

UMA RACIONALIDADE CONSTRANGIDA: A EXPERIÊNCIA DA GOVERNANÇA URBANA EM SALVADOR*

Anete Brito Leal IVO**

RESUMO: O artigo analisa as condições de implantação de dispositivos de governança urbana na cidade de Salvador (1993/1996), fundado no paradigma de “bom governo” que articula eficácia com justiça social, num contexto marcado por profunda crise de legitimidade do executivo municipal. Avalia as condições de governabilidade e a capacidade do governo local na implantação de políticas e no exercício da autonomia municipal, num quadro de profundo conflito e embate da Prefeitura com outras instâncias intergovernamentais. A partir da análise de quatro políticas locais (o Planejamento Urbano; o Orçamento Participativo; o Conselho do Carnaval e o Programa Cidade Mãe) apresenta os instrumentos de microrregulação social implantados, que, segundo a autora, constroem um modelo de gestão assentada numa “racionalidade constrangida”, que expande a cooperação na base; verticaliza e centraliza o controle dos programas no núcleo central do governo, evitando expor-se a pactos sociais mais amplos, restringindo a universalização do aprendizado e vivência democrática.

PALAVRAS-CHAVES: Governança urbana; políticas sociais; pobreza; participação social e democratização.

* Este artigo corresponde ao capítulo VI do Relatório da pesquisa IVO, Anete (1997) “Governabilidade e Governança Urbana: o caso de Salvador (1993-1996)”. Integrou a rede GURI (Global Urban Research Initiative), de pesquisadores e instituições, coordenada pelo Centre for Urban and Community Studies da University of Toronto, apoiada pelo Urban Poverty Program da Ford Foundation. No Brasil a coordenação esteve sob a responsabilidade do IUPERJ, contando com a supervisão do Prof. Renato Boschi e tendo a prof. Lícia Valladares como Junior Consultante. Em Salvador, a pesquisa foi desenvolvida sob a responsabilidade do Centro de Recursos Humanos da UFBA, coordenada por Anete B. L. Ivo, contando com a colaboração da Prof^a Inaiá Carvalho (CRH-UFBA) do Prof^s. Paulo Fábio Dantas Neto – do Departamento de Ciência Política da UFBA; da Prof^a. Élvia Fadul e da Doutoranda Florence Heber, ambas do Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA.

** Professora da Universidade Federal da Bahia e Pesquisadora Associada do Centro de Recursos Humanos/UFBA e do Centre de Recherche et Documentation sur l’Amérique Latine – CRE-DAL do CNRS – França.

INTRODUÇÃO

A 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. Paradoxalmente, o processo de urbanização crescente ampliou as demandas de bens e serviços públicos, impondo novos desafios aos municípios, que passam a se constituir em “*locus*” privilegiados para a implementação de políticas e para o encontro de soluções possíveis de desenvolvimento.¹

A Constituição Federal Brasileira, de 1988, entre outros ajustes, procedeu às acomodações institucionais necessárias ao novo quadro de fortalecimento do governo local, ampliando as competências exclusivas e compartilhadas dos municípios brasileiros, particularmente no que se refere à responsabilidade quanto aos programas sociais.

Este novo modelo de regulação estatal associa democracia com justiça social e eficiência, o que implica num esforço simultâneo de fortalecimento do espaço público,² envolvendo a descentralização, potencializando as alternativas inovadoras de gestão; multiplicando as possibilidades de participação de diversos segmentos sociais, com as esferas institucionais do executivo municipal. A formação deste espaço público contém uma dimensão de justiça social voltada para encontrar soluções adequadas ao enfrentamento das desigualdades sociais; atenuação de conflitos; e criação de maior eficiência do Estado.

Na instância local estes novos dispositivos institucionais podem ser resumidos em torno de quatro eixos básicos, inseridos na Lei Orgânica do Município (cf TEIXEIRA 1992, p. 46-48):

- Democratização das informações do poder político, objetivando maior transparência dos atos e decisões governamentais;

¹ Brasil tem hoje um perfil eminentemente urbano com 75,47% da população vivendo nas cidades (Cf. CEAS, 1996, p. 5).

² Tomamos aqui a noção de espaço público como espaços criados em torno de uma ordem normativa geral, que permite aos agentes encontrarem quadros institucionais de ação comum e produzir civilidades.

- Participação popular na gestão municipal com a criação de instrumentos de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e provocador das decisões;
- Democratização da gestão municipal (eleição direta de Diretores de Colégios, Colegiados Escolares);
- Diretrizes de políticas municipais com proposições substantivas relacionadas com as várias áreas de atuação municipal.

É neste novo quadro de regulação das ações estatais e de fortalecimento do poder local que a análise da **governança urbana** inscreve-se, englobando questões relativas aos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais (MELO, 1996, p. 69) e ao conhecimento das condições que garantam um estado eficiente. Estes princípios ampliam as preocupações estritamente econômicas da ação estatal para uma perspectiva mais abrangente, envolvendo dimensões sociais e políticas (Ver COELHO, M. e DINIZ, E. 1996, p. 12). Enquanto a governabilidade refere-se às condições objetivas do exercício da autoridade política, a governança implica na capacidade governamental de “*criar e assegurar a prevalência (...) de regras universalistas nas transações políticas, sociais e econômicas (...) promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação*” (MELO, 1996, p. 69).

Este texto propõe-se, então, a analisar os limites e alcances do processo de governança implantado no governo da cidade de Salvador entre 93/96, gestão de Lídice da Mata, a partir da análise de 4 experiências de políticas: duas políticas de gestão (o Planejamento Municipal; o Orçamento Participativo); e duas políticas setoriais (a gestão do Carnaval e a implantação do Programa “Cidade Mãe”), observando nelas as dimensões da democratização; descentralização; inovação e eficiência.

A GOVERNANÇA LOCAL: POR QUE SALVADOR?

As condições singulares de governo da Cidade de Salvador, durante o governo de Lídice da Matta (período de 93-96), constituem um caso especialmente significativo para o entendimento crítico que delimita e qualifica o uso do conceito de governança urbana, em cidades que enfrentam altos índices de pobreza, fragilidade institucional e relações de

poder historicamente assentadas num modelo autoritário e de dependência intergovernamental verticalizada.

Efetivamente, a Prefeitura de Salvador, no período 93/96, estava vinculada ao PSDB, quando a hegemonia da “gestão democrática” no País tem sido exercida pelo PT. A Prefeita integrou-se ao PSDB, na fase pré-eleitoral ao pleito municipal, acumulando uma experiência de militância anterior no PC do B, pelo qual exerceu mandatos de Vereadora da Câmara Municipal de Salvador e de Deputada Federal Constituinte.

Por outro lado, o elemento aglutinador das forças progressistas e de esquerda, na Bahia, tem sido a oposição à liderança do Senador ACM, que permanece no poder há 30 anos, vitorioso do ponto de vista da aceitação popular. Assim, governar democraticamente num Estado marcado por um “modelo conservador vitorioso” foi, segundo depoimento da própria Prefeita,³ seu primeiro desafio.

Neste sentido, governar a Cidade não significava apenas operar um quadro político-administrativo instável, mas também viabilizar um projeto político de **resistência**, implementando um modelo de gestão moderno e democrático.

Este projeto local de resistência, assentado numa relação conflituosa com a instância administrativa estadual, acabou por repercutir nas relações efetivas da Prefeitura e do PSDB local com a esfera do Governo Federal e as lideranças nacionais do Partido, quando da eleição para a Presidência da República, já que o PSDB da Bahia apoiou o candidato do PT, avaliando ser impossível sustentar, ao nível local, uma coligação com o PFL, onde ACM, hoje Senador da República, ocupa forte posição de liderança e poder no âmbito das articulações nacionais. Este processo acabou por fragilizar sua base de sustentação partidária e de apoio político ao nível do governo federal.

A vitória eleitoral portanto, resultou de uma coligação integrada por 9 Partidos que não tinham entre si uma tradição exitosa como Fren-

³ Refiro-me ao depoimento da Prefeita Lídice da Mata no Seminário “Democracia e Poder Local”, promovido pelo IBRADES, Rio, jun. 1995. Cf. LESBAUPIN, I (1996).

te, que possibilitasse uma prática política coesa. Ao contrário, a experiência anterior de uma frente de coalizão de esquerda no Estado⁴ enfrentou enormes dificuldades no plano de administração dessa Frente, levando à uma paralisia das ações administrativas.

Na conjuntura de eleição municipal de 1992, o eixo básico de articulação da candidatura, situava-se, especialmente, numa aliança entre o PSDB e o PT, com a elaboração de um programa democrático para a Cidade, centrado em torno de três desafios básicos: **o combate às desigualdades sociais, a luta pela moralidade pública** (não roubar) e uma **luta pela autonomia do Município**, pelas quais se pretendia construir uma nova hegemonia política para a Cidade. Portanto, a busca de uma racionalidade entre governabilidade e governança urbana, enquanto capacidade de gestão eficiente, aparece como desafio político principal.

No entanto, a fragilidade da arquitetura política da coligação eleitoral, sem um programa de governo detalhado e pactuado com os aliados; sem acumular experiência de governo; a inserção da Prefeita no PSDB às vésperas do pleito municipal; a falta de sustentação de um partido político forte, a estratégia de confronto com instâncias intergovernamentais, favorecem uma crise de sustentabilidade política para a elite dirigente municipal.

O projeto de gestão democrática incorporava, também, como desafio, o fortalecimento do poder municipal, debilitado e desmoralizado especialmente no governo anterior, sem perfil político-ideológico claro, com forte traço clientelista e comprometimento com interesses privados, assentado numa cultura de subserviência e dependência administrativa ao Estado.

Assim, o projeto democrático de gestão de 93-96 surge em meio a uma crise de governança profunda: grande expectativa popular, com demandas sociais históricas insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais.

⁴ Governo de Waldir Pires.

Efetivamente, o **endividamento** da Prefeitura com empreiteiras (particularmente o “seqüestro fechado” das finanças públicas por um Acordo firmado na gestão anterior) e o **comprometimento com o pagamento da folha** de pessoal, além dos **ajustes do Plano Real**, que envolveu o pagamento da dívida com o governo federal, em proporções extraordinariamente maiores que outras Cidades de perfil semelhante, configura um **estrangulamento financeiro do Município de Salvador**, restringindo drasticamente a capacidade do governo municipal de implementar políticas. O saneamento financeiro afigurou-se, então, como estratégia prioritária para as ações de coordenação, controle e implementação de projetos.

No plano das relações da Prefeitura com os setores hegemônicos locais, a Prefeita enfrentou uma estratégia de oposição, na forma de um bloqueio político, em torno de três ações articuladas: (i) primeiro, através de um **cercos da mídia**, comandado pelo canal de maior audiência pública local, associada à rede Globo. Este cerco se caracterizava pela apresentação continuada de “problemas não-resolvidos” da Cidade em contraposição à uma positividade das ações do governo estadual, qualificando uma inoperância da Prefeitura; (ii) através da instauração de uma espécie de **governo paralelo** exercido nas áreas de competência administrativa do Município; e, por fim, (iii) através do **não repasse de quaisquer recursos negociados** para o governo municipal, senão aqueles vinculados, do Fundo de Participação dos Municípios.

Esta estratégia de bloqueio construiu uma imagem da Prefeitura como “ausente e inoperante” ao tempo em que reafirmava a instância administrativa estadual como “eficiente, dinâmica e alternativa 'salvadora' da Capital”.

Estas estratégias articuladas: cerco da mídia; governo paralelo e bloqueio de verbas afetaram negativamente a formação da opinião pública, dificultando o consentimento e aprofundando o descrédito da população em geral sobre o projeto de gestão democrática, fazendo com que o critério de governabilidade (em termos de sintonia entre Estado e Mu-

nicípio) constituísse, ele próprio, o eixo central da campanha sucessória de 1996 para Prefeito, reforçado por uma pedagogia política mediática de campanha eleitoral do candidato do PFL.

OS PARÂMETROS INSTITUCIONAIS DA LUTA CONTRA AS DESIGUALDADES A Estratégia de Redução das Desigualdades e Valorização da Cidadania

O Plano Estratégico da Administração Municipal, implantado no governo Lídice, constituiu-se na base que dispôs sobre o modo de intervenção do governo no cumprimento da meta prioritária de redução das desigualdades sociais e econômicas, para esta gestão.

Em linhas gerais ele previa a implantação de programas de desenvolvimento de novas oportunidades para os segmentos menos favorecidos da população, com ênfase na inclusão social das classes populares e na democratização dos processos decisórios.

Entendia também que a luta pela redução das desigualdades não significava apenas uma opção pelos pobres da Cidade, uma vez que é “*do lado dos ricos onde estão os empregos e a renda e algumas importantes atividades econômicas como o turismo*”.⁵ Isto supunha, portanto, a implantação de programas de desenvolvimento, vez que prioridade não significa exclusividade. Assim, fez um apelo aos empresários para uma saudável parceria com a Cidade, compreendendo o sentido ético e humano da luta pela igualdade.

Do lado da democratização da gestão municipal, a estratégia de ação indicava alguns instrumentos de participação da população, como: a implantação do programa de descentralização administrativa através das administrações regionais; a implantação de Conselhos setoriais; as Audiências Públicas semanais, além da implantação da Central direta de Atendimento 156, como veículos efetivos de participação e comunicação direta do cidadão com o governo da Cidade.

⁵ Cf. Discurso de Posse da Prefeita, em 1-1-93, p. 11.

Portanto, o combate às desigualdades envolvia elementos básicos de governança, de articulação da Prefeitura com a sociedade, através: da instauração de instâncias de representação e de mediação; a democratização dos instrumentos decisórios; estímulo à parceria com setores da sociedade civil e a eficácia da gestão dentro de uma dimensão de justiça social. Ou seja, a busca de resultados que efetivamente articulassem o desenvolvimento com enfrentamento da pobreza.

Alguns Resultados da Estratégia da Igualdade

Dados os limites estruturais e as dificuldades na ordem das relações políticas entre os aliados, e destes com as demais instâncias governamentais, as ações implementadas no governo, aplicando os princípios da honestidade, da primazia do público sobre o privado, da transparência, da participação popular, da eficiência, da qualidade e da inversão de prioridades,⁶ apresentam alguns resultados de políticas, dentro da dimensão da democracia com eficiência e justiça social.

Efetivamente, Salvador, terceira cidade mais populosa do País, contando, em 1991, com uma população de cerca de 2,2 milhões de indivíduos, integrava um quadro de carências acumuladas, que ampliava o grau de demandas de intervenção pública local de curto prazo.⁷ Nela se juntavam cumulativamente, à época: altas taxas de crescimento demográfico, com acentuada desigualdade social; desequilíbrio espacial de padrões de urbanização e ocupação do solo; degradação física dos espaços públicos; deficiência na oferta de serviços urbanos e altos índices de pobreza, expresso na proporção de 61, 83% de pessoas abaixo da linha da pobreza, em julho de 1994, ou seja, um volume total de 1.644.631 pessoas. (ROCHA, 1996, p. 127).

⁶ Segundo a Mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores PMS. “3 Anos de Governo: a estratégia da Igualdade rumo ao século XXI”. **Mensagem da Prefeita Lídice da Mata à Câmara de Vereadores**. 1-3-96, p. 3-5.

⁷ 16% não possuíam educação escolar; 60% não mantinham relações formais de emprego (PMS, 1996, p. 5) e 23% não tinham acesso a esgoto e coleta de lixo, entre outros indicadores (cf. SOUZA, 1996).

Frente a este quadro crítico as políticas desenvolvidas sugerem uma reorientação básica da gestão para a implementação de programas sociais, especialmente na área de atendimento da criança e do adolescente, através do programa prioritário do governo “Cidade Mãe”; no fortalecimento das ações de educação e saúde, voltadas para o atendimento dos segmentos mais pobres da população e no combate à desnutrição e à mortalidade infantil; na implantação de um programa de pequenas obras em bairros periféricos, voltados para a recuperação de ruas e de saneamento, permitindo o acesso aos serviços de limpeza e saneamento básico em áreas urbanas até então desassistidas; na melhoria do transporte urbano dos trabalhadores, diminuindo o tempo de percurso dos trabalhadores originários de vários bairros populares.⁸

Sem deixar de reconhecer-se a importância dessas ações, os seus resultados, no entanto, vistos no conjunto, têm dimensões reduzidas, dado o patamar das necessidades históricas acumuladas.

A gestão baseou-se, portanto, numa estratégia com **opção clara de oferta de bens e serviços às populações mais necessitadas** da Cidade, orientadas com base num universo de microregulações sociais, tais como:

- (i) a dinamização efetiva de uma **microrede solidária de apoio comunitário**, desenvolvida através da criação e **ativação de inúmeros Conselhos**, situados nos diferentes bairros da Cidade, como os Conselhos Escolares e os Conselhos de Participação da Comunidade na gestão dos recursos das Escolas Municipais; os Conselhos de Saúde; os Conselhos Regionais vinculados às Administrações Regionais; as diferentes Comissões implantadas para o desenvolvimento de programas comunitários e de urbanização de bairros populares;

⁸ No plano de inserção de Crianças e Adolescentes via Programa Cidade Mãe o documento aponta um total de 2.428 crianças que habitavam as ruas então incorporadas no programa de ofícios, artes e cidadania; um total de 1.100.000 atendimentos na rede municipal de saúde, sendo que 3.625 crianças atendidas no programa de combate à desnutrição e mortalidade infantil; um total de 7.500 crianças incorporadas à rede municipal de ensino, integrados à INTERNET; a recuperação de 360 ruas, facultando o acesso da limpeza pública nestes bairros; o atendimento de 85.000 trabalhadores usuários do terminal de Boa Esperança e milhares de metros de manilhas em mais de 300 bairros populares da cidade, entre outras ações.

- (ii) a realização de várias **parcerias** com agentes e organizações de apoio comunitário. Em sua maior parte estas parcerias comunitárias não envolviam grandes recursos financeiros e o seu retorno econômico não é mensurável diretamente, ainda que seu impacto social seja significativo no plano de pequenas melhorias das condições de vida das populações beneficiadas, mesmo considerando-se o âmbito restrito de suas ações e o impacto político limitado ao universo local atingido;⁹
- (iii) o desenvolvimento do **orçamento participativo**, através do qual operava o levantamento das necessidades básicas da população e a escolha partilhada das opções prioritárias das ações regionais.

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

Esta limitação pode dificultar o exercício da equidade, impedindo as operações de comparabilidade e hierarquização entre programas, pelas quais procede-se, efetivamente, **a uma inversão de prioridades**.

Um dos aspectos críticos no plano do combate às desigualdades, no entanto, situou-se na falta de programas efetivos de desenvolvimento econômico, mais estruturantes e geradores de emprego e renda. Esta dimensão estrutural da política, que extrapola a competência exclusiva do município, e requer uma ação articulada com o Estado, a União e os diferentes agentes econômicos, acabou por restringir a eficácia de muitos dos programas sociais implementados, com resultados reconhecidamente exitosos, a exemplo das ações desenvolvidas na área de saúde, do desenvolvimento social de crianças e adolescentes e da área de educação, vez que a falta de colocação no universo do trabalho, num cenário de curto, médio e longo prazos, acaba por reverter as expectativas e os avanços construídos no plano dessas políticas sociais e afirma o desencanto.

⁹ Ver FADUL, E. (1996) cujo texto aponta os mecanismos diferenciais das parcerias adotadas pelo Sistema de Transporte Urbano em Salvador, nesta gestão.

Comparando-se, no entanto, os indicadores de pobreza entre 1994 e 1996 (período de vigência do Plano Real) observa-se uma melhoria de renda da população da Cidade, fazendo com que uma significativa parcela da população ultrapassasse a linha da pobreza. Ou seja, cai para 44,13% o percentual de pessoas abaixo do patamar da pobreza, em janeiro de 1996, expressando uma inclusão de um total de 445.390 pessoas que ultrapassam a linha da pobreza em Salvador (17,7% da população). Este desempenho positivo, no entanto, não consegue recuperar os indicadores de pobreza dos anos 90.¹⁰

Plano Diretor e Plano Estratégico, Limites Críticos da Governabilidade e da Governança

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU, vigente em 1993, data de fins de 1985, como resultado da força de um Legislativo Municipal, composto majoritariamente pelas forças democráticas da Cidade e de um Executivo, que embora escolhido através da via autoritária, apresentava uma interface de competência técnica reconhecida, dentro de uma conjuntura nacional de grande mobilização política e consolidação de uma ordem democrática. A conjugação de um ambiente democratizante e altamente mobilizador, aliado a uma competência técnica institucional do executivo, permitiu resultados significativos no quadro do governo da Cidade, com a institucionalização de diversos mecanismos de incorporação da sociedade civil ao âmbito das decisões públicas de gestão da Cidade, dentre os quais o PDDU representou um dos maiores avanços.¹¹

As mudanças mais recentes, posteriores à Constituinte, significaram mais ajustes formais, voltados a permitir a Prefeitura beneficiar-se do Fundo de Participação dos Municípios que, de fato, uma revisão efetiva e pactuada sobre novos dispositivos regulatórios para a Cidade, que

¹⁰ Esta melhoria parece ter relação direta com as políticas sociais locais implementadas, sendo efeito mais direto da política de estabilização do Plano Real, com tendências semelhantes em todas as metrópoles, praticadas à época. (Cf. ROCHA, 1995).

¹¹ Cf. DANTAS NETO (1997).

permitted orientar um projeto de desenvolvimento local ordenado, e contemplar as diferentes formas de vivência na Cidade.

A função planejamento, no início da gestão de Lídice da Mata, não se constituiu em componente decisivo e estratégico de política de governo, sendo o Plano Diretor, desde o início, percebido como fator limitativo da ação governamental, dado o esgotamento das terras públicas do Município e as dificuldades de desenvolvimento de ações mais estruturantes para a Cidade: baixas taxas de investimento; endividamento público elevado; pagamento da dívida pública do município; informalização crescente do mercado de trabalho e desemprego, cujos índices são os mais altos do País. Portanto, a atividade carecia de uma vontade política clara do executivo, cuja implementação exigiria negociações com o conjunto dos interesses diversificados, num quadro de carências financeiras e fragilidade política local.

Assim, a idéia inicial, ainda na fase de montagem do governo, era definir grandes metas (honestidade; luta contra as desigualdades e participação social) entendendo que a dinâmica conjuntural acabaria por orientar as prioridades e definir concretamente as ações possíveis, dentro desse conjunto de diretrizes.

O programa de governo, na forma de Plano Estratégico de Administração Municipal, só se estruturou em 1994, como subproduto de um Programa de Qualidade Total em curso, coordenado por um Programa especial de Desenvolvimento das Ações Estratégicas – PRODAE, diretamente vinculado ao gabinete da Prefeita.

Desenhou-se, portanto, um complexo sistema de planejamento institucional no qual a coordenação e controle do plano localizava-se num programa de assessoramento especial à Prefeita, paralelamente ao órgão central para o planejamento municipal – CPM formalmente instituído, a quem caberia a condução do planejamento urbano, num quadro de reconhecidas dificuldades para a execução do próprio PDDU: falta de recursos financeiros; falta de uma definição política clara quanto às pos-

sibilidades e limites de sua implementação; falta de condições de mobilização política mais ampla, quanto aos imensos problemas da Cidade.

Estas circunstâncias iniciais orientaram um estilo de gestão do órgão de planejamento, direcionado a ampliar a sua capacidade de respostas de curto prazo, dentro de uma agenda mínima de ações voltadas para privilegiar os espaços públicos através da implementação de projetos de revitalização e renovação urbana, secundando as ações de revisão do PDDU ou entendendo-a como resultado de um processo mais amplo de negociação política a ser liderado pela Prefeita.

O engenhoso sistema operacional montado, que articulava PRODAE, CPM e CAR (Coordenadoria das Administrações Regionais, responsável pela coordenação do Orçamento Participativo) ao invés de construir o consenso interno, continha, no próprio desenho institucional, a base para a formação de desacordos na equipe, com custos de incrementalismo e comprometimento da eficácia administrativa. Criam-se estruturas paralelas superpostas que por si só são geradoras de tensão e dificuldades, seja no plano da operacionalização; da direção e comando político; ou de eficácia administrativa.

O ajuste institucional ocorreu no segundo ano de governo, com a criação de uma Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, associando as funções de planejamento e orçamento pré-existentes no CPM, as ações de controle e ordenamento do uso do solo do município; o desenvolvimento econômico e a modernização administrativa.

O novo modelo de planejamento¹² propunha-se a evoluir para a implantação de um planejamento estratégico, restringindo sua ação, no plano interno, num programa de modernização administrativa e melhoria da informação, e, externamente, no aproveitamento de oportunidades para a implementação das microintervenções, que já vinham sendo implantadas; em termos de macrointervenção, no início das obras do Parque Atlântico.

¹² Sob a liderança do anterior coordenador do PRODAE.

Este modelo, mais tático que estratégico, adequava-se às ações políticas num quadro de carência de recursos e de crise de legitimidade do aparelho municipal, vez que, ao identificar saídas e oportunidades, facilitava o estabelecimento de acordos prévios à definição de medidas concretas, construindo ao mesmo tempo a dimensão possível de êxito.

Desta forma o PDDU deixou de se constituir em instrumento básico de política urbana, entendido como processo pactuado entre diferentes agentes públicos e privados, passando a ser desenvolvido apenas internamente pela equipe técnica executora, dando lugar a uma externalidade da política urbana assentada em macro ou microintervensões mais leves e flexíveis, apoiada numa estrutura partilhada de regras e acordos negociados entre agentes públicos e privados, capazes de produzir resultados de curto e médio prazo, restrito a essas iniciativas.

Esta opção não é apenas técnica mas sobretudo política, constituindo-se em ponto crítico e de tensão entre a Prefeitura e outros setores políticos e sociais, especialmente aqueles vinculados à defesa do meio ambiente, para os quais as novas formas de regulação do solo são instrumentos fundamentais na preservação dos recursos naturais existentes, particularmente nas áreas críticas de expansão urbana, sobre as quais competem projetos de difícil conciliação entre o setor imobiliário e os grupos ambientalistas, além de outros interesses do comércio informal e do Movimento de Bairro e de Encostas de Salvador.

Muitas soluções inovadoras e partilhadas entre agentes públicos foram experimentadas com relativo grau de êxito, envolvendo desde o instrumento da contrapartida, pelo qual operou-se a troca do benefício concedido ao setor privado por serviços e obras públicas; até as grandes operações de parceria para a implantação de grandes projetos, pelas quais a Prefeitura pagava uma parte do investimento e a iniciativa privada responsabilizava-se pela outra parte; além da mobilização direta de diversos agentes sociais em torno da definição de alternativas e implementação de projetos de renovação urbana, nem sempre realizados.

A participação social circunscrita às arenas restritas, dos pequenos pactos e parcerias, no entanto, constrange o processo democrático mais amplo, em que pese o incentivo de uma teia de relações criadas e mobilizadas em torno de cada um dos projetos específicos. Com isto perde-se a capacidade de definir-se prioridades, integrar e hierarquizar ações, ficando a esfera dessas decisões circunscritas ao âmbito político de comando do governo.

Perdeu-se, também, a oportunidade de mobilizar agentes sociais em torno da definição de novos instrumentos regulatórios e da construção de possíveis projetos mais estruturantes e de médio prazo para a Cidade, capazes de fomentar e estimular projetos solidários mais amplos.

Não se pode, no entanto, negar a importância dessas iniciativas no plano de formação de uma nova consciência de co-responsabilidade do empresariado local (principal parceiro no desenvolvimento de projetos urbanísticos) sobre o desenvolvimento da Cidade, para o que contribuiu a sensibilidade e responsabilidade de algumas lideranças empresariais locais mais progressistas, além do credenciamento pessoal de alguns quadros políticos e técnicos do próprio governo.

Este processo, no entanto, válido e afirmativo como ação propositiva geral, desde que não submetido a critérios mais amplos de planejamento e decisão, pode conter uma dimensão perversa, acabando por privilegiar setores e/ou segmentos urbanos, sem dúvida legítimos, mas questionáveis quanto ao seu caráter prioritário.

No que pese a possibilidade desses riscos não se pode negar que tais iniciativas lograram alguma resposta em termos de espaço urbano, ainda que de dimensões reduzidas.

Conclui-se, assim, que as dificuldades de implementação na área do planejamento e de elaboração do PDDU são explicitadoras dos limites do exercício entre a autoridade e comando do executivo municipal, (condicionado por inúmeros problemas no plano das relações políticas e financeiras) e as instâncias de governança (envolvendo participação e cooperação internas e externas à Prefeitura) as quais acabaram por resul-

tar na definição de uma política regulatória para a Cidade como não-política, concebida como instrumento básico de política urbana pactuada entre diferentes agentes públicos e privados.

O Orçamento Participativo em Salvador: um espaço de micro-regulação territorializado

A introdução da experiência do Orçamento Participativo no governo da Cidade significou um esforço institucional maior de democratização das relações de poder na instância local, permitindo uma interface mais direta entre o executivo e os diversos segmentos da sociedade local. Esta relação permitia uma maior transparência dos atos do executivo; a descentralização das ações administrativas; e o acompanhamento dos atos públicos pela sociedade. Do mesmo modo, facultava uma maior aproximação da Prefeitura dos reais problemas das comunidades dos bairros, e de suas demandas, ao tempo em que gradativamente iniciava um processo de educação da população sobre a formulação e execução de políticas públicas.

A incorporação deste instrumento de gestão, em Salvador, no governo de Lídice da Mata, resultou de uma iniciativa do PT, assumida pelo executivo como parte de um compromisso de descentralização da Administração Municipal, envolvendo a implantação das 17 Administrações Regionais, previstas na Lei 3.688/86, dando seguimento às novas mudanças institucionais.

Em que pese a existência da base legal já instituída desde 1986, poucos avanços haviam ocorrido, até então, ao nível da implantação do processo de descentralização. Faltava, portanto, uma base operativa sobre a qual poder-se-ia avançar mais rapidamente no processo de participação da população dos bairros no Orçamento Municipal.

Ademais, os quase 10 anos que separavam o momento da criação da Lei e a implantação mais efetiva das ARs, na gestão de Lídice, implicaram mudanças das relações e percepções políticas de diferentes atores locais, afetando o entendimento sobre os objetivos e alcances do proces-

so de criação das ARs e das relações que os diferentes grupos mantêm com estas unidades de gestão regionalizadas. A legislação foi criada num contexto de eclosão dos movimentos de bairros, percebidos como atores sociais fundamentais na democratização da vida urbana. Esta conjuntura favorecia de certo modo a fusão desse espaço regional democrático – as ARs – com as práticas e militâncias das associações de bairro.

A conjuntura recente em análise, experimentou o refluxo dos movimentos sociais urbanos, com um sentimento disseminado de crise das referências políticas fundamentais. Por outro lado, contava com uma experiência acumulada de implantação do processo de descentralização e de execução do orçamento participativo em outras cidades¹³, com seus erros e acertos, apontando para a necessidade de assimilação das potencialidades existentes nas ações cooperativas dos diferentes setores da sociedade civil nas ações efetivas de melhoria urbana, a partir da capacidade do executivo de criar arenas de discussão e negociação entre os diferentes agentes.

Esta dimensão ampliada da ação comunitária, contendo uma representação mais equilibrada entre diferentes setores, supõe evidentemente diferenças e divergências, sobre o sentido da democracia e da política que envolvem tensões, resistências e mesmo radicalização das relações entre poder público e os agentes políticos locais, com repercussões quanto às relações com os próprios Partidos. Há críticas destes sobre um possível caráter autoritário de implantação das ARs, implicando em ações reativas e de rejeição da administração às Associações de Bairros. Do lado executivo, a avaliação aponta para dificuldades dos agentes políticos conviverem com uma percepção mais ampliada do espaço público, impondo restrições à sua ação setorial, em função da prioridade do atendimento quase que exclusivo às demandas das organizações populares. Ou seja, no plano político há diferentes percepções das políticas em curso que não foram suficientemente pactuadas no plano da coalizão das forças democráticas. Na base dessas divergências encontram-se diferentes

¹³ Como a experiência exitosa de gestão de Porto Alegre pelo PT.

concepções de democracia, além de uma lógica de reprodução e competição no controle dos espaços políticos, por grupos e partidos.

Assim, a implantação do processo de elaboração do orçamento participativo confrontou-se com inúmeros desafios de natureza política; de operacionalização e de capacitação e vivência do processo, que implicaram em:

- (i) mobilizar e sensibilizar os agentes da burocracia, no âmbito interno do próprio executivo, sobre a importância estratégica deste instrumento, enquanto política de gestão democrática. A assimilação inicial representava apenas uma promessa que gradativamente foi se consubstanciando, a partir dos resultados obtidos;
- (ii) no plano operativo, supunha criar toda a base administrativa efetiva capaz de fazer evoluir o processo. Isto implicava em um esforço político-administrativo não desprezível em termos de realizar eleições, criar infra-estrutura de trabalho; atender ao conjunto de problemas e reivindicações da comunidade e articular estas demandas dentro da esfera do governo, com diferentes setores da administração;
- (iii) aprender e instituir uma prática de gestão e uma metodologia de trabalho inteiramente nova;
- (iv) compatibilizar a introdução desses novos instrumentos aos prazos e metodologia de elaboração das Leis Orçamentárias;
- (v) estabelecer um novo patamar de relação política do governo com a sociedade e com os Partidos e agentes locais.
- (vi) ajustar as demandas à pequena disponibilidade de recursos financeiros para investimento.

O volume e a complexidade dessas tarefas implicou no enfrentamento de resistências ao nível interno da própria burocracia; no âmbito do processo decisório, subordinando a ação programática das diversas Secretarias ao caráter prioritário definido pela ação regional; e as prerrogativas de representação do legislativo frente a instância da representação direta do Conselho Regional das ARs.¹⁴

¹⁴ Cf FADUL, E. (1997).

Isto pode ser observado pela resistência de alguns setores da administração de executarem os projetos considerados prioritários, vez que estes transpareciam como demandas de caráter político, e como ingerência autoritária do núcleo central do governo, perdendo a racionalidade própria do planejamento setorial e afetando a capacidade de autonomia decisória das Secretarias e órgãos. Por outro lado, a resistência à implantação do processo pode ser também percebida através da deslegitimação do novo espaço criado, por parte da grande maioria dos Vereadores, expresso na ausência, desmobilização e crítica frente a este novo canal de intermediação instituído pelo executivo, na maioria das vezes acusado, por eles, como espaço de clientelismo, sobretudo no contexto das eleições de 94.

A análise deste processo revela um crescimento gradativo do processo instaurado, seja no plano da assimilação deste instrumento como política de gestão do governo, seja pela melhoria dos instrumentos de análise e comunicação e o estabelecimento de uma metodologia de pontuação (operada por uma comissão intersetorial), pelo qual a administração central avaliava, balizava e implementava os diferentes pleitos regionais comunitários. Ademais, observou-se, também, algum crescimento do nível das discussões realizadas, expressando algum avanço no processo de conhecimento e amadurecimento da população local quanto às políticas municipais.

Em que pese estes avanços, sobretudo quando se considera o patamar anterior de inexistência do programa, os resultados são ainda limitados: a sua execução e debate não transcendeu o âmbito das microinstâncias locais, sem que houvesse uma participação desses agentes sociais em espaços mais amplos, onde os diferentes projetos seriam cotejados.¹⁵ A inversão de prioridades ficou garantida apenas pelo compromisso prioritário de execução desses pleitos, resultantes do processo de participação. A falta de fóruns de discussão mais ampliados restringiu, por-

¹⁵ *Ibidem*. Segundo FADUL o cotejamento fica restrito à instauração de uma metodologia executada ao nível da equipe técnica em articulação com áreas setoriais do governo municipal.

tanto, a dimensão do aprendizado político, dificultando a percepção do processo de inversão de prioridades para os agentes. Ou seja, houve maior capacidade de resposta do governo às necessidades concretas da população, frente à limitação dos recursos; houve ampliação da rede de solidariedade para o encaminhamento de muitas dessas decisões e projetos, através do estabelecimento de parcerias e comissões locais; houve aprendizado político na vivência da população num espaço público formador de civilidades.

No entanto, o caráter restrito do fórum de debate foi limitador do alcance do aprendizado, com riscos de transformar instrumentos modernos em velhas relações predatórias de favorecimento clientelistas. Evidentemente, a capacidade efetiva de implementação dessas mudanças de caráter educativo, não podem ser aferidas em resultados imediatos, dependendo de um esforço e aprimoramento de longo prazo.

O ÊXITO DAS POLÍTICAS SETORIAIS

O Programa "Cidade Mãe": principal marca na luta contra as desigualdades

Trata-se de um programa prioritário e inovador do poder público, no combate às desigualdades sociais, voltado para garantir um sistema de atendimento às crianças e adolescentes que sobrevivem de atividades da rua, em situação de risco,¹⁶ rompendo com uma lógica de intervenção de cunho assistencialista e/ou repressivo, para incorporar uma dimensão educativa de conquista da cidadania para estes jovens.

Baseia-se na experiência exitosa do “Projeto Axé” – organização não governamental italiana, que integra uma rede de promoção à criança e à adolescência, atuante em Salvador, desde 1990, fomentando uma ampla rede de solidariedade entre agentes locais, com o objetivo de construir possibilidades de reinserção social destes jovens e crianças submeti-

¹⁶ Cf. CARVALHO, I. (1997).

dos às péssimas condições de vida e vulnerabilidade dos vínculos sociais.¹⁷

Atua, portanto, numa dimensão de transversalidade da questão da exclusão e da pobreza (CASTEL, 1995), articulando um conjunto amplo de intervenções sociais em diversos níveis, que envolvem a extensão dos direitos básicos de cidadania, proporcionando abrigo e proteção até o reforço dos vínculos de sociabilidade via empresas educativas, de estímulo à inserção no mercado de trabalho e ao estreitamento das relações com a família e a comunidade.

Constituiu-se, portanto, num programa municipal que vem atuando de forma inovadora, participativa e descentralizada, obtendo grande visibilidade externa e transformando-se na grande marca da gestão no campo social, devendo este sucesso, em grande parte, à cooperação e parceria desenvolvidas com o Projeto Axé, além de outras instituições não governamentais.

Alguns fatores são decisivos ao êxito deste Programa. Em primeiro lugar atua de forma determinante, uma definição política clara do executivo municipal quanto à prioridade do projeto, canalizando os meios institucionais necessários para assimilar no âmbito das políticas públicas locais este movimento forte e organizado de solidariedade e defesa das crianças que habitam as ruas.

Facilita esta opção uma convergência e identidade da liderança do executivo com as ONGs dedicadas à questão da criança e da adolescência, criando acordos necessários e laços de confiança mútuos, fundamentais à ampliação e ao desenvolvimento de uma verdadeira parceria institucional para a implementação do projeto.

Esta co-responsabilidade entre agentes públicos e ONGs, assentada sobre uma base de solidariedade e confiança é, ademais, reforçada por uma rede ampla de defesa e proteção à criança no plano nacional. Efetivamente o Projeto Axé articula-se com o Movimento Nacional de Meni-

¹⁷ Para usar expressão de CASTEL (1995).

nos e Meninas de Rua e ao Movimento Nacional de Defesa da Infância e da juventude marginalizada.¹⁸

Por outro lado, o Programa instituiu-se num contexto de alta mobilização internacional, após o Brasil ter assinado, durante a Cúpula Mundial da Infância, junto com outros países, a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança. Criou-se, então, no País, o “Pacto pela Infância”, o qual, dando prosseguimento a este compromisso inicial, estimula ações do governo e da sociedade, com vistas a proporcionar a melhoria das condições de vida das crianças e dos adolescentes brasileiros. Além do mais toda uma atenção internacional se voltava para as denúncias relativas à violência e ao extermínio de crianças no Brasil e à desatenção nacional quanto às condições de vida dessas crianças, reforçando, inversamente, iniciativas oficiais de reversão deste quadro.

Estes fatores associados, quais sejam, a forte vontade política do executivo municipal pelo projeto; a articulação com uma experiência exitosa pré-existente na sociedade local; a força de uma rede de proteção à criança, de caráter internacional e a formação de uma base de confiança mútua e de competência das equipes do Município e das ONGs, além da reconhecida relevância política e social do programa permitiram a implementação do projeto, subsidiado com recursos orçamentários do Tesouro Municipal e verbas de Convênio entre a FUNDAC e o UNICEF.

Há, portanto, uma ação concertada e solidária entre Prefeitura, parcerias comunitárias, ONGs e organismos internacionais em defesa da criança, pela qual construíram-se acordos, dando lugar a uma nova cultura política de solidariedade, responsabilidade social e compromisso político entre diferentes setores e segmentos sociais.

O modelo desenvolve-se a partir da eficácia de estruturas educativas e produtivas “comunitárias” decompostas por microunidades, dotadas de flexibilidade, cuja coerência é dada por uma pedagogia educativa inovadora, também reproduzida nos Conselhos Comunitários, fazendo a

¹⁸ Cf. CARVALHO, I. (1997).

necessária articulação do Programa com as instâncias de sociabilidade do bairro e da família.

Estes Conselhos cristalizam e ampliam um sistema de valores em torno de uma ética de educação, trabalho, da família, da responsabilidade, da reciprocidade e das possibilidades de mudança e construção de projetos alternativos. Rejeita-se o estatuto da “marginalidade” para reforçar as habilidades e o reconhecimento de competências desses jovens por parte dos agentes públicos institucionais, e por ampliação, pela sociedade. Aí as noções de engajamento e solidariedade são fundamentais, fazendo com que as competências adquiridas por esses meninos e meninas passem a se incorporar como bem público e social.

Apesar do reconhecido êxito do Programa, expressos na concessão dos prêmios internacionais, alguns problemas ainda constituíram-se em obstáculos ao desenvolvimento do projeto. De um lado, a ação do Programa teve ainda resultados limitados, provavelmente dada a incapacidade financeira de maiores investimentos e do caráter inicial do programa. Ademais, é também ainda pequeno o apoio do empresariado, além da falta de condições efetivas de encaminhamento destes jovens ao mercado de trabalho. Por fim, os agentes enfrentavam dificuldades no tratamento com uma população carente, historicamente permeada por processos clientelísticos eleitorais de cunho tradicional, dificultando o encaminhamento de projetos que não contemplem diretamente melhorias materiais de suas precárias condições materiais de vida.

Não obstante estas dificuldades, este Programa representa¹⁹ uma experiência concreta na qual o poder público identificou um problema crítico, formulou políticas, articulou alianças e mobilizou meios adequados, cuja credibilidade e alta externalidade tendem à preservação e continuidade dessas ações.

¹⁹ Cf. CARVALHO (1997).

O Conselho do Carnaval: a Gestão de uma política de desenvolvimento intercultural

Trata-se de programa de reconhecida eficácia administrativa da Prefeitura ao nível de coordenação e execução do maior evento turístico-cultural e de *marketing*, na Cidade, com grande impacto e visibilidade externa.

Operando com efetivo grau de autonomia e flexibilidade das ações, coordenadas pelo Conselho do Carnaval, em sintonia com a instância executora – a Casa do Carnaval – o seu êxito é reconhecido pela capacidade do executivo municipal de intermediar e negociar interesses conflitantes, mobilizar recursos, dar tratamento de equidade aos diversos segmentos, criando modelos de gestão e organização que começam a ser reproduzidos em diversas outras Cidades.²⁰

Alguns fatores colaboram para o êxito deste empreendimento cultural.

Em primeiro lugar atua a força das expressões culturais dos diversos grupos populares da Cidade. A história do Carnaval na Bahia assenta-se, de fato, na riqueza e no reconhecimento de inúmeras formas de expressão cultural, de produção de danças e músicas de origens diversas que se colocam no evento em condição de equivalência com outras expressões da música popular brasileira.

Neste espaço multicultural legitimam-se tanto os ritos étnicos, de base identitária, fortemente assentados sobre a cultura africana – os *afoxés* – como outros grupos e bandas baseados numa produção musical de alta tecnologia eletrônica – os grupos vinculados ao *axé music* – que mobilizam milhares de jovens, colocando num mesmo plano fragmentos de histórias ligadas a culturas e práticas sociais diferentes.

Em segundo lugar, a organização do Carnaval assimila a força organizativa das próprias entidades de blocos, atuando num duplo sentido: no aperfeiçoamento dos procedimentos e resultados alcançados, através

²⁰ Cf. HEBER (1997).

do estabelecimento de um conjunto de regras e competências comuns e interdependentes e na aproximação entre culturas distintas.

Em terceiro lugar, a chave da inovação exitosa da profissionalização do Carnaval está na articulação concertada entre a iniciativa pública e a iniciativa privada, em processos de produção cultural e *marketing* econômico, mediados pelo Conselho do Carnaval.

A mediação do Conselho do Carnaval constituiu-se, de fato, num instrumento da ordem pública capaz de produzir civilidades através da adesão dos diversos segmentos interessados a uma ordem normativa geral, de regras pré-estabelecidas e méritos publicamente consagrados.

Enquanto forma de regulação municipal o Conselho atuou no âmbito da interculturalidade²¹, ou seja, numa política de gestão de formas diferenciadas de identidade cultural; no plano da eficácia do mercado, concedendo espaços que possibilitam retornos econômicos para diferentes grupos e segmentos sociais; e, ainda, na concertação dos diferentes agentes públicos prestadores de serviços, durante o evento.

Efetivamente, o poder mediador do Conselho foi testado diante de uma crise com o Sindicato dos músicos, momento em que de fato atuou como anteparo legítimo do executivo municipal, orientado por uma cultura de compromisso e eficiência, voltado para produzir a melhor festa, cuja força encontra-se nas ruas.

Este processo de institucionalização de regras no espaço público, em torno de convenções interculturais, organizativas e de mercado, permite um movimento de aproximações e distanciamentos entre espaços culturais e político-administrativos. É certo que a hierarquia de regras e a composição de espaços de mediação e representação no Conselho, supõe, também, a obrigação de ceder e ajustar-se, o que pode resultar em perdas identitárias ou mesmo em reducionismo cultural.

Assim, se de um lado a concertação entre diferentes segmentos participantes do Carnaval pode expressar uma real contribuição à vida

²¹ Ver SAEEL (1995).

democrática, inversamente pode, também, resultar em processos nem sempre explícitos de dominação cultural de uns grupos sobre outros.

De todo modo, mesmo reconhecendo as possibilidades de riscos de redução cultural e assimilacionismo, este espaço cultural constitui-se num mecanismo eficaz de democratização das relações sociais, de formas afirmativas de inserção social para minorias, além de produzir ganhos efetivos para o setor público e a iniciativa privada na formação do emprego e renda.

OS MODOS ALTERNATIVOS DE GESTÃO URBANA: ENSAIO COMPARATIVO DAS QUATRO EXPERIÊNCIAS

Analisando as experiências apresentadas observa-se que a gestão atuou efetivamente na multiplicação de espaços de participação social, de diversas naturezas e segundo diferentes objetivos, desenvolvendo canais de intermediação entre diferentes grupos e os associando à tomada de decisão sobre projetos específicos, além de integrá-los em programas e operações instauradas pelo executivo municipal.

A formação e estimulação desses espaços públicos apoiou-se em lógicas distintas que vão desde políticas específicas de justiça social, atuando em projetos de inserção social de jovens e crianças, como o Programa Cidade Mãe;²² até projetos de grande impacto de produção cultural, voltados para o desenvolvimento econômico, como o Carnaval e a macrointervenção urbana do Parque Atlântico. O modelo acentuou a articulação de mecanismos extra-econômicos e materiais, na produção de bens e serviços, associando a estas formas elementos essenciais da governança, como a aprendizagem, inovação e descentralização.

Pode-se afirmar que esta nova dinâmica instaurou-se, fundamentalmente, por um **universo de convenções** que permitiu aos agentes encontrar quadros de ação comuns onde trabalham, trocam e produzem. Para qualificar as interdependências políticas, que envolvem as diferentes

²² Além das políticas de saúde, de educação e as de promoção social, desenvolvidas pela LAR que alcançaram em graus diferentes resultados exitosos.

experiências, observa-se, no entanto, que cada uma das experiências integra diferentes modos de coordenação das ações implementadas,²³ não sendo exclusivas entre si.

Assim, algumas experiências enfatizaram um padrão de relação de **caráter interpessoal**, que envolve a dimensão de proximidade ou de aglomeração territorial, como os diversos Conselhos Tutoriais descentralizados, que atuaram diretamente na comunidade, e das parcerias comunitárias para a implementação das pequenas obras. Aí observa-se uma interdependência social maior, baseada na confiança, nos conceitos pessoais sobre os agentes e na partilha de valores, mais vulneráveis também à reconversão de práticas predatórias.

De outro lado, encontra-se um modelo que, mesmo articulando-se com uma base identitária de caráter comunitário, estrutura-se e organiza-se sobretudo por uma **lógica mercantil**, onde prevalece um comportamento racional e calculista sobre dividendos econômicos, menos permeado por uma ideologização política. É o exemplo do Carnaval e da parceria para o Parque Atlântico.

Observa-se, ainda, um tipo de experiência mais orientada por **regras éticas**, como o Plano Diretor e/ou **métodos de validação científica**, como o Orçamento participativo, cujas ações baseiam-se em avaliações e julgamentos de caráter moral e normativo, menos mobilizadores, e, extremamente politizado, dificultando a sua implementação. Efetivamente, a implantação de dispositivos regulatórios, definindo direitos e deveres de ordem geral, implica em perda relativa de benefícios de cada um dos segmentos sociais em favor da ordem pública, colocando os agentes em competição frente aos dispositivos institucionais e aos recursos urbanos e paisagísticos, o que impõe um esforço grande de negociações continuadas do executivo frente às perspectivas políticas muitas vezes opostas, dos diversos setores sociais.

Fundamentalmente, estas diferentes modalidades de cooperação apresentadas, que estruturam modos de cooperação entre agentes, per-

²³ Aqui utilizamos uma classificação de VELTZ, P. (1996).

mitindo ou não maior eficácia, orientam-se pelo estabelecimento de convenções de equivalência²⁴ ou compensatórias, restritas aos universos específicos dos projetos, realizadas por instâncias de mediação – como **os conselhos** – de concertação entre agentes – **as parcerias e as comissões** – além de mecanismos de **democratização**, que envolvem processos de descentralização e participação nos âmbitos decisórios regionais, e a formalização de instâncias representativas em condições de equidade, além da gestão da **interculturalidade**.

Estas convenções atuaram dentro de princípios da oportunidade; da prevalência do interesse público; da justiça social ou da eficiência e eficácia administrativa, produzindo civilidades que gradativamente vão contribuir para a consolidação futura de uma **ordem pública**.

No entanto, a mediação supõe a **confiança**, pela qual os agentes se reconhecem e se identificam, garantindo as intenções do outro, e, por esta via, legitimando as ações.²⁵

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

Esta condição de consentimento, por sua vez, depende de fatores externos que se originam na natureza das relações políticas e sociais estabelecidas no universo da transação entre agentes, legitimando as ações e da natureza dos objetivos e alcances dessas políticas, além do grau de impacto e de dividendos políticos ou econômicos que elas possam produzir.

Comparando as quatro experiências a partir do **padrão de acordo estabelecido e da capacidade de obtenção do consentimento**, como condição de implementação e validação das ações no plano político e moral, observa-se:

²⁴ BOLTANSKI (1993).

²⁵ SAEZ (1995).

Um excessivo grau de dificuldade de implementação de políticas de gestão, particularmente as de caráter regulatório (Plano Diretor) e de distribuição geral de recursos (orçamento participativo), em razão da dificuldade de formação do consentimento, das diferentes facções políticas que integraram a Frente Popular.

No caso do Plano Diretor porque, atuando na regulação de direitos e deveres dos diversos segmentos sociais sobre o espaço urbano, envolve compromissos de longo prazo, difíceis de serem pactuados num quadro de reorganização ou recuperação do próprio aparelho público municipal e de fragilidade das relações políticas. Ademais, a dimensão de justiça social que envolve a definição da função social do solo urbano, implica numa avaliação política discriminatória das ações dos diferentes grupos sociais, ou seja, numa ação altamente politizada e ideologizada,²⁶ necessitando, portanto, além de uma forte coalizão de forças políticas, a implementação de mecanismos simultâneos de mobilização política e social seguidas por uma pedagogia política, de caráter mediática, capaz de obter o consenso necessário às reformas urbanas. Assim, a implementação desse projeto supõe um exercício da autoridade do poder municipal que, num sistema democrático, implica uma acumulação de experiência e a continuada formação de alianças e pactos com as diversas facções políticas e sociais.

Por outro lado, a descentralização do Orçamento Participativo, expressou algum avanço em termos de democratização de um processo, anteriormente tratado apenas no plano técnico-administrativo centralizador e uma melhor performance nos graus de respostas e de compromissos assumidos pelo executivo frente aos segmentos territoriais. No entanto, estes ganhos relativos implicaram o enfrentamento de um alto grau de dificuldade e complexidade, que vão desde ao aparelhamento e institucionalização da operacionalização de base local, até a obtenção de pactos e decisões ao nível regional, afetando a territorialidade das rela-

²⁶ Ver IVO, A. (1993) que demonstra processo semelhante a partir da análise dos limites de aprovação do Plano de Reforma Agrária.

ções políticas, altamente permeadas pela ação política efetiva de diferentes lideranças políticas partidárias (de nuances diversas), que vão desde práticas clientelísticas tradicionais até a ação social, organizativa, de diversos agentes políticos vinculados às ONGs; e da ação de base dos diversos partidos de esquerda. A ação política concreta desses diferentes agentes faz com que os resultados alcançados sejam diferenciados em função da qualidade das relações políticas que aí se efetivaram. Ademais, esta ação política territorializada é ameaçada por uma racionalidade vinculada aos dividendos eleitorais dos diferentes partidos e à capacidade de definição de pactos políticos previamente estabelecidos pelo executivo com os diferentes agentes sociais. Implica num ir e vir de acordos, pactos; espaços de negociação e definições políticas, que passam do local ao geral, daí retornando às instâncias locais.

Assim, a complexidade política que se inscreve nos programas de caráter mais geral, definidores de políticas de gestão, implica em limites na obtenção do consenso político, como resultado da fragilidade da coalizão firmada para a implantação do governo e do padrão de relação estabelecido entre o comando do executivo e seus aliados; além do grau de radicalização que permeou as relações de oposição da Prefeitura com os grupos políticos hegemônicos locais.²⁷

Estas dificuldades, inerentes à governabilidade e à capacidade de auto-sustentação da Prefeitura, condicionaram uma opção de governo local caracterizado por uma excessiva centralidade no âmbito decisório das ações de governo, afetando, em parte, o padrão de cooperação de seus aliados, e restringindo a universalização dos processos de aprendizado e participação políticos efetivamente realizados ao nível dos programas.

Se no plano geral, de definição das políticas de gestão, observou-se um grau de dificuldade relativamente alto e pouca inovação na implementação dos processos, especialmente no que se refere ao imobilismo do PDDU e nos limites alcançados do Orçamento Participativo, o mesmo

²⁷ Liderados pelo Senador Antônio Carlos Magalhães.

não ocorreu no plano dos programas específicos e setoriais, como o “Cidade Mãe” e a “Profissionalização do Carnaval”, ambos reconhecidamente bem-sucedidos, chegando a definirem modelos de intervenção setorial, cuja operacionalização se faz através de uma estratégia de flexibilidade administrativa, diretamente supervisionados sob o comando direto do núcleo central de governo, ligado diretamente à Prefeita.

O caráter de prioridade política desses programas, caracterizado pela vontade política clara do executivo municipal; flexibilidade da gestão e alta externalidade dessas ações, garantida pela força do envolvimento dos diferentes grupos sociais aí envolvidos, revelam maiores possibilidades de obtenção de consenso e legitimidade, com a construção de espaços de relativa autonomia, onde convergem segmentos da sociedade civil e agentes da burocracia municipal.

Assim, uma combinação de flexibilidade de gestão, cooperação, vontade política, forte externalidade e menor grau de polarização da luta ideológica, constróem a coesão necessária à produção de resultados parciais exitosos. No entanto, a natureza distinta dos objetivos; de formação e capacitação das equipes envolvidas no programa, determinam modalidades de engajamento moral e ético diferenciados. Enquanto o Programa Cidade Mãe apóia-se numa ampla rede de solidariedade, em torno da universalização de direitos e de proteção de crianças e adolescentes, ou seja, numa ética social orientada para o enfrentamento das desigualdades; a profissionalização do Carnaval, constrói o seu êxito em torno da eficácia de um projeto de desenvolvimento cultural e turístico, baseado numa lógica de *marketing* e em parcerias voltados para benefícios de mercado, os quais tanto produzem equidade, através da gestão da interculturalidade, como riscos de assimilação cultural. Isto significa que, enquanto o primeiro programa parte de um objetivo de justiça social e equidade, podendo chegar à uma dinâmica de mercado; o segundo opera inversamente, ou seja, assimilando a força da pluralidade das expressões culturais populares já existentes, como potencialidades efetivas de desenvolvimento e mercado, resultando, por consequência, em formas de demo-

cratização e de equidade entre segmentos sociais produtores do evento. Ou seja, não se pode desprezar a potencialidade dessas formas de expressão culturais historicamente construídas pelo povo e o seu potencial em termos de desenvolvimento e projetos de inserção e incorporação social. Neste sentido há uma aproximação positiva no âmbito desses programas, pela capacidade de formação de projetos culturais específicos em torno da música e da arte, contando efetivamente com um canal concreto de canalização e externalização dessas capacidades, que é o Carnaval.²⁸

De todo modo, este programa mobiliza minorias ativas, criando associações culturais, artísticas e possibilidades efetivas de inserção social, dando lugar a novas culturas políticas, que têm efeito multiplicador ao promover o interesse social mais amplo.²⁹

A despolarização política desses processos culturais e de justiça social, associados à alta externalidade e visibilidade política internacional, facultam, em certa medida, maiores acordos, construindo, portanto, o consenso necessário ao êxito dos programas. Trata-se de acordos ativos, no sentido de que atores políticos e cidadãos trabalham juntos³⁰.

Quando não se estabelecem mecanismos claros e justos de distribuição de benefícios pactuados entre agentes públicos e os diversos segmentos sociais, produzem-se **desacordos**, deslegitimando processos e instaurando uma dimensão negativa de rejeição e suspeita entre os agentes, que criam obstáculos à universalização de processos políticos e resistências à incorporação desses espaços como ganhos efetivos do processo democrático.

O modelo de universos convencionais, no entanto, não é suficiente para especificar a dimensão mais ampliada do processo político. Esta

²⁸ Veja-se, a este exemplo, a Banda Axé, a Banda Olodum-Mirim, a Moda Axé, além de outras experiências mais espontâneas e reprodutoras de um mesmo canal de formulação de projeto cultural, como o “Bagunção”, nos Alagados.

²⁹ CHAZEL (1995).

³⁰ SAEZ (1995).

necessidade aparece mais claramente quando se examinam os processos de inovação e de aprendizagem inerentes aos programas analisados.

A inovação é, por natureza, cumulativa e socializada ou cooperativa. Assim, no âmbito interno de um programa ou região, como no caso do Orçamento Participativo ou dos Programas “Cidade Mãe” e do “Carnaval” ela implica uma lógica de extensão progressiva do aprendizado entre redes externas e internas. No caso do Orçamento Participativo, beneficia-se do efeito/demonstração do sucesso alcançado e experimentado em outras Cidades, com uma marca política de ação do PT. Neste sentido, sua introdução no âmbito de uma gestão do PSDB implica um acompanhamento crítico e maiores complexidades da execução, decorrentes do padrão de colaboração local entre lideranças do PT e agentes implementadores e construtores do processo na Prefeitura Municipal de Salvador, resultantes da posição oficial do Partido dos Trabalhadores com o governo municipal. A “Cidade Mãe” tem sua capacidade de inovação fundada sobre uma experiência cruzada dos produtores do programa com uma rede de ONGs de reconhecido valor, no plano internacional. A “Profissionalização do Carnaval” funda sua originalidade e inovação numa experiência local historicamente sedimentada e acumulada, que responde sobretudo por uma diversificação natural da cultura, com a emergência de grupos e blocos de carnaval organizados, numa lógica de extensão progressiva desses espaços culturais pré-existentes e sua fusão com “expertises”³¹ no plano da administração e de *marketing*.

Nos dois últimos casos é improvável uma ruptura dessa dinâmica, mesmo se os esquemas de ação continuem abertos à renovação de pessoas ou outras reorientações. A ruptura só seria uma possibilidade real, caso se altere qualitativamente a rede de apoios externos a cada um dos programas. O mesmo não é verdadeiro quanto ao Orçamento Participativo. O caráter institucionalizado da proposta para vigência em 1997, pode significar um mecanismo efetivo de sua manutenção inicial, sem que haja necessariamente um aprofundamento do processo ao nível de

³¹ Cf. VELTZ, P. (1996).

uma participação geral ampliada. No entanto, a marca ideológica do programa, o caráter inicial do processo; a falta de uma mobilização e de comprometimento dos diferentes agentes políticos de esquerda, quanto ao programa implementado, além da falta de uma universalização do processo em um fórum mais ampliado, podem provavelmente significar rupturas ou manutenção do programa em base mais técnica, podendo, ainda, vir a representar uma forma institucionalizada, de feição moderna, do “velho clientelismo político”. No entanto, os fatores que significaram limites à execução do Plano Diretor, originados da falta de uma maior coalizão política e de recursos financeiros, devem vir a se reverter, dada a liberação dos recursos solicitados pela gestão de Lídice ao FINEP; da capacitação técnica da equipe do Planejamento, liderada pelo autor do PDDU de 1986, ainda em vigência; e, sobretudo em decorrência da coalizão política do governo municipal, afinado e ao mesmo tempo dependente das outras instâncias governamentais.

Uma aprendizagem democrática eficaz, entretanto, não pode se limitar ou restringir ao âmbito de comunidades fechadas ou de universos convencionais homogêneos, supondo a implantação de canais mais amplos de participação e troca de experiências, cuidando para que a assimilação de fórmulas e métodos não venha a comprometer o caráter criativo dos agentes e comunidades em que se implantam os novos processos, vez que a padronização desses procedimentos podem ter ganhos, no plano da eficiência e da operacionalização, e perdas, no plano político-cultural.

UM MODELO DE RACIONALIDADE CONSTRANGIDA: A POLÍTICA DO POSSÍVEL

Observa-se, portanto, um modelo híbrido de gestão que combinou centralismo nas decisões e pulverização da participação nas pontas do sistema, substituindo formas pactuadas de coalizão de caráter mais amplo, por uma opção que privilegiou universos de convenções unilaterais, que facultam formas partilhadas de interagir e de cooperar com agentes

sociais, no âmbito de uma fragmentação da ação política, orientada por um sentido de oportunidade das relações contratuais e dos projetos, voltadas para a obtenção de resultados exitosos dos programas e projetos.

Esta estratégia refletiu a necessidade de:

- (i) reforçar a liderança da nova Prefeita, diminuindo os efeitos possíveis do “moral *hazard*”³² frente às inúmeras dificuldades do governo, no plano político e financeiro;
- (ii) construir alguma eficiência da máquina através da instauração de racionalidades instituídas por critérios de mérito e produtividade: Programa de Qualidade Total; informatização da máquina administrativa; implantação de pontuação do Orçamento participativo; melhoria e padronização de procedimentos; eliminação de personalismos, entre outros;
- (iii) promoção de “*accountability*”³³ baseado na implantação de mecanismos que revertessem o processo de isolamento da PMS e produzissem algum resultado em termos de tornar o governo e a sociedade responsáveis por suas ações: as parcerias; a mediação dos Conselhos; a democratização de processos via participação e eleições diretas (a exemplo da rede municipal de ensino).

O conjunto desses mecanismos produziu uma **racionalidade constrangida**³⁴ pela qual operou-se um **consenso relativo**,³⁵ na forma de:

- (i) obtenção de **solidariedades e acordos parciais e diretos**, resultantes de uma microregulação com esferas particulares do tecido social: empresários interessados; Movimentos de Bairros; sindicais e por cidadania;
- (ii) legitimar e dar visibilidade a inúmeros segmentos de minorias sociais;

³² MELO (1996) “riscos morais” do executivo expor-se a maiores riscos do que usualmente se exporia na situação de controle sobre contratos.

³³ Processo que segundo o WORLD BANK (1994) está no centro da “boa governança”. Cf. MELO (1996).

³⁴ Cf. MOE (1984) cit. por MELO (1996).

³⁵ Ver IVO, A. (1997).

- (iii) construir um discurso da equidade no tratamento dos diversos segmentos sociais, empresariado incluído;
- (iv) priorizar processos de ampla visibilidade internacional, na forma de programas e sobretudo de eventos;
- (v) **evitar confrontos diretos** com agentes políticos e setores sociais;
- (vi) **deslocar o lugar do conflito para a instância externa**, ou seja, para a oposição com o governo estadual.
- (vii) **Construir solidariedades mais amplas**, fora do espaço local e nacional, particularmente com organizações internacionais.
- (viii) **Tecnicar e despolitizar alguns processos políticos** despolitizando-os: descentralização, planejamento estratégico.

Esta estratégia de evitar riscos políticos e deslocar os espaços do conflito tem efeito despolitizador, rendendo-se às práticas predatórias, impostas pela oposição que acabaram por reduzir a pauta política urbana, à conservação da cidade.

É importante que se considere, ainda, alguns fatores estruturais que dizem respeito à estruturação do espaço urbano, dificultando a externalização das ações e limitando a legitimidade política.

Falamos do padrão de segmentação estruturada do território, que diferencia espacialmente a distribuição dos bens e serviços públicos por contingentes de população, impedindo a percepção das ações municipais das políticas sociais, pela população em geral. Disto decorre um fator não menos negligenciável quanto a legitimação política mais ampla. De fato, projetos de grande impacto, localizados em eixos viários periféricos não são percebidos pelo conjunto da população urbana, especialmente pelos estratos formadores de opinião. Assim, por exemplo, no que pese a reconhecida prioridade das ações de reurbanização de novos bairros de ocupação recente irregular, eles não aparecem como realização para o conjunto da Cidade. Por outro lado, as políticas sociais de responsabilidade do Município, como as ações de Saúde, as Unidades de Ensino e os Programas de Criança e Adolescente afetam uma população beneficiária que reside em áreas periféricas da Cidade, dificultando a externalidade dessas políticas. Ademais, as competências sociais relativas à ampliação da base de parti-

cipação, solidariedade e engajamento social não são contabilizadas como ganhos políticos, vez que inscrevem-se numa dimensão ética e moral, nem sempre percebida e reconhecida como resultados, variando sua avaliação e crítica política segundo as posições ideológicas de diversos setores, nem sempre convergentes.

O conjunto desses fatores aliados à limitação financeira e ao cerco da mídia, acabaram por aprofundar as dificuldades de um consenso ampliado da sociedade baiana frente às ações do governo municipal.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLTANSKI, Luc
1991 **De la justification. Les economies de la grandeur.** Paris: Gallimard.
- CARVALHO, Inaiá M.M.
1997 A Fundação Cidade Mãe. In: GOVERNABILIDADE e Governança em Salvador. CRH/UFBA - IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, pp.122-147, (Relatório final).
- CASTEL, R.
1995 **Les métamorphoses de la question sociale.** Une chronique du salariat. Paris: Fayard.
- CEAS
1996 Editorial do **Caderno do CEAS n. 165**, p.5-19. set./out.
- CHAZEL, F.
1975 La mobilization politique: problèmes et dimensions. **Revue Française de Science Politique.**
- COELHO, M. e DINIZ, E.
1995 **Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Projeto GURI, IUPERJ/Universidade de Toronto, 54 p. (mimeo).

- FADUL, E.
1996 **Um salto para o futuro**: prefeitura e empresários unidos num projeto de melhoria de tráfego. Salvador, UFBA- NPGA, 8p.(mimeo).
- FADUL, E.
1997 A experiência do orçamento participativo na Prefeitura Municipal de Salvador”. In: IVO, Anete (Coord.). **Governabilidade e governança em Salvador**. Salvador. CRH/UFBA - IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, p. 98-121.
- HEBER, Florence.
1997 O Conselho Municipal do Carnaval. In: GOVERNABILIDADE e governança urbana em Salvador. CRH/UFBA- IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, Salvador, p.148-166.
- IVO, Anete B.L.
1993 Retórica, burocracia e violência. **Revista Caderno CRH**, Salvador, n. 19, p. 79-122, jul-dez.
- IVO, Anete B.L.
1997 O Plano Diretor, o planejamento e os limites da governança na Prefeitura Municipal de Salvador – 1993/1996. In: IVO, Anete (Coord.) **Governabilidade e governança urbana em Salvador**. Salvador, CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, p 62-97.
- IVO, Anete B.L.
1997 A experiência da governança urbana em Salvador. In: IVO, Anete (Coord.) **Governabilidade e governança urbana em Salvador**. Salvador, CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, p.167/199.
- LESLBAUPIN, I. (org)
1996 **Prefeituras do povo e para o povo**. São Paulo: Loyola, p. 167/179.
- MATA, L. da
1996 Depoimento realizado no Seminário Democracia e Poder Local. In: LESBAUPIN, I. **Prefeituras do povo e para o povo**. São Paulo: Loyola, 167/179.
- McCARNEY, P. L. (org.)
1996 **Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa**. Toronto: University of Toronto.
- MELO, M.A.
1996 Governace e reforma do estado: o paradigma agente x principal. **Revista de serviço público**. S.l., v. 47, n. 120, jan-abr., p 67-82.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR
1996 3 anos de governo: a estratégia da igualdade rumo ao século XXI. MENSAGEM DA PREFEITA LÍDICE DA MATA À CÂMARA DE VEREADORES. Salvador, 01.03.
- PRODAE/PMS
1994 **Plano estratégico da administração municipal**, Salvador, 46f.
- PUTNAM, R. D.
1994 **Making democracy work civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University.

- ROCHA, S.
1996 Renda e pobreza: os impactos do plano real. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, v. 13, n.2, p117/133, jul/dez.
- SAEZ, J. P.
1995 **Identités, cultures et territoires**. Paris: Desclée de Bouvier.
- SPDE/PMS
1996 **Salvador rumo ao futuro**, Salvador, 16f.
- SOUZA, C.
1996 Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 3, n. 10, p. 103/112, jul./set.
- VELTZ, P.
1996 **Mondialization, villes et territoires: l'economie d'archipel**. Paris: PUF. (Col. Economie en liberté).