

# Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana\*

Anete Brito Leal Ivo

## Resumo

A partir da análise das experiências da cidade de Salvador (Bahia), este artigo procura compreender especificidades locais que respondem por variações na qualidade das políticas públicas, num quadro de crise da governabilidade e altos índices de pobreza. Aponta as formas de articulação entre vida política (relações políticas de dominação e diferenciação social) e dinâmica institucional local; questiona como condições de representação política e de governo são condicionadas por uma cultura política autoritária e por formas históricas de identidade cultural e local que interferem no exercício da cidadania.

**Palavras-chave:** Salvador (BA); governança urbana; participação popular; cidadania; capacitação social; competitividade; solidariedade.

## Abstract

*Based on the analysis of the experiences of the city of Salvador (Bahia), this article tries to understand local specificities which could explain variations in the quality of the urban policies, in a scenario characterized by a crisis of governability and high levels of poverty. It shows the ways of articulation between the political life (political relations of domination and social differentiation) and the local institutional dynamics; it poses the question of how the conditions of political representation and government are conditioned by an authoritarian political culture and by historical forms of local and cultural identity, which interfere in the practices of citizenship.*

**Keywords:** *City of Salvador (Bahia); urban governing; popular participation; citizenship; social capacitation; competitiveness; solidarity.*

## Introdução

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

Sem maiores pretensões de aprofundar questões de natureza teórica, este artigo procura identificar como experiências locais específicas respondem por variações na qualidade das políticas públicas, num quadro de crise da governabilidade e altos índices de pobreza.<sup>1</sup>

Isso implica entender criticamente os limites da categoria *local governance* em termos de "bom governo", aqui entendido como aquele que propicia a participação popular na produção das políticas e neutraliza a vigência de práticas predatórias<sup>2</sup>, na relação entre agentes públicos e cidadãos (Boschi, 1997).

A partir da análise comparativa de duas experiências políticas diversificadas sobre um mesmo espaço urbano, o da cidade de Salvador (Bahia), este artigo procura levantar problemas e hipóteses que orientam os nexos entre política e sociedade, dentro dos novos paradigmas vigentes de capacitação social e institucional local, *governance*, etc. Para tanto, analisamos como diferentes forças políticas encaminharam a questão da governabilidade da cidade,<sup>3</sup> articulando dois princípios da ação pública institucional: o da competitividade (mais orientado pela lógica do mercado – das cidades competitivas) e o da solidariedade (voltado para princípios de integração social e política dos cidadãos – capacidade de integrar demandas sociais e reprodução social) num quadro de profundas desigualdades sociais. A análise procura revelar um processo de conversão e reconversão social de atores em luta, através da reordenação de atores, práticas e mediações que se dão no espaço físico da cidade; no espaço mediático de dominação e hegemonia dos meios de comunicação e de controle sobre espaços públicos interinstitucionais, configurando um novo quadro de conflito das relações políticas no espaço local e nacional.

A preocupação central reside em observar as formas de articulação entre vida política (relações políticas de dominação e diferenciação social) e dinâmica institucional local. Como as condições de representação política e de governo da cidade são condicionadas por uma cultura política autoritária, por formas históricas de identidade cultural e local que interferem no padrão da diferenciação social e no exercício da cidadania.

## A crise das cidades

Postular princípios de governabilidade e/ou de *urban governance* como estruturadores das possibilidades da gestão pública alternativa para as cidades sugere, inversamente, tanto em termos normativos da noção "governança" como em termos analíticos, a *carência dessas capacidades de governabilidade* no contexto atual e, ao mesmo tempo, a busca de alternativas que construam um novo pacto. Ou seja, supõe, de uma forma ou de outra, o reconhecimento de uma dimensão de crise urbana no contexto contemporâneo, impondo repensar alternativas e novas formas de exercício do poder, mas, também, atentar para as possibilidades de captura de novos processos pelas forças hegemônicas.

É certo que a "governança", como noção prescritiva<sup>4</sup> e normativa de eficácia política no caminho da justiça social e de formação de consensos mínimos (construção da legitimidade política e, portanto, de autoridade e certa governabilidade política) supõe, inversamente, o reconhecimento do seu contrário, ou seja, o reconhecimento de uma crise em curso, dimensão de riscos institucionais e de legitimidade política, e a (in) *governabilidade das sociedades urbanas* contemporâneas. Nesse sentido, a construção dessa nova categoria analítica de caráter intermediário constitui recurso mítico, mediador, que diz respeito à construção de alternativas pragmáticas no plano das práticas de gestão e intermediação política que tomem a ação pública possível através do estímulo a recursos institucionais e burocráticos e a modos cooperativos, na tentativa de driblar e minimizar efeitos perversos, conflitos imprevistos e impotência real. Restringe-se, portanto, ao plano processual da gestão. Essas relações, no entanto, não se separam da política, mas, ao contrário, inscrevem-se no âmbito da história e da cultura política, organizadas em termos das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Nesse sentido, dizem respeito ao padrão de articulação e combinação das diferentes relações sociais da *gramática política* – para tomar aqui análise de Nunes (1997) –, que se estrutura em torno das tradicionais relações de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalização de políticas, pelas quais Estado e sociedade encaminharam e processaram historicamente o conflito de interesses. Ademais, não pode se abstrair do padrão objetivo de estruturação histórico-social da matriz de diferenciação social, ou seja, do padrão de desigualdades socioeconômicas e de segmentação urbana que expressam o padrão de distribuição e reprodução sociais.<sup>5</sup>

É certo que no contexto contemporâneo tem-se reconhecido, de modo generalizado, com maiores ou menores críticas, que o processo de mundialização da economia tem afetado os limites institucionais de responsabilidade do Estado, tornando cada vez mais difícil a execução de projetos de desenvolvimento macroeconômicos, de âmbito nacional e a vigência de grandes projetos de infraestrutura urbana, bem como de um estilo hierarquizado de relação entre o poder central e a implementação de políticas locais.

Efetivamente, a partir da década de 1990 observa-se todo um movimento de desconcentração do Estado, acompanhado por processos de descentralização das ações públicas, especialmente das políticas sociais. Esse movimento, de caráter global e orientado pelas agências multilaterais, no âmbito da historicidade das sociedades latino-americanas, acompanhou o processo de democratização política das sociedades nacionais voltadas para o reconhecimento do direito de participação e controle da cidadania na vida pública do país. Ademais, sabe-se que o processo de urbanização crescente ampliou as demandas de bens e serviços públicos, impondo novos desafios às cidades, que, nesse novo contexto, aparecem como espaço de emergência de inovações, através da formação e expressão de novos atores políticos e sociais, no processo de reestruturação da economia e redesenho do Estado.<sup>6</sup> Ou seja, a problemática da reprodução social mudou com a urbanização crescente, associando aos direitos civis e sociais o direito sobre a cidade e sobre o consumo de bens coletivos.<sup>7</sup>

Paradoxalmente, esse novo cenário, no âmbito das práticas dos atores e das representações, aponta para contradições que relativizam as possibilidades de sucesso e êxito desses novos "paradigmas". Assim é que Putnam (1996) observa que quanto mais a cultura democrática ganha prestígio moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos. E, nessa mesma linha, mas observando os limites do desenvolvimento local, Le Gales (1995) demonstra que enquanto as reformas institucionais dos anos 1980 reforçaram o poder do município, isso ocorre inversamente num contexto de declínio do poder das autoridades locais eleitas, em decorrência de um conjunto de fatores: ajuste fiscal, transferências e reformas econômicas, crescimento do poder de organizações privadas, terceirização de serviços, etc. Ou seja, a crise urbana inserida num contexto de incertezas e reforma do Estado tem caráter deslegitimador para as autoridades locais.

Esse quadro condiciona limites à implantação de mecanismos participativos e de *urban governance*, sugerindo uma análise crítica que ultrapassa uma percepção das relações flexíveis, organizacionais, e de gestão para a compreensão no âmbito das relações políticas e da estruturação social, que se expressam como crise de governabilidade e de legitimidade.

A questão, então, é compreender se esta(s) nova(s) regulações que privilegiam acordos mínimos, parcelares e setoriais, permitem enfrentar a questão de fundo, as desigualdades, e fazer avançar o processo democrático? Até que ponto a regulação de interesses diversificados, inscritos nos dispositivos de *governance* (como parcerias público/privado, participação e descentralização), foram capazes de articular eficiência e justiça social? Que estrangimentos afetaram esse processo e que fatores atuaram na produção de resultados eficazes? Qual o alcance desses resultados em termos do desenvolvimento democrático e de consolidação do senso cívico<sup>8</sup>?

## Resistência democrática e reorganização da convivência civil<sup>9</sup>

Nunca é demais reafirmar que a redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo, no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo "fazer" político e social. As formas de resistência desenvolvidas pelos movimentos urbanos (especialmente na década de 1970 e 1980) reforçaram a "convicção" de que é possível avançar para novas e melhores formas de convivência, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática. Nas cidades, o desafio era articular ao reconhecimento dos direitos individuais os direitos coletivos aos bens e serviços públicos (moradia, transporte, água, saneamento, lazer, etc). Ou seja, associar aos direitos civis e sociais o direito sobre a cidade. O direito à reprodução e à vida no contexto urbano.

A transição política brasileira representa, pois, uma conquista dessas novas formas de "fazer" e "saber" políticos, alcançada graças à mobilização política e social da sociedade brasileira, que, partindo de ações solidárias no ambiente dos sindicatos e dos movimentos sociais, instituíram-se no campo institucional. Os movimentos por moradia representaram uma forma alternativa de integração, que, ainda de forma precária, reivindicaram o direito sobre o solo urbano.

Assim, a Constituição de 1988 deu vida a uma nova consciência civil, que, naquele contexto, superou os localismos das estruturas de poder político, os interesses parciais, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação que deveria constituir-se e reinventar-se numa sólida articulação entre sociedade e política.

Nesse sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania no nível de unidades subnacionais, dos municípios.

No entanto, cada segmento do território nacional tinha uma experiência própria e acumulada no manejo da vida pública, sustentado numa trama política e cultural singular.

A grande mudança social se expressou num ajuste e numa acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam tanto a tradição das lutas populares como também segmentos gerados numa cultura política assentada numa ordem de privilégios das elites políticas e empresariais no acesso aos bens públicos e, em especial, no controle sobre as instâncias institucionais locais de governo.

O desafio inicial, então, e que, apesar dos avanços, ainda permanece, era e é *converter* essas formas de "saber político", diferenciais e conflitivas, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática, desencadeadas pelos setores populares organizados da sociedades; e, de outro, as forças tradicionais

autoritárias, que se constituíram na própria história do Estado nacional e que consolidaram uma cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas. Repito: o desafio era e é reconverter o conflito latente de interesses diferenciais entre as classes urbanas em novos exercícios políticos, garantidores dos direitos dos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social urbano e num quadro de institucionalidade.

Entre mil escolhas e dificuldades, os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos, mas implicavam a percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação. Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade, na qual a colaboração entre sociedade e Estado apareceu como caminho pelo qual se renova o país, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local.

## A questão da (in)governabilidade: as principais tensões vigentes

Mas, antes mesmo que esses *direitos* se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de acesso à moradia, ao trabalho, à educação, à saúde, etc) , eles se instituíram como deveres da sociedade civil (assunção de responsabilidades sociais) na produção desses benefícios, em razão dos imperativos e constrangimentos estruturais que afetaram particularmente o mundo do trabalho, a política de solidariedade social e os papéis do Estado, envolvendo a perda de antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros.<sup>10</sup>

Por outro lado, o acesso aos direitos sociais e à vivência democrática se faz num contexto de reestruturação da economia, no qual os ajustes fiscais e a reestruturação produtiva têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, que se expressa tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como numa vivência antecipada da exclusão pela restrição aos postos de trabalho. Ou seja, a exclusão do trabalho não se materializa apenas na dimensão da perda, mas se projeta na desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de projeto de futuro, configurando uma *exclusão de inserção*, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social.<sup>11</sup>

Ainda no plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para compreender como os cidadãos podem enfrentar as novas tarefas do poder conquistado. A questão, agora, não é de crise de representação (déficit), mas de desconexão entre o

aparelho da ação pública e a sociedade. Não se denuncia mais a democracia formal mas a impotência do Estado, sua incapacidade para lutar contra o crescimento crescente do desemprego, contra a segregação da periferia, contra a nova pobreza, contra a dualização da sociedade através da produção de políticas públicas.<sup>12</sup>

Neste quadro de *fraturas sociais* é cada vez mais difícil dar um sentido efetivo à responsabilidade dos agentes sociais, já que eles não podem traduzir em condições reais o que, nas sociedades, constitui a manifestação efetiva da inserção, que é o acesso ao trabalho.<sup>13</sup> Isso, evidentemente, cria fraturas no pacto civil e desengajamentos sociais e morais com efeito sobre as representações que os atores fazem da democracia, da solidariedade, da cooperação, além de reforço à anomia. É nesse sentido que muitos estudos indicam que quanto mais a democracia se afirma como valor moral, mais se observa, paradoxalmente, uma tendência ao descrédito da política e dos políticos.<sup>14</sup> Há, pois, um novo espaço de conflito das representações da própria democracia, definindo a base sobre a qual se estrutura o novo conflito social.

Portanto, no processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das sociedades latino-americanas e particularmente o Brasil, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

- a primeira se expressa nas contradições entre o sistema democrático, que tende a *INCLUIR* politicamente os indivíduos, por sua capacidade de veicular demanda social através de seu sistema de procedimentos e de seu regime institucional; e o sistema econômico, com suas tendências regressivas da distribuição de renda e de ajuste econômico, que tendem a *EXCLUIR*;

- a segunda se expressa num paradoxo na forma como se distribuem efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado, mas que ele assuma suas responsabilidades. O sistema de responsabilidade social, por parte da sociedade civil, não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais...<sup>15</sup>

- a terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, através de um processo de diferenciação social, que indica tendência para um retraimento do comunitário-nacional no sentido de uma sociedade mais fragmentada;<sup>16</sup>

- quarto, na forma específica como se efetiva a transição e esses ajustes no plano da política (especialmente no âmbito local) no confronto de valores e práticas políticas oriundas de heranças diversas (autoritarismo e democracia) no controle da vida pública local;

- essas tensões têm efeito sobre os significados da política, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais da própria democracia.

Essas tensões indicam, ainda, que a crise de legitimidade é a maior do nosso tempo, atingindo não somente o Estado, mas o conjunto das instituições sociais e políticas.

Como mover-se no plano institucional? Como qualificar a democracia para enfrentar o desafio enorme do desequilíbrio de nossa sociedade, com todos os *deficits* acumulados?

Neste quadro, *as mudanças societais e culturais passam a ser fundamentais, representando horizontes para a economia e a política.*

Assim, ao final dos anos 1990, a sociedade empreende uma nova busca para re-colocar de forma distinta a convivência civil ameaçada pelo economicismo (ajustes estruturais); pela falência das políticas empreendidas (incapacidade dos governos) em dar respostas satisfatórias às carências sociais, gerando uma institucionalidade, que dê vida a uma nova governabilidade.

Neste contexto sedimenta-se uma convicção sobre os limites e as dificuldades de um estilo autoritário, hierarquizado, verticalizado e centralizado de exercício de poder, e sobre uma certa "virtualidade" nos processos de regulação de caráter societal e redistribuição das políticas em favor do poder local (municípios) – descentralização e desconcentração – como viabilização de alternativas auto-sustentáveis de desenvolvimento local, no âmbito da reforma do Estado e da reestruturação da economia.

Que condições efetivas têm essas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do país e do local à economia do mercado?

Todos esses instrumentos de auto-regulamentação empreendidos no plano institucional, da descentralização, instauração de mecanismos de mediação, políticas de desenvolvimento auto-sustentados e *urban governance* são, no meu entender, práticas distintas, mas interligadas, que testemunham uma reorientação da relação entre democracia e governo, tendo por base uma mesma preocupação: responder ao *deficit* de legitimidade política, criando alternativas capazes de gerar algum sentido de êxito ou de respostas; reduzir o fosso político entre governo e sociedade e contornar a inoperância simbólica da política e da representação.<sup>17</sup>

Nesse sentido a apologia da *urban governance*, por exemplo, tão disseminada por vários agentes internacionais, constitui horizonte mítico do possível, na tentativa de renovação da legitimidade a partir de *arenas reduzidas de concertação* entre atores sociais e públicos, tentando encontrar quadros de cooperação que permitam gerar resultados e associar eficiência e justiça social. Para tanto, faz apelo à instauração de regras e procedimentos de processamento do conflito, recriando simbolicamente a "unidade" ou, pragmaticamente, resultados parciais, num contexto em que predominam a crise de referenciais mais amplos e profundas contradições no plano da estruturação e inter-relação do econômico, político e social. Esse quadro, no entanto, que sugere suposta "virtuosidade" no estímulo à cooperação, à solidariedade, contém, inversamente, um conflito aberto entre a sociedade e as instituições públicas. Na origem, portanto, da noção de *governance* prevalece, então, a idéia de reorganizar a solidariedade e o consenso através da eficácia do gerenciamento em nível local.

Mas o desafio posto nos paradigmas normativos do "bom governo", próprios da *governance*, e que delimitam as regras da colaboração, não constitui apenas um ideal



abstrato, mas uma maneira "pragmática" de mediar os diferentes interesses presentes na sociedade, desenvolvendo modos de convivência civil, com o aperfeiçoamento das formas de colaboração política e social. Tem, portanto, caráter moral, já que essas modalidades inscrevem-se em formas de requalificação do sentido emprestado à democracia como valor, orientando o que fazer, como fazer e com quem fazer, ou seja, os limites das práticas efetivas das forças sociais.<sup>18</sup> Na base desse novo reordenamento inscreve-se a ruptura do pacto que produziu a formação do Estado desenvolvimentista de substituição das importações do pós-guerra. Num quadro de reprodução do capital, com investimentos estagnados e crescimento do desemprego, de transformação da "área social" em atividade econômica de setores privados,<sup>19</sup> muda radicalmente a qualidade e importância da área social no processo de desenvolvimento e na construção de projetos urbanos. Segundo Dowbor (2001) a área social envolve duas idéias básicas: 1) ela constitui centro de qualquer projeto de desenvolvimento; 2) os resultados de políticas nessa área constitui o principal processo de avaliação do desenvolvimento em geral. Nesse sentido, a *local governance* inscreve-se nas possibilidades reais de tratamento da questão social e da questão urbana. Isso significa que as políticas urbanas, necessariamente, devem contemplar o equilíbrio entre as dimensões econômicas articuladas ao bem-estar social como fim último e não como setor de atividade econômica.

Diante da ampla erosão da base econômica e social, acompanhada da crise fiscal, a questão é pensar que linhas de ação poderiam ser abertas aos governos das cidades. Há consenso sobre a necessidade desses governos serem mais *inovadores e empreendedores*, abertos para explorar políticas capazes de aliviar as condições de pobreza. As discussões em torno da criação desse gerenciamento da "eficácia com justiça social" encontram-se nos paradigmas da "boa" governança, experimentada por países de economia desenvolvida e democracia consolidada. Na América Latina, o desafio é conciliar o desmonte das estruturas econômicas num contexto de profunda desigualdade e anomia social.

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

Com base nesse contexto particularmente problemático, de fragmentação entre sociedade, economia e política, busca-se compreender e questionar como experiências locais, submetidas a contextos políticos distintos mas implementadas sobre uma mesma base social respondem pela qualidade das relações entre a sociedade e a política. Que efeitos têm sobre o padrão da integração social e a matriz societal? Como encaminham a questão da colaboração?<sup>20</sup>

A análise dessas questões parte de uma caracterização mais geral de duas experiências de gestão urbana adotadas em Salvador:

1) a primeira (1993-1996) da gestão de Lídice da Mata, sob a liderança do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) organizada, no âmbito local, numa frente de resistência democrática de caráter centro-esquerda, centrada num projeto de autonomia do município, luta contra as desigualdades e pelo restabelecimento da moralidade pública, cujo exercício envolveu relações conflituosas e mesmo de confronto da instância local com as instâncias intergovernamentais, particularmente na segunda metade da gestão municipal,<sup>21</sup> quando lideranças das forças hegemônicas na Bahia, que controlam o governo do estado, passam a ocupar posições estratégicas de comando no Congresso nacional, condicionando a própria capacidade de governo do PSDB, no plano federal.<sup>22</sup> O resultado se expressou numa crise de governabilidade e legitimidade do município, indicado num elevado índice de rejeição popular da prefeita de Salvador nas pesquisas nacionais de opinião pública;

2) a segunda (1997-1999), gestão de Antônio Imbassahy, sob a liderança do PFL (Partido da Frente Liberal), caracteriza-se por uma verticalização das políticas, com a integração e dependência do município às demais instâncias intergovernamentais, condicionando a governabilidade a um controle unificado do grupo político em todos os níveis de governo, apoiado por forte esquema de *marketing* político e externalização de resultados no âmbito do espaço físico da cidade, na ordenação dos serviços e uso do solo urbano (a exemplo do comércio informal), garantindo, assim, índices elevados de aceitação popular nas sondagens de opinião pública

Toda essa transição (de um governo a outro), no entanto, ocorre num quadro continuado de vulnerabilidade das finanças municipais, centralidade de políticas monetárias de ajuste, aprofundamento de altos índices de pobreza e frágil mobilização da sociedade civil. Ou seja, os estrangimentos estruturais não se alteraram, ao contrário, os seus efeitos no nível do desemprego e precarização das relações de trabalho agravaram-se, reduzindo-se, também, as condições de participação e mobilização política.<sup>23</sup>

No plano das ações implementadas não se registram inovações no tratamento de políticas sociais que marcassem diferenças significativas, no plano prático das intervenções que já vinham sendo implementadas, a não ser quanto à melhoria nos investimentos das instalações físicas. Muda, no entanto, o sentido de responsabilidade como essas ações se integram no conjunto de governo. O novo governo manteve as estruturas participativas (conselhos).<sup>24</sup> As grandes mudanças que afetam a imagem física da cidade foram realizadas no âmbito do governo estadual, após o controle do município pelo mesmo grupo do PFL que detém o governo do estado.

Portanto, uma análise mais detida das políticas e ações implementadas revela uma continuidade do programa delineado pela gestão da Frente Democrática, agora sob o controle das forças hegemônicas, gerenciadas numa ação concertada entre o governo estadual e a prefeitura, com ampliação de recursos externos e negociados. Então, *o que faz a diferença?* Como cada uma dessas experiências constituiu sua capacidade de

governo e se confrontou com as questões da governabilidade? Qual a cultura política e os princípios da ação pública que orientaram esses contextos? Como os efeitos macro-estruturais repercutem no plano local? Qual a base societal que deu vida à governabilidade? Que inferências críticas podem-se retirar dessas experiências?

## A luta contra as desigualdades (1993/1996)<sup>25</sup>

Duas dimensões orientaram o programa do governo municipal no contexto 1993/1996: de um lado, o enfrentamento do poder hegemônico que governava o estado há mais de 30 anos, exitoso do ponto de vista da preferência popular,<sup>26</sup> assentado na luta pela autonomia do município; e, por outro lado, atender às demandas expressas nas lutas de resistência democrática através da meta de combate às desigualdades e à corrupção, reorientando o eixo das intervenções pública para as áreas dos bairros mais carentes, com ênfase, sobretudo, nas políticas sociais. Efetivamente, o processo histórico tem revelado que a razão social das desigualdades, pobreza e exclusão pode comprometer seriamente a democracia e a governabilidade e o padrão da colaboração social.

O desafio era: com 61% da população abaixo da linha da pobreza,<sup>27</sup> como exercer a democracia e garantir governabilidade?

Ante o quadro de carências e vulnerabilidade, de onde a prefeitura extraiu sua capacidade de governo?

Particularmente, de um conjunto de iniciativas: primeiramente, no plano *político externo*, e especialmente nos dois primeiros anos, através de uma relação intergovernamental favorável com o governo federal, sustentada pela presença do Ministro da Ação Social, do PSDB, da Bahia.

Em segundo lugar, no *plano financeiro*, através da busca de capacitação institucional e saneamento das contas municipais, que envolveu: 1) uma ofensiva contra a privatização das finanças públicas, realizada através de apuração e regulação do chamado "seqüestro da receita municipal" por cinco empreiteiras, tendo resultado na negociação de um acordo de suspensão do repasse desses recursos para as empresas em questão até o esclarecimento do montante da dívida efetiva do município (o que só se realizou ao final da sua gestão); 2) melhoria da capacidade de arrecadação da prefeitura e 3) garantia do repasse da obrigatoriedade constitucional de recursos atrelados às políticas setoriais de caráter universal, de educação e saúde.

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

E, enfim, no plano *societal*: 1) através de incentivos de obtenção de benefícios positivos gerados pela mobilização de diferentes agentes sociais, empresariais e

comunitários (a formação de pequenas arenas públicas e acordos de parcerias entre público/privado) em relação ao gerenciamento e às intervenções na estrutura viária da cidade; 2) o envolvimento recíproco da comunidade, através da descentralização das ações regionais (via participação em conselhos setoriais e regionais); 3) focalização da ação social afirmativa de segmentos sociais de crianças e adolescentes em situação de risco, como a criação de programas em parceria com ONG e forte rede de apoio, solidária às ações de proteção e defesa dos direitos desses segmentos sociais, no âmbito de uma rede internacional de solidariedade.

Essa frágil capacidade de governabilidade instituída num contexto de inúmeras dificuldades como dívida pública, demandas acumuladas e crise do fordismo (com desemprego e aumento da informalidade) parece ainda mais abalada e comprometida, *seja pelos imperativos econômicos do ajuste* (envolvendo obrigatoriedade de pagamento da dívida municipal) *seja pelos compromissos corporatistas* (junto ao sindicato de funcionários), *seja pelas mudanças político-institucionais* que afetaram a reconfiguração das relações intergovernamentais na segunda metade do governo, as quais acabaram por anular, de alguma forma, os ganhos do gerenciamento, reduzindo drasticamente a capacidade de governo. Esses foram: o pagamento da dívida do município ao governo federal como exigência dos ajustes do Plano Real; os aumentos salariais concedidos aos funcionários municipais, resultante dos compromissos corporativos de campanha, assumidos junto ao sindicato dos funcionários, na busca de valorização do servidor municipal, levando a prefeitura a recorrer a empréstimos de curto prazo, a juros de mercado, junto ao sistema financeiro privado. Assim, parte da capacidade fiscal foi capturada pela lógica reprodutiva do sistema financeiro (pagamento de juros e de dívidas) e pelos compromissos corporativos (mesmo que legítimos) com o segmento de funcionários como condição de valorização e melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos.

Além dessa dimensão de dependência à lógica do mercado financeiro, a variável crítica fundamental da crise de legitimidade situa-se na matriz política, ou seja, na *qualidade das relações* estabelecidas da Frente Democrática com o grupo político hegemônico que lhe faz oposição no âmbito local, expressa numa investida deliberada e agressiva desse grupo dominante na reconquista do controle do município, que se traduziu por: 1) um cerco mediático de desqualificação sistemática das ações do governo local; 2) uma guerra urbana sobre o espaço físico de mobilidade na cidade, através da superposição de ações intergovernamentais sobre o mesmo espaço de intervenção, criando a desordem e o mal-estar físico dos cidadãos sobre a cidade; e 3) o bloqueio de recursos legais de cobrança de impostos e execução financeira; 4) o governo paralelo, ou seja, a implementação de ações de competência da prefeitura por órgãos do governo do estado em vez do repasse dos recursos. O resultado é que a prefeita não falou com a cidade, a não ser em arenas restritas das ações diretamente implementadas.

A violência da luta política sobre o espaço urbano, expresso na dramaticidade do lixo não coletado, do caos do tráfego pela superposição de obras realizadas, nos buracos abandonados, na falta de iluminação, etc. resultantes da radicalidade da estratégia de oposição sobre o espaço físico urbano forjou uma pedagogia política negativa e autoritária de que só há uma possibilidade para a ordem e a convivência civil, que seria a subordinação da cidade às instâncias políticas do governo do estado, ou seja, a um único grupo político, reduzindo os engajamentos solidários e cívicos ou submetendo-os a uma única opção de política.

A associação das imagens de desqualificação da cidade (em termos de qualidade e estética do espaço urbano) à idéia de desgoverno e falta de autoridade municipal afeta concretamente o conjunto das experiências dos cidadãos, derivando percepções, leituras simbólicas, aspirações, escolhas políticas que restringem e invertem o sentido da democracia, a qual, nesse contexto, aparece então como "desmando", desgoverno ou autoritarismo, incivildades.

## O governo da "paz" (1997-99)<sup>28</sup>

O novo governo que se segue à Frente Democrática, funda sua governabilidade no *plano político* através de: 1) uma dependência administrativa da cidade ao governo do estado, a ponto de não se discriminarem os limites de responsabilidade das ações entre essas instâncias de governo, no espaço da cidade, numa forte coalizão de dominação das duas instâncias, unidas e articuladas em torno da figura da liderança local e nacional e do partido;<sup>29</sup> 2) numa ação de reorientação da representação social e política, agora mais restrita à representação parlamentar, no âmbito da Câmara Municipal, conseqüente com 3) o enfraquecimento das arenas de concertação direta com segmentos da sociedade civil, restringindo a participação social a *referenduns* públicos das propostas orçamentárias e aos conselhos setoriais, coordenados pela Secretaria de Ação Social. Ou seja, volta-se a formas tradicionais de fazer política, restringindo a participação social nos limites formais das exigências da lei, mas sem que a participação constitua-se em um "novo modo" de gestão cidadã.

No plano das *finanças públicas*, baseia-se numa política de arrocho fiscal, realizada através do 1) enxugamento da máquina administrativa (através da demissão de funcionários não concursados); 2) da privatização de empresas municipais e 3) de repasses negociados com as demais instâncias de governo (especialmente o governo estadual); 4) além dos repasses constitucionais obrigatórios.

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

1) pelos numerosos apelos do uso de uma *imagem identitária afro-brasileira da cidade*, em tomo do resgate de uma herança histórico-cultural das raças fundantes da

cultura, ao mesmo tempo local e nacional, projetada para o futuro como vivência cultural, mas também, e dessa perspectiva de governo, como reprodução da hegemonia política.

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

O novo contexto, que se institui em 1997, procede a uma *reconversão simbólica do sentido das ações realizadas pelo governo paralelo*<sup>30</sup>. Por essa operação de sentido, a dependência intergovernamental deixa de se expressar em termos de competição na busca de espaços de dominação política, revestindo-se agora de positividade, ou seja, entendidos como *parceria solidária*, união e ordem, na ação concertada entre prefeitura/governo sobre o espaço urbano. Construindo "o governo da paz", e uma cidade mais "alegre" e "humana", segundo o próprio prefeito.

Em termos *jurídicos*, procede-se ao desbloqueio de todas as medidas legais, geradas pelo próprio grupo quando na situação de oposição à gestão local (ex: cobrança da taxa de iluminação; desbloqueio das contas municipais pelo Judiciário, etc.).

Por outro lado, no nível da *capacidade institucional*, beneficia-se, ainda, de toda uma reordenação e capacitação realizada na gestão anterior, através do programa de qualidade total e da definição de um programa de ação estratégica para a cidade, além dos esforços empreendidos na regularização das dívidas junto às empreiteiras e dos projetos encaminhados de solicitação de recursos junto a agências financeiras nacionais e internacionais. Não obstante essa herança positiva, recebe também uma dívida municipal bastante elevada, resultante dos sucessivos empréstimos e aumento dos juros financeiros.

A coesão e a governabilidade são, portanto, garantidas por um retorno a uma matriz altamente centralizada e autoritária de poder, através da conjunção de verticalização entre instâncias intergovernamentais e pouca diversificação política, aliada à formação e controle da mídia, com estímulo e promoção de eventos e atrações culturais e sociais, apoiadas no *marketing* televisivo, e centrada na construção da *imagem da cidade*, cuja ambiência das ações comemorativas dos 450 anos de fundação da cidade e dos 500 anos do descobrimento do Brasil confundem a euforia da comemoração histórica, fundante de uma cultura nacional, com uma nova imagem exitosa e comemorativa da própria gestão da cidade, possibilitando projetar para o futuro o aprofundamento de um controle hegemônico de mais longo prazo, num contexto de desregulação do Estado em que o município e o "lugar" têm função estratégica na reprodução social e cívica dos habitantes da cidade.

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

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

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

No limite dessas duas experiências, poderíamos delinear (no extremo) dois modelos de ação normativa, que não se excluem mutuamente, mas se baseiam em forças distintas de estruturação da sociedade: uma de base societal, na construção da solidariedade, e outra, que acompanha a lógica de reprodução do mercado.

### **A estratégia da equidade e a dinâmica participativa**

(Eixo da ação na mobilização das forças sociais)

Essa opção de governo assenta-se na idéia de uma responsabilidade pública e social do Estado e da sociedade sobre a redistribuição dos recursos bens e serviços. Espera atenuar as disparidades socioeconômicas entre os segmentos sociais recorrendo a critérios redistributivos na alocação de despesas e provimento de serviços urbanos, ou seja, reafirmando o direito coletivo de todos os cidadãos sobre a sua cidade. Equivale a reconhecer uma política reparadora de "discriminação positiva" na defesa da melhoria da distribuição de bens e serviços pelo conjunto da população submetida a condições de desigualdade e extrema pobreza. Envolve o reconhecimento de direitos políticos dos cidadãos e tem por objetivo trazer o cidadão a sentar-se à mesa em que se tomam as decisões de governo, buscando estabelecer uma repartição mais justa dos benefícios entre os diversos segmentos da cidade através, por exemplo, da gestão partilhada do orçamento participativo pelas comunidades locais.

Esse modelo, que apenas se iniciou (1993/1996), é, no entanto, infinitamente mais político do que as estratégias tradicionais do planejamento urbano. No caso de uma cidade politicamente polarizada, como no caso de Salvador, uma estratégia da equidade orienta-se para tratar dos sintomas urbanos do conflito profundo, em termos de direito sobre recursos públicos e sobre o uso do espaço da cidade.

Isso supõe que as causas dos conflitos residem, em grande medida, nas disparidades socioeconômicas, objetivadas sobre o território urbano, e nas formas como

tradicionalmente se reproduziram as relações entre as elites políticas regionais e as elites econômicas diretamente vinculadas à reprodução das atividades econômicas locais. No entanto, uma estratégia de atenuação do conflito por meio de maior equidade e de melhor repartição dos serviços urbanos é por sua vez problemática, uma vez que as dificuldades urbanas cotidianas não são dissociáveis das questões fundamentais de poder e controle político, que ultrapassam a instância do governo do município. O "controle político dos pobres" como condição de legitimidade política sempre foi estratégico na reprodução das estruturas de poder, particularmente no Nordeste. Nesse sentido, as estratégias de equidade só podem gerar maiores resultados se apoiadas por uma forte coalizão política ou por um sistema de negociação de caráter mais universal, num investimento cumulativo de longo prazo,<sup>31</sup> o que não foi o caso.

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

Assim, o princípio normativo de "bom governo" como *best practices* se expressa, não como utopia, mas como conjunto de práticas nas quais os conflitos são ordenados, desenvolvendo e aperfeiçoando modos de convivência civil. Depende, portanto, da qualidade das relações políticas e sociais. A radicalização do conflito político na segunda metade da gestão de 1993/1996, o contexto da transição e da desregulação do Estado, a dificuldade para fortalecer a aliança da coalizão entre as diversas forças da oposição restringiu as iniciativas inovadoras da gestão à interiorização do planejamento, tecnificação e modernização do gerenciamento, permitindo apenas consensos mínimos e pequenos acordos na produção de resultados. Faltou uma universalização das negociações capaz de hierarquizar prioridades e qualificar politicamente as escolhas, num contexto de escassez de recursos e frágil sustentação política.

### Nem só de pão vive o homem

(Algumas considerações sobre os limites e alcances da estratégia da igualdade no encaminhamento da política social local)

Um dos maiores problemas no êxito dessas políticas redistributivas refere-se à falta de controle, no nível dos municípios, da política macroeconômica. Por outro lado, as ações de caráter participativo supõem *continuidade*, requerendo comunidades mobilizadas e motivadas, *acumulação e amadurecimento no tempo*, o que não é viável no espaço de uma única gestão. Ante a grandeza das carências acumuladas e a diversidade dessas necessidades, as respostas sociais estão dispersas e dependentes de inúmeros



segmentos diferentes (políticas setoriais), como também de níveis de gestão distribuídas geograficamente em diversos escalões de competência, exigindo um complexo sistema de gerenciamento e validação. Isso cria tensões no âmbito interno da gestão regional e da gestão setorial.

Dada a falta de retorno do ponto de vista de resultados (efetividade dos objetivos), em parte dependentes do ambiente financeiro nacional e da lógica da acumulação globalizada, as *comunidades ou conselhos* criados, que operam arenas locais destituídas de poder decisório, passam a se constituir em instâncias operadoras sem personalidade moral, agrupando diversos intervenientes. A decisão de conceder ou não benefícios locais, no entanto, *permanece centralizada* na esfera do Executivo, o que revela o caráter efêmero dessas mediações e a necessidade desses mecanismos consolidarem-se no plano de uma nova cultura democrática e de uma sociedade civil mais fortalecida. A carência dessas capacidades e partidos fortes gera tensões entre as instâncias de *representação política direta* dos cidadãos, com o Executivo, e *as formas clássicas de representação* via sistema Legislativo.

Ademais, quando essas arenas não se constituem como protagonizadoras da mudança, a introdução de certos dispositivos, como, por exemplo, o Orçamento Participativo, em vez de constituir espaço de gestão partilhada e controle cidadão, pode ser reconvertida em metodologias tecnocratas de controle das demandas comunitárias, criando para as tecnocracias um poder de *experts*, desconectados da expressão política dos cidadãos, despolitizando, em certa medida, os processos de gestão democráticos, então reconvertidos em critérios técnicos de controle das demandas comunitárias ou, de outra perspectiva, na racionalidade tecnificada das relações de clientela.<sup>32</sup>

Quanto ao alcance das políticas de enfrentamento social da pobreza, pode-se observar que a implantação de *dispositivos públicos de assistência de caráter local*, centrado nas famílias, voltados para a integração dos pobres e excluídos, como o programa de renda mínima ou as oficinas de trabalho para jovens e adolescentes, situam-se no âmbito do controle social e da ajuda. O problema é que estes *não se constituem em direitos mas em dispositivos de acompanhamento da ação governamental*. São mediações que não criam obrigações públicas, cuja continuidade depende de um voluntarismo institucional<sup>33</sup> ou da força dos segmentos sociais organizados.<sup>34</sup>

Ainda, ante o avanço crescente do desemprego e a racionalização dos postos de trabalho disponíveis, é difícil à coletividade mobilizada sancionar as ações políticas locais quanto ao cumprimento das funções sociais dessas intervenções públicas, já que ela não tem condições de responsabilizar-se pelos resultados que se dão no plano político e econômico, em termos macroestruturais. Assim, os incentivos à escolaridade ou à educação para o trabalho têm esbarrado na falta de postos de trabalho.

## O empresariamento do governo local: a cidade competitiva

(Eixo da ação na mobilização das forças do mercado)

No outro extremo da ação pública poderíamos configurar as ações voltadas para tomar as cidades competitivas, estratégia hoje assumida como eixo da ação do planejamento estratégico urbano, assumida por ambas as gestões.

1) Na primeira ela se expressa na promoção de ações e eventos pontuais como: conferências e reuniões de cunho internacional; ênfase na profissionalização do carnaval e na atração do parque Atlântico, realizadas através do estímulo a parcerias público-privada, com menor apoio do *marketing* (à exceção do carnaval), associada a uma racionalidade que buscava criar condições de desenvolvimento e crescimento econômico, como condição também necessária à superação da pobreza.

2) Na gestão de 1997/1999 o empresariamento constitui o eixo de um estilo de gerenciamento voltado para a integração da cidade à dinâmica competitiva do mercado através do estímulo à produção lúdico-cultural, do reforço da imagem urbana, provisão de infra-estrutura, incentivos fiscais, na busca de um "desenvolvimento auto-sustentado" que remodela antigas formas de convivência e cria novas.

No centro desse novo empresariamento, segundo Harvey (1996) encontra-se o modelo de parcerias público-privadas, tendo, por objetivo político e econômico imediato, muito mais o investimento imobiliário pontual e especulativo, aumentando a competitividade da cidade a partir da divisão espacial do consumo. Nessa linha observa-se, em Salvador, uma concentração de ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural, elevando a qualidade do meio urbano (através da adoção de desenhos e propostas arquitetônicas arrojadas) nos atrativos de consumo e entretenimento (*shoppings*, marinas, festivais e espetáculos, urbanização litorânea, etc.) dinamizadas como estratégias de renovação urbana. Acima de tudo, a cidade tem que *parecer* um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, investir ou consumir.

Na base dessa estratégia encontra-se também um mecanismo ideológico de fortalecimento da coesão social através de incentivos identitários e fortalecimento da imagem da cidade como a de cada um dos cidadãos, criando um clima de otimismo, auxiliando na formação da auto-estima dos cidadãos e engajamento cívico, facilitando o cotidiano da vida da cidade, especialmente das áreas centrais voltadas para o eixo do turismo. Essa possibilidade de intervir nas decisões urbanísticas e estéticas do espaço urbano participa da estratégia de mediatização do projeto da cidade e consolidação da hegemonia política.

## O falso brilhante

Limites do empresariamento quanto aos desafios democráticos

(Alguns comentários finais)

É inequívoca a importância da imagem e da renovação urbana nas democracias urbanas. Não restam dúvidas de que ações cívicas auxiliam na ordenação de uma democracia urbana e na melhoria das condições de vida. No entanto, a execução da *parceria público-privado*, definida na escolha de estratégias localizadas e singulares, tem uma tendência *especulativa* de muitas dessas ações, e estão sujeitas, portanto, aos perigos inerentes aos empreendimentos desta natureza: o setor público assume os maiores riscos e a iniciativa privada usufrui dos benefícios. Ademais, a defesa de investimentos privados, estimulados por agentes produtivos, apesar de legítimos, são questionáveis quanto à *ordem de prioridade* sobre os tipos de intervenções requeridas para a cidade. Além do mais, aprofunda as desigualdades ao tratar segmentos sociais distintos como cidadãos-consumidores iguais ante os bens de consumo urbano. Fora das atividades de consumo lúdico-culturais, a parceria público-privada na gestão de serviços públicos tem afetado os direitos coletivos de acesso da população trabalhadora aos bens e serviços urbanos, implicando a expropriação do sobressalário, através do acesso aos bens e serviços públicos, como moradia, água, luz.

A melhoria da imagem da cidade, por outro lado, costuma tornar-se o foco da atenção pública, desviando a atenção e os recursos dos problemas vinculados às políticas sociais e à melhoria da inserção das comunidades carentes via oportunidades efetivas de inserção e emprego (ainda que muitas delas sejam geradoras de emprego), beneficiando prioritariamente segmentos centrais da área urbana, deixando o entorno mergulhado em condições de pobreza.

Mas o problema mais sério talvez situe-se no plano do simbólico e nos efeitos que exercem sobre a qualidade da política e da democracia urbana.

Evidentemente, a construção de uma imagem bem-sucedida da cidade, ajuda a criar um sentido de orgulho cívico e lealdade ao lugar, representando um mecanismo de reforço ao local, num ambiente globalizado que cada vez mais alija o senso do lugar. Mas essa falsa imagem de prosperidade mascara as dificuldades subjacentes da segmentação e distribuição desigual da renda, da precarização do trabalho, da perda de segurança social, contribuindo para aprofundar a dissociação dos cidadãos com as instituições políticas, acabando por reduzir a agenda política a questões de infra-estrutura, imagem urbana e *marketing* cultural e aprofundando a dissociação entre os cidadãos e as instituições políticas.

Harvey (1996), analisando os limites desse empreendedorismo, mostra a reificação das forças sociais na noção de cidade como "agente ativo": a questão aí é reforçar uma *ideologia da localidade*, do lugar, da comunidade como centro da retórica política da gestão urbana. Em Salvador (1997/1999), ao construir uma "ideologia da cidade", o prefeito neutraliza

a política, desqualificando os engajamentos e a responsabilidade social dos agentes sociais como iniciativas de caráter "demagógicas", atrasadas, contrapondo artificialmente a elas a imagem da cidade competitiva como agente modernizador e qualificador da democracia.

Estratégias dessa natureza contrapõem o sentimento de alienação e anomia a uma abertura do espaço urbano à exposição, à moda, à auto-representação na vivência de um ambiente espetacular, teatralizado. De alguma forma, todos integram a imagem urbana favorável através da produção do espaço social e cultural. Mas é certo também que esse potencial sociocultural identitário pode dar origem a um novo corporativismo urbano (Harvey, 1996), dotado de senso geopolítico, forjando alianças e conexões espaciais que dominam a vida social.

Estudos sobre o papel de prefeitos têm mostrado como essa visibilidade mediática de construção da imagem da cidade leva à personificação de figuras das lideranças locais, reforçando uma leitura personalista da política.<sup>35</sup> Isso permite a permanência e a continuidade do poder local com reforço do Executivo e crise dos espaços clássicos de representação política. Ora, se isso é problemático num contexto de vivência de uma democracia consolidada, como a França, isso é particularmente mais agravado em contextos em que a herança autoritária ainda é vigente e os meios de comunicação encontram-se privatizados numa associação entre o simbólico, a comunicação com a cidade e a própria política.

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

Essa tendência, paradoxalmente, ainda que assentada nessas estratégias simbólicas e mediáticas de reforço ao local, com ênfase na figuração de uma liderança, pode sugerir uma imagem de contra-reforma, da defesa do nacional, na crítica às agências internacionais e na reconversão de uma pauta em defesa da pobreza.

A versão pragmática da política, reduzida à força pessoal de lideranças locais, compromete fatalmente o espaço da negociação, reforça opções autoritárias e tem como contra partida o desprestígio brutal da política e o desengajamento moral na democracia.<sup>36</sup>

***Anete Brito Leal Ivo***

Professora do Programa de Sociologia da UFBA, Pesquisadora do CRH/UFBA, associada ao Credal/CNRS. Professora convidada da Universidade de Paris III-Chaire S. Bolivar (2000). E-mail: anetivo@ufba.br

## Notas

- \* Trabalho apresentado, em texto preliminar, no XXIV Encontro Anual da Anpocs, no GT Metropolização e Governança Urbana, Caxambu, 2000. Revisto em abril de 2002 .
1. Tomamos aqui reflexões originadas no livro de Ivo (1999) e no artigo de Ivo (1999a).
  2. Familismo amoral, controle despótico, clientelismo, corrupção...
  3. Trata-se de observar, a partir de duas experiências de gestão – a de 1993/1996 (Lídice da Mata – PSDB – Frente Democrática) e a de 1997/2000 (Antônio Imbassahy – PFL), o processo de formação e reconversão dos atores, no contexto urbano contemporâneo.
  4. Tal como vem sendo utilizada pelo Banco Mundial. Essa noção assume a perspectiva de enfrentamento da questão social em termos de justiça social pelos atores sociais latino-americanos, especialmente formulada pelos pesquisadores urbanos da rede *Global Urban Research Initiative* – Guri, coordenada por Richard Stren (Universidade de Toronto); por Alfredo Rodriguez (SUR-Chile) para a América Latina; e por Lícia Valladares e Renato Boschi (IUPERJ) para o Brasil. Ver a propósito os trabalhos de Coelho e Diniz (1995); MacCartney et alii (1998); Boschi (1997 e 1999) e Ivo (1999, 2001).
  5. Dado o escopo deste trabalho, não desenvolveremos aqui esses aspectos.
  6. Muitos autores têm discutido a crise urbana e a questão da (in)governabilidade. No Brasil sugerimos ver Valladares e Coelho (1995); Diniz (1997); Melo (1995, 1996) entre outros.
  7. Ver, a respeito: Le Galès (1995); Préteceille (1999); Ziccardi (2001).
  8. Para usar expressão utilizada por Putnam (1996).
  9. Essa parte encontra-se no cap. 2 de Ivo (1999, 2001).
  10. Ver a propósito Calderón (1997); Ivo (1999).
  11. Cf. Castel (1995).
  12. Cf. Donzelot (1991).
  13. Cf. Lenoir (1996).
  14. Ver Putnam (1996). Os dados do IBGE/PME (1997) são particularmente reveladores de uma desconexão da maioria da população com a política. São baixíssimas as taxas de associativismo da população das seis maiores regiões metropolitanas do país, em torno de 31%. Em termos de participação partidária, em Salvador (1996), somente 3% da população da Região estava filiada.
  15. Ver a propósito Santos (1997)
  16. Dados da PME indicam tendência à precarização e vulnerabilidade do emprego, na Região Metropolitana de Salvador, refletindo também uma matriz política de baixas taxas de associativismo e participação. Ver, de forma mais detalhada, o cap. 4, 'Sociedade e Política' em Ivo (2001).
  17. Ver particularmente textos publicados em Valladares, Coelho e Diniz (1995); MacCarney, Halfani e Rodrigues (1998). Ver também Ivo (1997, 2001).
  18. Cf. Ivo (1999b).
  19. Dados recentes demonstram uma expansão do setor privado na produção das atividades de saúde, educação, na produção cultural, etc. Ou seja, o setor social já é hoje instrumento de expansão do mercado.

20. Nestes temas, procura-se diferenciar iniciativas que se estruturam no binômio solidariedade/competitividade.
21. 1994/1995, quando altera-se o quadro político do governo federal com as eleições presidenciais.
22. Trata-se da Presidência do Senado e da Câmara Federal.
23. Refiro-me ao endurecimento do governo no atendimento ao movimento sindical.
24. A mudança no âmbito da mobilização e da participação se deu em termos da prioridade ao estímulo à participação e à subordinação às intervenções na linha de melhoria de infraestrutura. A eficácia sempre dependeu da força própria das entidades da sociedade civil. Observa-se, por exemplo, que algumas arenas públicas formadas no contexto 1993/1996 foram esvaziadas, cumprindo apenas o dispositivo constitucional que prevê a participação. Assim passaram apenas a instâncias formais de *referendum* público, mas não de construção e controle das políticas pela população local, a exemplo do que ocorreu no Orçamento Participativo, cujas condições foram apenas iniciadas.
25. Plataforma do próprio governo Lídice da Mata – 1993/1996. Sobre esse princípio ela definiu sua identidade político-institucional de governo. Ver PMS (1993)
26. Como expresso por Dantas Neto (1999).
27. Como indicam dados de Rocha (1996) em relação à Região Metropolitana de Salvador, em 1993.
28. Nomeação atribuída pelo próprio prefeito Antônio Imbassahy no seu discurso de posse (1997/99). Ver, especialmente, Governo Municipal, Mensagem n. 1/97, n. 12/97 e n. 16/98.
29. Refiro-me ao então presidente do Senado, ex-governador da Bahia.
30. Chamo aqui de governo paralelo as intervenções realizadas no âmbito de competência do município pelo governo estadual, em vez do repasse do recurso na área de sua competência, a exemplo da limpeza urbana.
31. Os dispositivos constitucionais de obrigatoriedade de repasse de recursos têm propiciado melhoria e alguma continuidade das ações.
32. Agora subordinada a critérios técnicos estabelecidos pelo grupo de acompanhamento "metodológico" do orçamento "participativo" regional.
33. Cf. Lenoir (1996). Esse autor analisa os limites e a natureza dessas ações de assistência à pobreza e o desenvolvimento das políticas de inserção na França.
34. Apenas a força das redes amplas de solidariedade e dos movimentos sociais é capaz de transformar ações institucionais de políticas de assistência e acompanhamento em direitos coletivos e/ou individuais.
35. Refiro-me à tese de doutorado de Chevalier (1997).
36. Os dados do IBGE (1997) mostram que as escolhas políticas se fazem através de referenciais da TV e por indicação de caráter afetivo, importando mais o político do que o partido.

## Referências

- BOSCHI, R. (1997). *Governança democrática e participação: comparando duas cidades*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Proj. Universidade de Toronto, texto preliminar.
- \_\_\_\_\_ (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 42, n. 4, pp. 655-690.
- CALDERÓN, F. (1997). "La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro". In: ACHARD, D. e FLORES, M. (orgs.). *Governabilidad: un reportage de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- CHEVALIER, D. (1997). *Projets de villes et politiques municipales de communication (le cas de Marseille, Montpellier, Nice et Toulouse)*. Thèse de Doctorat. Marseille, Université Paul Valéry.
- \_\_\_\_\_ (1998). La politique urbaine, domaine réservé du Maire. Paris, Plan Urbanisme-Construction-Architecture. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 80-81, pp. 121-128.
- COELHO, M. e DINIZ, E. (1995). *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Projeto Guri, IUPERJ (mimeo).
- DANTAS NETO, P. F. (1997/1999). "Condicionantes históricos da governabilidade e da governança em Salvador". In: IVO, A. et alii. *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia.
- DINIZ, E. (1997). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DONZELOT, J. (1991). *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris, Esprit.
- DOWBOR, L. (2001). Os limites da sociedade de mercado. *Cadernos Le Monde Diplomatique*. Especial, n. 2, jan.
- GOVERNO MUNICIPAL (1997). Mensagem Nº 001/97, do prefeito Antonio Imbassahy à Câmara Municipal. *Diário Oficial do Município de Salvador*, 20 de janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1997). Projeto de Lei Nº 01/97. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador. *Diário Oficial do Município de Salvador*, 20 de janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1997). Mensagem Nº 012/97, do prefeito Antonio Imbassahy. *Diário Oficial do Município de Salvador*, 20 de maio.
- \_\_\_\_\_ (1998). Mensagem Nº 016/98, do prefeito Antonio Imbassahy. *Diário Oficial do Município de Salvador*, 20 de maio.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da Administração Urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. São Paulo, ano XVI, pp. 48-63.
- IBGE/PME (1997). *Associativismo, representação de interesses e intermediação política*. Pesquisa Mensal de Emprego. Rio de Janeiro.
- IVO, A. B. (1998). L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia: gestion urbaine, pouvoir et légitimité. Paris, Plan Urbanisme, Construction, Architecture. *Les Annales de la recherche Urbaine*, n. 80-81, pp 55-63.

- IVO, A. B. (1999a). *A conquista do local*. Trabalho apresentado na XIX ASSEMBLÉIA DO CLACSO. Recife, nov.
- \_\_\_\_\_ (1999b). Gestão urbana, poder e legitimidade: uma experiência de governança urbana em Salvador (1993-1996). COLLOQUE CERISY CULTURES CIVIQUES ET DEMOCRACIES URBAINES (Cerisy-la-Salle, France) 12-19 junho.
- \_\_\_\_\_ (1999/2001). *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires, Clacso/ Asdi.
- IVO, A. B. et alii (1997/1999). *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia.
- Le GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Paris. *Revue Française de Science Politique*, v. 45, n. 1, pp. 57-94.
- LENOIR, D. (1996). "L'exclusion face au droit". In: PAUGAM, S. *L'exclusion: état de savoir*. Paris, La Découverte.
- MCCARNEY, P.; HALFANI, M. e RODRIGUES, L. (1998). Hacia una definición de "governanza". Santiago do Chile, Ed. SUR. *Proposiciones*. n. 28, pp. 118-155.
- MELO, M. A. (1995). "Ingovernabilidade: desagregando o argumento". In: VALLADARES, L. e COELHO, M. (1995) (orgs). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (1996). "Governance" e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista de Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, pp. 67-82, jan-abril.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar/Enap.
- PMS (1993). Discurso de posse da prefeita Lídice da Mata. *Estratégia da igualdade*. Salvador, PMS.
- PRÉTECEILLE, E. (1999). "Inégalités urbaines, gouvernance, domination? Reflexions sur l'agglomération parisienne". In: BALME, R. F. e MALIBEAU, J. (dir.). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po.
- PUTNAM, R. D. (1994/1996). *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- ROCHA, S. (1996). Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 13, n. 2, pp. 17-133, jul./dez.
- SANTOS, B. de S. (1997). A reinvenção solidária e participativa do Estado. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. USP, São Paulo.
- STREN, R. (1997). "Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarrollo: hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional". In: RODRIGUEZ, A. e WINCHESTER, L. *Ciudades y gobernabilidad en America Latina*. Santiago do Chile, Ed. SUR.
- VALLADARES, L. e COELHO, M. (1995) (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ZICCARDI, A. (2001). "Las ciudades y la cuestion sociale". In: ZICCARDI, A. (org.). *Pobreza y políticas sociales*. Buenos Aires, Clacso/ Asdi/Flacso/IIS.