

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 América 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 nuances 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 interrelações, 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 democracia.

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* 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?