efeito negativo para efeito positivo, como condição de "bom governo", capacidade de realização, qualidade de vida urbana, eficiência e responsabilidade para com a cidade.

Explicando melhor, a sobreposição das intervenções públicas do governo estadual e municipal sobre o espaço físico urbano, no contexto de 93/96 (gestão Lídice da Mata) implementadas pela ação do chamado “governo paralelo” (ações estaduais) confundiam as responsabilidades das instâncias governamentais, aparecendo como efeitos negativos e incapacidade de gestão.

A superposição de ações de infraestrutura urbana, naquele contexto, tinha sobre a vida do cidadão um efeito perverso, anulando os possíveis benefícios resultantes das intervenções físicas realizados na malha urbana e viária (ex.: reabertura de vias asfaltadas para colocação de rede elétrica ou de água, etc.) ou criava a imagem de caos administrativo e físico sob a responsabilidade do Município. Com essa operação gerava-se no inconsciente popular a imagem de inoperância e incompetência do Município. Por outro lado, ao substituir a Prefeitura em ações de competência municipal, como de limpeza urbana, ao invés do repassar dos recursos que lhe permitiria realizar estas tarefas num quadro de normalidade (como na 1ª metade do governo), reafirmava uma competência que não se localizava no município mas no Estado.

(ii) de um programa de governo traçado no longo prazo, construído durante o mandato da oposição no governo, expressas, de um lado, na identificação de pontos estratégicos definido nos diversos programas elaborado; por outro lado, nas ações próprias, desenvolvidas como estratégia de oposição do grupo hegemônico: os alvos atingidos contra a gestão anterior (mandato de 93-96) constituíram-se ao mesmo tempo num mecanismo de reversão simbólica das ações de “caos” e “incompetência administrativa” em operações de “salvamento”, “reordenamento” e “restauração da paz urbana”. Assim, o conhecimento dos entraves e dos mecanismos manipulados, permitiram agir rapidamente sobre os alvos de entraves construídos, permitindo-se veicular a idéia de competência sobre a melhoria urbana. A exemplo da operação do “faxinaço”¹⁶⁴.

Exemplos mais evidentes encontram-se no bloqueio das contas da Prefeitura ao final dos três últimos meses de gestão; na questão do lixo e do “faxinaço” liderado pelo governo do Estado, antecipando mesmo a posse do novo prefeito; na restauração da cobrança da taxa de iluminação da cidade. O reordenamento do pagamento de contas atrasadas; a limpeza da cidade e a iluminação da Cidade, exercem uma externalidade altamente positiva da imagem urbana sobre os cidadãos e visitantes, particularmente nas áreas centrais e turísticas, consolidando a imagem da eficácia do novo governo e o suposto resgate da política.

(iii) da implantação de uma estrutura verticalizada e concentradora das ações municipais na figura do Prefeito, realizada através da reforma administrativa e da implantação de um estilo de gestão que minimiza as ações sociais, a descentralização e as ações comunitárias entendidas como “mediócras”, ou “demagógicas”, privilegiando a visibilidade das ações de infra estrutura e as iniciativas culturais de grande impacto e interesse geral para a população da cidade, especialmente dos segmentos jovens e de artistas; e do empreendimento turístico.

(iv) de um reforço da imagem urbana através da intensificação da ação da mídia, concorrendo para isto a conjuntura de comemoração dos 450 anos de fundação da Cidade de Salvador (em 1999) e os 500 anos de Descoberta do Brasil, em 2000, contextos que favorecem o papel histórico da Cidade na aglutinação de uma tradição histórico-cultural e na atração de iniciativas culturais de impacto nacional e internacional, fundando a unidade local e reforçando um tipo de integração social fundado na idéia e no orgulho de pertencer a uma comunidade fundante da cultura nacional, a partir da revalorização de valores identitários culturais na música e na cultura afro-brasileira;

(v) da ausência de uma oposição efetiva ao governo e arrefecimento das reivindicações sociais. Para isto concorrem a crise do movimento sindical e a crise dos próprios partidos, seguidos de uma perda de posição dos partidos da frente democrático na câmara de vereadores, naquele contexto 97/2000¹⁶⁵;

(vi) da recuperação de alguma capacidade de investimento, renegociação da dívida pública e contração de novos empréstimos através de medidas restritivas institucionais (a reforma administrativa) que implicou o início da privatização das empresas municipais e a dispensa de todos os funcionários contratados nos últimos 10 anos. Ou seja, a articulação no plano nacional facilitou as condições de gestão e da dívida. A implantação de mecanismos de flexibilização, através da demissão e recontração via consultorias especializadas, reduziram a capacidade de accountability na democratização da cidade.

Estes fatores conjugados contribuem para a continuidade de reprodução do projeto político na Cidade, mesmo em condição de aprofundamentos dos indicadores de desigualdades sociais, ou seja, ainda que os indicadores de desemprego tenham se aprofundado.

Este contexto implica em observar-se que a questão da política e da democracia sobre o espaço público urbano, tem necessariamente contemplar três dimensões que condicionam a cultura cívica urbana: o discurso (e a dimensão do simbólico), ou seja o espaço da comunicação e da informação dos cidadãos em esferas mais ampliadas; a externalidade das ações públicas sobre o espaço físico da cidade, democratizando o acesso a uma paisagem urbana em padrões de uma urbanização ambiental adequado à reprodução da vida; e as condições de acessibilidade dos cidadãos aos espaços físicos e aos serviços urbanos, como condição de uma democratização do acesso e dos circuitos dos diversos segmentos sobre o espaço da cidade.

Como diz Queré (1995) a representação do espaço público sob estas três categorias constitui-se em representação realista, que considera as entidades externalizadas pelo discurso social como realidades positivas localizáveis no mundo ou que faz os indivíduos espaço-temporais corresponderem a categorias da prática e do pensamento social.

Tendências da exclusão e da precariedade do mercado de trabalho urbano - 96/98

Observando-se os indicadores sociais da PED/RMS, para o período de 1996/1998, permanece a tendência geral de leve queda de atividade, com redução da ocupação na Indústria de transformação (de 8,7%, em 1996 para 8,2% em maio de 1998); no comércio, que passa de 17,6% (1996) para 16,7% (maio de 1998); e nos serviços domésticos que passam de 10,7% para 10,2%, entre dezembro de 1996 e maio de 1998. Esta tendência declinante é acompanhada de um movimento de absorção de força de trabalho nos setores de: Serviços da produção (Transporte e Armazenagem; Utilidade pública; Administração pública; Forças Armadas e Polícia; Creditícios e financeiros; Comunicação; Diversão, Radiodifusão; Comércio, Administração de valores imobiliários e de Imóveis; Serviços Auxiliares; Outros serviços de reparação e limpeza) que passam de 30,2% (dez.96) para 31,4% (maio98) e dos Serviços Pessoais (Alimentação, Educação, Saúde, Serviços Comunitários, Oficinas de reparação mecânica e outros serviços) que expressam uma participação de 25,8% (dez. 1996) para 26,6% (em maio de 1998). Ou seja, não se alteram as características gerais apontadas para o período anterior de 93/96, mas uma redução dos postos de ocupação dos serviços domésticos talvez como reflexo de um contexto geral de redução gradativa da taxa de atividade.

Mantêm-se as características demográficas da população ocupada entre 96 e 98: esta é sobretudo masculina; com tendência de incorporação dos mais velhos, ou seja da faixa dos 25 anos a mais e redução de incorporação dos mais jovens de 10 a 17 e de 18 a 24anos, o que reduz as expectativas dos jovens de projeto de mobilidade social via o trabalho, especialmente das mulheres e da população negra. Efetivamente é maior a incorporação de brancos em detrimento de perda da população negra ocupada.

Também segundo os dados do SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE as taxas de desemprego do período de 96 para 98 expandem-se, observando um crescimento de 19,6% (1996) para 22,9% (em maio de 1998) para Salvador e de 20,3% (1996) para 25,1% (maio de 1998) para a RMS, o que induz à constatação de que a maior concentração do desemprego da Região Metropolitana se localiza nos municípios do entorno de Salvador, onde reside grande parte das famílias trabalhadoras.

O desemprego aberto em Salvador passa de uma taxa de 11,1% (1996) para 13% (maio de 1998) e o desemprego oculto de 8,5% (1996) para 9,6% (maio de 1998). De modo geral pode-se afirmar que o desemprego atinge igualmente homens e mulheres com maior intensidade na força de trabalho feminina, atingindo crescentemente todas as faixas etárias, especialmente a faixa de 18 a 24anos, que passa de 28,5% (1996) para uma participação de 40,3% da população desempregada e a faixa dos 25 a 39 anos que passa dos 17,1% (1996) para 20,8% (maio de 1998). Afeta com maior intensidade os demais membros da família, a população de cor branca e com experiência anterior de trabalho.

No que pese a tendência geral de exclusão por falta de oportunidade de inserção, resultante da destruição dos postos de trabalho e na perda das condições de proteção da população (como vimos no capítulo IV deste livro), observam-se

efeitos positivos nos atributos de qualificação da população, através da taxa declinante dos indicadores de analfabetismo que passa de 5,6% em dezembro de 96 para 4,6% em maio de 1998, seguida de incremento das taxas de escolaridade no 1º. grau completo e incompleto, o que pode significar resultados positivos de uma política efetiva da educação municipal, implementada com os dispositivos constitucionais de obrigatoriedade da descentralização da educação desde 1993, e sua manutenção no período de 97/98. O contraponto destas duas tendências, de um lado, a redução dos postos de trabalho e a precarização generalizada do trabalho, com perda das posições de qualidade na estrutura setorial do emprego e aprofundamento do setor informal, pela flexibilização da economia e inchamento das atividades por-conta própria; e, de outro lado, as expectativas favoráveis geradas pela requalificação da população, através da melhoria da escolaridade, configura um quadro problemático no ciclo reprodutivo da força de trabalho, mais qualificada e sem expectativas de inserção pelo trabalho formal. Como encaminhar soluções alternativas para este novo contingente de força de trabalho potencialmente qualificada num horizonte de restrição do mercado de trabalho, para além de melhorar as condições de sua competitividade para a estrutura de postos mais qualificados?

Quanto aos atributos pessoais da população ocupada, observa-se um incremento de 46,9% para 47,3% da PIA (População em Idade Ativa) no período de 1996/98, com variações quanto a distribuição por sexo, idade e raça.

Estas características gerais de desigualdade da população urbana em Salvador sugerem tendência à redução da capacidade de arrecadação e amplas expectativas sociais e políticas em relação ao poder local, especialmente no período sob o comando da Frente Popular, afetando a capacidade financeira de auto-sustentação do município.

Do ponto de vista da *capacidade financeira, o contexto de 97/98* do governo municipal baseou-se numa relação de dependência com as demais instâncias governamentais, particularmente com o governo do Estado; na implantação de uma reforma do município, nos moldes neo-liberais que implicou na redução das despesas pelo enxugamento da folha de pessoal, através da *demissão de funcionários* nomeados desde 88 sem concurso público; pelo início da *privatização* de empresas vinculadas à Prefeitura, mesmo aquelas que tivessem suas contas organizadas; nos vultosos *empréstimos do BNDES para a área de investimentos em infra estrutura urbana e saneamento*. Ademais, pela ação de *parceria com o governo do Estado* que intervém nesse apoio antes mesmo de iniciar o novo mandato, com o "faxinação" da cidade, na limpeza das avenidas de Vale, e recuperação das áreas verdes de encostas e drenagem dos canais.

Dentro deste quadro de reforma do aparelho municipal afinado ao ajuste fiscal, desaparece a obrigatoriedade de cotas para a realização do Orçamento Participativo, implantado na gestão anterior e, portanto, os pequenos ganhos alcançados pela estruturação da administração regionalizada e gestão pública popular do Orçamento. Este, por sua vez, passa ao controle direto da Secretaria da Fazenda, ou seja, a mecanismos gerais de operação financeira

do orçamento municipal, deslocando-se da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde localizava-se, com a finalidade de criar uma racionalidade às ações de planejamento. O saneamento financeiro afigurou-se como estratégia de moralidade e recuperação de alguma capacidade financeira do município, em ambos os períodos. No entanto, os mecanismos processados implicam numa relação distinta da política com a sociedade.

Enquanto o período de 1993-96, ela se estabelece em termos de resgate à moralidade pública através da apuração do “seqüestro das verbas” pelas empreiteiras e melhoria da arrecadação municipal, ou seja, de uma política contra a privatização do espaço público pelas empreiteiras, mesmo num contexto em que se desenvolveram ações de parceria com setores empresariais em macro-projetos de transporte e outros, a exemplo do Parque Atlântido, na conjuntura de 97/98 o saneamento financeiro enquadra-se nos paradigmas do ajuste fiscal, com o enxugamento da folha de pessoal, através da demissão de todos os funcionários não concursados; e dependência (contratos de parceria) ao Governo do Estado. No arrocho fiscal com melhoria da arrecadação. Estas medidas aumentaram a capacidade de liquidez do município, envolvendo mais desemprego e comprometendo o espaço de autonomia do município, que passa a constituir-se, de novo num prolongamento das ações do governo do Estado, e maior dependência também do setor privado, agora responsável pelas subcontratações no execução de serviços e obras, num quadro de absoluto centralismo das decisões sobre os investimentos, ou seja de baixo *accountability*.

A dinâmica de intervenções estruturais ou de melhoria da infra estrutura restabelece um vínculo orgânico entre o município e as elites do setor imobiliário e da construção civil, de alguma forma abalado no contexto anterior, seja pela falta de tradição no envolvimento desses setores pela Frente Popular, seja pelas medidas fiscalizadoras e de devolução de poder ao município, encaminhado pela apuração do seqüestro das verbas, envolvendo grandes empresas do Estado; seja, ainda, pela inexistência quase absoluta de recursos para investimentos e a rigidez de pagamento da dívida com o governo federal, no quadro do ajuste fiscal.

No que pese estas dificuldades do ajustes fiscal implantado e perda no avanço da estrutura participativa de controle cidadão, estas dificuldades não se constituíram base para a deslegitimação das ações municipais. Ao contrário, os mecanismos figurativos e simbólicos do “resgate”, a dinamização da vida cultural; e a melhoria do espaço urbano parecem criar a base de uma legitimidade que não mais se situa no controle sobre instrumentos de mediação redistributivos da renda ou participativos no plano da gestão da cidade, mas integrativos do sentimento de dignidade e pertencimento à “baianidade”.

No que pese esta base de legitimidade que reforça um papel de integração de caráter populista, pela via de um projeto que associa melhoria de infra estrutura urbana; cultura e mercado, as eleições de 2000 revelam já um percentual significativo da população que aponta para uma necessidade de uma via alternativa para a cidade, expresso num apoio de 36% ao candidato do Partido dos Trabalhadores na Cidade.

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 8. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/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

As 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 governabilidade¹⁶⁷?

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) ¹⁶⁸

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 da 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 Partido¹⁶⁹. (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 prazo¹⁷⁰.

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 urbano¹⁷¹, 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 prefeitos¹⁷² 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 dessociação 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 democracia¹⁷³. 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 reprodução¹⁷⁴.

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, N° 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) N° 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, N° 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) N° 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, N° 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, N° 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 ressurgja 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; associações 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