

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.