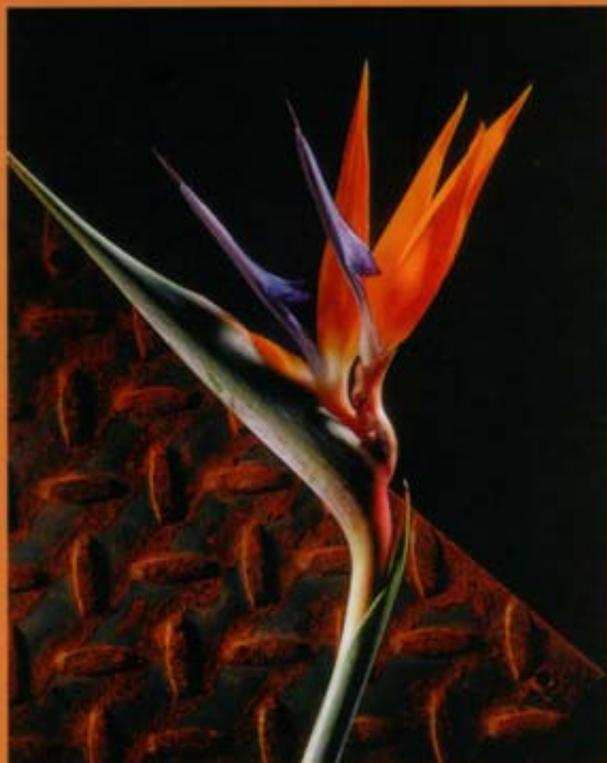


Tarso Genro, José Dirceu, Edmilson Rodrigues,
Raul Pont, Cristovam Buarque, Vicente Trevas,
Pedro Pontual, Carla Cecília R. A. Silva,
Ubiratan de Souza, Aldafza Sposati,
David Capistrano, Selma Rocha, Raquel Rolnik,
Ermínia Maricato, Jorge Hereda, Gilberto Carvalho,
Pepe Vargas, Celso Daniel

GOVERNO E CIDADANIA

Balanço e reflexões sobre
o modo petista de governar

Inês Magalhães, Luiz Barreto, Vicente Trevas
(organizadores)



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Os desafios das administrações locais e regionais no Brasil no limiar do século XXI são o tema de *Governo e cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. A partir das experiências desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores à frente de governos locais desde 1982, os autores – prefeitos, secretários municipais, assessores e estudiosos do tema, além de um ex-governador – analisam as novas questões que se apresentam para as administrações que buscam o fortalecimento da cidadania e a transformação social: o desenvolvimento econômico local, a geração de trabalho e renda, o desenvolvimento urbano e ambiental, a inclusão social, a constituição de um Estado forte em âmbito local, o financiamento público das cidades e estados, a participação popular, a modernização administrativa e os problemas de governabilidade.

ISBN 85-86469-22-X



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

A experiência desenvolvida pelo Partido dos Trabalhadores à frente de governos conquistados nas urnas desde 1982 resultou numa rica e complexa experiência que ficou conhecida como o *modo petista de governar*, concretizado numa prática de governos locais e regionais voltados ao fortalecimento da cidadania.

Ao longo dos anos 90, uma série de importantes transformações no plano internacional (a globalização) e no âmbito nacional colocaram novos temas referentes ao papel da esfera local de governo (incluindo seu lugar numa reformulação do pacto federativo, enquanto componente de um projeto nacional).

Esses elementos conduzem à necessidade de levar a efeito um balanço dessa experiência de quase 20 anos e, ao mesmo tempo, realizar uma reflexão a propósito da nova agenda dos governos locais democráticos e populares, exigindo a reavaliação das referências anteriores, notadamente o binômio *inversão de prioridades – participação popular*.

Tal reflexão remete à questão da disputa de idéias com a política tradicional e com o ideário neoliberal no plano local. Trata-se, portanto, de ter em conta que as transformações recentes, alterando as condições em que opera o poder local, abrem-se a diferentes alternativas, em termos da gestão pública local.

Em *Governo e cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar* são apresentados e debatidos alguns dos novos conteúdos da agenda local: desenvolvimento econômico regional, desenvolvimento urbano e ambiental e inclusão social (como desdobramento da inversão de prioridades). Além disso, discutem-se questões relativas ao modelo de gestão: a constituição de um Estado forte em âmbito local – capaz de dar respostas aos temas de conteúdo – envolvendo a relação público *versus* privado, o financiamento da cidade, a participação popular, a modernização administrativa e os problemas de governabilidade.

Os autores do livro – prefeitos, secretários municipais, assessores e estudiosos do tema, além de um ex-governador – partem de sua experiência concreta à frente de governos municipais e estaduais para analisar as dificuldades e êxitos alcançados, sempre tendo em vista as relações entre a ação dos governos democráticos e populares e o ideal socialista.

Esperamos que *Governo e cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar* contribua para este importante debate, fundamental na luta pela hegemonia contra as forças conservadoras do país.

Governo e cidadania

Governo e cidadania
Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar
Copyright © 1999 by Editora Fundação Perseu Abramo
ISBN 85-86469-22-X

Tarso Genro – José Dirceu – Edmilson Rodrigues
Raul Pont – Cristovam Buarque – Vicente Trevas
Pedro Pontual – Carla Cecília R. A. Silva
Ubiratan de Souza – Aldaíza Sposati
David Capistrano – Selma Rocha – Raquel Rolnik
Ermínia Maricato – Jorge Hereda – Gilberto Carvalho
Pepe Vargas – Celso Daniel

Governo e cidadania

Balanço e reflexões sobre
o modo petista de governar

Inês Magalhães
Luiz Barreto
Vicente Trevas
(organizadores)

1ª reimpressão



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores
em maio de 1996.

Diretoria

Luiz Dulci — presidente
Zilah Abramo — vice-presidente
Hamilton Pereira — diretor
Ricardo de Azevedo — diretor

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação Editorial

Flamarion Maués

Revisão

Maurício Baltazar Leal

Foto da capa

Rogério Abbamonte

Capa

Augusto Gomes

Editoração Eletrônica

AUGIS - Editoração e Arte

1ª edição: novembro de 1999
1ª reimpressão: agosto de 2002
Todos os direitos reservados à
Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 — São Paulo — SP — Brasil
Telefone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910

Na Internet: <http://www.fpabramo.org.br>
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Sumário

<i>Apresentação</i>	7
1. Significado e caráter do modo petista de governar	9
<i>Um debate estratégico</i>	
TARSO GENRO.....	11
<i>Governos locais e regionais e a luta política nacional</i>	
JOSÉ DIRCEU.....	18
<i>Modos petistas de governar</i>	
EDMILSON RODRIGUES.....	26
<i>O papel dos governos petistas no projeto partidário</i>	
RAUL PONT.....	35
<i>A missão do PT e de seus governos</i>	
CRISTOVAM BUARQUE.....	46
<i>O Partido dos Trabalhadores e suas experiências de governo</i>	
VICENTE TREVAS.....	51
2. O modo petista de governar:	
uma trajetória de conquistas e ensinamentos.....	59
<i>Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter</i>	
PEDRO PONTUAL E CARLA CECÍLIA R. ALMEIDA SILVA.....	61

<i>Orçamento participativo, do município ao estado</i>	
UBIRATAN DE SOUZA.....	71
<i>Políticas sociais nos governos petistas</i>	
ALDAÍZA SPOSATI.....	82
<i>Federalismo e poder local no Brasil</i>	
DAVID CAPISTRANO.....	108
<i>A exclusão e as desigualdades sociais não são inexoráveis</i>	
SELMA ROCHA.....	115
<i>É possível uma política urbana contra a exclusão?</i>	
RAQUEL ROLNIK.....	121
<i>Cidades no Brasil: qual gestão urbana?</i>	
ERMÍNIA MARICATO.....	129
<i>Democratizar a gestão</i>	
JORGE FONTES HEREDA.....	148
<i>Cultura e comunicação na prática dos governos petistas</i>	
GILBERTO CARVALHO.....	161
3. O modo petista de governar: construindo	
uma nova agenda para os governos locais.....	171
<i>A cidade que queremos</i>	
PEPE VARGAS.....	173
<i>A gestão local no limiar do novo milênio</i>	
CELSO DANIEL.....	182
4. Anexos.....	243
<i>Conheça e divulgue o PTDOC.....</i>	<i>245</i>
<i>Histórico institucional de governos e mandatos do PT (1982-1998).....</i>	<i>246</i>

Apresentação

Este livro é fruto de um grande esforço do Partido dos Trabalhadores em analisar e avaliar suas experiências, que já somam quase 18 anos, à frente de governos municipais e, mais recentemente, de gestões estaduais. Vale destacar a importância que a Conferência Nacional de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais do PT (realizada em Brasília, em julho de 1999) teve na elaboração desta publicação. Vários textos aqui reproduzidos surgiram a partir do debate e das intervenções ocorridas naquela conferência.

Esta reflexão coletiva sobre nossos governos é realizada à luz da nova conjuntura política, social e econômica do país. Os governos Collor e FHC implementaram no Brasil a agenda neoliberal que mudou o perfil do país e do Estado brasileiro, com dramáticas conseqüências que aprofundaram as desigualdades sociais e regionais, aumentando o desemprego, a concentração de renda e a violência no país. Este novo quadro socioeconômico afeta diretamente as nossas cidades e estados, aumentando sensivelmente o grau de dificuldades para as gestões democráticas e populares.

Como continuar, então, a governar invertendo prioridades, investindo no social, incorporando a participação popular e gerando empregos num país em que os recursos são cada vez mais escassos e mais centralizados na União? Como enfrentar a crise econômica no país, se o governo FHC abdicou de um projeto nacional de desenvolvimento?

É nesse contexto que os artigos da presente publicação procuram realizar um balanço desta rica e complexa experiência institucional



do PT que ficou conhecida como o *modo petista de governar* e que entendemos como uma grande contribuição do partido para a disputa de hegemonia na sociedade com as forças conservadoras do país.

Envolvidos diretamente nessa experiência institucional, os autores contribuem de forma bastante diversificada e substancial. No primeiro capítulo, o conjunto de textos aborda o significado e o caráter do modo petista de governar. No segundo, os textos procuram realizar um balanço de nossas experiências nas áreas de participação popular, política social, política urbana, comunicação e cultura. Por fim, no último capítulo, os autores discutem, a partir da avaliação de nossas gestões, uma nova agenda para nossos governos, enfocando temas como o desenvolvimento econômico e regional, a modernização administrativa, a economia solidária – terceiro setor, dentre outros.

Destacamos que esta publicação reflete a pluralidade de idéias que caracteriza o partido, a qual consideramos fundamental compartilhar com todos aqueles que acreditam que o modo petista de governar possa contribuir para mudanças em nosso país.

Inês Magalhães
Luiz Barretto
Vicente Trevas

São Paulo, novembro de 1999

**1.
Significado
e caráter
do modo petista
de governar**

Um debate estratégico



Tarso Genro

O debate sobre o significado do modo petista de governar é um debate estratégico para nós.

São duas as questões preliminares que, na minha opinião, devem ser abordadas para que possamos construir uma posição sólida a respeito do significado do modo petista de governar. *Primeira*: qual a diferença entre um “bom governo” do Partido dos Trabalhadores e um “bom governo” de qualquer outro partido, compreendido este “bom governo” a partir de algumas premissas universais, a saber, gerir a máquina pública com eficiência, ter uma boa prestação de serviços, fazer investimentos que respondam a demandas da sociedade? *Segunda questão*: a construção do socialismo só pode avançar com a tomada do “Palácio de Inverno”?

Quanto à primeira questão: se não apontarmos diferenças essenciais entre o que é um “bom governo” petista e outro qualquer, não iremos colocar esta perspectiva de “bom governo” em uma estratégia socialista e democrática, que é o que deve caracterizar a nossa ação política. Na minha opinião, estes dois “bons governos” são muito diferentes. Se formos analisar o que eram os bons governos da esquerda há 20 anos (ou mesmo antes do golpe militar), vamos ver que eram governos que deveriam gerir a função do Estado, sob seu comando, inse-

Tarso Genro

Advogado e membro do Diretório Nacional do PT. Foi prefeito de Porto Alegre (RS) no período 1993/1996, deputado federal (1989/1990) e vice-prefeito de Porto Alegre (1989/1992).



rindo esses governos na luta por “reformas de base”; deveriam investir com a finalidade de distribuir renda, a partir da natureza dos investimentos públicos, ou seja, deslocavam os impostos municipais para investimentos de natureza social, inclusive para camadas que contribuíam pouco ou não contribuíam para os fundos públicos.

Isto é, sem dúvida, uma forma de distribuir renda, mas hoje podemos dizer que é absolutamente insuficiente esta visão de “bom governo” para a esquerda, pois ela deve ser deduzida de uma concepção estratégica mais complexa. Esta estratégia deverá partir de qual é a tarefa de um partido socialista-democrático num governo local neste período histórico, como também deverá partir da definição das possibilidades que tem um governo local ou regional de contribuir com uma estratégia socialista-democrática de longo curso.

Se tomarmos como referência apenas a “boa gestão”, poderemos simplesmente nos equiparar a governos de centro, que não fazem perseguições a servidores públicos, que fazem investimentos em zonas necessitadas da cidade e que, em última instância, prestam um “bom serviço” à sociedade. Se nos pautarmos simplesmente por essa visão seguramente *não estaremos integrando o nosso governo na formação de uma base política sólida para um projeto estratégico socialista, que deve ser a tarefa central do nosso partido.*

Com esta visão eu gostaria de demarcar duas tensões que existem no PT. Duas tensões que determinam *duas políticas diferenciadas* e que não são necessariamente caracterizadas, de forma fixa, pelos campos políticos tradicionais do partido (o chamado campo “moderado” ou o chamado campo da “esquerda”, ou campo “radical”, como diz a imprensa).

As duas tensões refletem concepções de governo: trata-se de uma tensão que podemos chamar de “neoconservadora”, no partido, que trata as questões do socialismo e as questões da esquerda, em geral, como se estivéssemos ainda na década de 1950 ou de 1960; ou seja, o paradigma analítico, por meio do qual se formula uma estratégia de governo, é um paradigma de um mundo que está em franca dissolução, senão em desaparecimento (e para pior).

Essa posição busca formular uma política de um governo local como uma política exclusivamente “demarcatória” no campo puramen-

te ideológico; ou seja, “demarca” no campo ideológico e faz um governo de “boas obras”. Sustento que esta é uma postura completamente limitada, porque ela não aponta para a alteração das bases ideológicas, políticas e materiais, que travam a colocação do governo no interior de uma estratégia de disputa pela hegemonia. A pura demarcação não “ganha” ninguém.

A outra visão é a visão “neo-reformista”, que aponto como polarizadora com esse primeiro campo. Essa visão neo-reformista entende um governo de esquerda como apenas um governo organizador (ou “prestador”), ou mero articulador de políticas sociais; ou seja, um governo que se transforma numa espécie de grande comunidade solidária, para fazer uma política de proteção aos setores excluídos da população.

Sustento que essas duas posições não caracterizam, mecanicamente, a esquerda ou a direita do partido, como se diz comumente. São visões que se entrecruzam e se integram e, às vezes, conciliam-se – inclusive para a formação dos próprios governos. Sustento que, não aceitando essas duas visões que expus de forma um pouco caricatural, defendendo que um “bom governo”, que se integrou numa estratégia socialista, faz que a dedução da questão democrática origine-se da idéia do socialismo. Defendo que, se isso não é feito, a questão democrática fica “solta”, apenas como uma visão idílica de liberdade, sem nenhuma capacidade de enfrentar a dominação.

Sustento, portanto, que a abordagem da questão democrática, hoje, tanto pode ser feita de uma maneira “neoconservadora” como de uma maneira “neo-reformista”. De maneira neoconservadora por meio de uma posição que acha que a *liberdade identifica-se exclusivamente com a política estatal*, que está delegada pelo voto universal e segundo a qual portanto podemos impor, de baixo para cima, aquilo que o partido (que “representa” os trabalhadores) conseguiu cavar no imaginário da população; no outro extremo, a posição neo-reformista deduz a questão democrática de uma visão puramente democrático-formal da democracia; ela sustenta que se pode resolver, hoje, a questão das liberdades democráticas *efetivas* deduzindo a democracia da idéia “pura” de democracia; *ela recusa-se a deduzir a democracia da idéia do socialismo, que é a verdadeira e candente questão que se coloca para um partido como o nosso. Uma*



visão de democracia que não é deduzida da possibilidade de igualdade real é uma visão teoricamente limitada e instrumental da democracia, vinculando a sua efetividade ao regime capitalista.

Quero apontar, agora, alguns elementos em mutação na sociedade de classes que obrigam a uma mudança de estratégia por parte da esquerda e que nos fazem identificar no *governo local*, e também nos *governos regionais*, espaços para a construção de uma estratégia socialista-democrática.

Passo, então, à segunda questão.

O projeto neoliberal leva a uma grande descoesão social. Essa descoesão social não só muda a *subjetividade dos indivíduos*, que tendem cada vez mais ao privado, como também leva a sucessivas “guetizações” na sociedade; ele gera um processo de fragmentação social, fazendo emergir microorganizações e microrredes de resistências, que não se comunicam entre si e que, na verdade, são vítimas de uma dispersão que ocorre na nossa base social.

Este fato é absolutamente visível, inclusive na fragmentação e na dispersão da própria classe operária, que servia como base estruturadora de uma visão programática estratégica. Ainda continua servindo, mas apenas parcialmente, já que *o mundo do trabalho em geral, e não apenas os trabalhadores em particular, que compõe uma gama enorme de prestadores, combina-se com os explorados e os excluídos pelas mais diversas formas de mercantilização.*

Outro aspecto importante, que serve de base ao meu raciocínio, é que já há, em função das reformas neoliberais em curso, um distanciamento cada vez maior do Estado em relação à sociedade. Esse distanciamento “bate” de uma forma mais forte e mais dura naquilo que é o espectro da nossa base social mais importante: as camadas médias empobrecidas, o semiproletariado, os trabalhadores, os pequenos e microempreendedores, setores, em última análise, que são absolutamente desconsiderados pelo grande capital privado.

A dispersão da nossa base social, o distanciamento maior da nossa base social do Estado e um controle cada vez maior da informação: estes são os três elementos fundamentais por meio dos quais opera a dominação “pós-moderna” do projeto neoliberal e mediante os quais o projeto neoliberal *reproduz a dominação por meios democráticos* (formais). Não é

gratuita a universalização da democracia formal conjugar-se com a potencialização do projeto neoliberal. Este compõe, utilizando os meios de comunicação, o pacto da democracia globalitária (ou profundamente manipulada) que tem servido inclusive para afirmar o projeto neoliberal em escala mundial.

Penso que um governo local ou regional que se propõe a integrar um projeto socialista estratégico deve “bater” fortemente nessas três questões: na questão da *informação e da comunicação*, na questão do *controle público do Estado* e na questão do *isolamento da velha e da nova base social*, que pode ter interesse num projeto socialista. Portanto, nosso governo deve ser um governo que se integre numa estratégia de médio e longo curso, cujo sentido é a disputa pela hegemonia.

É necessário que nessa disputa pela hegemonia façamos um governo que não só cumpra com as prestações sociais necessárias e que são devidas à sociedade (evidentemente dentro dos limites regionais ou municipais), mas que, *sobretudo, cause profundas alterações nessa realidade espiritual e material da cidade, para que essa realidade deixe de ser hostil a um projeto democrático-socialista e permita recompor a relação Estado-sociedade numa nova base, com o controle público do Estado.*

Portanto, um governo orientado para “abrir o Estado”, a fim de que, por meio de mecanismos de controle público não-estatal (que vêm da base da sociedade), façamos com que o Estado saia da lógica tradicional da democracia formal e fique cada vez mais determinado por essa nova dialética, por essa nova tensão, que é a tensão que vem da sociedade civil organizada: seja por meio dos conselhos populares, seja por meio do controle público do orçamento, mediante o qual se estabelece uma nova relação entre a representação formal (a Câmara de Vereadores), a delegação que resultou na eleição do prefeito e, de outra parte, a ação da democracia direta e estruturada “fora” do Estado. Isso reforma e radicaliza a democracia e sustenta, de fato, os direitos constitucionais dos cidadãos.

Este processo não é simplesmente uma questão político-administrativa, mas é uma questão estratégica, porque supõe *um novo tipo de coesão social*, e supõe também a formação de uma opinião pública livre e independente, que não se subjugue aos grandes meios de comunicação, e que, assim, forme núcleos de sustentação capazes de, perma-



nentemente, contrapor-se ao processo de dominação: um processo que verte por dentro da grande imprensa e dos grandes monopólios de informação.

Na minha opinião, existem *mais dois elementos fundamentais* que devem acompanhar um governo desse tipo. É necessário que um governo nosso também tenha uma *economia política municipal*, tenha uma economia política regional. Por quê? Porque, na verdade, o processo de integração econômica tutelado pelos grandes monopólios financeiros não só mudou as relações entre os Estados (reduzindo os “entraves” jurídicos, estabelecendo conexões universais por meio do domínio do capital-dinheiro) como também abriu para as cidades e as regiões outras funções, formando-as como *novos sujeitos*: desde a capacidade de desenvolver políticas econômicas municipais, políticas econômicas regionais até estabelecer relações internacionais (por fora dessas relações tradicionais impostas pelo neoliberalismo), transformando-se, portanto, num novo sujeito das relações internacionais, e dando espaço para um novo direito internacional público.

A cidade foi obrigada a lançar-se no mundo e se constituir enquanto novo sujeito político e econômico, não só captando recursos, articulando-se com organizações não-governamentais, como também dialogando e “contratando” com outros governos e ainda facilitando a personalização de um novo tipo de liderança política (a cidade), credenciando-se para fazer grandes disputas estratégicas que só os governos podem fazer. Refiro-me não só às disputas de natureza política imediata, mas também àquelas mais complexas, de natureza ideológica, e vinculadas ao projeto nacional, ou então a projetos de integração regional.

Outra questão é a que diz respeito ao estabelecimento de um novo padrão de socialidade nas cidades. Isso diz respeito à construção de uma cultura política aberta para a idéia do socialismo. Até as pequenas cidades, hoje, são locais em que essas fragmentações de classe também ocorrem. É uma fragmentação que destrutura a cidade por meio de uma “geografia social de classe”, que faz com que as classes sociais passem a viver de maneira completamente apartada. Neste espaço elas não se comunicam, não estabelecem os conflitos na cena pública e reproduzem, permanentemente, um auto-isolamento que só favorece o *controle* e a *vi-*

olência, garantida pelo Estado, contra as classes dominadas.

Um governo local que tem essa dimensão política na disputa pela hegemonia é um governo que deve intervir fortemente nos “padrões de socialidade”. Deve fazê-lo não só mediante determinados investimentos para a criação de espaços públicos em que as classes se apresentem e se identifiquem (em que elas estabeleçam os seus conflitos e também as suas identidades), mas também *realizando políticas culturais que busquem dissolver a separação da cidade fragmentada, que é a cidade mais apta a ser “controlada”*.

Essa nova vida pública, em última análise, que traduz uma nova visão de desenvolvimento urbano e uma nova visão de relações culturais (que repouse efetivamente sobre um novo tipo de controle da sociedade sobre o Estado), deve gerar novas relações entre os diversos atores sociais. Para que o privatismo e a tendência ao individualismo (que é a base fundamental pela qual o neoliberalismo reproduz espontaneamente a sua mensagem e a sua dominação) encontrem um pesado foco de resistência.

As exigências que emergem para nós, hoje, como prefeitos e governadores, como dirigentes políticos de gestão regional e de gestão local, são tarefas muito mais complexas do que aquelas que se davam há dez, há 20, há 30 anos. Isso ocorre não só porque o domínio do capital, no período atual, é um domínio por meios muito mais sofisticados, mas também porque é um domínio muito mais profundo, que se reproduz no próprio “modo de vida” das pessoas.

É um domínio que não se dá somente pelo processo de exploração e pela “força”, dá-se também mediante processos de *segregação* e de *exclusão*, de *controle cultural* e de *rígido controle da informação e para a produção de uma socialidade alienada*: uma socialidade voltada para o privatismo e para o individualismo, que é o corredor através do qual opera o processo ideológico neoliberal.

Governos locais e regionais e a luta política nacional

José Dirceu



Ao debater a questão do modo petista de governar, nos últimos meses, tenho usado um conceito caricatural: o modo petista de governar está superado. A expressão não pode ser tomada ao pé da letra. O que quero dizer com esta afirmação é que vivemos uma outra situação, um outro momento político no país. É evidente que não estão esgotadas as tarefas assumidas em 1982 e 1988, nas primeiras administrações petistas, de democratizar o modo de governar mediante controle social do orçamento, da participação popular, da inversão de prioridades, da transparência. Trata-se de um conjunto de idéias que foi tomando a forma de programas, de políticas públicas e que foi ganhando uma marca na sociedade, a forma de governar com ética na gestão pública.

Evidentemente, nada disso está esgotado. O Brasil é muito grande, as cidades são muito diferenciadas, as regiões, as formações socioeconômicas, culturais são muitas. Apesar de ser um país urbano, com 60% da população vivendo em 200 cidades, com problemas comuns, temos de trabalhar com as diferenças entre as várias regiões do país.

Mas estamos vivendo uma nova situação, de certa maneira um novo período histórico. A iniciativa, a hegemonia e a ofensiva que es-

José Dirceu

Advogado, deputado federal e presidente nacional do PT. Foi deputado estadual (1987/1991), deputado federal (1991/1995) e candidato ao governo do estado de São Paulo em 1994.

tavam nas mãos da direita, do pensamento conservador, aos poucos passam para nossas mãos. Teve início um processo de mudanças que esperamos acelerar com a nossa ação. Mas ainda vivemos um momento de desconstituição do Estado, de privatizações, quando recursos públicos, o excedente social, estão concentrados nas mãos do governo federal.

Os municípios receberam uma série de encargos decorrentes da descentralização e da municipalização. Os governos federal e estaduais abandonaram as políticas públicas. O mercado interno começou a se desagregar. Surgiram mercados independentes, um voltado para o Mercosul, outro para a Europa e outro para o Caribe e os Estados Unidos. E hoje assistimos à desconstituição do país que os militares construíram com seu projeto nacional, com a dinâmica que imprimiram à economia, com seus ciclos de industrialização.

Isso afeta os municípios. Portanto, quando falamos em usar os municípios ou os estados da Federação na disputa política pela hegemonia, entendida como política cultural da construção de uma nova forma de gerir os recursos públicos, e, ao mesmo tempo, combater a miséria, distribuir renda, temos de considerar os limites dessa política, a nova situação vivida pelo país. E fazer isso de forma a não incorrer no erro de colocar objetivos inatingíveis para nós.

É verdade que nossas administrações têm respostas concretas a dar. Em qualquer cidade que governamos, precisamos gerar recursos, cobrar impostos, lutar por recursos de convênios, pela partição no bolo federativo, e atender às demandas sociais nessas cidades, regiões e estados. O problema é que, hoje, a demanda não é só por educação, saúde, saneamento, habitação, transporte, além da demanda cultural. Existe uma demanda por desenvolvimento, uma demanda política. O grande problema, quando analisamos o papel dos nossos prefeitos e governadores é: como combinar o governo do município e do estado com a luta política nacional. É como ligar a política que fazemos na saúde e na educação com a luta pelo SUS (Sistema Unificado de Saúde) e contra a política educacional do Ministério da Educação, contra o modelo de privatização da educação e quase anulação da pesquisa científica e tecnológica e sua adequação à globalização – o modelo do Banco Mundial implantado no Brasil.



Este é o novo desafio que o modo petista de governar tem pela frente. Agora é ainda mais difícil, porque temos de governar com a falta de recursos, com o pacto federativo agredido, com a concentração de recursos via Lei Kandir, FEF, Fundef, com política de juros altos, com corte de gastos sociais, com desemprego crescente. Temos de governar, dar respostas e, ao mesmo tempo, articular tudo isso. Esta é nossa grande questão. Até que ponto nossos prefeitos e governadores serão capazes de constituir um movimento político no país juntamente com outros prefeitos e governadores de partidos de esquerda ou que se opõem ao neoliberalismo e ao governo Fernando Henrique Cardoso?

A crise surgida logo após a posse dos sete governadores de oposição, em 1999, foi em torno de uma questão política nacional, do rompimento do pacto federativo, da concentração de recursos. Agora, ela desdobra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Reforma Tributária. Logo, o desafio para nosso partido, prefeitos e vices, secretários e vereadores, é transformar essa luta numa luta política. Até porque, se o fizermos, a eleição no ano 2000 poderá travar-se num campo favorável para nós em cada uma dessas cidades.

Com o acúmulo que temos em torno do modo petista de governar, em nível nacional, interessa-nos travar uma batalha nacional na eleição do ano 2000. Se Fernando Henrique chegar lá, teremos um debate público garantido em relação às políticas nacionais que ele implementou. É necessário convencer nossas cidades, a comunidade e a cidadania que nossos programas de governo, nossa concepção de democratização da *polis*, de autogestão ou do controle público sobre o Estado, de uma política radical, democrática de distribuição de riqueza, poder e renda, inclusive do ponto de vista cultural, tudo isto está relacionado com a questão nacional.

É evidente que não podemos fazer isso mecanicamente, sem respeitar os diferentes níveis de consciência da sociedade. Temos de dar respostas como os programas de bolsa-escola e de renda mínima, e criar alternativas, até porque o cidadão bate às portas do prefeito, do governo municipal. Mas temos também de criar essa dinâmica de política nacional. Qual é o desafio que – para além do modo petista de governar, que já consolidamos – temos ainda a enfrentar? É o desafio da hegemonia política.

E não haverá hegemonia política se nos limitarmos a governar e não construirmos o partido, ainda que com controle social. Não haverá hegemonia política se apenas construirmos o partido e governarmos com controle social, se não impulsionarmos a sociedade para que ela se auto-organize e eleve seu padrão cultural, de informação e de renda. O modo petista de governar é revolucionário porque, de *per sí*, ainda que não se baste, ele distribui renda e cultura. E, se levado às últimas conseqüências, o orçamento participativo distribui poder e informação na sociedade.

Temos de combinar construção partidária com governo, com dinâmica de auto-organização da sociedade e com reforma do poder político-institucional. O orçamento participativo é apenas uma parte. Teremos de pôr o dedo no problema das câmaras municipais e do Poder Legislativo. Não só em razão da decomposição visível do poder político, do predomínio do poder econômico, da manipulação da mídia, das pesquisas, da corrupção e do uso da máquina administrativa. De certa maneira, o processo político, em vez de democratizar, de diminuir a distância entre o eleito e o eleitor, entre a vontade do eleitor e o voto, compromete cada vez mais o exercício da soberania popular.

Temos de começar a discutir o controle da mídia, o poder econômico, o clientelismo, a compra de votos. Temos de apresentar uma pauta de ampla reforma do Poder Legislativo municipal para os candidatos a vereador defenderem no Brasil todo. Senão, vamos nos desmoralizar. A reeleição, como está prevista, é elemento de decomposição, de desmoralização do sistema político brasileiro. Se não nos diferenciarmos claramente, também se refletirá negativamente sobre nós.

Os petistas que estão nas administrações municipais conhecem o município vizinho, conhecem a dinâmica e a realidade de uma eleição municipal? Já imaginaram o que representa a reeleição de prefeito nos mais de 5.000 municípios brasileiros? O que vai acontecer em mais da metade dos municípios? O show de violência, de arbitrariedade, de corrupção? E como vão surgir acordos entre câmaras, secretários e prefeitos para garantir reeleições? Sem falar dos esquemas de máfia, do crime organizado. É verdade que isso não acaba se não existir reeleição. Mas a reeleição agrava essa decomposição.



Todos já perdemos e já ganhamos eleições. Sabemos que há muitos fatores que influenciam uma vitória e uma derrota, mas um merece atenção particular. O que é um governo democrático e popular? Precisamos definir esta questão muito bem. No mínimo, é um governo em que os setores democráticos e populares organizados da sociedade comungam com nosso governo uma mesma concepção e um mesmo programa de ação. E, para construir a hegemonia na sociedade, são parceiros na diversidade e na contradição.

Conhecemos vários exemplos de sectarismo quando os movimentos sociais, suas lideranças e entidades não enxergam que nossos governos não são de direita, conservadores. Em outros casos, caímos no autoritarismo quando parte de nossos governos e lideranças, antes tão opositoras, não aceitam a autonomia e o direito de pressão, o direito de disputa política que os movimentos detêm com os nossos governos. Para superar essas contradições temos de ter um programa, uma coordenação política e um plano de ação comum, respeitada a autonomia de cada um. Isso vale para o nível municipal ou estadual. Valeu para Brasília e valia para o Espírito Santo, nas experiências anteriores, e valerá se viermos a constituir um governo de esquerda em âmbito nacional. Se essa questão não estiver resolvida, ela será determinante para inviabilizar esse governo.

Ou temos uma plataforma comum, asseguradas a independência e a autonomia dos movimentos, objetivos e coordenação política comum para enfrentar o adversário e implementar nosso programa, ou seremos derrotados. Forças externas vão atuar sobre um governo nacional de esquerda ou centro-esquerda no Brasil. Forças poderosas que vão agir imediatamente. Vamos assistir, agora, a uma experiência em curso, a da Venezuela, e observar como elas trabalham. Forças que têm nome: governo dos Estados Unidos, Tesouro norte-americano e FMI (Fundo Monetário Internacional). Irmãos siameses, dirigem a banca internacional e os interesses hegemônicos da globalização.

Precisamos fazer um esforço para equacionar essas questões. Como ligar os esforços de um governo municipal à luta política estadual e nacional? Em sete estados, três governados pelo PT e quatro em coalizão, nossas prefeituras devem ter outro tipo de relação com os governadores. A relação entre as prefeituras do PT com o governo do

Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul, não pode ser idêntica à mantida anteriormente com o governo Antônio Britto. Não temos o mesmo grau de hegemonia, participação e influência nos governos do Anthony Garotinho (Rio de Janeiro) e do Itamar Franco (Minas Gerais). São realidades diferentes. Mas é preciso uma nova relação que potencialize essa aliança em âmbito nacional. É preciso, inclusive, a interação de prefeitos e governadores na disputa do pacto federativo.

Por outro lado, ainda não equacionamos adequadamente a questão do exercício do governo e da construção do partido. Há uma sangria natural de quadros políticos partidários para a administração pública. Temos de procurar na sociedade, nos nossos aliados, como aproveitar contribuições de técnicos, profissionais, lideranças políticas que possam participar no governo. Além disso, também predominam os assuntos de governo sobre os assuntos partidários, sobre a mobilização, a construção partidária, a relação com os movimentos.

O orçamento participativo tem o dom de conciliar tudo isso. Ele pode conduzir todas as nossas energias em direção à construção de um instrumento que democratiza a gestão de governo, fortalece entidades, organizações e, inclusive, o partido, elevando o nível de consciência política da militância. Mas isso não resolve o problema da luta política. É preciso que o partido exista, porque há uma luta política maior, nacional.

Deveríamos decompor ainda mais o balanço dos últimos anos de nossa experiência de governo e procurar trabalhar melhor a relação entre os movimentos organizados e o governo, entre a hegemonia e a dissonância estabelecida entre eles, porque são entes diferenciados, o partido, o governo e os movimentos sociais e todos eles diante das políticas nacionais.

As alianças não se dão apenas no campo político-partidário ou político-eleitoral, das candidaturas, das chapas para disputar os legislativos e os executivos. Essa questão está esgotada no PT, sem prejuízo das divergências e diferenças. Existem contradições e limitações nas nossas alianças com o PSB, PCdoB, PDT, PCB, cada uma com suas características próprias, e mesmo com setores do PPS ou do PMDB.

O problema é que precisamos, cada vez mais, consolidar alianças na sociedade. Até porque esses partidos não representam certos setores da sociedade, e nós também não os representamos: setores



médios, profissionais técnicos, setores organizados, setores do mercado informal, setores do pequeno e médio empresariado. Nesse sentido, temos um desafio pela frente. E nesse campo as políticas de governo são fundamentais. Elas estabelecem práticas reais de aliança, conformam interesses e soluções e estabelecem programas. Essas políticas podem explorar contradições para além das existentes entre o povo, as classes trabalhadoras e as elites.

Há divergências e contradições entre o setor informal e o formal, muitas vezes entre trabalhadores e pequenos proprietários. Há uma polarização ainda não explicitada, que precisamos explorar. Ela está entre continuar no modelo, no rumo adotado, ou mudar de rumo. Acredito que o PT e os nossos governos precisam explorar políticas de aliança que lancem uma âncora para determinados setores da sociedade. Que se transformem num programa que eles possam abraçar e que seja mais do que um programa de governo.

O embate político no Brasil, nos próximos meses e anos, se dará em torno de propostas de governo. Em termos de um ideário, de valores, de uma concepção de sociedade, de um modo de vida. E aqui temos a questão do socialismo. Evidentemente, não vamos apresentar um programa socialista. Mas é claro que a nossa diferença está na posição que os socialistas ocupam e ocuparam na humanidade, na discussão de determinados problemas fundamentais da humanidade: a guerra e a paz, o capitalismo e o socialismo, a questão do nacional e do internacional, a questão do capital e do trabalho e a questão dos valores éticos e morais e da radicalização da concepção de democracia.

Haverá um embate que teremos de travar. E não estamos bem nesse campo. É essa a crítica que fazem ao PT e que procede. Muitas vezes, ela aparece misturada ao sectarismo. Temos de separar o que não tem importância e, por mais agressiva que seja, enxergar a crítica no que tem ela de correta. A aliança conservadora inaugurada com Collor e continuada por Fernando Henrique impôs-se por idéias-força, mais do que por programas. Ela conseguiu hegemonia cultural com medidas concretas que tiveram reflexos durante algum tempo na sociedade. Ela se impôs por meio de grandes idéias-força, a exemplo dos chamados privilégios contra os quais inventaram as “reformas”. Os resultados estão aí e o impasse também está aí, no final do século.

Talvez na história política da esquerda mundial e na esquerda latino-americana e brasileira, com exceção de algumas experiências na Europa, o partido que mais acumulou experiência de governo tenha sido o PT. Talvez eu possa até estar cometendo algum erro, sendo injusto com alguma experiência, algum partido, algum país. Mas acredito que o PT é o partido que mais desenvolveu experiências de governo. Gozou de um período histórico de quase 20 anos para isso. Nem sempre a história dá essa oportunidade a nós que vivemos na América Latina. Nem sempre os socialistas têm esse espaço democrático institucional que nós temos. Devemos valorizar essa experiência. Ela tem, na verdade, uma dimensão histórica.

Mas temos de ter uma visão crítica e entender os limites e os riscos do esgotamento dessa experiência, do modo petista de governar. É entender o novo momento histórico que estamos vivendo e as novas necessidades. Os nossos prefeitos, prefeitas, todos os que participam dos nossos governos, precisam fazer um esforço para compreender a situação política nacional e o papel que todos podemos ter nesse momento. Além da mobilização e da luta das oposições contra FHC, há questões políticas estratégicas, que vamos desenhar no nosso II Congresso Nacional.

Modos petistas de governar

Edmilson Rodrigues



Pretendo abordar neste texto algumas questões que considero centrais no debate partidário sobre concepção e prática de gestão pública. Em certos aspectos, as perspectivas de alguns militantes ou agrupamentos são bem diferentes daquelas que me orientam filosófica e praticamente, mas há também um leque importante de afinidades. Essas diferenças e confluências, penso, são de grande importância para que possamos não só refletir, mas apontar para uma articulação maior, mais sistemática, do PT tendo em vista a realização de uma práxis política que contribua para afirmá-lo como instrumento de construção de um mundo livre, democrático e feliz, para o que as experiências de governo podem assumir papel histórico fundamental.

Como ponto de partida, há de se perguntar como concebemos nosso partido, ou seja, se o concebemos como um instrumento ao mesmo tempo construído e em construção, ou como algo pronto, acabado, inabalável em sua estrutura atual, o que o caracterizaria como um partido com um programa, uma forte e harmoniosa vida orgânica, imbricado aos movimentos sociais mais expressivos da luta do povo e às organizações da sociedade civil, possuidor de uma estratégia claramente definida à luz da qual seriam determinados posicionamentos táticos, fora ou dentro de períodos eleitorais, que enraizassem sua concepção de mundo e seu projeto de sociedade.

Edmilson Brito Rodrigues

Professor e arquiteto, mestre em planejamento do desenvolvimento, prefeito de Belém (PA). Foi deputado estadual (1987/1995).

Essa não é uma concepção que predomine no PT. Por mais que algumas práticas reforcem o entendimento de que o PT é algo acabado e, nesse sentido, orientem uma certa postura presunçosa e sectária de crítica ao direito dos militantes de estabelecerem juízos diferentes sobre determinados aspectos da vida partidária, inclusive acerca da ação de militantes do partido que ocupam cargos públicos. O PT, como se pode observar em todos os momentos de sua construção e por meio das resoluções de seus foros nacionais, é uma espécie de relação política de forças contraditórias, com alto grau de unidade, mas importantes diferenças que, ao mesmo tempo que o enriquecem, expressam sua característica de partido em processo de definição estratégica.

Apesar dessas diferenças que se consubstanciam nos referenciais filosóficos dos militantes, organizados ou não em tendências políticas internas, serem significativas, não creio que se possa tratar como antagonismo essa relação de forças que caracteriza o PT, o que significa que o partido tem mais elementos de unidade que de diversidade. São concepções e práticas diferenciadas e em permanente conflito. Eu diria que em permanente processo de construção, por mediação dialética. E mais: em eterno processo de construção, enquanto dure, enquanto permaneça historicamente necessário.

Mas dizer que o PT é uma instituição em processo de construção não significa abdicar da necessidade de que tenha definições mais claras sobre uma estratégia de construção do poder popular, de construção do novo, de algo que justifique sua existência, que o diferencie dos demais partidos, que não o coloque na mesmice de apenas administrar a crise do capitalismo, mas que, ao contrário, o negue enquanto modo social de produção e aponte saídas que representem uma visão de mudança estrutural da sociedade atual, na perspectiva da realização do sonho socialista. Dessa forma, mesmo supondo que essa relação conflituosa de forças, de concepções, de práticas diferenciadas se dá dentro de um campo muito grande de unidade, resolvidas por mediações dialéticas e não meramente formais, podemos afirmar que hoje não há um modo petista de governar, mas modos petistas de governar.

Graças aos diversos governos dirigidos pelo PT temos acumulado forças, temos adquirido um rico aprendizado e temos sabido fazer a



autocrítica necessária, negar o erros para superá-los, mas aprendendo muito com as experiências, exitosas ou não. Nesse sentido, podemos afirmar que há uma espécie de fio condutor retroalimentando nossos governos e nossos modos de governar. Temos vários elementos, várias dimensões do ver, do pensar e do modo de agir nos governos que formam um leque de coisas que concorrem, digamos, para a constituição de um modo petista de governar. Quase todos que se manifestam sobre o tema falam sobre experiências que vão se repetindo em outros governos, sendo adaptadas, aperfeiçoadas, enriquecidas, o que, de certa forma, comprova essa afirmação.

Nessa visão de que há modos petistas de governar que se orientam dentro de um campo de muita unidade de princípios e objetivos programáticos, há de se levar em consideração algumas peculiaridades importantes de cada cidade. Não se pode analisar o sucesso ou o insucesso global ou de práticas pontuais de um governo em Belém ou de Porto Alegre – para falar de duas cidades do mesmo porte, com mais de 1 milhão de habitantes – sem salientar que são cidades com história, estrutura econômica e formação econômica, social e cultural, diferentes; que têm maior ou menor produção de riqueza, maior ou menor trabalho social investido, transformado em bens públicos, equipamentos públicos, em infra-estrutura; como não se pode, certamente, comparar Belém com Loreto, no Maranhão, sem considerar as diametrais diferenças entre elas. Se não se leva em consideração essas questões, esses elementos: a infra-estrutura existente; o maior ou menor grau de exclusão social; o maior ou menor dinamismo econômico; a maior ou menor base industrial implantada; a maior ou menor capacidade de, em curto, médio ou longo prazos, se trabalhar programas de geração de renda e emprego; a maior ou menor capacidade de investimentos na própria cidade, está-se fazendo um discurso ou uma reflexão abstrata, que pouco serviria para balizar nosso processo coletivo de construção. Ora, se temos 1 bilhão de reais de orçamento anual, ou 260 milhões, há de se considerar essa diferença, especialmente se população, infra-estrutura e serviços são de ordem e natureza diferentes. Há, pois, que se qualificar a análise.

Outra questão fundamental diz respeito a termos uma postura administrativista à frente da gestão de governos municipais ou esta-

duais. Podemos demonstrar, por meio de certificados e prêmios nacionais e internacionais, grande capacidade de planejamento e gestão de cidades, unidades federativas e mesmo da Federação brasileira, numa sociedade capitalista, dependente econômica, política e culturalmente. Apesar da crise, e das perdas de recursos, podemos demonstrar que somos bons de governo. Podemos até ser capazes de eleger nossos sucessores. Isso é um elemento a ser considerado, mas não pode ser o parâmetro exclusivo para se definir um bom ou mau governo. Há cidades ou estados em que os níveis de exclusão são tão brutais que um governo do PT tem de ter a consciência de que está ali para administrar, para inverter prioridades, para diminuir ao máximo as mazelas sociais, para garantir, ao máximo, patamares de vida cidadã para o povo, mas, muito dificilmente, dará um passo mais decisivo naquilo que julgo fundamental, que é a mudança no nível de valores culturais, uma mudança mais radical em termos da cultura política local. A construção do poder popular só se realiza no bojo da afirmação de uma concepção de mundo antagônica à que se produz e reproduz à luz da lógica capitalista. A desconstrução do arcabouço de valores burgueses e a constituição de uma nova e alternativa tessitura de valores culturais são aspectos que dão significado para uma administração popular. Muitas vezes, porém, as condições materiais de existência tornam-se obstáculos para a realização de novas condições culturais de existência. Mas a consciência político-cultural também se transforma à medida que há trabalho, no campo das idéias, resultante do envolvimento do povo em processos de participação, mediante experiências de gestão, no controle pela sociedade das ações do governo, na relação cada vez mais profunda de laços democráticos entre aqueles que ocupam espaço no governo e a sociedade.

Há que se considerar, certamente, em qualquer cidade, a tradição do povo em termos de maior ou menor participação em processos históricos de luta revolucionária e, naturalmente, a própria capacidade que as elites tiveram, ao longo dos séculos, de negar o potencial de luta do povo. Dou como exemplo o governo de Belém, onde estamos fazendo um esforço enorme para recuperar uma tradição importante da luta do nosso povo, a Cabanagem, uma das mais vigorosas lutas populares que levou o nosso povo a três governos em 1835, derrotados pelas



forças militares do império e outros mercenários, num verdadeiro massacre. Mas quando as elites falam na Cabanagem o fazem para adocicar a imagem essencialmente rebelde e revolucionária desse movimento, e nós – não poderia ser diferente, sendo um governo de esquerda – buscamos recuperar exatamente a tradição de luta do nosso povo, a tradição da crítica, a tradição organizativa, a capacidade renovadora de sonhar, mas também de anunciá-lo e construí-lo, como um povo que pensa a utopia de forma dinâmica, que busca realizá-la, ainda que não tenha uma visão estratégica mais precisa, mas que persiga a construção de alguns objetivos, baseada nos princípios de democracia, de justiça social, de solidariedade etc.

Há que se ver a tradição de vida política militante do povo. Em alguns locais nesse grande Brasil a tradição político-partidária sempre foi castrada pela hegemonia de oligarquias econômicas e políticas coronelistas. Essa é uma questão fundamental para o PT – maravilhosa invenção da classe trabalhadora no Brasil que completa agora 20 anos –, ele que é esse partido com corpo e alma nacionais, que dá uma lição de democracia, que tem influenciado em tantas mudanças importantes, que tem forjado um novo padrão de cultura política, alternativa à que predominou por anos seguidos de violência de ditaduras civis e militares ao longo de nossa história, inclusive na fase da República. Há que se ver o próprio perfil do PT, de sua militância em cada local. Um governo e um modo petista de governar vai ser sempre algo complexo, multifacetado, vai ter de ser visto, sempre, de forma contraditória, porque ele será expressão direta da estratégia partidária. O partido precisa aprofundar o debate e as definições de seus objetivos estratégicos. Afinal de contas, quando se fala em socialismo, o que se pretende caracterizar? Que modelo de socialismo está sendo proposto? Creio que o debate sobre a concepção de socialismo existirá mesmo quando pudermos realizar a experiência de sua construção no Brasil. Porém, o mais importante dilema do PT é manter-se, após quase duas décadas de existência, à mercê de um inadmissível patamar de indefinição sobre o seu caráter estratégico. Certamente, enquanto estivermos patinando nesse debate, iremos conviver com um grau de pluralidade política capaz de reforçar o estigma da fragmentação, da prevalência da diversidade sobre a unidade partidária, bem como teremos maiores di-

ficuldades em relação a uma definição mais cabal sobre o *significado e o caráter do modo petista de governar*.

Então, é imprescindível considerar essa articulação entre modo de governo e estratégia. No meu modo de ver, vale pouco a pena governar apenas para provar ser um bom administrador de uma cidade submetida a uma economia capitalista, submetida a toda uma lógica das cidades modernas, das cidades burguesas.

Nosso modo de governar deve ser uma luta coletiva na qual o próprio governo assume, necessariamente, o caráter de instrumento político de construção do poder popular. Um governo petista, um modo petista de governar, não pode abrir mão de, por dentro da estrutura do governo, possibilitar os mais amplos espaços para a participação do povo, para o debate democrático, para o controle popular do Estado, para a construção, pelo povo na luta, do poder popular.

Alguns elementos estratégicos têm de estar sendo pensados com centralidade nesse processo. Hoje, a luta pela *soberania nacional* é chave importante para se refletir sobre e se constituir um modo petista de governar. Um governo, mesmo um governo democrático-popular, ao mesmo tempo submete e é submetido à dinâmica da máquina administrativa. É como se ela estivesse montada para funcionar a serviço da lógica segundo a qual ela foi criada e para consolidar uma cultura administrativa cristalizadora da idéia de que a máquina administrativa do Estado permanecerá imutável a despeito dos objetivos imediatos e estratégicos das classes sociais representadas pelas forças políticas componentes do governo. Essa ditadura da máquina administrativa impõe-se a ponto de resistir às mudanças de governo. Mas se tentarmos mudar as coisas apenas para resolver problemas conjunturais, mesmo que fundamentais para a cidade, sem vincular essa mudança com um projeto estratégico de nação soberana, estaremos reforçando um vício administrativista empobrecedor do modo de governar dos militantes do PT e, certamente, contribuindo pouco para a construção de um novo país democrático e socialista. Em resumo, um governo do PT, mesmo que municipal, deve ser um instrumento da luta antineoliberal e de afirmação dos interesses da nacionalidade brasileira.

É também fundamental pautar a *radicalização democrática* como dimensão estratégica componente de um modo petista de governar.



Certamente, para todos que se referenciam no materialismo histórico e dialético, há uma autocrítica necessária. É correto afirmar que a esquerda banalizou o debate democrático. Se, por um lado, parte da esquerda festeja as formas democráticas existentes no modo de produção atual, como se a democracia pudesse ser resumida aos processos eleitorais realizados de quatro em quatro anos, reduzindo qualquer debate dentro ou fora do partido a acordos e/ou composições políticas necessárias a obtenção de cargos no Parlamento ou nos executivos, se isto é um vício pernicioso e se baseia no pragmatismo, numa visão enviesada, pobre e empobrecedora do fazer político, há o outro lado que ainda resiste enquanto concepção e prática mas que, a meu ver, vem sendo superada, qual seja, a tendência a desconsiderar os avanços democráticos como necessidade e possibilidade de o povo experimentar o aprofundamento de formas de controle social do Estado no bojo do processo de luta de classes e de acúmulo de forças necessários à ruptura com o capitalismo. Significa dizer que o debate sobre o significado estratégico da democracia deve ser qualificado, pensado, portanto, à luz de nossa estratégia. Nossas experiências mostram que ao ocupar espaços no aparelho de Estado, temos de criar todos os mecanismos possíveis para o aprofundamento, para a radicalização democrática como condição imprescindível à garantia de governabilidade de nossos governos. Nesse sentido, a *participação popular* deve ser marca de um modo petista de governar.

O povo brasileiro enfrenta nos mais diversos municípios do país problemas iminentes às cidades capitalistas, agravados pelo padrão de acumulação entreguista e excludente. Se por um lado um modo petista de governar não pode cair no administrativismo, por outro precisa construir com o povo soluções concretas aos seus problemas. Ele precisa entender o governo como espaço de conquistas, reconhecer em sua participação autônoma a garantia de realização de políticas públicas e de usufruto de conquistas sociais significativas em termos de suas *condições materiais e culturais de vida*. Nesse sentido, a *inversão de prioridades* nos investimentos e serviços públicos bem como o acesso a bens culturais deve ser um princípio de um governo do PT.

Um modo petista de governar deve se realizar dando centralidade, também, à luta pelo socialismo numa perspectiva

internacionalista. Hoje, como nunca, os mercados apresentam-se internacionalizados, o que submete os mundos nacionais à lógica dos oligopólios financeiros. Para nos contrapor a isso devemos buscar a “globalização” da organização do povo. Nesse sentido, desde cada local onde governamos deveremos fazer um esforço para reunir as forças políticas representativas da vontade transformadora do povo, especialmente os partidos políticos anticapitalistas e os que se opõem ao neoliberalismo. Muitas vezes as diferenças de concepção e prática políticas dificultam essa tarefa. Mas há que se unificar a luta do povo, numa perspectiva internacionalista, no sentido de afirmar que mais do que nunca, como alternativa à barbárie capitalista, a construção do socialismo é uma tarefa dos trabalhadores do mundo todo.

No modo de governar do PT, portanto, cada ação de governo, ao mesmo tempo que se afirma como realização concreta no nível da vida material e cultural do povo, sentida pelo povo, realizada pelo próprio povo, representa uma negação do capitalismo, à medida que, ao fazer reformas sociais, as faz demonstrando que é possível governar melhor do que as elites que há séculos governam e dominam o nosso país, mas afirmando as várias frações da classe trabalhadora como realizadoras de experiências que comprovam a possibilidade de construção de formas alternativas de governo, de formas alternativas socialistas de sociedade.

Nosso modo de governar deve negar a alternativa social-democrata, que se expressa na ideologia da possibilidade de humanização do capitalismo, um tipo de reformismo que nega a essência desumanizante da sociedade atual, haja vista estar submetida à lógica do lucro.

Devemos, também, ser duríssimos – e esta é a tradição do PT – com as alternativas burocráticas ou burocratizantes da luta do povo, com as visões de socialismo que mais se aproximam de uma espécie de capitalismo de Estado. As experiências burocráticas de socialismo, se nos serviram como experiências históricas de tentativas de construção da utopia comunista, não nos servem como modelo. Um modo petista de governar deve ousar como forma de construção coletiva da possibilidade de um mundo novo e socialista modelado a partir das experiências de luta e conquistas do próprio povo. Ao mesmo tempo têm o papel fundamental de influenciar na construção de uma nova consciên-



cia política e na cultura política do povo calcadas nos valores de solidariedade, de amor à humanidade, de igualdade e justiça social, de liberdade de pensamento e ação.

O PT é um partido jovem. Mas suficientemente maduro para compreender seu irreversível papel histórico de imprescindível instrumento dos explorados e oprimidos para a construção da alternativa à barbárie capitalista, de construção de um tipo de democracia capaz de impulsionar permanentemente os trabalhadores a ações realizadoras de uma sociedade de homens e mulheres livremente associados.

O papel dos governos petistas no projeto partidário

Raul Pont



Tentarei neste texto desenvolver de forma esquemática algumas idéias e concepções do Partido dos Trabalhadores, em relação às administrações públicas, que se expressam na experiência da Prefeitura de Porto Alegre, há três gestões.

O papel do poder local para o partido está ligado a algumas características próprias do país, a começar pela oportunidade de governar um município de maneira distinta dos outros países da América Latina. O fato de estarmos organizados na forma de República Federativa nos dá uma certa autonomia se comparados com Argentina, Uruguai, Chile e outros países, onde o poder local tem muito menos autonomia e é muito mais dependente do poder central do que no Brasil, embora nós sempre reclamemos que ela é muito pouca e limitada.

Essa autonomia é resultado do processo histórico e particular de formação socioeconômica do Brasil e é uma experiência mais complexa e mais plena de governo. Dessa forma, à medida que as prefeituras são obrigadas a trabalhar com tributos próprios, elas passam a ter um tipo de experiência singular. Esse elemento não pode ser desprezado, apesar de lutarmos pela ampliação, justa e necessária, da participação dos municípios no bolo tributário e no conjunto do país. Inclusive, esse

Raul Pont

Cientista político, prefeito de Porto Alegre (RS) e membro do Diretório Nacional do PT. Foi deputado federal (1991/1992), vice-prefeito de Porto Alegre (1993/1996) e deputado estadual (1987/1990).



tema é central para a nossa discussão porque temos trabalhado pouco sobre isso.

De certa forma, herdamos uma visão e uma concepção de socialismo marcadas pela experiência européia e da União Soviética, em que as idéias de centralismo, de controle central, de planejamento todo-poderoso eram inquestionáveis. No entanto, do meu ponto de vista, não significavam sinônimo de socialismo ou de concepção do socialismo. As experiências locais têm uma riqueza e um papel, em uma concepção de experiência democrática, que podem caminhar para o socialismo e estão pouco teorizados e sistematizados por nós. Por isso insisto nesse tema.

Entendo que o poder local deve ser um instrumento forte e poderoso nosso, de acúmulo de forças. A relação, o enraizamento, a consolidação das nossas lutas sociais têm de se refletir no campo eleitoral, no campo da disputa política. Se estamos enraizados numa sociedade, se temos movimentos comunitários, sindicais, se estamos efetivamente ligados à população, isso necessariamente tem de ter um reflexo eleitoral. Por isso, a eleição não é o único, mas é um termômetro desse processo. É um elemento que não pode ser desprezado.

Na eleição de 1992 para a prefeitura de Porto Alegre, tivemos 49% dos votos no primeiro turno e 60% no segundo turno. Em 1994, o Olívio Dutra teve na capital em torno de 50% dos votos, no primeiro turno, e no segundo turno chegou a 64%. Em 1996, elegemos a terceira gestão da Administração Popular na prefeitura, no primeiro turno, com 55% dos votos. Em 1998, na disputa para o governo do estado, vencemos o adversário no primeiro e no segundo turno com 60% dos votos em Porto Alegre. Isso reflete o acúmulo e uma relação consolidada com o eleitor, que não é aquele vínculo passageiro, imediato, em torno de uma figura ou candidato, mas o compromisso com um projeto mais amplo, que qualifica as pessoas para enfrentarem períodos de adversidade, problemas circunstanciais e para terem mecanismos de resistência para um enfrentamento de longo prazo.

Vale destacar que nos três mandatos municipais de Porto Alegre quem escolheu o governo foi o partido, por intermédio do Diretório Municipal. Se na primeira experiência nem todos os indicados foram aceitos pelo prefeito, em sua autonomia como prefeito, no segundo e

no terceiro mandatos, todos os nomes apresentados pelo conjunto, pela comissão escolhida pelo partido para fazer uma proposta de governo, foram respaldados pelo prefeito e pelo vice-prefeito. Portanto, o partido quando é chamado assume a responsabilidade, compõe o governo e não tem o direito de estabelecer essa distinção entre Executivo e partido, ou partido e governistas.

Se isso ocorre revela uma concepção completamente primária, esquerdista, ou de um sindicalismo rasteiro, economicista, da luta política, ou então é porque o Diretório ou o partido se sentem fora do governo. Não há outras alternativas, ou as pessoas se sentem fora porque estão fora mesmo, ou então é porque estão deseducadas politicamente. Têm uma concepção errada da vida política, da luta política.

Nos nossos governos a relação, seja com os funcionários públicos, seja com o movimento sindical, tem de ser uma relação de construção de projeto comum para governar. Aceitar uma visão meramente economicista da luta sindical é continuar preso ao velho esquema burguês. No velho esquema de dominação ideológica burguesa, os sindicatos servem apenas para reivindicar salários, melhores condições de vida; num projeto nosso, do nosso partido, o sindicato tem de ser um instrumento fortíssimo, poderoso, de auxílio na construção de um projeto alternativo de governo. E principalmente para o funcionário público. Ou seja, ou eles assumem um projeto juntos, ou então se estabelece uma idéia de que o prefeito ou o governador são patrões.

É evidente que com essa visão e concepção nada pode dar certo. Nem a luta sindical, nem o governo. Agora, se os governos do nosso partido forem discutidos democraticamente, pela instância partidária, com a presença do prefeito, sem que este perca o direito do nosso estatuto de interferir, de ter a última palavra, isso significará uma construção positiva de método de governo.

O diretório em Porto Alegre teve o compromisso, a obrigação de construir o governo, e isso não tirou o poder do Tarso Genro, nem do Olívio Dutra, nem o meu, de governar enquanto prefeito, mas estabeleceu uma relação muito mais profunda. Nós podemos cobrar do partido e ele tem o poder e o direito de fiscalizar e de cobrar do governo. Porque os dois estão no mesmo barco. Sei que não é a única questão, sei que outros problemas envolvem essa relação, mas essa já seria uma



medida mitigadora muito forte da maioria dos problemas que enfrentamos quando estamos no governo.

O poder local também é extremamente rico para construirmos a hegemonia política com as nossas forças sociais, com os nossos aliados, com os nossos parceiros, com aqueles setores da sociedade que, efetivamente, têm interesses concretos, materiais, de estarem conosco e se reconhecerem nas nossas políticas no momento em que governamos.

A experiência local nos dá condições de trabalhar com o nosso nome, com o Partido dos Trabalhadores, e jogar todo o nosso empenho, toda a nossa força, fundamentalmente, nas classes populares, para organizá-las, arregimentá-las e ampliar esse processo com setores com os quais temos um trabalho comum, contra a concentração e a centralização do capital, que são os micro e os pequenos empresários. Na sua maioria, são trabalhadores e oprimidos, do ponto de vista do grande capital, com situações semelhantes às que vivem os assalariados.

A disputa da hegemonia, em âmbito local, é também poderosa para orientar as nossas alianças em um projeto mais amplo para nos permitir vitórias. É oportuno salientar que a vitória do companheiro Olívio Dutra, para o governo do Rio Grande do Sul, ocorreu contra todos os partidos, do centro e da direita, todas as mídias (televisões, rádios e jornais), contra os recursos da burguesia e a utilização do dinheiro público que o governo Britto, do PMDB, realizou. Só no primeiro semestre de 1998, o ex-governador torrou 70 milhões de reais em publicidade e tudo isso não impediu que vencêssemos as eleições no segundo turno, com o apoio do PDT. A construção da hegemonia está intimamente ligada a essa relação construída em nível local.

O poder local nos permite essa riquíssima experiência de democracia participativa, que tem no orçamento participativo um dos seus elementos, não o único. A democracia participativa tem de ser para nós não apenas a experiência local, que dá certo no município, mas tem de ser traduzida, do ponto de vista teórico e programático, para o conjunto das outras esferas da sociedade. Apostando na questão democrática, penso que estamos apostando num dos elos mais significativos e mais importantes para a luta pelo socialismo, de forma indissociável.

Se temos hoje um instrumento poderoso e forte para manter a luta pelo socialismo é exatamente a questão da democracia. O contro-

le da população sobre o orçamento, mas não apenas isso. No conjunto das formas que a população constrói e que nós podemos estimular e incentivar para que continuem a realizar e construir esse processo.

O papel do partido é sistematizar essas questões para as outras esferas. De certa forma, temos uma deficiência enorme na nossa luta política. Temos experiências riquíssimas de democracia participativa nos orçamentos públicos, mas nos sindicatos em que atuamos a nossa luta política não coloca como bandeira, também importante, da luta sindical o controle sobre a produção. Não coloca, e os nossos sindicatos não lutam, por exemplo, pelo controle democrático das redações na imprensa, nos jornais. Portanto, há uma má compreensão do partido sobre o que significa a luta democrática no processo de luta pelo socialismo. Esta é uma grande deficiência que o partido tem.

Apesar disso, ela está aflorando com toda a sua riqueza no município, o que nos mostra como estamos limitados em outras frentes de luta. A partir dessas constatações, temos de traduzir, também, teórica e programaticamente o que estamos fazendo e praticando, para mostrar para a sociedade que não se trata de mero discurso e propaganda partidária. Não. Nós estamos praticando isso. E no momento em que praticamos essa experiência automaticamente estamos revertendo prioridades. Estamos fazendo com que essa população, que nós queremos tirar da pobreza, saia da pobreza e consiga destinar o dinheiro público para a saúde, para a habitação, para o saneamento básico que ela não possui, que ela não tem, para melhorar as suas condições de vida.

Decidindo as prioridades do orçamento público, além dos recursos para a saúde, para a educação, para a escola, ela pode decidir também que o dinheiro público pode servir como incubadora da economia popular, para enfrentar o desemprego, ou também pode servir para criar condições de financiamento para as microempresas, como é o caso do Porto Sol, o Porto Solidariedade, uma instituição de crédito para garantir que as pessoas tenham acesso ao microcrédito fácil.

No momento em que a população decide, não decide por obras faraônicas, por viadutos, mas decide concretamente por aquilo que sente, que vive e que está enfrentando. Portanto, o município é um laboratório de uma experiência riquíssima para o nosso partido cons-



truir políticas, consolidar projetos alternativos e, principalmente, construir um projeto para disputar a hegemonia política da sociedade, que é o que precisamos fazer. Mais do que alianças que não nos levam a nada, que só nos atrapalham, que só nos subordinam às políticas burguesas. Quando apostamos na democracia participativa, estamos disputando, sim, uma hegemonia muito mais duradoura, muito mais consolidada, muito mais fiel e muito mais comprometida com as nossas lutas a longo prazo.

O município, mesmo com todos os seus limites, em vários casos, pode ser também um instrumento de disputa política antineoliberal. Orgulhamo-nos de defender e manter os serviços públicos de água e de esgoto nas mãos dos municípios e dos estados, e vamos resistir para garantir que assim continuem. Esse enfrentamento fazemos mostrando que além da qualidade dos serviços que prestamos, eles são também superavitários, são um bem essencial à vida, e não podem ser privatizados. Fazê-los funcionar bem a serviço da população e garantir o controle dos usuários sobre o seu funcionamento os qualifica e os revela como uma alternativa concreta à política de privatização.

Em 1999, a nossa empresa pública de transporte coletivo, a Companhia Carris, ganhou o prêmio de empresa de melhor qualidade de transporte coletivo do país, disputando fundamentalmente com as empresas privadas. Não tem subsídio, é superavitária, disputa em igualdade de condições com o setor privado e tem um conselho de usuários que dirige a empresa em conjunto com a diretoria. Funciona com o envolvimento dos funcionários na busca de excelência de qualidade, de produtividade, com um padrão salarial acima da média que as outras empresas praticam. Essas coisas criam uma relação que nos permite provar que o setor público pode funcionar bem e pode disputar com o setor privado em qualquer política que tenhamos para justificar que isso é possível.

O tema que estou desenvolvendo também se liga a uma estratégia de poder, quer dizer, não há dúvida de que a experiência local possui um efeito demonstração muito poderoso. Na conquista de várias prefeituras, em 1996, a experiência consolidada em Porto Alegre teve um papel importante. As vitórias em Viamão e Alvorada, por exemplo, cidades vizinhas a Porto Alegre, foram determinadas por fatores

locais, mas tiveram a referência concreta que as pessoas viviam, pela relação dentro da região metropolitana, com a forma petista de governar. Foi assim em Gravataí, também na região metropolitana, foi assim em Caxias do Sul e num conjunto de outras cidades do interior do Estado.

O efeito demonstração se multiplica e tem a importante capacidade de estar ligado a uma estratégia maior. Não foi por acaso que nesses municípios a votação no Olívio Dutra em 1998 foi decisiva para conquistarmos a vitória para o governo do estado, com 80 mil votos de diferença. Só em Porto Alegre, garantimos, no segundo turno, mais de 250 mil votos de diferença para o companheiro Olívio Dutra.

Essas questões têm, efetivamente, um peso, porque nós temos a possibilidade, a partir desse efeito demonstração, de equilibrar um processo eleitoral, construir vitórias e ampliar nossa capacidade política. Desde que começou o governo, em menos de seis meses implantamos o orçamento participativo em todos os 467 municípios do estado. O orçamento do estado do Rio Grande do Sul está sendo feito com participação popular; já tomaram posse em Porto Alegre os 204 conselheiros eleitos em todo o interior para comporem o novo Conselho Popular do Orçamento Participativo, que vai fazer o orçamento estadual. Essas modificações têm um efeito multiplicador muito profundo, e o poder local tem essa capacidade, que eu já citei, da experiência de democracia, que não pode se esgotar no orçamento.

Nós temos nas nossas leis orgânicas a figura dos conselhos municipais, que são instrumentos poderosos de política pública na área da saúde, dos direitos da criança e do adolescente, da educação, da circulação e dos transportes, entre outras. Esses mecanismos não são conflituosos nem contraditórios com o orçamento participativo. Ao contrário, eles se complementam e ampliam um espaço e um leque de relações com a comunidade que vem especializada dos sindicatos, das entidades ligadas à saúde, do trabalho com crianças e adolescentes etc.

O fórum das entidades do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, por exemplo, envolve em Porto Alegre quase 300 entidades. São 300 entidades que trabalham com crianças e adolescentes que estão numa relação cotidiana conosco; com elas construímos uma relação de políticas comuns e, portanto, estamos construindo uma hege-



monia política com essas pessoas. Elas passam a trabalhar conosco e a construir a política do município, ou seja, é o duplo sentido da relação democrática direta da população, na qual ela constrói as políticas e se identifica com o governo porque passa a ser governo, ela é o governo no município. Essas identificações me parecem ser os elementos centrais que devemos ter na construção dessa experiência.

Essas políticas também permitem a disputa municipalista, diante do governo central e na relação com o governo estadual, quando eles são adversos a nós, e nos permite estabelecer uma disputa política ao lado dos demais municípios, para que se possa fazer com que muitos pequenos municípios se mobilizem contra as políticas centralistas e autoritárias do governo federal.

Se analisarmos a maioria esmagadora dos pequenos municípios do país, vamos ver que eles não são governados por burguesias, mas por pessoas ligadas à pequena produção, ao pequeno comércio, a atividades profissionais universitárias, que têm os mesmos conflitos que nós temos com o capitalismo. Porém, estão em partidos conservadores por várias razões: por inexperiência e despolitização, por tradição familiar, por questões as mais variadas e, também, por oportunismo, por imposições ideológicas da classe dominante. Mas há um número enorme de prefeitos, secretários, vice-prefeitos, vereadores, que são colonos, trabalhadores rurais, pequenos proprietários, que têm, objetivamente, uma relação possível de identidade com o nosso projeto e que temos de tornar nossos aliados e potenciais militantes filiados, comprometidos com o nosso projeto por meio da luta municipalista, da luta da organização popular, do controle do dinheiro do município.

No município pode-se fazer isso. Não podemos abdicar da luta municipalista nos nossos estados. Cada prefeito nosso tem de ser um tribuno das nossas propostas, tem de ser um agitador das nossas lutas e do conjunto do povo nas reuniões municipalistas. Não temos nada a perder nessa disputa de hegemonia.

Gostaria de me referir também à questão da política de alianças. Somos um partido plural, temos diferenças sobre isso. Não temos unanimidade nessa questão. Entendo que o nosso partido deve ter uma política de alianças marcada por um campo que não seja incoerente ou contraditório com a nossa concepção estratégica. Parto do pressupos-

to que somos um partido que luta pelo socialismo, ainda que estejamos numa conjuntura difícil, complicada, de crise e de horizontes históricos muito confusos em nível mundial, para toda a humanidade. Mas se não abandonamos isso, temos determinados princípios, critérios que balizam a nossa composição social, a nossa luta anticapitalista, que são suficientes para sabermos quem são os nossos inimigos, quem são os nossos adversários.

Discordo radicalmente dessa visão de alianças - que tem sido praticada por partidos aliados, do chamado campo democrático e popular, inclusive aqui no Rio Grande do Sul - que prega uma política muito pragmática e sem estratégia, orientando um tipo de política de alianças para as grandes cidades e as capitais com base nas questões programáticas e ideológicas, e outro tipo no interior, nos pequenos municípios, em que prevalece o puro pragmatismo visando o melhor resultado eleitoral.

Para um partido como o nosso, isso é um suicídio político. Porque no interior, no pequeno município, é tênue a disputa política, pelo fato de que muitas vezes as pessoas não têm profundas diferenças ideológicas do ponto de vista de sua condição objetiva na produção. São pequenos produtores no município rural que têm partidos diferenciados. Mas é exatamente por essa relação tênue que mais se impõe a necessidade de fazer a demarcação, para podermos esclarecer as pessoas. Porque se é tênue para os outros, se nós não fizermos a demarcação ela passa a ser tênue para nós. E acabamos construindo as bases do partido numa profunda confusão ideológica, marcada pelo pragmatismo eleitoral e pela crescente submissão à institucionalidade.

Neste sentido, a política de alianças não pode estar marcada pelo êxito e pelo insucesso eleitoral. Podemos ter divergências e isso não vai demarcar ou expulsar alguém do partido, porque é um processo que qualquer partido deve ter, e tem o direito de ter. Agora, temos divergências e acho que a política de alianças continua tendo a necessidade de ser demarcada. Não é a entrada ou não nos governos que vai nos dizer se isso foi certo ou errado. Estou torcendo para que não dê errado nossa experiência no Rio de Janeiro. Eu estou torcendo para que não dê errado em Minas Gerais também, mas, se der errado, vamos levar outros 20 anos para reconstruir o nosso partido nesses estados.



Infelizmente, a história tem nos mostrado que a possibilidade do erro e da derrota é muito maior do que a da vitória. Nós não temos controle sobre esses governos. Não temos e, no entanto, vamos pagar o ônus completo daquilo que esses governos praticarem. Então, nós temos divergências sobre isto. Não acho que o partido é fraco quando não tem capacidade de candidatura própria e está fadado a cruzar os braços e não fazer política. Ao contrário, é perfeitamente possível ao nosso partido, em uma situação de fragilidade, num pequeno município, em que existe apenas uma comissão provisória, indicar o voto no menos ruim, em alguém que passa a combater o coronelismo, a máfia, o narcotráfico. Fazer isso, que é correto e necessário, e estar dentro, assumindo o ônus de ser governo, é completamente diferente. Não concordo muito com essa discussão se é ou não é institucional, eu acho que o problema é outro.

O nosso partido não pode ser confundido com os outros partidos do país, que têm tradições profundas de serem balcões de negócios, que têm muito mais acúmulos de interesses pessoais, de negócios da mais baixa espécie. O partido tem de estar vocacionado para o poder, se ele não estiver vocacionado para o poder, ele pode desistir. Se não disputar a cada momento a hegemonia dos processos é evidente que vamos ficar sempre contando os ganhos aqui e ali, o número de deputados eleitos, o número de prefeitos, e isso não adianta. Não é isso que vai nos fazer avançar no sentido de consolidar uma nova sociedade e um novo projeto. Precisamos ter um partido que dispute a hegemonia política e para isso ele tem de ter posições próprias, claras, definidas. Não é ser sectário. Não é fechar as portas para coligações, alianças, dentro do nosso campo, ou até apoiar o menos ruim ou o adversário do nosso inimigo. Isso é possível. Existe uma possibilidade de você construir uma política de alianças, de apoios, sem que isso nos comprometa a participar de governos que não são nossos.

Para finalizar, quero ilustrar com as questões das políticas públicas e suas articulações com um projeto nacional. Podemos no município provar que é possível ter equilíbrio fiscal e política salarial, que é possível trabalhar numa relação de respeito com os funcionários e o movimento sindical.

Estamos praticando a quase oito anos uma política salarial com bimestralidade plena pelo IGPM (Índice Geral de Preços-Médio), do

IBGE, e isso nunca quebrou a prefeitura. Mas garantiu que o funcionário da nossa prefeitura tenha a melhor política salarial do país. Isso não é incompatível nem inviabiliza o governo, mas estabelece e garante uma relação de confiança, de manutenção do poder aquisitivo das pessoas, e prova que é possível ter uma política distinta, na prática, daquelas que praticam o governo federal e o setor privado.

Na área da educação, estamos desenvolvendo no ensino fundamental o sistema dos Ciclos de Formação praticamente em toda a rede municipal, e no ano de 1998 atingimos 0,96% de evasão escolar, numa rede de 46 mil alunos. Essas questões estão ligadas a uma política que podemos levar para o conjunto do país, até com muito mais facilidade, porque os estados e a União possuem muito mais recursos para implementar rapidamente políticas de geração de emprego e renda, de promoção da saúde por meio do SUS, de preservação ambiental, de transporte e tantas outras.

A política de combate à miséria extrema, como ficou conhecida a partir da experiência do governo em Brasília, chamada “bolsa-escola”, nós praticamos com outro nome: os Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF), mas com o mesmo objetivo, de a criança ir para a escola e a família ter acompanhamento e condições de ressocialização, de busca de emprego digno e condições dignas de moradia. As políticas habitacionais que a União e os estados abandonaram, nós podemos praticar nos nossos municípios. Todas essas políticas têm forte efeito demonstração e podem ser reproduzidas.

A missão do PT e de seus governos

Cristovam Buarque



Acredito que o papel de um prefeito, de um governador ou de um futuro – espero que seja em breve – presidente da República do PT é ser petista.

A questão que, a meu ver, se apresenta como o maior desafio do nosso partido para os próximos anos é: qual é a missão do PT? Neste momento da história da humanidade e neste momento específico da história brasileira. Se definimos qual é a missão do PT, começamos a definir qual é o papel de cada um de nós, petistas. Estejamos na Câmara Federal, no Senado, na prefeitura ou simplesmente como militantes, sem nenhum cargo político. E quero aqui me arriscar a propor essa missão, debatê-la e ver qual é o papel, nessa questão, dos nossos prefeitos. Para mim, temos duas missões fundamentais hoje.

A primeira missão é não deixar morrer o sonho do socialismo ou, ainda mais explicitamente, não deixar morrer a convicção de que o capitalismo não é o coroamento, em nenhuma hipótese, do que sonhamos como utopia. Nem com primeira via, nem com terceira via, não é o capitalismo que vai coroar um projeto civilizatório. O PT deve ser não apenas o guardião do sonho do socialismo, mas deve ser o instrumento de sua construção; e creio que devemos ser honestos com o povo e afirmar com clareza que, neste momento da história da humanidade,

Cristovam Buarque

Professor universitário e economista. Foi governador do Distrito Federal (1995/1998) e reitor da Universidade de Brasília (UnB).

diante de todas as mutações ocorridas inesperadamente, nós não sabemos como é esse socialismo.

Individualmente, até que cada um de nós pode saber (eu confesso que o meu não sei, nem individualmente). Mas o partido como um todo, não. Acho que temos de ser honestos e dizer ao povo que nossa missão, neste momento, é ser guardiões de uma utopia e ser formuladores dessa utopia que não está claramente desenhada, diante de uma série de dificuldades que vivemos. E se a nossa missão hoje é formular – e não somos acadêmicos para ficar apenas formulando –, temos uma *segunda missão*, que é a de, tão logo assumimos os nossos cargos, ou mesmo sem estar em cargo algum, mas como militantes, construirmos, senão a utopia, pelo menos os primeiros passos em sua direção.

Os quatro anos de governo de cada mandato do PT têm de representar passos em direção a essa utopia.

E quais são esses passos? Defendo quatro compromissos que o PT tem de assumir, seja na prefeitura, seja no governo estadual, seja na presidência da República, para iniciar essa marcha rumo à utopia que um dia teremos.

O primeiro passo é completar a democracia brasileira. Começamos a nossa marcha numa ditadura. Nosso primeiro objetivo foi derubar a ditadura e lutar para tomar o poder e construir o socialismo de imediato, porque naquele tempo tínhamos certezas. Já não temos as certezas e conquistamos uma democracia que se mostrou diferente do que esperávamos. Porque, em vez de uma democracia, o que aconteceu é que mergulhamos, na verdade, em um sistema novo, chamado neoliberalismo global, que não é o mesmo da democracia que nós votamos para conquistar, é outra coisa. E por isso ela não está completa.

Precisamos ter vacinas contra a corrupção e temos de mostrar que somos capazes de construir um sistema em que, se não é impossível haver corrupção, pelo menos ela não seja tão fácil como é hoje. Temos de definir uma maneira de termos uma imprensa livre, sem manipulação, como hoje acontece. Temos de definir como é que vai ser o governo participativo em nível federal, pois já mostramos como é possível em nível local. E quero aqui fazer uma homenagem a Porto Alegre. Todo mundo fala em muitas invenções do PT; eu acho que se o PT



tivesse feito uma única coisa, que é o orçamento participativo, teria justificado seu papel histórico no Brasil. E de todas as nossas invenções nenhuma é mais transformadora do que o orçamento participativo. Porque ele influencia todo o governo. O mesmo ocorrerá em nível nacional.

Então, o primeiro objetivo imediato é completar a democracia. O segundo é abolir a pobreza no Brasil, abolir a apartação em que vivemos, esse *apartheid* social que foi construído. Eu não disse diminuir a desigualdade. Eu falo acabar com o quadro de pobreza. Diminuir a desigualdade é um processo posterior. Hoje, é fazer com que ninguém seja pobre, que tenha educação, saúde, comida, transporte urbano, moradia limpa, justiça e segurança equivalentes. E isso não é fácil de se conseguir na lógica que prevalece hoje, inclusive no nosso partido. A abolição da pobreza não é um problema econômico, é um problema ético e social.

Os economistas não aprendem a acabar com a pobreza, eles aprendem a aumentar a riqueza, e essas duas coisas não são sinônimos. Talvez não haja maior erro hoje do que acreditar que aumentar a riqueza é o mesmo que diminuir a pobreza. Já foi. Foi no tempo em que a riqueza crescia para os lados, mas hoje ela cresce para cima. Ela não é mais plana na sociedade, ela é cônica. Então, acabar com a pobreza exige uma postura diferente. Exige uma maneira diferente de ver os problemas. Chamo isso de uma feminização da ciência econômica, no sentido de procurar respostas imediatas e não intermediadas por investimento, por produção, por emprego e por salário. Resolver o problema da pobreza é colocar as crianças na escola, é melhorar o sistema de transporte urbano, implantar água e esgoto. E isso não é o mesmo que aumentar a renda, o salário e a produção. A recessão gera pobreza. O crescimento não a diminui, necessariamente.

O terceiro objetivo, depois de completar a democracia e abolir a pobreza, é melhorar a qualidade de vida, inclusive dos que não são pobres. É elevar a qualidade de vida, inclusive dos que nem são trabalhadores, mas são brasileiros. Porque essa qualidade de vida vem se degradando, e aqui também não é um problema apenas de aumento da riqueza. Não é um problema de crescimento econômico, é um problema de reorganização social.

Como quarto objetivo temos de ser o partido dos temas da contemporaneidade, temos de ser o partido da ecologia. Precisamos mostrar como administrar em uma democracia, respeitando as minorias, o que não é o mesmo que a democracia da maioria e ponto. Temos de trazer para o debate o problema do emprego, não porque isso vá reduzir a pobreza, mas porque o emprego ainda é (talvez no futuro não seja) algo intrínseco como desejo de qualquer cidadão. Se realizamos esses quatro objetivos, e continuamos com o sonho, creio que estaremos cumprindo a missão.

E nessa ótica, de que a luta contra a pobreza não é o mesmo que a luta pela riqueza, é que entra o papel específico dos prefeitos: a eliminação da pobreza. É claro que ela seria mais rápida, eficiente e completa se viesse do plano federal. Mas nem dá para esperar e nem será um presidente que vai fazer isso, se, no nível local, não tivermos dirigentes comprometidos em enfrentar o problema específico, local, direto, da pobreza. Colocando as crianças na escola, antes mesmo que esse país seja rico e essa riqueza distribuída. Fazendo com que haja alternativas para a saúde, antes mesmo que este país seja o que se chama desenvolvido e este desenvolvimento distribuído.

E como fazer isso? Creio que nenhum partido tem tanta experiência nisso quanto o PT. Hoje, temos um elenco de soluções simples, capazes de fazer uma revolução, por meio das pequenas coisas, nesse país. Esse é o nosso papel. Sem perder o sonho de que há uma utopia a construir em algum momento. Devemos ter a modéstia de saber que é bem capaz que essa utopia seja construída pelas crianças que colocarmos na escola agora e não por nós. Devemos ter a perspectiva de que essa revolução e essa utopia, provavelmente, não serão mais um projeto nacional, e sim universal. Se houve algo em que o capitalismo mostrou ter razão é que a revolução era global e não local, não nacional. Esse é o papel de cada prefeito, de cada governador e, um dia, de um presidente: ser o profeta dessa pequena revolução e do sonho da utopia. De certa forma já cumprimos esse papel, e, se olharmos os governos do PT, podemos ver que cada um de nós fez uma revolução na sua cidade. Umhas maiores, outras menores, umas com mais poderes, outras com menos poderes, mas cada um fez uma revolução. Todos consolidamos, implementamos ou avançamos na democracia.



Todos. Inventamos soluções para tentar abolir a pobreza. Todos. Procuramos elevar a qualidade de vida. Todos. Trabalhamos os temas da contemporaneidade. Alguns têm mais vocação para um desses itens, outros para outros. Mas estamos cumprindo a nossa missão. O que falta é o contrário, é cada prefeito influir dentro do PT. Cada petista, prefeito, governador, neste momento do nosso II Congresso, deve tentar fazer repercutir dentro do partido, para que o partido avance, essas duas propostas: uma, não deixar morrer o sonho de que há uma utopia a ser feita e que essa utopia não é feita no sistema capitalista; a segunda é que já, de imediato, mesmo no capitalismo, temos um papel a cumprir, temos soluções a dar, sabemos como fazer e temos competência para isso no Brasil.

Esse é o recado que eu queria dar. Fiéis aos princípios que defendemos, para os quais fomos criados, mas capazes de avançar, de mudar, de nos adaptar à realidade do quadro histórico em que vivemos, para que não frustremos o povo, achando que basta trabalhar no capitalismo, mas não o frustremos também achando que enquanto houver o capitalismo nós não temos o compromisso de abolir a pobreza, de avançar na democracia, de melhorar a qualidade de vida e trazer os temas da contemporaneidade para as práticas do Estado.

O Partido dos Trabalhadores e suas experiências de governo

Vicente Trevas



A partir das eleições municipais de 1988, as experiências de governo passam a ser referência para o PT, embora já tivéssemos conquistado algumas prefeituras nas eleições de 1982 (Diadema, em São Paulo, e Santa Quitéria, no Maranhão), 1985 (Fortaleza, Ceará) e 1987 (Vila Velha, Espírito Santo).

De lá para cá, os governos petistas passam a ser uma das faces públicas, que juntamente com as lutas sindicais, sociais e a atuação parlamentar compõem as principais frentes políticas do partido.

Entretanto, a assimilação pelo conjunto do partido da experiência de seus governos tem sido, até hoje, insuficiente do ponto de vista de sua integração ao projeto partidário e de sua estratégia de poder.

Depois de quase 18 anos de experiência em governar grandes, médias e pequenas cidades, situadas nas diferentes regiões do país, pode-se afirmar que os governos petistas são espaços de aglutinação de parcela significativa de quadros e militantes, tanto quanto os movimentos sindical e social.

As administrações petistas se constituíram em importantes espaços de elaboração política, revelando ao partido e à sociedade sua dimensão propositiva e sua capacidade de governo. O reconhecimen-

Vicente Trevas

Sociólogo, secretário nacional de Assuntos Institucionais, membro do Diretório Nacional do PT; é presidente do Conselho Curador da Fundação Perseu Abramo e coordenador de projetos do Instituto Florestan Fernandes.



to nacional e internacional de nossos programas e projetos, propiciado pela participação dos governos do PT na Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul, 1996), é um exemplo de que, além de exitosas e paradigmáticas, essas experiências expressavam um modo alternativo de governar as cidades.

A renovação de sucessivos mandatos em algumas cidades, como é o caso de Porto Alegre, indicam o vigor dessas experiências.

A experiência de governar tem sido para o PT uma circunstância complexa, produzindo momentos de avanços políticos e momentos de graves crises partidárias, mas sobretudo tem se constituído em oportunidades de enraizamento e amadurecimento na relação com a sociedade. Possibilitam ao partido ampliar sua base social para além daquela a partir da qual se constituiu: os movimentos sociais organizados e os remanescentes de organizações de esquerda. Possibilitam também um amadurecimento político, a partir dos enfrentamentos com os múltiplos e contraditórios interesses que estruturam a dinâmica das classes e grupos sociais presentes em nossas cidades.

A experiência de governo conduz o PT a entender de forma programática e não apenas doutrinária os compromissos assumidos desde a sua fundação. A partir da condição de partido no governo, somos obrigados a dar sentido prático aos objetivos que afirmamos em nossas resoluções partidárias ou a contraditá-las. Ao nos empenhar nesta direção, verificamos que o conteúdo dessas resoluções é muitas vezes formulado de forma simplificada, não dando conta das complexidades envolvidas. Nesse sentido, a experiência de governo para o Partido dos Trabalhadores tem sido um momento que lhe permite lidar com complexidades para as quais suas formulações mostram-se insuficientes ou se revelam como simplificações politicamente equivocadas. As discussões e embates partidários ocorridos no final dos anos 80 sobre o caráter da participação popular e das políticas públicas são emblemáticos a esse respeito. Conselhos populares: deliberativos ou consultivos? Política de transportes: estatização ou serviço público regulado?

Os conflitos ocorridos entre governo, movimento popular, sindicato e partido testemunham as simplificações presentes nas experiências iniciais de governo. A quem pertence o mandato do governante?

Ao partido? Ao mandatário? Ao partido e ao mandatário? Como lidar com um mandato e um governo portadores dessa dupla vinculação? A política salarial é a principal mediação entre governo e movimento sindical?

Como uma primeira observação geral, pode-se afirmar que a experiência de governo para o PT o obriga a aprofundar o debate sobre suas formulações políticas, seus objetivos e estratégia, sob pena de inviabilizar a consolidação dessa experiência como concretização do projeto partidário ou realizá-la de modo inconsistente. Estabelecer uma efetiva vinculação entre a dinâmica dos governos que conduzimos e as transformações estruturais da sociedade enunciadas no nosso projeto partidário constitui, certamente, um dos grandes desafios dessa experiência.

Ao longo desses anos, as experiências de governo têm determinado em certa medida o desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores. Compreender essa determinação em toda a sua complexidade é um desafio político e intelectual que deve ser assumido pelo conjunto do partido.

O que acontece com o partido quando ele assume a direção e a condução de um governo?

Formado nas lutas sociais, participando e dirigindo sindicatos, associações comunitárias, movimentos sociais e exercendo com combatividade mandatos parlamentares, nossos militantes e quadros políticos, de uma vivência comum da militância social, se diferenciam ao depararem com a nova situação de integrar governos conduzidos pelo partido. Uma parcela dessa militância transformada em governantes adquire visibilidade e projeção públicas que a destaca do conjunto dos seus companheiros. Isso não só desestabiliza os equilíbrios partidários anteriormente formatados mas é vivenciado pela parcela do partido que não se inseriu na estrutura de governo como uma situação de desigualdade que se estabelece no seio do partido. Essa situação é percebida ora como esvaziamento da estrutura partidária, ora como transferência de energia e quadros para a dinâmica institucional, ora como deslocamento para o governo do centro de decisão do partido. Vive-se a sensação de que o partido passa a ser apêndice ou força subalterna de sustentação política do governo. Tal percepção tem resultado em



tensões internas ao partido que são operadas, em muitos casos, de modo inadequado e despolitizado, gerando disputas desagregadoras.

Ao mesmo tempo e de forma contraditória, a base partidária projeta grandes expectativas sobre os governos petistas. Comporta-se como parceiro crítico contundente. No imaginário petista, nossos governos são visualizados como governos de mobilização social, governos de conquistas populares, governos de embates e transformações sociais.

Na primeira onda de governos petistas conduzida pela segunda geração de prefeitos e prefeitas (1989-1992), a radicalidade desses governos era imaginada pela militância como promessa de intensa e crescente participação popular, aliada à inversão de prioridades e à perspectiva de universalização das políticas sociais sob controle popular (a era dos conselhos). Embora as questões urbanas fossem percebidas e operadas de forma fragmentada, ensejando muitas vezes equívocos nas decisões governamentais, havia também uma forte expectativa de enfrentar com radicalidade as desigualdades sociais expressas na dicotomia centro — periferia. Esta postura dificultava, muitas vezes, o entendimento das funções urbanas e simbólicas das áreas centrais, questão essencial para formatar um projeto de cidade e viabilizar uma disputa de hegemonia. A manutenção da cidade, os padrões de limpeza pública e estética urbana eram entendidos por muitos como “maquiagem”, como concessão às demandas e pressões estranhas aos nossos compromissos e à nossa base social.

Em outros termos, nossas experiências de governo não só explicitavam insuficiências em nossas formulações políticas mas revelavam os limites da cultura partidária. Nossa cultura política mostrava-se assim fragmentada, operando paradigmas díspares que refletiam a diversidade da nossa procedência. Em relação aos nossos governos agíamos como se fôssemos ora movimento social, ora militantes de um projeto portador de outro significado e radicalidade, ora atores de demandas particularistas.

A complexidade não parava aí. As dificuldades e contradições iam além dos limites da nossa cultura e de nossas formulações políticas. Atingiam a esfera da subjetividade, do comportamento e das expectativas. Descobria-se o sentido e o caráter da política em uma so-

cidade como a nossa. Descobria-se a política como mecanismo de mobilidade e ascensão sociais, como espaço de *status* adquirido, como possibilidade de efetivar demandas e projetos pessoais. A política como arena dos afrontamentos societários, como espaço de reivindicações sociais, como mediação de projetos históricos e como promessa de uma nova sociedade passava a ser “compartilhada” com essas “novas dimensões existenciais”. Isso envolveu o partido em um movimento pendular, fazendo-o oscilar entre uma visão abstrata e doutrinária e uma vivência pragmática da experiência política de governar.

Ao mesmo tempo, os governos petistas apareciam como indicadores de crescimento político do partido. Mostravam a todos que éramos uma força política em expansão, uma força portadora de significado prático para a sociedade. O modo petista de governar ia além de uma marca fantasia. Sinalizava a capacidade do partido de operar e dirigir parcelas do aparato estatal, agregar interesses, definir prioridades e sobretudo postular-se como alternativa de governo.

Os governos petistas colocavam o partido no centro das disputas em curso na sociedade. As eleições presidenciais, a partir de 1989, passaram a reforçar tal convicção. O envolvimento das diferentes tendências internas na experiência de governar deu ao conjunto do partido visibilidade política a despeito dos seus governos.

Aqui nos deparamos com uma segunda observação geral: a experiência de governo passa a ser um dos componentes estruturais do desenvolvimento partidário. Projeta-se sobre a estrutura de poder do partido; incide sobre a dinâmica do grupo dirigente e das direções partidárias; e, sobretudo constitui-se em espaço estratégico das disputas internas. Tudo isto resulta em novas complexidades. O crescimento do partido passa a ser determinado em muitos casos pela atuação de lideranças individuais que, pelo sucesso do desempenho eleitoral, passam a moldar, como personalidades públicas, o destino do partido.

Nesse contexto, urge compreender e avaliar as relações entre o partido e os governos chefiados por militantes petistas, entre as direções partidárias e os governantes petistas.

Ao longo desses anos, essas relações têm sido diversas, desiguais e contraditórias tanto nos procedimentos como nos méritos. O acompanhamento dos governos pelo partido reflete essa situação. Geralmen-



te, o partido é convocado quando conflitos se instauram no seio do governo, entre o governo e a base e lideranças partidárias ou quando o governo é alvo de investidas e manobras das forças que lhe fazem oposição. Essa convocação é, na maioria das vezes, dirigida às instâncias estadual ou nacional. O partido local, com exceções, encontra-se diluído na própria dinâmica do governo ou expressa uma densidade política insuficiente para constituir-se em interlocutor válido. A excepcionalidade, e não a sistematicidade, caracteriza, portanto, essas relações.

É inaceitável, portanto, tergiversar sobre o padrão e a estratégia de acompanhamento partidário aos nossos governos, principalmente numa conjuntura política que sinaliza a tendência de crescimento do número de governos a serem administrados pelo partido.

A definição e a operação de um padrão e de uma estratégia de acompanhamento dos governos petistas impõe ao partido o esforço e a determinação para superar uma série de limitações. A primeira refere-se aos recursos alocados para tal fim. A organização partidária, em sua estrutura de direção, dispõe, hoje, de uma secretaria destinada a supervisionar a frente institucional. As secretarias estaduais de assuntos institucionais existem de forma diversa, têm desempenhos desiguais e expressam densidade política variada. Em muitos Estados e na maioria dos municípios, não funcionam ou atuam de modo precário. Em âmbito nacional há um acúmulo partidário que vem sendo construído e sistematizado pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI) ao longo do seu funcionamento. Atualmente a SNAI busca construir uma estratégia de acompanhamento nacional aos governos petistas. Seu trabalho obedece a um planejamento que tenta adequar esse acompanhamento aos recursos, necessidades e prioridades do partido, bem como à agenda da conjuntura política do país. Hoje a SNAI opera por meio de uma rede articulada pelo núcleo central localizado na sede nacional, associada ao escritório em Brasília e à assessoria regional Nordeste. Há um esforço para conectar as secretarias estaduais, estabelecendo com elas agenda e calendário comuns.

Essas iniciativas são ainda insuficientes. É preciso repensar a estrutura partidária responsável pela frente institucional do partido, que se expande quantitativa e qualitativamente. Os governos estaduais que

dirigimos e aqueles aos quais nos associamos estão a indicar novas agendas e novas complexidades.

Essas questões são desafios de difícil enfrentamento. Os espaços partidários para o seu tratamento são exíguos, ocasionais e episódicos. Nos debates, reuniões e resoluções do partido aparecem lateralmente, envoltas nas disputas internas que diluem os contornos de suas especificidades.

Entretanto, a busca de um novo padrão nas relações entre partido e governo nos conduz a recuperar e avaliar iniciativas e propostas partidárias já produzidas. É o caso, por exemplo, do Conselho Político. O Conselho Político foi uma iniciativa partidária cujo objetivo era constituir um mecanismo capaz de operar com regularidade e legitimidade as relações do partido com seus governos. A efetivação desses conselhos em nossos governos não é um empreendimento exitoso. Os conselhos não se consolidaram, existindo de forma instável e ocasional.

Outra iniciativa partidária significativa foram as conferências eleitorais e os grupos de trabalho para as eleições, os GTEs. Buscava-se com essa iniciativa preparar o partido e suas candidaturas para os embates eleitorais; estruturar o discurso eleitoral a partir de um programa de governo que afirmasse os compromissos partidários e expressasse o acúmulo dos nossos governos. Essa iniciativa visava também definir o programa de governo como compromisso que nossos candidatos assumiriam com a sociedade e com o partido. Nos casos de vitória eleitoral, o programa passaria a ser uma mediação entre o partido e os novos governos. Aqui também o envolvimento do partido foi desigual, resultando em programas com densidade e consistência diferenciadas.

Ao longo desses anos, houve um esforço para qualificar as relações do partido com seus governos. Foram ensaios parciais, com pouca potência para produzir efeitos sobre o conjunto de nossa experiência de governar.

Uma indagação geral se impõe, portanto, ao partido: como construir uma relação política consistente e qualificada com seus governos? Como acompanhá-los? Como ajudá-los a enfrentar seus embates e dilemas? Como associar-se à sua governabilidade?



Essa é uma discussão estratégica que não podemos adiar nem abordar lateralmente. O partido não pode ter dúvida sobre o caráter dos seus governos. O PT não pode tergiversar sobre a radicalidade e os vínculos dos seus governos com o projeto partidário. O partido deve, ao mesmo tempo, reconhecer e assumir como desafios seus as debilidades, inconsistências e algumas vezes os impasses presentes nas trajetórias de seus governos.

O enfrentamento dessas questões requer uma postura básica: o partido compartilha com seus governos responsabilidades, desafios, dificuldades e êxitos. O partido não é uma comissão julgadora ou uma exterioridade guardiã de uma linha justa a ser imposta aos seus governos. O partido é um parceiro estratégico que exerce funções dirigentes em relação aos seus militantes que atuam como governantes e agentes públicos. O partido é uma força política sem a qual nossos governos não se consolidam politicamente e nem ganham sentido histórico.

Uma dimensão crucial que deve ser objeto de urgente decisão partidária é aquela que se refere à formação de quadros para governar. Nosso crescimento político, a complexidade e as dificuldades para governar as cidades no quadro da crise nacional exigem a superação do espontaneísmo com o qual tratamos essa questão. Várias iniciativas, ao longo desses anos, foram ensaiadas; no entanto, os resultados obtidos foram efêmeros ou de dimensão localizada. O partido tem de consolidar patamares de gestão e políticas públicas sem os quais os nossos governos, principalmente aqueles de primeiro mandato, ficam prisioneiros de um eterno recomeçar. O modo petista de governar pressupõe um processo de tomada de decisão, uma capacidade gerencial e uma capacidade de formulação de estratégias governamentais que está a demandar uma modalidade própria de formação e aprendizagem. Um centro de desenvolvimento de gestão e políticas públicas, concebido e operado pelo partido, está na ordem do dia.

O cumprimento das tarefas decorrentes desses desafios será facilitado pela crescente incorporação de quadros políticos oriundos dos nossos governos em funções de direção partidária, bem como por reflexões e avaliações desenvolvidas pelos nossos governos, como atesta a presente publicação.

2.

**O modo petista
de governar: uma
trajetória de
conquistas e
ensinamentos**

Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter

*Pedro Pontual e
Carla Cecília R. Almeida Silva*



O exercício de lançar um olhar sobre as experiências de administrações públicas realizadas pelo Partido dos Trabalhadores assume uma relevância particular em relação à questão da participação popular. Isso porque, se esse esforço de reconstituir a trajetória da participação popular nos governos do PT nos possibilita resgatar os aprendizados das experiências anteriores e iluminar alguns desafios que se apresentam atualmente, ele abre também um importante espaço para a reflexão sobre um aspecto marcante na forma como a participação popular se desenvolveu nos nossos governos. Estamos querendo chamar a atenção para um certo descompasso que sempre ocorreu nos contextos dos governos petistas entre a prática efetiva e o imaginário, o discurso partidário; enfim, a reflexão sobre as experiências de participação.

Antes, porém, de entrarmos propriamente nessa discussão, é importante esclarecer duas questões. Em primeiro lugar, vamos tomar como referência a divisão de três períodos que, segundo nossa leitura, são marcantes na trajetória da participação popular nos governos petistas. Este modo de conduzir a discussão, no entanto, não pretende

Pedro Pontual

Educador, mestre em educação e coordenador do Núcleo de Participação Popular da Prefeitura de Santo André (SP), membro da REPPOL-CEA.A.L.

Carla Cecília R. Almeida Silva

Coordenadora do Núcleo de Participação Popular da Prefeitura de Santo André (SP).



passar uma idéia de que estamos compreendendo esses períodos como fechados em si mesmos. Ou seja, os elementos presentes em determinado período permearam também os demais e essa divisão tem como objetivo apenas tornar esse esforço de reconstituição mais claro. Em segundo lugar, este texto traz alguns exemplos da forma como a participação popular está sendo pensada e desenvolvida em Santo André (SP), e isso se justifica em função de, atualmente, estarmos participando dessa administração; é a partir dessa experiência que podemos colher com mais facilidade algumas referências.

Primeiro momento: o “choque” com a realidade

Vamos tomar como referência inicial o período 1989-1992, quando o Partido dos Trabalhadores assume um conjunto significativo de prefeituras de diferentes portes¹ e no qual o distanciamento entre o acúmulo de reflexão e a prática já pode ser percebido.

Naquele momento, havia no PT uma concepção de participação fortemente baseada nos conselhos populares. Estes eram os espaços, pensava-se, pelos quais os movimentos populares exerceriam seu papel estratégico em um governo petista. Nessa direção, a noção de participação popular estava bastante associada à noção de inversão de prioridades – entendida naquele momento como a priorização de investimentos em infra-estrutura, serviços básicos e, sobretudo, investimentos nas periferias das cidades. Essa concepção fornecia uma referência importante sobre os atores que deveriam se constituir como os sujeitos da participação popular, ou seja, os movimentos populares, que, por princípio, são protagonistas das lutas pela melhoria das condições de vida nas cidades.

No entanto, a experiência concreta de ser governo descortinava um conjunto de questões que nos obrigava a construir um novo olhar a respeito da participação popular. Questões como “Participação popular com quem? Participação popular apenas com os trabalhadores?

1. Não devemos esquecer que, anteriormente a 1989, o PT já havia vivenciado importantes experiências de administrações municipais, como em Fortaleza (CE), Diadema (SP) e Vila Velha (ES). Nesta última, inclusive, aconteceu a primeira experiência de Orçamento Participativo sob uma gestão petista.

Participação popular com todos os cidadãos?” começaram a mexer com princípios bastante arraigados no partido. Paralelamente a isso, a discussão de como deveria ser a relação de um governo do PT com os movimentos populares e com os movimentos sindicais nos despertou para a própria questão da relação desse governo com os “não-organizados”, com os setores que, inseridos em contextos de carências e exclusões de várias ordens, não estavam vinculados a nenhum movimento social.

Ou seja, naquele momento a formulação partidária estava muito aquém da complexidade de questões que se apresentavam, pois era baseada num profundo formalismo. Foi exatamente nesse contexto que, em 1991, o Fórum Nacional de Participação Popular foi criado e, a partir dele, o espaço para que essas questões fossem discutidas e sistematizadas. O produto desta reflexão pode ser encontrado no livro *O modo petista de governar* (Organização de Jorge Bittar. Cadernos de Teoria&Debate, São Paulo, Diretório Regional do PT/SP, 1992).

As experiências do período 1989-1992 foram, portanto, caracterizadas pelo “choque de realidade”. Em primeiro lugar porque houve o reconhecimento da pluralidade dos atores com os quais nos deparávamos no exercício de governo. Essa pluralidade de identidades nos impôs um debate a respeito da distinção entre conselhos populares (que possuíam um caráter mais claramente classista, totalmente independentes e autônomos do Estado) e canais institucionais de participação popular (que deveriam ser canais de co-gestão entre o governo e os diversos segmentos da sociedade, representados não apenas pelo critério classista, mas pela multiplicidade de outras identidades presentes nas cidades). Foi a partir daí que a idéia de partilha de poder surgiu como contraposição à idéia de delegação de poder absoluto à comunidade. É importante sublinhar essa diferença porque foi a partir da sua evidência que surgiu o espaço para a compreensão sobre a necessidade e a legitimidade de o governo estar presente nos processos participativos, travando a disputa em torno dos seus próprios projetos, possibilitando, assim, a construção de uma síntese entre seus interesses e os interesses dos setores que participavam dos canais abertos. O orçamento participativo de Santo André, na atual gestão, acolhe os produtos dessa reflexão ao possuir uma representação paritária de conselheiros do governo e conselheiros da população.



Outra questão importante reconhecida a partir das experiências de 1989-1992 foi a de que os canais institucionais de participação, como espaços de discussão e de negociação de políticas públicas, são espaços de explicitação de conflitos e interesses. Esse reconhecimento se defrontou com uma certa ingenuidade que permeava a idéia de participação popular, qual seja, a de que ela se daria por um processo harmônico. A realidade concreta foi se encarregando de mostrar que os canais de participação são espaços em que se manifestam intensas demandas e pressões sobre o governo e que os conflitos resultantes desse processo precisam ter regras democráticas para que de fato se constituam em possibilidades de democratização da elaboração de políticas. O maior desafio, sem dúvida, presente na construção de regras democráticas para os processos participativos está justamente em tornar “os desiguais” sujeitos igualmente representados, com poder de voz e decisão. Obviamente, não estamos tratando apenas de procedimentos burocráticos, mas da própria construção de uma cultura democrática. Esse desafio de construir uma cultura democrática precisa estar associado a conquistas efetivas no plano da distribuição de riquezas.

É exatamente por isso que as experiências de participação popular devem articular os projetos de longo, médio ou curto prazos. Por um lado, elas devem proporcionar a melhoria efetiva da qualidade de vida das pessoas, e esse é um objetivo de curto prazo, que exige a formulação de respostas mais ou menos imediatas às demandas da comunidade. Por outro lado, há um objetivo de prazo mais longo, que é exatamente a construção de uma cultura democrática. E é assim porque todos sabemos que a sociedade brasileira tem uma matriz autoritária, clientelista e paternalista, mediando tanto as relações entre os cidadãos e o Estado como as relações entre as pessoas, nos seus cotidianos. Se perdermos de vista essa tradição histórica contra a qual temos de lutar, correremos o risco de também perder do nosso horizonte o objetivo de construir uma sociedade radicalmente democrática. Corre-se o risco de, diante de possíveis dificuldades imediatas para implantar práticas participativas, cair na tentação de manter o padrão tecnocrático predominante na relação das administrações públicas com a população.

Segundo momento: a diversidade de experiências e o reducionismo da reflexão

O segundo período da trajetória da participação popular nos governos petistas (que corresponde, *grosso modo*, ao ciclo de gestões 1993-1996), é marcado pelo abandono de uma reflexão mais geral no PT a respeito da participação popular, conseqüência de um certo desencanto com as práticas participativas. As dificuldades de as pessoas entenderem essa combinação entre objetivos de curto, médio e longo prazos foram responsáveis, em larga medida, pelo desencanto vivido nesse período.

Na prática, as administrações petistas continuaram a desenvolver, naquele momento, uma diversidade muito grande de experiências. Porém, no âmbito da reflexão petista, houve uma redução da discussão de participação popular à forma orçamento participativo. É importante fazer um registro aqui. Não há dúvidas a respeito do papel absolutamente inovador do orçamento participativo e de que ele é um elemento fundamental de democratização das gestões que o PT realiza. Para além das nossas gestões, o OP é hoje prática incorporada por governos de outras forças políticas e experiência com amplo reconhecimento nacional e internacional. Porém, esse reducionismo da reflexão da participação popular ao orçamento participativo começa a colocar dificuldades a esse próprio mecanismo de participação. Isso porque pode gerar uma expectativa em relação ao orçamento participativo que transcende a sua própria ordem, ou seja, começamos a pensar que a democratização da discussão do conjunto das políticas públicas se realiza exclusivamente a partir do orçamento participativo.

Ao contrário disso, a democratização da gestão pública, que pressupõe a interlocução com os diferentes setores sociais, comporta grande diversidade de canais e espaços de participação. No caso do ABC paulista, onde temos várias gestões petistas, há, de um lado, o orçamento participativo – com força, com peso, com ampla participação –, mas temos também outros espaços de discussão a respeito de projetos de desenvolvimento municipal e de projetos de desenvolvimento regional que procuram até se articular ao orçamento participativo, mas não se confundem com ele. Por exemplo, no ABC há a Câmara Regional, que



é um espaço de interlocução com governo estadual, empresários, sindicatos, entidades da sociedade civil, e que realiza uma discussão de médio e longo prazos a respeito de projetos de desenvolvimento para região. É assim que, também, tanto o Projeto Cidade Futuro, desenvolvido atualmente em Santo André – responsável pela preparação da Conferência da Cidade, com participação de amplos segmentos da comunidade local –, como o Cidade Constituinte, de Porto Alegre, são exemplos da necessidade de agregar um conjunto de atores que não participam do processo do orçamento participativo.

É no bojo dessa discussão que vale mencionar que estamos desafiados a revalorizar os conselhos temáticos e setoriais, pois em muitos municípios os governos petistas têm enfraquecido a constituição desses conselhos. Havendo o orçamento participativo, as pessoas se conformam, pensam que já realizam as possibilidades de participação e de democratização da gestão pública. É preciso entender que a discussão de políticas públicas setoriais se faz nesses fóruns, nesses conselhos, ou em outros fóruns que debatem projetos variados. Em Santo André, temos, por exemplo, o fórum Centro com Vida, em que se discutem aspectos específicos relativos ao projeto de revitalização do centro da cidade.

No bojo das variadas formas de participação, é importante também revalorizar as experiências que se relacionam com a mudança do cotidiano da relação do cidadão com a cidade e com os próprios espaços públicos da cidade. Projetos como, por exemplo, “Pela vida, não à violência”, em que nos esforçamos, em Santo André, para enfrentar a problemática da violência nas escolas em toda a sua complexidade, e os mutirões, nos quais em uma parceria entre governo e grupos comunitários realizam-se ações de requalificação de espaços públicos em sintonia com as aspirações das comunidades. Ou seja, há uma série de iniciativas que podem fornecer um potencial maior de capilaridade aos processos de participação popular. A primeira opção de participação do cidadão pode não ser a plenária do orçamento participativo, mas, por exemplo, a discussão da problemática da escola, da unidade de saúde, o mutirão etc.

Terceiro momento: necessidade de retomar a complexidade e a energia em relação à participação popular

Finalmente, o terceiro momento (que corresponde, *grasso modo*, ao atual ciclo de gestões 1997-2000) é aquele em que se apresenta a possibilidade de retomarmos as energias e o vigor em relação à participação popular e enfrentarmos a complexidade de questões que ela descortina.

Em primeiro lugar, é preciso retomar o valor estratégico da participação popular em um projeto de radicalização da democracia e de ampliação do exercício da cidadania. Portanto, é preciso superar uma certa visão que a restringe simplesmente à necessidade de legitimação dos governos petistas. Para nós, participação popular tem um significado muito mais estratégico, um papel central na disputa de hegemonia na sociedade.

Em segundo lugar, é importante afirmar a relação da complementaridade entre o exercício da democracia direta e o exercício da democracia representativa. Aqui vale mencionar que, concretamente, as experiências de participação popular conseguem tensionar a tradição clientelista presente na democracia representativa, possibilitando a construção de novas referências. No entanto, é preciso avançar na compreensão da necessidade do exercício do controle social sobre o Legislativo e o Judiciário. Essa é uma discussão que começa a ser feita nos movimentos sociais e nos partidos comprometidos com a democracia e, aos poucos, é possível que venha a ganhar a opinião de parcelas importantes da sociedade.

Neste terceiro momento da trajetória da participação popular, é preciso reconhecer que o nosso projeto de construção de uma democracia participativa está em disputa com outros projetos na sociedade brasileira que também se utilizam do discurso da participação com outros objetivos que *não* o da radicalização da democracia. Nessa direção, é possível identificar, por exemplo, o discurso neoliberal de participação, que retira do Estado sua responsabilidade em relação às políticas públicas, particularmente as sociais, e a transfere para a sociedade. Há ainda o discurso populista, baseado na idéia de uma



relação direta entre governados e governantes, sem nenhuma mediação institucional.

É preciso reconhecer que o nosso projeto de participação é conflitante com uma visão social-democrata que considera o voto o limite possível das possibilidades de exercício democrático. Os governos do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) costumam valer-se do discurso da suficiência da legitimidade atribuída pela eleição para justificar a não-viabilização de canais efetivos de participação da sociedade na definição de políticas públicas.

Por outro lado, é importante ter presente que o projeto de governo petista não deve se contentar com a probidade e a competência administrativa. O nosso horizonte é a construção de uma nova sociedade, de uma nova cultura, daí a nossa ênfase na democracia participativa.

É importante começar a afirmar cada vez mais a idéia de participação cidadã como uma certa superação, não da terminologia, mas da nossa visão anterior de participação popular, que vinha muito baseada na idéia da inversão de prioridades e ancorada apenas nos movimentos populares. É claro que essa concepção cumpriu um papel muito importante, mas hoje a complexidade é maior, ou seja, a idéia de participação cidadã consegue dar mais conta da pluralidade dos atores, da pluralidade de temáticas. É importante registrar que, ao afirmar a idéia de participação cidadã como certa superação de participação popular, não estamos negando a importância do papel dos movimentos sociais nos processos de participação, apenas sublinhando que esse papel não deve obscurecer a necessária abertura de oportunidade a qualquer cidadão ou cidadã que queira por decisão voluntária participar. Pensando justamente no papel fundamental dos movimentos sociais nos processos participativos, é importante, no exercício de governo, estimularmos condições para a sua qualificação e organização autônoma. Se o nosso projeto de democracia pressupõe uma sociedade civil participativa, interlocutora da elaboração de políticas e capaz de exercer controle sobre as ações estatais, não podemos nos desobrigar de criar condições para o seu fortalecimento. Nesse sentido, o compromisso deve ir além da abertura de canais e incluir também ações formativas que possibilitem uma ocupação efetiva desses espaços pelos sujeitos sociais.

Outra questão que merece uma reflexão mais profunda no âmbito dos nossos governos é a dimensão territorial possibilitada com a divisão da cidade em regiões, feita a partir das experiências de orçamento participativo. Por meio dessas experiências podemos começar a discutir como, no exercício do governo, é possível construir um conjunto de intervenções públicas integradas e participativas que reconheçam as desigualdades e diversidades que constituem os diferentes territórios em nossos municípios. Desafio conseqüente do anterior está na necessidade de implementação de políticas públicas efetivas voltadas a combater a exclusão social e, portanto, a possibilitar a inclusão social. É preciso formar a consciência de que o problema da exclusão social é um tema de interesse não só dos excluídos, mas de toda a sociedade, resgatando a prática da solidariedade como idéia-força a caracterizar nossos esforços por construir uma sociedade justa, sustentável e radicalmente democrática. Para tanto, é preciso um debate público e amplo na sociedade a respeito das nossas utopias de inclusão e dos padrões básicos a serem garantidos a todos os cidadãos. O Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André pretende dar uma contribuição efetiva nessa direção.

Também o desafio de articular políticas de gestão participativa a processos efetivos de descentralização do poder, sobretudo na realidade das médias e grandes cidades, apresenta-se como condição necessária para a possibilidade de avançarmos nas práticas de participação cidadã. Por exemplo, parece muito difícil, por nossa própria experiência anterior, pensar em realizar um processo efetivo de orçamento participativo na cidade de São Paulo sem a concretização da proposta de criação de subprefeituras e conselhos regionalizados de participação da comunidade.

Por último, um aspecto fundamental presente nesse contexto de aprofundamento da reflexão em torno da participação cidadã é a modernização administrativa. É muito difícil avançar nas práticas de controle social sobre o Estado se não mexermos com a mesma intensidade, com a mesma energia, no funcionamento da máquina administrativa, requalificando os funcionários e democratizando procedimentos. Em Santo André, estamos criando a figura do *ombudsman* municipal, que, de forma independente da administração, terá o papel de ser o olho



crítico sobre os indicadores da qualidade de prestação dos serviços públicos. Vale registrar também que temos investido muito na questão da qualificação do atendimento ao público. Todos esses elementos, ligados ao que poderíamos chamar de modernização administrativa, são fundamentais para dar maior amplitude e eficácia às práticas de participação cidadã.

Para concluir, é preciso reconhecer, enfim, que estamos apontando na direção da construção de uma nova cultura política e que essa tarefa de grande envergadura requer utopia, esperança, ações efetivas e muito diversificadas, novas linguagens e uma pedagogia para a sua construção.

Orçamento participativo, do município ao estado

Ubiratan de Souza



Minha reflexão está embasada na experiência desenvolvida em Porto Alegre e na experiência iniciada em 1999 com a implantação do orçamento participativo do estado do Rio Grande do Sul.

É importante esclarecer que nossa experiência começou em 1989, após o companheiro Olívio Dutra – nosso atual governador do estado –, ser eleito prefeito de Porto Alegre no ano anterior. Começamos então a rica experiência do orçamento participativo. É claro que a experiência de participação popular já existia em vários lugares do Brasil. No nosso caso, houve uma particularidade, pois, quando assumimos o governo, encontramos 98% das receitas correntes da prefeitura já comprometidos com a folha de pagamento; e, ao mesmo tempo, todo o movimento comunitário, que se concentrava na periferia da cidade, esperava que o nosso governo fizesse todas as obras necessárias naquele momento. No entanto, não tínhamos dinheiro para isso e o movimento comunitário chegou até a, literalmente, invadir a prefeitura cobrando obras do nosso governo. A partir dessa experiência é que surgiu a idéia de divulgar a composição da despesa e da receita da prefeitura naquele momento para dialogar com o movimento comunitário e popular. Assim surgiu o orçamento participativo em Porto Alegre e também,

Ubiratan de Souza

Economista e coordenador do Gabinete do Orçamento e Finanças do governo do Rio Grande do Sul. Foi coordenador geral do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) da Prefeitura de Porto Alegre (RS) no período 1993/1998.



junto com ele, a questão não só da discussão dos gastos públicos, mas também a discussão da receita pública e da necessidade de uma reforma tributária que promovesse a justiça fiscal. Começamos imediatamente a trabalhar nessa proposta e nossa primeira ação foi reformular o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) – que é um tributo que permite trabalhar com justiça fiscal –, o que nos proporcionou uma pequena reforma tributária, criando alíquotas maiores para as zonas mais ricas da cidade e alíquotas menores para as zonas de menos recursos e com menos infra-estrutura. Dividimos a cidade em três áreas fiscais e, a partir daí, se criou o lema “quem tem mais paga mais imposto e quem tem menos paga menos imposto”. Com esta iniciativa conseguimos iniciar nossa recuperação financeira e, ao mesmo tempo, também conformar o orçamento participativo

O primeiro governo foi de 1989 a 1992; o segundo, do companheiro Tarso Genro, de 1993 a 1996. Neste, aprofundamos ainda mais a questão do orçamento participativo, criando, além da divisão regional, os grupos temáticos: desenvolvimento econômico e tributação; saúde e assistência social; educação, cultura, esporte e lazer; transporte e circulação; organização da cidade e desenvolvimento urbano. Ou seja, cinco grupos temáticos para discutir políticas gerais da cidade. Também realizamos um congresso constituinte, cuja amplitude foi além do orçamento participativo, ampliando para muitos outros setores o planejamento a médio e longo prazos na cidade. Esse congresso constituinte teve, posteriormente, influência sobre o próprio orçamento participativo na criação dos grupos temáticos.

O nosso terceiro governo é o atual, do companheiro Raul Pont, que se elegeu em 1996, já no primeiro turno, com 52% dos votos. Neste governo aprofundamos mais o processo, fazendo a discussão do plano plurianual por meio do orçamento participativo.

Em 1999, começamos a implantação do orçamento participativo no estado. É importante, portanto, resgatar que esse processo de acúmulo já possui 11 anos de prática na prefeitura de Porto Alegre, construindo os aspectos universais dessa experiência. Primeiramente, é importante resgatar que esse rico processo de democracia direta é voluntário e universal e combina a democracia direta com a democracia representativa. Nessa experiência resgatamos, inclusive, o papel da

democracia representativa, pois ela foi fruto de uma conquista da humanidade. As eleições gerais são importantes, necessárias em qualquer sociedade, na sociedade capitalista como na socialista. No entanto, a democracia representativa é insuficiente hoje para o aprofundamento da democracia humana, tanto no regime capitalista de disputa de hegemonia como no regime socialista. Após a queda do muro de Berlim, ficou evidente que havia uma crise não só no lado oriental da sociedade burocratizada do Leste Europeu, mas também no lado da chamada democracia ocidental. É por isso que o orçamento participativo hoje está sendo muito estudado, não só nacional mas internacionalmente, porque ele responde de maneira contemporânea à crise do Estado atual, que se caracteriza pela crescente perda de legitimidade política agravada pela enorme crise fiscal. Ele responde também à crise da construção do socialismo, nos casos em que a burocracia tomou conta do Estado, na União Soviética e no Leste Europeu. Aí, além das razões econômicas e políticas, a relação autocrática do Estado com a sociedade foi um dos elementos de estagnação da experiência socialista, pois a sociedade civil estava morta durante aquele longo período em que a burocracia stalinista estatizou a participação popular, os soviets, apropriou-se da mais-valia e decidia tudo em nome da sociedade.

Na experiência acumulada em Porto Alegre, mostrou-se fundamental a questão de assegurar a participação universal de todo cidadão no processo do orçamento participativo. Esse elemento é decisivo para que o cidadão, não por intermédio de nenhum representante, mas ele, diretamente, possa participar do processo do orçamento participativo. Isso significa dizer que esse processo não é partidarizado, graças a esse princípio, nem pelo partido do governo nem por nenhum outro partido. Não é instrumentalizado por nenhuma associação comunitária, sindical ou popular; é um processo que garante a expressão plural e universal da sociedade. O princípio da participação universal e direta possibilita que o cidadão que nunca teve participação política passe a ingressar como elemento ativo na vida política, e, ao mesmo tempo, não prejudica os setores organizados da sociedade. Ele colabora, isso sim, para desmascarar aqueles setores que têm organizações fantasmas, que têm diretoria mas não têm base social. Esse processo assegura uma maior organização e tem como consequência a partici-



pação do cidadão sem nenhuma experiência política anterior de organização, que acaba entrando e participando na organização da associação de bairro, do sindicato e dos próprios partidos políticos.

O outro princípio importante é o da auto-regulamentação do processo do orçamento participativo. Temos uma visão de que o processo do orçamento participativo, como todo processo político e social, não é perfeito, contendo contradições que precisam ser tratadas democraticamente e com transparência. Portanto, temos uma visão de que esse é um processo dialético, em que as contradições que surgem devem ser analisadas e tratadas a cada ano, revisadas no processo de auto-regulamentação pela própria sociedade e pelo conselho do orçamento participativo. Esse é um dos motivos de a experiência em Porto Alegre não se ter estagnado, mas, ao contrário, ter se modernizado com o tempo. Por exemplo, no final do governo Olívio Dutra – e isso depois foi aprofundado no governo Tarso Genro – houve a criação de uma comissão tripartite que controla todo o ingresso de pessoal na prefeitura de Porto Alegre. Essa comissão é composta pelo sindicato dos servidores municipais, pelo conselho do orçamento e pelo governo, e qualquer criação de novos cargos públicos na prefeitura passa por ela: antes de o projeto de lei ir para a Câmara de Vereadores ele tem de ser discutido e debatido na comissão tripartite. Ela analisará onde serão alocados os novos recursos humanos e se isso é compatível com o plano de investimento existente, com a escola que foi terminada, com o posto de saúde que foi inaugurado e assim por diante. De maneira que, se analisamos o perfil do funcionalismo hoje, do crescimento do funcionalismo em Porto Alegre, graças a esse instrumento de controle externo e popular, a prefeitura cresceu nas áreas da educação e de saúde em termos de funcionalismo. Esse é um exemplo concreto do processo de auto-regulamentação.

Outra questão importante – e que a direita da cidade sempre explora – é a pressão para que o orçamento participativo seja regulamentado. O que eles querem de fato, à medida que viram o potencial do orçamento participativo, é engessar o processo por meio de regulamentos que aumentem os poderes da Câmara de Vereadores.

A experiência histórica da humanidade tem mostrado que sempre que o movimento social e a organização social são estatizados pelo

Estado eles tendem à burocratização. Defendemos como princípio fundamental a auto-regulamentação, o que está de acordo com a Constituição brasileira, que em seu artigo primeiro, parágrafo único, diz que todo poder emana do povo e será exercido por meio de representantes e diretamente. Portanto, ao fazer o orçamento participativo estamos materializando o que reza a Constituição Federal. Também é assegurado o direito de reunião aos cidadãos brasileiros. Ou seja, estamos também exercendo esse direito constitucional. Um terceiro elemento da democracia representativa é que o governante eleito é que tem o direito de iniciativa de elaboração do orçamento público. Até o dia de sua entrega ao Parlamento, portanto, estamos rigorosamente legais, não precisamos de nenhuma lei para regulamentar o orçamento participativo. A não ser a própria auto-regulação do processo do orçamento participativo.

Outro princípio fundamental é a discussão da totalidade do orçamento público e não só a discussão dos investimentos. Na verdade, além da discussão sobre os investimentos e a importância que têm todas as outras verbas de custeio – ou seja, as verbas que garantem tanto o nível dos serviços existentes como o dos novos serviços – à medida que vamos fazendo novos investimentos isso cria uma consciência no cidadão da importância de aumentar a receita pública, de que só poderemos avançar no processo de justiça fiscal e de aumentar os serviços essenciais do Estado e do seu papel indutor do desenvolvimento se estivermos sempre perseguindo o aumento da receita pública. Vai-se criando a consciência de que o investimento na área social, na educação e na saúde vai ter repercussão no próximo orçamento, pois a conclusão de uma determinada obra passa a influenciar o custeio, na contratação de pessoal, no material de consumo, nos serviços gerais e assim por diante. Portanto, é essa consciência que permite, por exemplo, à comissão tripartite trabalhar com uma visão global do orçamento. Ou seja, mesmo quando se trabalha para decidir novos investimentos é preciso ter a visão do todo e não tratar a população como se somente fosse capaz de decidir sobre aquela pequena parcela do orçamento, sem perceber que aquilo tem consequência, depois, sobre a gestão do Estado.

Por último, o quarto princípio é o da prestação de contas do governo sobre tudo que for decidido no orçamento, e não só no orçamento, em tudo que for política pública.



Temos de ter uma relação transparente, que assegure um efetivo instrumento de controle para a população. Se decidimos questões no orçamento, num plano de investimento de serviços, é necessário documentar isso. Além daquele calhamaço enorme e complicadíssimo que é a peça orçamentária enviada ao Parlamento, temos de criar formas que possibilitem ao cidadão comum entender e controlar essas decisões.

Na experiência de elaboração do orçamento do Rio Grande do Sul, já temos a bagagem de 11 anos na prefeitura de Porto Alegre, além de termos tido experiências partidárias importantes em vários municípios do país e no Distrito Federal.

Temos também a experiência de termos colaborado para a formulação de uma proposta de orçamento participativo para a cidade de Buenos Aires, capital da Argentina. Lá, a pedido da Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), ajudamos a conceber uma forma adequada às características da cidade. Atualmente, há em Buenos Aires um movimento para a implantação do orçamento participativo.

Consideramos muito importante essa troca de experiências em âmbito nacional e internacional, inclusive na Europa, com várias cidades que formaram uma rede na França de intercâmbio de experiências sobre orçamento participativo. Tudo isso está nos ajudando a enfrentar o desafio do Rio Grande do Sul.

Para implementar o orçamento participativo no estado partimos de uma divisão regional baseada nos conselhos regionais de desenvolvimento, que foram criados em 1994, último ano do governo Alceu Collares (PDT). O governo Britto (1995-1998) criou em seu último mês uma lei de consulta popular que destinava 1,3 % do orçamento para ser discutido nessas regiões. Então, para não partir do zero, partimos daquilo que, bem ou mal, existia de configuração regional, ou seja, os conselhos regionais de desenvolvimento. O Rio Grande do Sul tem hoje 22 regiões, e cada região do estado é composta por um conjunto de municípios. O orçamento participativo foi dividido de acordo com duas bases fundamentais: a base geográfica, em que estão as 22 regiões, e a base temática do desenvolvimento do estado. Aqui surge um elemento fundamental: o orçamento participativo, ao contrário do que muitas pessoas pensam – inclusive alguns teóricos – tem um potencial ainda

maior no âmbito estadual, tanto do ponto de vista material, de obras, serviços e de indutor do desenvolvimento, como do ponto de vista político, da modificação da cultura política.

Portanto, partimos dessa base geográfica de 22 regiões. A partir do dia 15 de março de 1999, começaram as assembléias públicas municipais, em cada um dos 467 municípios do Rio Grande. Percorremos cada um desses municípios em reuniões pré-agendadas, num processo que resultou na participação de cerca de 190 mil pessoas.

Nessas assembléias públicas municipais, a coordenação do governo é feita pelo Gabinete de Orçamento e Finanças, do qual sou o coordenador, que é o órgão responsável pela elaboração do orçamento, e pelo Gabinete de Relações Comunitárias, coordenado pela companheira Iria Charão, responsável pela a relação com a comunidade, e pelos conselhos regionais de desenvolvimento, que incorporamos em função da existência mesma desses conselhos, que envolvem o governo do estado, o prefeito municipal e o presidente da Câmara. Um elemento importante e que já vislumbramos nesse percurso é que o orçamento participativo estadual apresenta uma novidade em relação à experiência em Porto Alegre, que é a qualificação das relações institucionais entre o governo do estado e as prefeituras municipais – governos legitimamente eleitos e que, portanto, independentemente do partido a que pertencem os prefeitos, são interlocutores qualificados e legitimados pelas eleições. As verbas que não são constitucionais, as verbas voluntárias do orçamento, são decididas por meio do orçamento participativo, no qual a própria comunidade decide onde aplicar os recursos. Os prefeitos de todos os partidos, inclusive do PFL, do PMDB, mesmo com todo o ranço que o governo Britto deixou contra nós na oposição – que tem seu foco principal na Assembléia Legislativa –, estão vindo conosco sentar à mesa, dialogar, porque verificaram que esse processo é universal, não discrimina e também qualifica a relação com as prefeituras. Esse processo de qualificação nas relações institucionais entre o governo e as prefeituras é um pouco o que defendemos no novo pacto federativo: uma relação respeitosa do governo federal com os estados.

Nessas assembléias públicas municipais, uma outra questão importante e diferente da experiência municipal do orçamento participativo



é que na escala do município é possível um contato molecular entre os delegados do orçamento, porque eles moram no mesmo bairro. Na escala do estado é impossível. Os municípios têm vários quilômetros de distância entre si; então, desse momento em diante, pensamos que era necessário que as assembleias públicas municipais tivessem, além das discussões gerais, do debate, a votação por meio de uma cédula das prioridades e a eleição dos delegados naquela mesma assembleia, de maneira que os delegados eleitos ali fossem depois para as plenárias regionais dos delegados levando o que é a expressão daquela democracia direta exercida nas assembleias públicas municipais.

Por intermédio da companhia de processamento de dados do estado, fizemos um convênio e viabilizamos um computador portátil (laptop) para cada uma das reuniões a serem realizadas. Chegamos a ter em determinados finais de semana reuniões em 12 municípios simultaneamente. Em cada município havia um laptop, com um programa para fazer apuração, para cadastrar as demandas e os cidadãos. Fizemos também uma lista na base geográfica que começava com segurança pública, agricultura, saúde, educação, enfim, com 11 temas que têm a ver com os serviços públicos, com a geração de trabalho e renda. Iniciamos explicando as competências, para que não houvesse confusão com o orçamento municipal. Percorremos 467 municípios levando toda a informação sobre aquela região. Fazíamos um diagnóstico no início dos trabalhos com toda a informação da herança que recebemos do governo Britto. Informávamos sobre o déficit público de 1,2 bilhão de reais, por que isso aconteceu, por que durante quatro anos o PMDB e o governo Britto praticaram a renúncia fiscal indiscriminada, por que nos últimos quatro anos o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) do Rio Grande do Sul baixou de 8,3% do bolo nacional para 6,9% e assim por diante. Ou seja, foi também uma oportunidade de trabalhar de maneira direta a opinião pública, porque a grande mídia é nossa adversária e não abre espaço para darmos as explicações necessárias que temos condições de fornecer, por meio desse contato direto. Portanto, também esse elemento é fundamental, pois permitiu o debate amplo e aberto em que qualquer cidadão podia se inscrever e falar, em reuniões que duravam mais de três horas, em que se inscrevia um conjunto enorme de pessoas que propunham questões,

prioridades etc. Nesse processo cadastrávamos as demandas e, à medida que eram cadastradas em um formulário, registrávamos no computador com um número específico, inscrevíamos em cada tema (educação, saúde, segurança etc.), de forma que toda proposta que era feita tinha um número. O processo de definição das prioridades, feito por meio da votação em cédula, é bem simples, permitindo que a apuração do resultado se dê na própria assembleia, de forma que cada uma das assembleias públicas municipais definisse três prioridades temáticas, apresentadas e votadas ali mesmo. A primeira prioridade tem a nota 3, a segunda a nota 2 e a terceira nota 1.

Assim, chegamos às prioridades da região inteira do ponto de vista temático. No caso das plenárias temáticas, formatamos um processo em que se criou uma plenária temática básica de desenvolvimento, que fundamentalmente é uma plenária temática de desenvolvimento econômico, de infra-estrutura e de gestão ambiental. Essa temática é combinada com o tema agricultura, e é aí que a potência do estado aumenta. Temos elementos extra-orçamentários na temática, como o crédito de financiamento do Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul), que o governo anterior ia privatizar e que vamos manter público. O banco vai ser outro elemento importante como fomentador do financiamento da agricultura, do pequeno e médio agricultor, da reforma agrária e também do pequeno e médio empresário e da cooperativa de trabalhadores. Então, no tema agricultura formatamos programas como crédito rural, infra-estrutura social do campo, reforma agrária, apoio tecnológico e assim por diante. Na ciência e tecnologia também formatamos programas de integração econômica da pequena e média propriedade rural, recuperação da agropecuária e mais uma série de outros programas, como o desenvolvimento do turismo e um rol de programas de geração de trabalho e renda, fortalecimento da micro, pequena e média empresa, apoio a cooperativas de associações produtivas, programa primeiro emprego – que é um programa inédito no país. Esse programa foi um dos mais votados na temática de geração de trabalho e renda. Os mais votados foram o fortalecimento da micro e pequena empresa e o apoio a cooperativas; o primeiro emprego veio em seguida, em terceiro lugar. Na agricultura, na temática, os mais votados foram o crédito rural, o apoio à agroindústria e a reforma agrária.



E depois temos o tema de programa de meio ambiente e gerenciamento dos recursos hídricos, com uma série de programas, o tema de ações de gestão de tratamento e destinação de resíduos sólidos, que é importante em regiões de grande concentração populacional, com programas relevantes também de geração de trabalho e renda, ações de qualificação e uso de ocupação do solo, programa de organização, gestão e fiscalização do transporte de sistema rodoviário, hidroviário, aeroviário e ferroviário.

As plenárias temáticas também ocorreram nas 22 regiões existentes, com a participação de mais de 9.300 pessoas, que se somaram às 180 mil na base geográfica. Nas temáticas acontecem discussões mais qualitativas de projetos de desenvolvimento, ou seja, nelas não se discute a demanda por obras públicas, mas projetos de desenvolvimento econômico. Nas temáticas também se indicam diretrizes políticas, setoriais e programas de investimento e se elegem delegados. As assembleias municipais aconteceram em março e abril, e no início de junho as regionais. Nesse ínterim, quando estávamos terminando o processo das assembleias municipais e iniciando as temáticas e as plenárias regionais da base geográfica, o ex-governador Alceu Collares, que atualmente é deputado federal pelo PDT, entrou com uma ação na justiça contra o orçamento participativo, alegando que era necessário haver lei para fazer o orçamento participativo, e que os COREDS, que ele havia criado no último ano do seu governo, é que tinham de dirigir o processo do orçamento participativo. Com essa ação, a oposição na Assembleia Legislativa também fez eco, e um juiz de primeira instância concedeu uma liminar interrompendo o orçamento participativo. Nesse momento o nosso governo não vacilou, e tomamos a decisão: o orçamento participativo continua, não há nenhuma medida que impeça o orçamento participativo de continuar. Respeitaremos a decisão judicial de não colocar infra-estrutura nas reuniões da sociedade, no entanto a sociedade é livre para se auto-organizar, e nesse momento o orçamento teve um acréscimo de participação e de qualidade. Os delegados eleitos nas assembleias municipais e na temática passaram a organizar as reuniões de maneira autogestionária e os COREDS, que também estavam no fogo cruzado, passaram a nos ajudar a organizar as reuniões. Nos deslocamos a partir daquele momento com recursos

próprios, tirando dinheiro do bolso; a CUT, as pastorais, as organizações sindicais e comunitárias e da igreja e os partidos políticos da Frente Popular passaram a dar a infra-estrutura para a organização, os materiais que tinham de ser reproduzidos, como cédulas de votação, lista de competências de obra, serviços de programa etc. E isso fez com que a própria direita se assustasse; ela passou a trabalhar com a possibilidade de não contestar só na justiça, mas, quando o orçamento estiver na Assembléia Legislativa, analisar as propostas orçamentárias e levá-las também para as regiões, para dar uma superdose de participação popular na população. Mas o que significa isso? Na verdade, é a idéia dela de que esse negócio de participação pode servir para enganar o povo. Se a direita fizer realmente isso, a população vai querer saber qual é o orçamento da Assembléia Legislativa. Quanto é que gastam os deputados? Quanto é que gasta de publicidade a Assembléia?

Um breve resumo das definições do processo do orçamento participativo até julho de 1999 mostrou que a prioridade geral do Estado foi a agricultura, que somou 854 pontos em todas as assembleias municipais; em segundo lugar vem a educação, com 667 pontos, e em terceiro a saúde, com 579. Isso na base geográfica; na temática, em que trabalhamos com programas, chegamos também na agricultura, nos programas de desenvolvimento, na geração de trabalho e renda e no transporte (sistema rodoviário) em terceiro lugar.

Este é um resumo da nossa experiência dos primeiros seis meses de implantação do orçamento participativo no estado do Rio Grande do Sul. Não resta dúvida de que é uma experiência que tem muito a avançar no seu potencial como instrumento de democratização da política e da administração no Brasil.

Políticas sociais nos governos petistas



Aldaíza Sposati

É de fundamental importância reconstruir a relação entre as políticas sociais e o modo petista de governar. Primeiro, porque já exercitamos a gestão em contextos diversos – pequenos, médios e grandes municípios –, portanto acumulamos uma prática e não só uma intenção. Segundo, porque a nossa forma de organização por áreas setoriais nos levou a considerar as políticas sociais de forma fragmentada, isto é, cada uma em seu universo particular (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social etc.), e é preciso superar essa leitura. Terceiro, porque o confronto com o neoliberalismo e as teses de defesa do Estado mínimo nos exigem colocar explicitamente nosso modo de entender a provisão social realizada pelo Estado e o modo político pelo qual construímos a parceria com as ONGs (organizações não governamentais) e o terceiro setor sem reduzir a responsabilidade pública e a conquista da cidadania. Um quarto fator, não menos importante, diz respeito à forma de relação entre as instâncias de governo por intermédio da política de acesso aos fundos estaduais e federais no financiamento das políticas sociais e do processo de municipalização. E, por fim, como quinto ponto, é preciso esclarecer nossa posição diante das políticas de enfrentamento à pobreza e superar

Aldaíza Sposati

Professora titular e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP; vereadora e líder da bancada do PT na cidade de São Paulo. Foi secretária de Administrações Regionais da Prefeitura de São Paulo (1989/1991).

o equívoco de reduzir as ações de assistência social a ações compensatórias assistencialistas.

As questões sugeridas pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do Diretório Nacional do PT (SNAI) para esse debate o orientam com muita propriedade quando vinculam a compreensão política das políticas sociais com o projeto de sociedade que queremos construir, e estamos construindo, por meio do próprio modelo pelo qual implantamos tais ações sociais.

Seria o desejo petista o de reeditar um *welfare state* ou um bem-estar tardio? Seria o de consagrar uma política compensatória alternativa? Enfim, qual é o modelo político que o PT tem por intenção implantar para as políticas sociais na relação Estado-mercado-sociedade?

O projeto societário que almejamos construir nos associa à sociedade social-democrata? Ao socialismo? (Qual social-democracia? Qual socialismo?) Não tenho a pretensão de responder a essas questões, mas a de indicar o vínculo entre as políticas sociais e a utopia socialista que defendemos no PT para a sociedade brasileira.

As políticas sociais devem assumir um compromisso com essa utopia societária e ela deve ser o parâmetro a servir de bússola para desenhar, estrategicamente, o padrão de responsabilidade social pública que devemos implementar hoje com vistas ao amanhã em nossas práticas de gestão. É bom ressaltar que essa perspectiva já coloca a discussão em outro patamar: as políticas sociais e o futuro, e não só as políticas sociais e o passado da dívida social.

O desafio não é pequeno. As experiências do socialismo real, distantes do nosso sonho socialista, não servem de parâmetro para desenhar as políticas sociais que almejamos.

As políticas extensivas do socialismo real asseguravam direitos, mas não faziam distinção entre as diferentes necessidades, tinham um caráter coletivo e massificador, ou seja, eram gerais e não associadas às especificidades e necessidades individuais. Isso porque o socialismo real tinha dificuldade de entender que as pessoas são diferentes e merecem tratamentos diferentes. Só tinham validade as políticas sociais de caráter geral. Hoje sabemos que igualdade inclui equidade, isto é, para ter igualdade é preciso respeitar a diferença. Há diferenças en-



tre homem e mulher, entre criança, jovem, adulto, idoso, portadores de deficiências, entre outras, a ser consideradas.

Quanto à experiência social-democrata, conhecida como *welfare state*, outras considerações se fazem necessárias. É fato que, do ponto de vista do direito, esse sistema representou e representa um inegável avanço para os trabalhadores, ainda que sob o capitalismo e, incidentalmente, na Europa, com destaque para os países nórdicos. Com ele, as políticas sociais deixaram de ter caráter de benemerência e passaram a ser conotadas com a garantia de direitos sociais e de cidadania. Mas a concepção social-democrata também está afiançada pela sociedade salarial que submete o social ao econômico, isto é, o social fica subordinado ao mercado, o que se tornou bastante explícito com a crise fiscal do *welfare state* e a proposta neoliberal do Estado mínimo, que reduz as atenções estatais e remete ao mercado as respostas às necessidades sociais ou de reprodução social do cidadão.

Em outras palavras, o modelo não foi concebido para os excluídos, mas sim para os incluídos pelo trabalho, pela relação salarial. Faço esse destaque uma vez que no Brasil nunca conseguimos chegar a uma relação formal de trabalho para a maior parte da população. Carteira assinada ainda é uma condição que não atinge a 50% da população economicamente ativa. Assim, ainda são poucos os que têm acesso à previdência social e à extensão de seus benefícios à família.

Portanto, ser excluído é quase sempre uma tendência para a maior parte da população no caso brasileiro, e o tradicional modelo de *welfare state*, previsto para a sociedade européia, não dá conta dessa diferenciação.

Para nós, do PT, as políticas sociais não podem ser entendidas ou conceituadas como complementares à proposta econômica. Ainda que tenha sido um avanço, resultante da luta dos trabalhadores, incluir as condições de reprodução social no processo produtivo, o ser humano é mais que produção e reprodução, é sobretudo cultura, criação, autonomia, dignidade, liberdade etc. Assim, o conceito de necessidades sociais para o PT deve ser mais abrangente do que o do *welfare state* tradicional. Autonomia, cidadania e democracia devem ser partes inerentes à atenção social. O modelo político a ser defendido pelo PT deve ser inclusivo de todos. É preciso levar em conta a pluralidade da sociedade e sua heterogeneidade, que não é só econômica, ela é de gênero,

é de geração, é de capacidades diversas etc. É preciso, portanto, a combinação de um elenco de propostas gerais, específicas, de discriminação positiva, indenizatórias e reparadoras.

A concepção social-democrata apresenta para a perspectiva socialista dois problemas imediatos. O *primeiro* decorre de sua dependência da manutenção da ordem capitalista para que ela possa ser operada. Aliás, esse é um velho dilema entre os movimentos trabalhistas mundiais e a social-democracia, cujo avanço também é produto dessa luta sindical. Esses movimentos, inexoravelmente, acabam reproduzindo, em suas soluções e propostas, a relação capital-trabalho, ainda que de forma indireta. Ao manifestar a oposição, ao defender o trabalho, os salários, a classe trabalhadora acaba reafirmando a própria existência do modelo capitalista, ainda que reformado, como fazem os social-democratas; assim, a luta contra a burguesia e contra o capital fica secundarizada.

O *segundo* problema é que o mundo do trabalho passa por uma crise estrutural sem precedentes. A acumulação capitalista depende cada vez menos da força de trabalho direta. Hoje é possível produzir cada vez mais com menos trabalho direto, é o que o velho Marx classificou de intensificação da composição orgânica do capital. De forma aparentemente contraditória, o capital precisa cada vez menos dos trabalhadores para se reproduzir. Nesse contexto, o *welfare state* como modelo dependente do capital perde espaço e força. Instala-se o conflito entre a demanda por políticas sociais, que é cada vez maior com o desemprego, e a receita fiscal, que conseqüentemente se torna reduzida pelo mesmo desemprego, pela redução do crescimento econômico, e assim segue o dilema deste final de século.

Há ainda uma *terceira* questão que vale para os dois modelos de políticas sociais. Quer no socialismo real, quer na social-democracia, tratam-se como políticas compensatórias as respostas à herança do lumpesinato, do exército de reserva, dos despossuídos, dos deserddados, dos trabalhadores informais, dos excluídos gerados estruturalmente pelo capitalismo. Isto é, aqueles que nem sequer ficam visíveis ao capital porque não são produtivos imediatamente para a acumulação recebem atenções pontuais mediante processos seletivos que nem medem seu grau de pobreza e/ou miserabilidade. Assim, incluir os excluí-



dos é outra questão fundamental para o nosso modelo político de política social para que vá além da perspectiva compensatória.

A crise fiscal no chamado Estado de Bem-Estar e a vinda da nova regulação econômica dos neoliberais trouxeram a redução dos compromissos sociais, da responsabilidade pública. Essa conjuntura repercutiu no Brasil, e para nós, petistas, sob múltiplas facetas. O Estado neoliberal do ponto de vista social é o Estado que seleciona os segmentos “mais carentes”, os mais excluídos para atender. Ele não é universal.

Conseqüentemente, a política do PT, quando voltada à inclusão do excluído, precisa marcar a diferença entre o que é trabalhar com o excluído na perspectiva do PT e na perspectiva neoliberal. Nesta, a opção é pela vertente da focalização, enquanto para nós a vertente é a da inclusão. Como elas se diferenciam e como se identificam? Para o Estado social neoliberal, a perspectiva é implantar progressivamente a desresponsabilização do Estado, transferindo esse compromisso para o mercado por meio da redução do alcance das ações, preferindo as atenções pontuais àqueles em situação de miséria e ação subsidiária por intermédio de organizações do terceiro setor e da família.

Portanto, o neoliberalismo e sua tese do Estado social mínimo tem reduzido a responsabilidade social pública por meio da subsidiariedade com a sociedade e da seleção dos mais carentes. Assim, aparentemente, parece dedicar-se aos excluídos. Essa situação exige do PT marcar sua diferença política no que diz respeito à concepção de inclusão do excluído diante das propostas neoliberais. Lembremos que renda mínima também é proposta de intelectuais liberais como Friedman, que propõe extinguir serviços públicos.

Nosso projeto societário deve particularizar traços do Estado social que temos para o desejado e em construção. Seguramente o *welfare state* social-democrata é o modelo mais igualitário que foi construído sob o capitalismo. Isto chega a tal ponto que alguns o consideram como transformação do capitalismo, como não-capitalismo, ou, ainda, como prenúncio da superação do capitalismo.

Os países nórdicos com o *welfare state* consolidado e mais forte têm os menores valores financeiros de aposentadorias, pois o Estado afiança a atenção direta às várias necessidades, o que dispensa o poder aquisitivo direto para ter acesso aos serviços sociais.

Quero assinalar que certamente a social-democracia da Noruega é bastante diversa da precária realidade brasileira. Aqui, temos de operar a política petista de educação ou saúde no município e, ao mesmo tempo, brigar com a política de educação federal e estadual.

Fica então a questão: como construir um referencial petista para as políticas sociais? Como incorporar os excluídos, respeitar as diferenças e produzir políticas sociais de caráter universalista? Devemos ousar pensar um social-socialismo incorporando qualidades e avanços dos modelos socialistas e social-democratas? Este é um dos desafios que se apresenta para o Partido dos Trabalhadores e isso exige que se marque claramente a particularidade do PT, no campo social, e se esclareça a orientação política de suas políticas sociais. Esta orientação nos permitirá responder, por exemplo, se um programa de renda mínima do PT é igual a um do PSDB, ou se um programa de saúde ou de educação do PT é igual a um do PSDB, do PDT, do PSB. Temos diferenças ou não? Qual é o alcance do arco de alianças que mantemos nas políticas sociais e no que nos diferenciamos?

Diante dessa ampla perspectiva, quero dizer que a discussão a que me proponho não se restringe a uma ou outra política social, mas busca esclarecer os fundamentos pelos quais o PT produz, constrói, acessa e controla as políticas sociais e marca sua diferença política na direção da construção de uma cultura societária de base socialista.

O que fazemos tem de durar para além dos momentos em que estamos no governo. Tem de ser conquista. E nessa perspectiva eu afirmo que a nossa política social não deve ser somente realizada pelo governo, mas tem de ser disputada na população, para que politicamente mesmo o segmento que não está sendo imediatamente incluído, que não vai usar aquela escola ou aquele programa, entenda e incorpore a necessidade de ter aquela atenção. Portanto, isso não pode ser uma verdade isolada do Executivo ou do PT. Isso tem de ser conquistado na sociedade, senão não alteramos a cultura política dessa sociedade e a ação fica como “coisa do PT” e não, como deveria ser, de outra “cultura solidária de civilidade”. Precisamos entender que não cabe falar só entre nós e para nós mesmos. É preciso que a sociedade altere valores, passando a abraçar aqueles favoráveis à universalização da cidadania.



Entendo que há um esgotamento do nosso modelo inicial de propor e realizar políticas sociais em nossos governos com base principalmente na inversão de prioridades. Isso não significa anular o que temos conquistado, mas entender que o que já conquistamos permite dar um novo salto de qualidade para marcar a diferença e construir o futuro.

Temos sido bem-sucedidos, até mesmo do ponto de vista internacional, e recebido prêmios em nossas gestões. Todavia esses prêmios, se dão visibilidade e qualidade a nossa capacidade de produção de projetos sociais, referem-se a experiências localizadas que atendem a um grupo ou a uma necessidade específica. Nesse caso, a universalidade da ação não é incorporada.

Portanto, se não atentarmos para a perspectiva mais ampla e universal, poderemos fortalecer o engodo neoliberal da focalização, sem estender o caráter exemplar àqueles que vivem em situações similares à dos incluídos nesses projetos bem-sucedidos.

A convicção petista nas políticas sociais

As questões estimuladoras sugeridas pela SNAI para este debate das políticas sociais nos governos petistas – *políticas compensatórias de novo tipo? Ensaio de Estado de Bem-Estar tardio? Estratégia de combate à exclusão social? Elementos de um projeto societário alternativo?* – ao mesmo tempo que sintetizam dúvidas trazem como questão de fundo esclarecer o horizonte/utopia que orienta a ação do PT no campo social. É preciso passar das dúvidas para a construção da convicção em nossas propostas.

A base das políticas sociais no PT não é só econômica, ou uma vertente do trabalho ou uma complementação do capital. Ela se assenta na concretização de um outro padrão de justiça, de civilidade, de cidadania, de dignidade, e digo até mesmo de felicidade, afinal cunhamos com coragem a expressão *sem medo de ser feliz*. Nossas políticas sociais têm de marcar diferenças de gênero, diferenças de geração, devem se orientar pela universalidade e alterar o conceito de compensatório para indenizatório e reparador. Temos de quebrar alguns raciocínios simplistas como o de *inverter prioridades*, próprio do que chamo da primeira geração de nossas políticas sociais nos governos petistas.

O reconhecimento da dívida social como responsabilidade social do Estado foi sempre a grande justificativa genérica para que a ação institucional do PT assumisse determinadas políticas sociais. A tradição de luta nos movimentos sociais tornou quase natural e automático que o PT *invertesse prioridades* e investisse no social, principalmente em educação, saúde e moradia. Os governos petistas são solicitados como provedores dessas políticas.

Ressalto o caráter natural e automático com que o PT assumiu e assume a produção de proteções sociais pelo Estado como verdade para seu conceito de sociedade justa, ou como justiça social. Essa naturalidade assume o caráter de verdade partidária e torna secundária a disputa desse conceito na sociedade e, até mesmo, junto a forças sociais que compõem nossa base política, como o movimento sindical. Por exemplo, enquanto o PT no governo e no debate tem como bandeira a saúde pública mantida pelo Estado, diversos segmentos da luta sindical incluem em sua pauta de negociação como cláusula social a manutenção e a extensão de um convênio privado de saúde. A ação política da nossa base fragiliza o conceito universal de atenção a saúde pelo Estado. Como ficamos, defendemos saúde para todos ou para os pobres e desempregados?

Em nossos primeiros governos – anos 80 – e mesmo ainda hoje permanece a representação, ou o imaginário social, de que o PT no governo deve “zerar” a dívida social acumulada ao longo da história brasileira de usurpação dos direitos. Por esse sentimento, por vezes, assumimos a responsabilidade social do Estado como forma quase natural e mecânica. É próprio dos nossos governos rebater e se contrapor à dívida social, e, por conseqüência, assumi-la sem disputá-la na sociedade. Conseguimos implantar políticas sociais – e boas políticas sociais – em nossos governos; todavia, quando termina o governo do PT, e se ele não elege o sucessor, vai tudo por água abaixo. O direito social, do ponto de vista de conquista do cidadão, não pode durar só enquanto estamos no governo, mas tem de ser efetivamente inserido na legalidade, na cultura e na exigência da sociedade.

Não basta produzir uma política social pelo Executivo, é preciso afiançá-la no Legislativo para transformá-la em direito do ponto de vista legal. Ainda que, no caso, essa legalidade seja só de papel. Do



ponto de vista do texto da lei, nosso conceito de direito não pode ser só de palavra ou de ação sem se inscrever no campo institucional, na disputa da institucionalidade conservadora. Insinua-se aqui um campo de relações entre o PT no Executivo e no Legislativo que precisa ser estrategicamente construído. Precisamos fazer com que a sociedade exija e seja intransigente com determinadas conquistas de padrões de vida para a população de modo a que nossos avanços, quando estamos fora do governo, não sejam desmanchados. Essa perspectiva nos põe uma questão estratégica. Não basta produzir a política social, é preciso disputá-la na sociedade para que mesmo os segmentos que não se servem dessas políticas as entendam como exigência da sociedade. Não só o diálogo com movimentos sociais reivindicadores da ação, mas uma ação mais ampla na sociedade precisa ser articulada. Às vezes, privilegamos a atenção aos grupos demandatórios organizados e não estendemos a ação para a sociedade.

Quando começamos, nossos primeiros governos foram marcados pelas tentativas de colocar em prática a aplicação das propostas dos setoriais partidários. Então, o PT era aquele que aplicava a reforma sanitária ou fazia da saúde um direito de todos. O PT era aquele que qualificava a educação, a escola pública etc. Os projetos de renda mínima ou de bolsa-escola também se tornaram iniciativas marcadamente do PT. Hoje, ao final da década de 1990, constatamos que não basta a execução de idéias inovadoras ou de políticas setoriais, temos de crescer a perspectiva da inter-relação das ações sob a direção da inclusão e disputar na sociedade essa nova cultura de universalização da cidadania. Por exemplo, tratar a questão da fome não significa que o PT vá produzir pratos de sopa a roldão. A nossa disputa da concepção de políticas públicas envolve a cultura política das nossas bases. Discutir no sindicato o uso do hospital público; mostrar que a ação partidária em trabalhar a demanda do sindicato se dirige ao convênio privado; não permitir que o PT faça “campanha de agasalho”, entre outras medidas tradicionalmente conservadoras, como manter trabalhos de primeira-dama, chamar criança de menor etc. São fortes alterações da cultura política também necessárias na base petista.

É preciso ter claro que adotar como direção das políticas sociais o horizonte de um projeto societário alternativo supõe a disputa e a

politização na sociedade, pois significa inscrever uma responsabilidade social no interior do Estado. Esse passo legal, formal e institucional precisa ser exigência incorporada pela sociedade e não só pelo Partido no poder. Caso isso não ocorra, assistiremos à recorrente quebra de continuidade das atenções sociais pelos sucessores, quando o PT deixar o governo, sem ocorrer a necessária e esperada manifestação de indignidade e até de intransigência da sociedade ao ser privada da atenção.

As mutações do social no Brasil pós-1988

A questão do trabalho domina o paradigma capitalista e determinou historicamente o padrão das políticas sociais à medida que se moldaram à condição do emprego formal.

Enquanto o trabalho foi politizado pelas lutas sindicais – salarial, pelo emprego, pela estabilidade/desemprego, pelas horas semanais de trabalho, pelos dias de férias e descanso, pelo impedimento do trabalho infantil, pela igualdade do trabalho da mulher –, as políticas sociais seguiram outra matriz.

Para além da previdência social, criação getulista da década de 1930, o reconhecimento dos direitos sociais dos brasileiros tem sido extremamente lento e sua ausência caracteriza enorme dívida social. Fala-se hoje de um processo em curso de restrição de direitos sociais.

A *educação* foi reconhecida como pública em 1946, mas nem por isso universalizada a ponto de resolver quer o analfabetismo infanto-juvenil e adulto, quer o acesso às então denominadas quatro séries primárias.

Só em 1988 é que se espraia a educação na Constituição como direito ao ensino fundamental, com acesso a oito séries, e se inclui, ainda, o direito à educação infantil (pré-escola). Dez anos depois, essa meta também não se universalizou.

A *saúde*, considerada universal, só em 1988 passou a construir um modelo combinado com o mercado, principalmente com os convênios médicos. Assim, o sistema público organizou-se entre as três instâncias de poder – federal, estadual e municipal – de forma combinada com o financiamento do sistema filantrópico.

A *previdência social*, política social que afiança a cobertura e o acesso dos trabalhadores formais contributivos em sua trajetória ini-



ciada nos anos 30, foi ampliada do benefício da aposentadoria para a cobertura de situações de fragilidade, desde o acidente de trabalho até as demais situações de impedimento do trabalhador e cobertura de sua família. A unificação da previdência durante o Estado militar brasileiro, e, posteriormente, a destruição do sistema de saúde, do assistencial e do previdenciário propriamente dito, ocorrido na Constituição de 1988, trouxeram novos impactos à política social.

Os trabalhadores formais, antes usuários do sistema de saúde previdenciário e seus hospitais por categoria, passam a reivindicar convênios privados em contraponto ao sistema público, que permanece complementar.

Os movimentos sociais, desde o final da década de 1970, passaram a denunciar a ausência de infra-estrutura de serviços de saúde nos bairros, unidades básicas e hospitais, e a requerer a construção da rede de equipamentos públicos de saúde. Construir unidades básicas e hospitais passa a entrar na agenda não só de governos estaduais como dos municipais. Além da construção, a manutenção enquanto provisão de pessoal e de condições de operação exigem grande fatia dos orçamentos estaduais e municipais. O movimento pró-democratização da gestão do sistema de saúde vai instituir conselhos paritários, controlando programas e orçamentos. É tornada pública a gestão da saúde. Hoje surgem novos modelos complementares de gestão como o Qualis, com a introdução do acompanhamento por unidade familiar, desterritorializando em ações a unidade básica.

Na saúde, como em outras áreas, a base petista, articulada com movimentos sociais, organiza-se para ocupar os espaços dos conselhos municipais, estaduais e nacional. Sofrem retaliações em governos conservadores avessos à democratização da gestão. O governo federal começa a incentivar o padrão consultivo desses conselhos e a restringir seu caráter deliberativo. Esse é um campo que exige forte reação política.

A *segurança alimentar* desde o começo da década foi incorporada como benefício do trabalho em cestas básicas incluídas no salário ou em acesso à merenda escolar. Programas pouco claros de distribuição de leite ou de cestas básicas fluem e refluem, caracterizando-se como de precária cobertura e âmbito de corrupção e/ou clientelismo políti-

co. Os movimentos contra a carestia, principalmente de mulheres, fazem do acesso à alimentação a baixo custo uma exigência.

Multiplicam-se nas gestões petistas políticas municipais de sacolões, feirões, acesso a gêneros sem intermediários, restaurantes populares, padarias comunitárias, cozinhas comunitárias, nutrição alternativa. Enfim, uma variedade de alternativas que enfrentam a fome e somem com a campanha que Betinho levantou “pela vida, pela cidadania e contra a fome”. Comitês de moradores se constituem nessa direção, mas, após o desmanche promovido por FHC do Conselho de Segurança Alimentar, substituindo-o pelo Conselho da Comunidade Solidária, essas ações se diluem e se transformam, em grande parte, em experiências de geração de renda por meio de cooperativas e outras formas de economia solidária. A Pastoral da Criança mantém merenda nutricional para as crianças brasileiras.

A *questão habitacional*, ausente de uma política fundiária, vai se multiplicar em programas federais, estaduais e municipais de produção de moradias em múltiplas formas: conjuntos habitacionais, mutirões, lotes urbanizados e cestas de materiais; produção de legalização de loteamentos; urbanização de favelas, recuperação de cortiços. São programas dispersos que não seguem um plano articulado entre os vários investimentos e permanecem distantes, principalmente nas grandes capitais, da cobertura da demanda.

A *atenção à criança e ao adolescente* a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente passa a exigir uma nova forma de gestão que construa a proteção integral e o direito geracional da criança e do adolescente. A demanda pela cobertura da situação de risco de crianças e adolescentes vai exigir a instalação dos Conselhos Tutelares pelas prefeituras, a atenção à criança de 0-6 anos em creches e educação pré-escolar e toda uma nova lógica de proteção à criança e ao adolescente em risco. Os municípios, com essa alteração, passaram na década de 1990 a adotar programas de liberdade assistida, orientação ao risco, combate à droga e à violência infanto-juvenil etc., gerando nova fonte de gastos e operação do Fundo da Criança e do Adolescente.

A construção do direito dessa faixa etária desde o desenvolvimento nutricional, psicopedagógico e afetivo é ainda frágil. O mesmo se pode falar da criança e do adolescente em situação de risco. O país



continua sendo atravessado por políticas de seqüestramento, de manutenção das precárias FEBEMs (fundações estaduais de bem-estar do menor), apesar de a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, erguida durante a ditadura militar) ter sido extinta pelo governo federal desde janeiro de 1994.

O país permanece carente de *programas para a juventude* e de ação cultural de traço popular, o que também é reivindicado nas grandes cidades, em virtude do alastramento da violência juvenil. Gangues, tribos, turmas e turbas se digladiam por um novo modo de aparecer. A insatisfação e a crítica da juventude passam a compor letras de *rap* que descrevem com precisão o abandono do futuro praticado pelos governantes brasileiros. Políticas de apoio a mulheres – como mães e como trabalhadoras –, à família, à terceira idade, aos portadores de vulnerabilidades são multiplicadas nos municípios e nos estados.

A *assistência social* alçada ao patamar de política pública vai exigir nova forma de gestão paritária, a criação de fundos de gestão, prática que passa a marcar quase todas as áreas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e habitação.

O município passa a ser acionado para defender programas que proporcionem condições de abrigo e acolhida aos sem-teto e sem-terra urbanos compostos por adultos, crianças e adolescentes de rua. Soma-se a tudo isso a demanda por intervenções voltadas a segmentos excluídos e políticas de gênero, de terceira idade, para os portadores de necessidades especiais passam a ser cobradas.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) introduz os benefícios de prestação continuada, renda mínima mensal de um salário mínimo aos idosos acima de 67 anos e portadores de deficiência cujas famílias tenham renda *per capita* abaixo de 25% do salário mínimo.

As transferências financeiras passam a ser adotadas como experiências municipais desde que o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) lançou, em 1990, a idéia do Programa de Renda Mínima. Multiplicam-se alternativas de subsídios básicos a famílias na forma de bolsa-escola e outras transferências marcadas por grande diversidade: período diverso de tempo de cobertura do benefício; alcance em relação a renda familiar e valor do benefício.

Os programas sociais de amplitude limitada aos recursos orçamentários sofrem o estigma da cultura brasileira, que é contra medidas protecionistas por entender que são “desestimuladoras do trabalho”. Ainda não conseguimos vencer o preconceito colonial que dizia ser o brasileiro vocacionado para a vadiagem. Assim, diferentemente dos programas internacionais, o valor da renda mínima no Brasil como transferência mensal é pouco significativo e seu impacto vem sendo estudado principalmente em Brasília e em Campinas.

O que se percebe é que é preciso combinar a oferta de serviços sociais com esses programas de transferência de renda, dada a contínua precarização das condições de vida da população. As novas perspectivas para as políticas sociais retomam a questão da sobrevivência e da autonomia mediante políticas de geração de emprego e renda.

A crise de emprego e renda e a precarização do cotidiano exige do município novas funções como estimulador da *economia e do consumo de massa*, principalmente por meio das formas de economia social, solidária, popular entre outras.

A nova realidade econômica, ao instalar o desemprego e a precarização da renda, coloca num mesmo patamar as iniciativas para a produção e a reprodução, construindo um novo espaço de ação municipal voltado à segurança do cotidiano para o cidadão.

O recorte territorial passa a ser exigido. Isto é, não se trata só de políticas universais que consideram o país, o estado ou o município, mas de condições concretas de dignidade e cidadania a serem garantidas a partir do bairro, do local onde vive realmente o cidadão. A qualidade de vida adquirida a partir do local se insinua como a garantia da equidade efetiva perante a universalidade virtual nacional. Surge um novo recorte integrativo das várias políticas sociais a partir da divisão intra-urbana do território do município.

Surgem ainda nessa perspectiva uma combinação de agendas entre União, estados e prefeituras.

De um lado, a tendência neoliberal estimula a transferência de responsabilidades sociais do Estado nacional para o Estado local, tornando-o responsável por manter ações de enfrentamento à pobreza e à exclusão social. Essa aparente democratização tem sido operada sob a forma de “municipalização liberal”, isto é, como estratégia de diluição



do compromisso nacional com a cidadania e estímulo à focalização dos investimentos nos mais frágeis. Essa tática neoliberal exige que se torne explícito o perfil da municipalização que defendemos, isto é, o que alia democratização com extensão de acessos em qualidade e quantidade.

Os movimentos de produção de indicadores comparativos entre as condições de vida dos países, como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), criado pela ONU/PNUD (Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para a População), trouxe para o debate da década uma nova cultura que rechaça os modelos de desenvolvimento humanamente desfavoráveis. O desenvolvimento econômico é forçado a incluir seus resultados nas vidas humanas; até o FMI começa a falar em inclusão da pobreza e dos limites do Consenso de Washington.

Padrões universais vão sendo comparados e se tornam a referência da década na utilização da técnica do *ranking* entre piores e melhores situações de vida apresentadas entre os países que passam a ser classificados a partir de seus compromissos sociais. A Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a Abrinq (Associação Brasileira de Fabricantes de Brinquedos) desenvolvem premiação para os prefeitos amigos da criança, ou seja, aqueles que agendam ações para qualificar o futuro da sociedade.

As agendas dos órgãos internacionais passam a enfatizar os governos locais e a premiar as experiências bem-sucedidas para a redução da precariedade das condições de vida. O Bird (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Banco Mundial e os organismos multilaterais de financiamento adotam limites de crédito direto aos municípios. Estes vão multiplicar iniciativas que confrontem a baixa aplicação de recursos do governo federal em sua intervenção local.

É interessante notar que no Brasil se usa o plural: políticas sociais e não a discussão do modelo de Estado social a adotar. A trajetória de responsabilidade social do Estado foi construída de forma fragmentada. Primeiro, os trabalhadores formais; os homens, depois as mulheres; primeiro os trabalhadores urbanos, depois os rurais etc. Assim, até hoje, no Brasil o trabalhador doméstico não tem direito a cobertura de acidente de trabalho.

O grau de destituição, de discrepância das condições de vida da população exige um amplo leque de políticas sociais, políticas para a criança que dorme nas ruas, para os *drogaditos*, a prostituição infantil, o analfabetismo infantil, o trabalho infantil degradante nos lixões etc. Incluir os mais destituídos é um ato revolucionário no modelo excludente do nosso país.

Considero que a construção de um Estado social é histórica e deve se relacionar de forma cultural, social, política e econômica com a realidade em que se enraíza.

O processo de democratização da sociedade brasileira, entre seus efeitos, incorporou a transformação das “assessorias clandestinas” dos movimentos sociais do período da ditadura em organizações sem fins lucrativos, voltadas para a cidadania e a democracia. As ONGs vão substituir o velho processo de um pé dentro e um pé fora do Estado, repudiando seu caráter ditatorial fascista por uma nova forma de relação.

As relações com o Estado se modificam e se multiplicam. São múltiplas formas e interlocutores. O Estado se torna heterogêneo, como diz Boaventura Souza Santos, e passa a reclamar reforma política, reforma do Estado, entre outras tantas a banir o caráter discricionário e incluir o democrático. O novo Estado múltiplo como utopia de Estado democrático vai construir relações de parceria que não significam a alternativa de privatização mas confrontam com a velha estatização e seu padrão administrado das relações. A esfera pública não-estatal, espaço híbrido da sociedade e dirigentes estatais, define orçamento, toma decisões. Novas formas híbridas que passam a exigir um reposicionamento do que se entende por responsabilidade estatal, pública, social. O direito social se disputa não só no interior do Estado como na sociedade, construindo e exigindo a nova cidadania social. Movimenta-se o território do Estado sem com isso ser neoliberal. Novos desafios surgem para o PT.

Enraizamento político das políticas sociais no PT

Construir a particularidade das políticas sociais no PT exige entender o múltiplo movimento político entre o petista no governo, no Legislativo, no partido, na militância e no movimento social, na cons-



trução e na legalização da alternativa que construímos, tornando-a uma aquisição social efetiva.

Essa mutação, como avanço histórico pelo reconhecimento formal do direito social pela sociedade e pelo Estado, exige que tenhamos a clareza do caráter reducionista das políticas sociais na história política brasileira.

Afirmamos, corretamente, “Somos contra o neoliberalismo! Estão aplicando o neoliberalismo no Brasil!”. Todavia, do ponto de vista social, a aplicação das teses neoliberais no Brasil é muito mais sutil do que pode parecer à primeira vista, pois o Estado brasileiro, tradicionalmente, nunca reconheceu a universalização da cidadania. Essa cultura, que também é própria do neoliberalismo, é que necessariamente precisa mudar. Para nós, do PT, o horizonte das políticas sociais não pode depender só de orçamento e de solução técnica, mas também da difusão de uma cultura política de base societária. É uma disputa que tem de envolver não só os companheiros na sociedade, mas também os não-companheiros, os simpatizantes, os aproximados e os adversários.

O *primeiro* enraizamento das políticas sociais no PT deve partir da *crítica ao histórico Estado social mínimo brasileiro* marcado pela negação da justiça social e da universalização da cidadania. Estado este presente antes de qualquer “desmanche neoliberal”, pois há pouco a desmanchar do ponto de vista social na realidade brasileira. O Estado brasileiro sempre foi muito eficiente e decisivo no processo de desenvolvimento econômico, mas irresponsável e descomprometido com padrões de civilidade.

É esse fundamento que articulou movimentos de reconhecimento coletivo de necessidades sociais que deveriam ser atendidas pela responsabilidade social do Estado e não do consumo individual no mercado.

Se é inquestionável que um governo do PT deva ter políticas sociais, a particularidade petista não se reduz à presença destas políticas no governo. Considero que para o PT as políticas sociais devem avançar em qualidade, em inclusão, em formas de decisão e controle, em perspectiva intersetorial e em garantias de continuidade. Tudo isso é uma revolução da cidadania, pois supõe que sociedade e Estado invoquem uma cultura política de responsabilidade pública, social, solidária a todos.

A descentralização e o controle social da sociedade são reivindicados como espaço político necessário para a democratização do Estado e a inclusão das necessidades dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos da gestão estatal. Todavia, essa nova forma de democratização, que deve ser um passo significativo para o *empowerment* do cidadão, não pode significar o esvaziamento da obrigação federal.

Assim, a política de municipalização precisa ser fortemente delineada e reivindicada com a provisão de recursos pelo governo federal e estadual em contraponto ao que aqui já denominei de municipalização liberal.

Esse quadro exige um *orçamento participativo interinstitucional* das receitas das políticas sociais e de seus fundos, com conhecimento e controle das transferências, além dos incentivos, custeios e investimentos devidos conforme determinações constitucionais e de outros dispositivos legais. Considero esse um passo necessário além da nossa metodologia de orçamento participativo. É preciso analisar a efetiva presença dos recursos federais e estaduais para as políticas sociais como determinam as legislações dos fundos. Temos praticado também o acompanhamento do orçamento por segmentos sociais, como é o caso do Orçamento da Criança e do Adolescente, que nos permitiu mostrar que a gestão conservadora Maluf-Pitta na cidade de São Paulo deixou de gastar 1 bilhão de reais do previsto para essa faixa etária em quatro anos.

Diferentemente dos investimentos de infra-estrutura, que são de exclusividade do município, considero que as experiências de orçamento participativo devam ganhar este novo desenho no campo das políticas sociais, o que põe em xeque o caminho do compromisso com a universalidade dos direitos e não só a localização da responsabilidade social municipal.

O desenho de projetos articuladores por índices territoriais intra-urbanos que orientam os investimentos e programas sociais de enfrentamento à exclusão é uma nova alternativa na garantia de intersectorialidade das políticas sociais e formas integradas de gestão e controle. Faço referência explícita à experiência da construção do Mapa de Inclusão/Exclusão Social da Cidade de São Paulo, que mostra como a presença das piores condições de vida, dada a desigualdade do país,



aparece em todas as cidades do território nacional. A precariedade de vida não é reservada ao Norte, ao Nordeste, ao Centro-Oeste ou às áreas rurais, ela aparece nas regiões Sudeste e Sul e nas regiões urbanas. A população brasileira é hoje majoritariamente urbana e 32% se concentram nas áreas metropolitanas, o que combina precariedade com densidade habitacional.

Essa questão traz o desafio de se operar com os números absolutos e não só com os relativos de população excluída. Isto é, 1% em São Paulo é muito mais gente, por exemplo, do que em Icapuí. A concentração populacional vai exigir a forte descentralização territorial da gestão das grandes cidades com incidência de projetos em regiões, bairros e núcleos populacionais.

Há que se considerar a face territorial do desenvolvimento capaz de incorporar a heterogeneidade espacial e as iniciativas locais. O plano local permite também um “novo contrato de enfrentamento da exclusão social” entre sociedade-Estado e mercado. Essa perspectiva é fundamental na sociedade brasileira, de frágil universalidade da cidadania.

O padrão político patrimonial e elitista, de um lado, e o reduzido alcance da responsabilidade social do Estado, de outro, levam a um padrão de civilidade excludente, que antes mesmo do neoliberalismo fez depender da capacidade de consumo no mercado a satisfação de necessidades sociais e a proteção social.

Assim, a revolução da cidadania é ainda uma construção na cultura política-brasileira que exige compromisso entre a sociedade e o Estado. Não se trata de filantropização ou estatização do social. É preciso construir um modelo de investimento e gestão de mútuas responsabilidades amarradas pela conquista de um padrão básico de inclusão para todos.

Esse modelo de gestão e produção das políticas sociais territorialmente integradas e participativas desenha uma nova relação entre Estado e sociedade, em que a universalidade se dá pela aquisição real e cotidiana de um padrão de dignidade que ocorre não só nos serviços mas no ideário de cidadania de todos.

É um modelo de solidariedade da cidadania que talvez se aproxime de um comunitarismo social, isto é, ele se contrapõe ao

comunitarismo autoritário, dos novos grupos fundamentalistas, como os *skinheads*, e também não se satisfaz com o conceito da terceira via que não se assenta na democracia, ou na radicalização da democracia e na reconstrução da emancipação.

Trata-se da combinação da reforma política que permite a gestão de serviços e equipamentos, os planos diretores de bairro, enfim, a experiência nunca exercida no Brasil da efetiva gestão democrática voltada para a justiça social.

É evidente que toda essa gestão não substitui ou prescinde da necessidade de alteração fundamental do modelo econômico brasileiro concentrador por um modelo redistributivo, capaz de operar as reformas – tributária, salarial, fundiária – e o investimento social na perspectiva não só sustentável economicamente como de assegurador da cidadania.

É preciso nessa reconstrução uma boa política de parceria com as ONGs. No universo do terceiro setor, se por um lado temos a presença das ONGs, o que é um avanço, temos também uma herança do puro patrimonialismo e da filantropia das entidades sociais, no pior sentido. Existem *lobbies* ultraconservadores da terceira idade, do portador de deficiência, que aparecem como entidades de dona fulana de tal, da fundação do político x, enfim, um campo conservador da política de clientela e do favor disfarçado de benemerência. Considero correto que as isenções, as subvenções não sejam atribuídas mecanicamente às entidades sem vincular seu projeto de trabalho a uma política social pública. A isenção é uma passagem do recurso pelo fundo público, portanto trata-se de financiamento público cujo controle e cuja aplicação devem ser cobrados da organização que está recebendo a isenção.

Na votação da isenção da cota patronal o PT ficou acuado, já que não conseguimos ainda construir uma nova alternativa a essa relação de transferência de recursos para o terceiro setor. A esse amadurecimento nós ainda não conseguimos chegar, porque ao falarmos em terceiro setor a impressão que temos é a de que todo o terceiro setor é do campo progressista, mas sabemos que nele existe tanto um segmento conservador como outro com o qual você pode firmar uma aliança e ser parceiro. Temos de fazer a distinção, politizar e criar as nossas categorias nessa relação.



Concordo com a tese de que não temos politizado essas questões, o que separou o nosso modo de conduzir a questão na bancada em Brasília e a ação dos Executivos petistas. Precisamos desenvolver uma concepção mais unificada. Sobre a questão do clientelismo na assistência social, acho que se não discutirmos isso acabaremos reproduzindo situações inadequadas. Por exemplo, o governo federal criou finalmente a lei da gratuidade na emissão do primeiro registro de nascimento, todavia permanece precária a qualidade dessa certidão. Nas prefeituras, temos de fazer uma exigência do padrão de qualidade dos cartórios. Eles têm usado para emitir a certidão gratuita papel de terceira, papel jornal, que a um sopro, uma gota d'água se dissolve. Isto é uma cidadania de quinta categoria. Precisamos nos colocar determinadas exigências desde as situações mais simples, pois nelas é que estão também os elementos da nova cultura cidadã. A perspectiva de universalizar a cidadania exige determinados padrões de qualidade.

As esquerdas de modo geral rejeitam a idéia de uma política pública de assistência social, porque a identificam com o assistencialismo. Com isto, a nova e crítica construção da assistência social como política de seguridade e cobertura de vulnerabilidades sociais acaba não sendo debatida. Ocorreu com a LOAS, sem dúvida, a substituição da renda mensal vitalícia por um benefício de prestação continuada, que piorou consideravelmente à medida que retirou o direito de um salário mínimo por cidadão, que era a renda mensal vitalícia, e passou a sujeitar o benefício à renda *per capita* da família. Mas essa é a regulamentação que FHC promoveu da Constituição e não a política de assistência social que queremos.

Pertenço a um significativo grupo de petistas que luta por uma política pública de assistência social não-contributiva. Infelizmente, ainda há uma grande dificuldade para que dirigentes petistas entendam a diferença ente assistencialismo e assistência social como política pública indenizatória e não compensatória. Esse debate em Diadema (SP) e mesmo no Distrito Federal é paradigmático da ausência da compreensão da assistência social como direito de todos à proteção social.

Aqui deveríamos abrir uma longa discussão para nos opor aos petistas que ignoram tais avanços e, pior ainda, retiram programas avançados do âmbito da assistência social e os batizam sob outras rubricas

para mostrar que “não são assistencialistas”, como se a assistência social fosse necessariamente uma política assistencialista.

Como *segundo* enraizamento político das políticas sociais no PT, considero necessário combater a tradição no Brasil de que o acesso à política social é um mérito aos mais pobres. Esta concepção é redutora da leitura universal e tem provocado ações públicas atravessadas pelo clientelismo, pelo populismo etc. As classes dirigentes, os proprietários, têm baixa cultura de direito social, de provisão coletiva ou de cobertura de riscos sociais etc. Não há no país a difusão de uma cultura política de base societária. É mais freqüente encontrar o entendimento de que política social é uma “ajuda para o povo” e não um direito de cidadania.

Neste caso, a tendência é a de operar políticas “compensatórias” para a pobreza ou para os excluídos selecionados sob o critério de renda; os que não têm renda, os miseráveis etc. Nessa perspectiva, é comum encontrar entre petistas o uso dos conceitos de exclusão e pobreza como sinônimos, isto é, usa-se uma e outra palavra sem distinção como forma de caracterização da situação de mendicância. Isso não é correto, você pode ser excluído sem ser pobre.

Exclusão é um processo complexo, multifacetado, que ultrapassa o econômico do ponto de vista da renda e supõe a discriminação, o preconceito, a intolerância e a apartação social. Neste último caso, é importante ressaltar que estar apartado é um modo perverso de ser incluído no modelo socioeconômico neoliberal que segmenta os cidadãos e elimina as possibilidades de universalidade de cidadania. É a concepção que não suporta a diferença. É homogeneizadora, não suporta a equidade, as minorias. É seletiva, supõe o darwinismo social (que naturalmente vençam os mais fortes). Como diz Friedman, em *Capitalismo e liberdade* (1984, p. 147), “o princípio ético que justificaria diretamente a distribuição da renda numa sociedade de mercado livre seria ‘a cada um de acordo com o que ele e seus instrumentos de trabalho produzem’”. Este é o conceito ao revés de um projeto societário.

Outro equívoco é o de se adotar a pobreza como horizonte das políticas sociais. *Primeiro*, pobreza não se resolve com políticas sociais, pode-se amenizá-la, mas não resolvê-la. *Segundo*, este horizonte pres-



supõe convalidar a sociedade de mercado em que o social, isto é, a responsabilidade social pública, deva se dirigir aos selecionados como carentes ou necessitados pelo Estado/prefeitura, isto é, os que não têm dinheiro para pagar serviços lucrativos do mercado. *Terceiro*, como tem sido reproduzido até mesmo pelos relatórios do Banco Mundial, pobreza é um padrão obsoleto de vida. O contraponto de pobreza é o *não-pobre*, como o contraponto da exclusão é a inclusão. O horizonte a nos guiar deve ser a inclusão e não a pobreza.

Considero improcedente ao PT estabelecer *linhas de pobreza*. Temos de estabelecer padrões básicos de inclusão ou *linhas de inclusão* e apostar no que devam ser, para nossa proposta política, condições básicas de cidadania, de dignidade, em busca de um enraizamento crítico das políticas sociais para o PT. Sabemos que a pobreza no Brasil resulta sobretudo do modelo econômico concentrador de riqueza e que sem a alteração desse modelo, o que inclui uma reforma tributária, fundiária e salarial, não conseguiremos nunca erradicar a pobreza. Seu crescimento está integrado no modelo econômico que o governo brasileiro tem adotado.

Em busca de um enraizamento crítico das políticas sociais para o PT

Problematizar as questões iniciais quanto ao modelo político-social para o PT com estas (ou mais) considerações me permite ensaiar certas respostas:

- *Primeiro*, as políticas sociais nos governos petistas devem se *enraizar em um projeto societário alternativo*. Assim, não satisfaz operá-las pela lógica setorial e interna de cada política social mas integrá-las na concepção do que queremos como um Estado social e, nele, distinguir as características que marcam a particularidade do PT. A ausência de um Estado social no Brasil, ou melhor, a presença de um Estado social mínimo, leva muitas vezes a não se distinguir qual é a particularidade do PT para o social.

A perspectiva de um projeto societário alternativo supõe a cultura da socialização dos riscos e da disputa na sociedade com condições de inscrever uma base solidária pautada na universalização da dignidade.

• *Segundo*, as políticas sociais ou o Estado social petista, com horizonte societário, deve se pautar pela *inclusão*. Isso exige definir os *padrões básicos de inclusão* a serem universalizados *a todos*. Não basta dizer “toda criança na escola”, é preciso estabelecer qual é essa escola, como é a família dessa criança e quais as condições necessárias para essa criança ter acesso à escola. Assim, a solução não está restrita à educação e à escola, ou à saúde, ao hospital, à unidade básica. As condições efetivas de desigualdade social da população, as discrepâncias de condições de vida exigem uma forte política de cobertura intersectorial de vulnerabilidades sociais. Insisto: *não são políticas compensatórias, mas reparadoras e indenizatórias*. Considero ainda que é preciso desenvolver um código de padrões de qualidade dos serviços sociais públicos.

• *Terceiro*, as políticas sociais nos governos petistas devem enraizar o *caráter democrático-popular*, a construção da gestão participativa, a *construção da esfera pública não-estatal*, o orçamento participativo etc. Assim, mesmo que possamos nos aproximar eventualmente em algumas soluções técnicas dos social-democratas, o processo de gestão que preconizamos relaciona civilidade, democracia e cidadania. Aqui sem dúvida a aliança entre cultura, autonomia e justiça social são marcas nossas. Nós ensejamos o chamado *empowerment* da população. Não que seja ela autoprovedora como querem os neoliberais, mas sim parceira na construção das respostas às suas necessidades.

Por exemplo, as propostas sociais do Movimento dos Sem Terra, seus exercícios de co-gestão, de articulação territorial das políticas sociais com a vida, a realidade concreta, o abandono do administrativismo, podem conter ações interessantes para delimitar nossa particularidade.

Recentemente, discutindo com um grupo de companheiros sem-terra, eles diziam que estão desenvolvendo vários projetos sociais nos seus assentamentos. Eu perguntei se eles gostariam que, por exemplo, se o PT ganhasse o governo, um técnico do governo viesse a conduzir essas propostas. A resposta do movimento foi: absolutamente não; “queremos o recurso em nossas mãos e continuar gerindo-o diretamente, porque entendemos que nós temos a cultura para poder tocar isso”. Esta visão nos apresenta uma outra questão: qual é o nosso conceito da produção estatal e de responsabilidade estatal e qual é o conceito de construção da esfera pública não-estatal no âmbito das políticas sociais?



As formas de gestão co-gestionárias, participativas, supõem estabelecer uma relação de parceria com o terceiro setor que não negue a responsabilidade pública e que também não atue em sentido contrário à universalização da cidadania. É preciso cobrar, também, a responsabilidade social do capital e das empresas, sem com isso descaracterizar a responsabilidade estatal ou optar pela *filantropização* da sociedade.

- *Quarto*, é preciso ampliar o alcance do que entendemos por políticas sociais e romper alguns preconceitos. Aqui surge uma nova questão: o Estado social petista deve incluir tão-somente a saúde e a educação como políticas sociais universais, como faz a velha tradição de esquerda? Qual o alcance das políticas sociais para o PT?

- *Quinto*, é preciso introduzir o mecanismo de *gestão territorial e intersetorial* das políticas sociais. Nossa perspectiva deve ser a de promover garantias sociais para um padrão básico de inclusão social. Propõe-se o referencial territorial como eixo para criar a intersetorialidade por meio de um projeto de inclusão social.

Trata-se, no caso, de sobrepor à lógica setorial um projeto de convívio das várias intervenções a partir do diagnóstico da exclusão/inclusão social de um bairro, de um distrito, de uma região.

Construir o horizonte societário nas políticas sociais no Brasil é no mínimo um diálogo de direitos que exige:

1. combinar políticas reparadoras e indenizatórias com políticas de desenvolvimento humano e social;
2. combinar políticas genéricas com políticas de equidade, que particularizem diferenças e garantam a heterogeneidade;
3. tensionar a ausência ou a presença precária das políticas sociais em governos social-democratas e/ou conservadores;
4. construir novas formas de gestão social que sejam necessariamente participativas, isto é, com controle social;
5. estabelecer a relação de parceria com o chamado terceiro setor, não como delegação de responsabilidade, mas como estratégia de difusão da cultura de universalização da cidadania;
6. cobrar a responsabilidade social do capital e das empresas;
7. articular mecanismos de gestão entre as políticas sociais, dirigindo-as, de forma articulada, para a inclusão;

8. estabelecer padrões de qualidade dos serviços criando códigos de qualidade dos serviços a serem fiscalizados pelos usuários;
9. introduzir no campo da institucionalidade as garantias legais para o acesso com qualidade e quantidade das atenções sociais;
10. construir algumas interdições no convívio de governos do PT, e isto significa:

- que é incompatível que um governo do PT conviva com o analfabetismo, principalmente o infantil ou infanto-juvenil;

- que é incompatível que um governo do PT conviva com a morte de mulher no parto.

- que é incompatível que um governo do PT conviva com o trabalho infantil.

- que é incompatível com o PT a prática do “primeiro-damismo”.

Enfim, podemos estabelecer uma pauta que contamine a sociedade de indignação. Assim, nossa ação é ao mesmo tempo atenção e denúncia, conquista de um patamar e anúncio de um outro a alcançar. Este é o nosso desafio histórico: ser governo em uma sociedade não-socialista construindo as alterações culturais para o socialismo. Isso significa que as políticas sociais podem ser meios para a construção de novas perspectivas de vida, novas autonomias, isto é, um fortalecimento da esperança e do futuro.

Federalismo e poder local no Brasil

David Capistrano



Vamos recuar no tempo e de certa forma mudar o foco do debate para refletir sobre a dificuldade da esquerda, no Brasil e no mundo, para pensar o federalismo, o municipalismo, o poder local. É que a tradição da esquerda remonta, para não recuarmos muito mais de 200 anos no tempo, à Revolução Francesa. E todos sabem que a Revolução Francesa gerou um dos mais centralizados Estados do mundo, e sobretudo da Europa. Até hoje, a França é não somente uma república unitária, mas uma república em que os chamados departamentos não gozam de grande autonomia e na qual o poder político e administrativo está solidamente centralizado no governo nacional. A tradição jacobina herdou uma certa hostilidade à idéia da descentralização, do poder local. A vertente do marxismo e do leninismo também. É conhecida a referência de Marx ao que ele chamava, ao fazer o contraponto entre cidade e campo, de idiotia rural. Lenin sempre sublinhou que as forças da nova classe que deveria dirigir a revolução, o proletariado industrial, estavam nas cidades, onde se concentrava a grande indústria. A “aliança operário-camponesa” devia ser dirigida pela classe operária. Mesmo Mao Tsé-tung, que não podia deixar de considerar a gigantesca massa camponesa chinesa a principal força da revolução, subordinava-a política e ide-

David Capistrano

Médico e coordenador do QUALIS (Programa Saúde da Família, PSF/ Governo de SP). Foi prefeito de Santos (1993/1996) e secretário municipal de Saúde de Santos (1989/1992).

ologicamente ao proletariado. A própria tradição da Revolução Francesa jamais deixou de assinalar que a direita, os monarquistas e os restauradores apoiavam-se na província, na Vendéia, contra a “cabeça monstruosa” que era Paris.

Em nosso país essas idéias também floresceram. Mesmo porque nosso federalismo republicano significou, na prática, o reconhecimento do poder das oligarquias das velhas províncias. Não foi por acaso que o florianismo olhou de soslaio para esse federalismo, que ademais surgiu basicamente com a independência norte-americana, com a forma de constituição dos Estados Unidos da América. Em nosso país o pensamento de todos os matizes da esquerda pode ser simplificada e resumido assim: a cidade é progressista, a cidade é avançada, na cidade está a classe operária, na cidade está a intelectualidade, está uma pequena burguesia mais independente; e o campo é o domínio do latifundiário, do coronel, são as pequenas, atrasadas, conservadoras cidades do interior. É muito importante lembrarmos disso, porque o peso dessa tradição existe entre nós. Grande parte das resistências que apresentamos à valorização do poder local, do municipalismo e do federalismo tem a ver com essa tradição. Uma das formas de sobrevivência desse pensamento é essa idéia de que política econômica é um assunto que diz respeito à União, diz respeito ao país. Eu me lembro que na primeira “safra” de prefeituras, quando se falava em o município pensar a questão do desenvolvimento econômico, se dizia: mas o que você está querendo fazer? Você é louco? É uma política contra-hegemônica a partir do poder local? Isso não existe. O município não tem iniciativa no campo econômico. O estado também não tem. Quem tem é a União. Nós temos de ganhar o poder federal e esperar que o Lula vença a eleição para depois ter outra política econômica. Essa idéia se apóia também na postura que só vê os limites para a iniciativa local, regional ou microrregional em termos de desenvolvimento econômico. Limites que são reais e ninguém desconhece. Porém, nunca há preocupação sobre suas possibilidades, só se vê o limite. A ladainha repete que não dá para fazer isso, não dá para fazer aquilo, pois “quem determina a política de juros? É o governo federal, e com esses juros altos não se pode fazer nada. Quem ‘abriu’ o país, o escancarou para as importações que estão destruindo a produção nacional? Foi o governo federal. O município,



a microrregião, mesmo os governos de estado estão de mãos amarradas, não podem fazer nada”.

Essa postura não é, obviamente, apenas fruto da influência de uma tradição. Tem a ver também com outra tendência do pensamento e da ação do movimento socialista, com outras raízes históricas, sociais e gnoseológicas. Uma tendência própria de um sindicalismo, por exemplo, que se despolitiza e se dedica essencialmente à luta econômica. É uma visão de baía e raia: o cavalo, antes de começar a corrida, fica na sua baía, separado dos outros, e depois deve correr na sua raia. “O sindicato é para a luta econômica, o partido é para a luta política, o governo administra.” Essa visão considera que as questões da economia não dizem respeito ao pólo dos trabalhadores, ao mundo do trabalho. A não ser quando ele se converter em classe dominante, depois de uma revolução ou de ganhar o governo federal. Enquanto isso, quem lê a *Gazeta Mercantil* é o empresariado. O militante de esquerda, do PT, não se mete nesta coisa da economia “porque isso é coisa da burguesia, das classes dominantes”. Essas são idéias que existem entre nós, que devemos examinar, aprofundar a sua análise, para melhor combatê-las, evidentemente.

É errado o conceito de que a nossa função é trabalhar no chamado campo social, arbitrariamente separado do econômico. Nós cuidamos do social e “eles” do econômico. A visão de social que freqüentemente embebe as nossas cabeças e nossas ações é uma visão reducionista, seja do ponto de vista de ver o social como política social compensatória, seja fazendo o “corte” com as questões da economia, seja pensando num “Estado de bem-estar social tardio” ou numa política de “combate à exclusão social”, também pela simples razão de que é preciso dinheiro para sustentar qualquer política social.

Abro um parêntese para dizer que a situação brasileira e de outros países da América Latina é tão grave, do ponto de vista das condições reais de vida da população mais excluída, marginalizada e empobrecida, que nós temos de fazer a crítica política e teórica do exame do social com esse viés reducionista, e como política social compensatória, sem deixar de praticá-la. No campo das nossas relações com a massa do povo, qualquer migalha que conseguirmos (e devemos lutar bravamente para arrancar essas migalhas, se somos governo) deve

ser usada para ajudar a sobrevivência do povo pobre. É esse povo de agora que precisa comer, não é o povo do futuro, depois da transformação que está no horizonte. Porque o horizonte é uma linha imaginária que se afasta de nós à medida que nos aproximamos dela! Então, interessa é o aqui e o agora. As crianças que estão vivas hoje e não serão mais crianças amanhã. Os velhos que estão vivos hoje e talvez não vivam o suficiente para alcançar esse futuro brilhante que virá não sei quando. E os jovens, os adolescentes, os adultos de hoje. É claro que temos de fazer isto, mas compreendendo, criticando e lutando para superar essa *porca miséria*.

Retomando a questão do federalismo e da municipalização sob outra ótica, quero lembrar que quando falávamos em inversão de prioridades e participação popular tínhamos em mente o tema da democracia. Participação popular significa aprofundamento e radicalização da democracia. No Brasil, país de dimensões continentais, de regiões muito desiguais (a desigualdade no Brasil não é só social, é regional, temos de levar isso em conta porque esse problema é real, não é invenção das oligarquias do Norte e do Nordeste, elas se apropriam e tiram todo proveito dessa realidade), é impossível pensar em radicalização e aprofundamento da democracia sem um pensamento federalista e municipalista. Não é possível construir participação popular e uma nova sociedade de cima para baixo, impostas como um carimbo para prevalecerem do mesmo modo em toda parte. O país é cheio de diferenças, não é só desigual. Não são diferenças só entre as grandes regiões, Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul. Somos diferentes dentro dessas regiões, dentro dos estados e, portanto, as políticas públicas econômicas, sociais e culturais devem também ser distintas. Os arranjos e as relações entre as classes sociais, frações de classe, camadas da sociedade e suas expressões políticas e culturais são também diferentes. Por isso, quero logo, embora não seja o tema da discussão aqui, deixar registrado o seguinte: sempre fui, quando era do Diretório Nacional, contrário a uma concepção de política de alianças do tipo “camisa-de-força”. Votei contra aquelas resoluções que diziam assim: podemos nos aliar com o PSB, PCdoB, PDT (em épocas de boa vontade...) mas não podemos nos aliar com o PMDB, o PTB e quejandos. Mas em cada município o que essas siglas representam de fato? É a mesma coisa



no país inteiro? Então, temos verdadeiros partidos nacionais e não sa-bíamos! Mas não é e nunca foi assim. E tem mais: essa imposição de só ter partidos nacionais é uma imposição autoritária, que impede a cons-tituição de blocos políticos locais, microrregionais e municipais, os quais poderiam dar estabilidade ao desenvolvimento de administrações de-mocráticas e populares.

Passemos à discussão dos novos conteúdos das políticas sociais. Não só dos seus significados, mas dos conteúdos. Acredito que políti-ca social para o PT é instrumento de construção de novas perspectivas de vida para a grande massa do povo, sobretudo para os excluídos, é meio de construção de novas autonomias para as massas, representa concretamente para as pessoas, os indivíduos, novas liberdades, nova cidadania. Isso implica também as pessoas que executam essas políti-cas sociais, seja por intermédio do poder público, seja via organizações não-governamentais com as quais o poder público se associa. O ponto essencial é adotarmos plenamente aquela velha palavra de ordem dos bons cristãos que é aprender a pôr-se sob a pele dos outros. Tenho vi-ajado a muitos lugares de administrações petistas e visto que, às vezes, o nosso discurso é belo, as nossas propostas são irretocáveis, e se des-tina o dinheiro disponível para elas, mas na hora de executar não há envolvimento pessoal nenhum. Não há paixão. Somos capazes de fa-zer dois dias de reunião sobre assistência à criança de rua e na hora do almoço sair pela rua e ver um bando de crianças de rua pedindo esmo-la para comer... e os companheiros passarem indiferentes. Temos de ter envolvimento dos dirigentes, e isto tem de contaminar a massa dos funcionários, ou não mudaremos a política social de fato.

Voltemos ao debate dos conteúdos. Acredito que as nossas ad-ministrações precisam desenvolver políticas sociais como meios de realização de novos direitos de cidadania. Isso significa dizer que valo-rizamos as concepções ditas de “cidadania ampliada”, de matriz social-democrata. Daquela boa matriz social-democrata que inspirou grandes avanços na Constituição de 1988. Uma matriz, diga-se para dissipar dúvidas, que é fruto da encarniçada, feroz e sangrenta luta da classe operária sueca, finlandesa, dos anos 20 do século prestes a terminar. Acredito que temos de colocar como um dos pontos centrais do nosso programa democrático e popular a construção de um Estado de bem-

estar social renovado e aprofundado. Ressalte-se, renovado e aprofundado. Sempre na base do aqui e agora. Não é proposta para daqui a 50 anos, porque já dizia John M. Keynes que a longo prazo todos estaremos mortos. Não interessa, para um governo, fixar-se no longo prazo; ele precisa pensar e agir em função do curto prazo. Administrar diz respeito ao aqui e ao agora. Temos de desenvolver nas administrações municipais políticas de governo. E governo é coisa diferente de administração. E nós devemos querer ser governo e não apenas administração, visando o desenvolvimento econômico. Não usemos subterfúgios; quando falarmos de desenvolvimento econômico falemos de geração de riqueza, produção de riqueza, porque não dá para pensar em bem-estar, felicidade para todo mundo na base da miséria, da pobreza, da baixa produtividade do trabalho, da ignorância, da doença. É impossível. Temos de batalhar para tornar acessível à maioria da população o domínio das mais avançadas tecnologias, que são também as mais produtivas, buscar aumentar a produtividade do trabalho, até porque é isso que vai garantir a redução do tempo de trabalho, posteriormente, para possibilitar mais tempo de lazer, de cultura, de esporte, de paquera, de tudo o que é bom na vida.

Creio que é útil conhecer, para enriquecer a reflexão (e não para copiar, fazer igual, porque as condições históricas, as realidades social e cultural são diferentes), a experiência que chamam de Modelo Emiliano, por se desenvolver na região da Emilia Romagna, na Itália. Temos de olhar aquilo. Há décadas há desenvolvimento, riqueza, baixíssimas taxas de desemprego, a economia é baseada na pequena propriedade, nas cooperativas, em associações. Todo mundo é trabalhador, todo mundo é produtor. No Brasil, temos de pensar nisso também, temos de pensar o que nós fazemos, sobretudo nos municípios que têm grandes áreas rurais, em termos de apoio à agricultura familiar, por exemplo. Como lidamos com esses assentamentos que o MST conquista? Nós trabalhamos para que tenha uma alta produtividade agrícola? Uma alta tecnologia? Uma correta comercialização de seus produtos? Nós investigamos se para suprir merenda escolar, em numerosos municípios com área rural, estão fazendo licitações que resultam na compra de enlatados, produtos industriais, ou mesmo importando leite da Argentina para distribuir às nossas crianças? E não consumi-

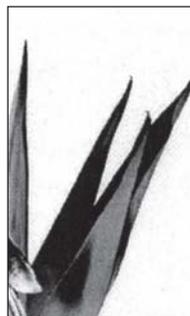


mos o produto *in natura* da agricultura familiar, da nossa pequena propriedade! Como se pode desenvolver pequenas iniciativas empresariais no comércio, no turismo, no lazer, no esporte, na cultura, na indústria, na comunicação, na informática? Essa é uma questão extremamente importante, sobre a qual temos de pensar. Na época em que fui prefeito, de 1993 a 1996, nós formulamos isso do ponto de vista de programa e foi uma dificuldade para fazer com que a administração seguisse esse pensamento.

A tradução concreta dessas idéias passava, para citar um exemplo, pela luta pela criação de uma região metropolitana, pois não dava para pensar no desenvolvimento da cidade de Santos isoladamente, havia que pensar na região como um todo. É uma cidade só, é uma conurbação total, um território subdividido em vários municípios – Cubatão, Santos, Guarujá, São Vicente, Praia Grande. Havia que estudar e debater a vocação econômica de toda a região. Havia que reeducar e abrir os olhos de um empresariado atrasado, apesar de alguns companheiros me dizerem “mas você vai querer ensinar o empresário capitalista a lucrar? Ele sabe mais do que você”. E eu precisava responder: não sabe. Não conhece a potencialidade do mercado interno da região, do mercado local da cidade. A grande empresa multinacional que fez pesquisa antes de se instalar descobriu isso. Mas o pequeno comércio, o pequeno empresário da cidade, não sabia de nada disso. Raciocinava com mirada curta, tinha aquela visão limitada. Tanto que foram os empresários que se opuseram, numa cidade turística, à abertura do comércio aos domingos. Muito mais do que o sindicato dos comerciários. Tanto que hoje aqueles empresários, que na época nos fizeram oposição, vivem suspirando de saudade quando comparam os oito anos de administrações do PT à administração da direita, medíocre, seguidista, que vive de pires na mão nos ministérios no governo federal e nas secretarias do governo do estado atrás de tostões, sem projeto, sem imaginação, sem idéias.

A exclusão e as desigualdades sociais não são inexoráveis

Selma Rocha



*E os pobres?
Até os ensandecidos quererão saber
E se ninguém perguntar as pedras
Gritarão:
E os pobres? E os pobres?
(Adélia Prado)*

Este texto é uma reflexão sobre outras reflexões. É também uma reflexão sobre a minha experiência – parte dela no âmbito do governo de Santo André (SP) e na direção da Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do PT (CAED).

Este texto é, portanto, só uma reflexão entre tantas reflexões e práticas coletivas produzidas pelo Partido dos Trabalhadores, inclusive no âmbito da Conferência Nacional de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais do PT realizada em Brasília em junho de 99.

Quando a primeira geração de prefeitos do PT chegou ao poder (1989-1992) a lógica que moveu a maioria de nossos governos foi a da “inversão de prioridades”. Essa foi a nossa primeira tentativa de resposta ao legado histórico que tem sido produzido pelas elites no Bra-

Selma Rocha

Professora, historiadora, secretária municipal de Educação/Formação Profissional da Prefeitura de Santo André (SP) e presidente do Conselho Curador da Fundação Santo André.



sil, marcado por investimentos materiais e humanos nos espaços físicos e áreas que interessavam e interessam às classes dominantes.

A prioridade dada às elites associada aos mecanismos de privatização do Estado, em suas várias esferas, resultou no abandono das populações das periferias das cidades e na diminuição, ou simplesmente a não-garantia, de direitos sociais básicos aos trabalhadores e excluídos.

É importante observar que as ações e políticas sociais desenvolvidas no Brasil foram conquistas de muitas lutas mas, também, poderoso instrumento de clientela, desde a Primeira República, especialmente nas regiões em que os setores explorados eram menos organizados. A clientela gerou pelo menos duas tradições importantes na vida social e política brasileira: de um lado, tornou-se importante instrumento de reprodução do sistema político, isto é, permitiu por meio de poderosos mecanismos centralizados de funcionamento do Estado, o permanente controle de membros dos partidos mediante a distribuição de recursos comprometendo a representação política, a existência de partidos movidos por projetos e programas e a própria democracia (quando ela esteve instalada). De outro – e como decorrência desse mecanismo e das condições de extrema exploração da maioria do povo –, contribuiu para que, no imaginário da sociedade, o que é direito fosse reconhecido tão-somente como favor.

Contra essa história se insurgiu o PT e os seus primeiros governos. Tratava-se de buscar instituir a cidadania.

Considero necessário pensarmos, contudo, as insuficiências da perspectiva da inversão de prioridades, até mesmo para podermos tornar mais complexo e amplo o conceito de inclusão social. Mas ao fazê-lo devemos ser benevolentes com nossa experiência, pois ela teve o extraordinário mérito, insisto, de instituir políticas sociais e, por isso, contribuir para fazer migrar as ações do campo dos favores para o dos direitos e tornar compreensível esse processo, ao menos para uma parte da sociedade.

Há, contudo, contradições mais profundas que se estabeleceram em vários de nossos governos no período de 1993 a 1996 que também merecem reflexão. Ainda que não devamos fazer generalizações apresadas é necessário reconhecer que muitas das experiências bem-suce-

didadas em governos petistas anteriores se transformaram em “marcas” e foram apresentadas à sociedade de forma fragmentada, como ações tópicas que empobrecem a necessidade de efetivação de políticas e de um projeto que as articule.

As “nossas marcas” tornaram-se uma espécie de subproduto da inversão de prioridades, em grande medida por termos concentrado nossa atenção política nos momentos eleitorais.

A sofisticação do marketing político – que identifica a política com o espetáculo – e a velocidade dos meios de comunicação a serviço do tardio neoliberalismo brasileiro em seu movimento de sacralização do mercado, tem seduzido o PT a falar ao povo de suas experiências bem-sucedidas de maneira pontual. Ocorre que quando o PT assim fala, recria os mecanismos da ideologia e plasma o imaginário petista à luz e à semelhança da mesma banalização manipulatória que assistimos todos os dias, induzindo a prática política limitada a ações sociais parciais e empobrecidas. A isso se associa um movimento simbólico feito pelos partidos políticos hegemônicos de atribuir ao PT “a especialidade em políticas sociais” e a incapacidade de formular políticas em outros campos, particularmente o econômico.

Assim, enquanto o governo federal por meio de seu projeto fabrica diariamente a exclusão, nós – graças a extraordinários esforços nas prefeituras e governos estaduais – somos vistos pela sociedade como aqueles que realizam uma espécie de “política compensatória” em escala nacional por sermos eficientes ao cuidar da saúde, da educação ou ao instituímos o projeto de renda mínima, bolsa-escola etc.

Essa compreensão da sociedade torna-se tanto mais efetiva quando também abrimos mão de dar publicidade e socializar (isto é, também de comunicar) as contradições da política hegemônica cada vez mais limitadora de nossas ações em nível local e, ainda, quando reduzimos o “efeito demonstrativo” de nossas ações nas cidades às chamadas marcas sociais.

Para buscar então enriquecer o debate sobre inclusão e tornar sua conceituação mais complexa é necessário que retomemos a idéia de que a cidade – onde as pessoas nascem e vivem – deve ser um direito de todos. Em outras palavras, para que as histórias, os espaços, os tempos e os serviços da cidade sejam apropriados por sua população é



necessário que pensemos suas potencialidades em termos econômicos, urbanísticos, sociais e culturais de maneira integrada. Essa perspectiva requer um grande esforço em superar a fragmentação das ações e políticas ditada, em grande medida, pela estrutura e o desenho do Estado, o que é tanto mais complexo pelo fato de que cada área, organizada por uma secretaria ou qualquer outra estrutura orgânica, tem relações verticais com as políticas e a legislação em nível estadual e federal.

Essa perspectiva implica também superar a visão de que o desenvolvimento econômico só pode ser pensado em nível nacional e que nas cidades há pouco a ser feito, exceto a denúncia do modelo vigente.

Nossa experiência em Santo André, ainda que muito recente, tem mostrado a possibilidade de iniciativas econômicas articuladas a intervenções urbanísticas que não tenham como objetivo pavimentar o terreno para o grande capital. Elas podem a um só tempo alimentar o desenvolvimento econômico – com ênfase na geração de emprego e renda – e disponibilizar para a população trabalhadora e excluída espaços públicos de qualidade como uma dimensão da superação das desigualdades e da exclusão.

O lugar das chamadas políticas sociais nesse contexto é essencial, porque elas podem se constituir em instrumento de emancipação à medida que garantem o acesso à cultura (por meio fundamentalmente da educação), à tecnologia, à saúde etc. – sem o que não há cidadania e desenvolvimento econômico) – e contribuam para a superação de qualquer forma de discriminação. Insistimos, nesse caso, em afirmar *políticas* e não somente ações pontuais ou espetaculares, voltadas para a inclusão e para a *superação das desigualdades*.

Quando falamos em política nos referimos a definição de princípios e mecanismos que possibilitem qualidade, quantidade – entendida como extensão progressiva do atendimento –, perenidade e condições de financiamento como possibilitadoras da elevação dos habitantes das cidades à condição de cidadãos. Esse horizonte nos afasta da redução das ações a uma dimensão compensatória ou clientelista e aponta a perspectiva do que provisoriamente temos chamado de *desenvolvimento econômico e social inclusivo*.

Mas perseguir esse desafio demanda que também a idéia de planejamento seja repensada, tanto em nível de governo como no plano

da cidade. A superação da visão técnico-burocrática de planejamento requer que ele seja estabelecido *com* a sociedade e não *para* ela, permitindo reconhecer necessidades tendo-se em conta dimensões espaciais e temporais determinadas. Trata-se de tomar como desafio buscar responder de forma articulada e matricial (entre várias áreas de governo) às necessidades das populações circunscritas a uma territorialidade determinada, detentoras que são de identidades e experiências culturais concretas.

O debate público sobre os destinos da cidade cria o espaço da participação e do conflito, possibilitando que um grande contingente de pessoas possa exercer a cidadania ativa. À medida que elas se apropriam de informações, exercitam o planejamento (definindo prioridades, apontando sonhos e identificando limitações e posições), qualificam e aprendem o sentido da participação e das relações entre a cidade e o país, são incluídas num espaço de reflexão historicamente (e quando isso aconteceu) restrito ao Estado e aos poderes institucionalmente constituídos.

Nesse sentido, chamamos a atenção também para o fato de que a construção de projetos de cidade pode ser instrumento de fortalecimento de um projeto nacional que persiga a soberania e a existência do Estado-nação à medida que o debate sobre os destinos da cidade e do país, repetimos, se faça de maneira articulada.

Nas cidades as pessoas podem aprender e exercitar o que seja um desenvolvimento econômico inclusivo que em escala nacional se traduza em distribuição de riqueza, terras e cultura e caminhe para a superação da discriminação étnica, de gênero ou de qualquer outra ordem.

Nas cidades podemos ampliar o conceito de inclusão social, repensar o pacto federativo, o funcionamento do Estado, a perspectiva de descentralização, bem como suas condições de financiamento, e criar melhores e mais amplas condições para construir outra hegemonia no Brasil.

Para isso é imperioso, portanto, que também enfrentemos de forma criativa o desafio da comunicação como uma das dimensões da disputa por hegemonia, pois, como já afirmamos, a forma como divulgamos nossas experiências e seus fundamentos cria e recria o imaginá-



rio petista, bem como permite que seja repensada (ou não) a cultura política do país. Em síntese, quando comunicamos também (des)construímos políticas e valores.

Por fim, destaco que é absolutamente fundamental que aqueles que hoje dirigem o PT se apropriem de nossas experiências e participem desse debate.

Nossas prefeituras e governos estaduais não podem continuar a se configurar apenas como vitrines de nossa política, precisam se estabelecer como referência de elaboração política para além dos momentos eleitorais. Isso requer que o debate sobre essas questões, associado a uma política interna de formação dos militantes, socialize informações e supere uma divisão pouco saudável entre nós, qual seja, a de que políticas gerais são pensadas por quem tem ação e responsabilidade institucional ou nas instâncias de direção do PT, enquanto àqueles que atuam no movimento sindical e popular cabe agir em função de experiências estabelecidas por quem está à frente de governos e nos parlamentos.

Creio que a construção de um projeto nacional alternativo para o Brasil requer que os participantes dos movimentos sociais atuem como sujeitos. Isso deve começar no interior do PT. As experiências e a reflexão sobre elas precisam ser socializadas de modo a qualificar nosso projeto estratégico e permitir que a oposição ao chamado neoliberalismo não se expresse apenas nos parlamentos e nas grandes manifestações de massa a partir de bandeiras gerais, ainda que tudo isso seja, evidentemente, de grande importância.

Talvez se dedicarmos mais tempo a construir sínteses políticas do que à chamada “guerra interna” possamos dar passos mais efetivos na construção da hegemonia, visando não apenas ganhar as eleições mas ter condições efetivas para governar o Brasil.

*... Com incompreensível alegria, como um fardo,
carrego a consciência de um dom que põe negrinhos e
pessoas pálidas ornados e cintilantes...*

(Adélia Prado)

É possível uma política urbana contra a exclusão?

Raquel Rolnik



A compreensão do funcionamento de nossas cidades de forma global, a despeito de sua complexidade, é pressuposto para que uma política urbana possa dar respostas de real incidência sobre nossas conhecidas injustiças. Parte importante do funcionamento das cidades é a própria política urbana, que no Brasil – como quase tudo – foi intensamente utilizada como instrumento de exclusão e perpetuação de privilégios e desigualdades. Apresento aqui, de forma resumida, a relação entre a estrutura profundamente excludente da cidade brasileira e a política urbana que se associa a essa cidade. Prosseguindo, posiciono-me quanto às diretrizes de uma política urbana a ser proposta pelo PT, que deve incidir sobre todo o sistema no sentido de intervir em sua lógica.

Uma característica comum a todas as cidades brasileiras, independentemente de região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra-estrutura completa – independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca –, e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta, o urbanismo inexistente,

Raquel Rolnik

Urbanista, professora titular e coordenadora do curso de mestrado em urbanismo da PUC/Campinas, membro do Instituto Pólis e consultora do município de Santo André (SP). Foi coordenadora de Planejamento do município de São Paulo (1989/1992).



que se aproxima muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade.

Essa estrutura apresenta-se no território sob várias morfologias: nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas de São Paulo ou Belo Horizonte; na ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla, em muitas cidades de beira-mar; na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto no Rio de Janeiro, e em muitas outras variantes dessa cisão em nossas cidades, que se repete permanentemente em nossa história e geografia urbanas.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de *exclusão territorial*. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Esse mecanismo é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente: ela nunca pode crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento, de uma vez só, pelo acesso a toda a infra-estrutura que já está instalada. Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, áreas que teoricamente não poderiam ser urbanizadas.

Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que chamo de um *urbanismo de risco*, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada

vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, atingem a cidade como um todo.

Além disso, a pequena parte com melhor infra-estrutura e mais qualificada da cidade acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, o que acaba também gerando uma deterioração dessas partes da cidade. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais bem distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado.

Em uma pesquisa de cuja execução participei¹, identificou-se claramente que, no estado de São Paulo, nos locais onde se instalou a grande indústria – inicialmente a Região Metropolitana, depois as regiões de Campinas, São José dos Campos, Vale do Paraíba –, agravou-se também a exclusão territorial. Este é um elemento muito importante para problematizarmos, pois relaciona duas discussões: a do desenvolvimento econômico e a da política urbana. Na discussão em torno do desenvolvimento econômico insere-se a questão da atração de empregos, a questão das práticas dos poderes locais para a atração de indústrias (doando terreno, financiando o empreendimento, dando infra-estrutura, isenções fiscais...), o que, em vez de aumentar a qualidade de vida da população, pode estar reproduzindo a precariedade urbanística e social.

Dessa pesquisa derivou também um trabalho que indica que há uma relação muito estreita entre a exclusão territorial e a violência

1. *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo*. Campinas, FAPESP/PUC-Campinas/Lincoln Institute of Land Policy, 1998.



urbana². Os municípios que apresentam as piores condições de exclusão territorial – e não os mais pobres – são aqueles onde há maior violência. Ou seja, a violência está muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita.

Trazendo essa discussão para a esfera do PT, já é possível realizarmos uma abordagem histórica da forma como a política do partido trata da questão da exclusão territorial. Se é verdade que começamos a nossa primeira construção do modo petista de governar insistindo na idéia da inversão de prioridades, essa idéia tinha – e tem – uma expressão territorial muito clara: se tratava, pela primeira vez na história, de investir na periferia em contraposição a uma política urbana que sempre privilegiou o centro das cidades. Portanto, sem dúvida nenhuma essa inversão de prioridades teve ressonância do ponto de vista do próprio urbanismo: pensou-se em privilegiar as favelas, os assentamentos populares, as periferias, os locais onde vive a população de baixa renda, isso tudo em contraposição a uma política que investe para manter privilégios nos espaços já estruturados, já qualificados das cidades.

Em minha trajetória política e profissional, trabalhei em torno dessa idéia, ajudei a construí-la, e faço hoje uma leitura da prática das administrações comprometidas com a idéia da inversão de prioridades. A partir da pauta inicial, a equação foi ficando mais difícil, pois as administrações foram percebendo as complexas articulações entre o centro e a periferia. A precariedade dos assentamentos populares, em todos os sentidos, não é uma questão que se encerra neles, mas tem a ver com o modo de funcionamento da cidade como um todo. Portanto, ao tratarmos essa questão é preciso pensar a cidade globalmente, e não apenas aquilo que é prioritário – os locais mais desestruturados e menos equipados da cidade.

Difícilmente uma política que pensa só no investimento direto na periferia, no mangue, na favela vai conseguir incidir sobre essa máquina de produção de exclusão territorial. Quando urbanizamos uma favela, atendemos uma população em situação precária, estendemos infra-estrutura à periferia, percebemos que dois anos depois a demanda já está mais adiante, e precisamos então atender aquela outra de-

2. "Exclusão territorial e violência". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, n° 2. São Paulo, SEADE, 1999.

manda, depois está mais adiante ainda. O que precisamos fazer é construir uma política urbana que consiga parar a máquina de produção da exclusão territorial.

É evidente que os limites da política urbana nesse sentido são muito presentes, não se pode dizer que a máquina da exclusão territorial pode ser parada por meio da implementação de uma política urbana adequada. Mas é importante também percebermos de que maneiras a política urbana, ao longo da história, acabou azeitando a máquina, fazendo-a andar com mais potência – e nesses pontos devemos agir, revertendo essa lógica. Na história da cidade de São Paulo, por exemplo, o que provoca a produção da exclusão territorial não é a falta de um plano, não é a falta de uma política urbana, mas, entre outros fatores, a presença de planos, políticas, estratégias de ocupação, normas de uso e controle do solo que excluem, que são feitas não para generalizar a qualidade de vida e o bem-estar, mas para manter os poucos espaços de boa qualidade – que portanto valem mais – nas mãos de poucos, impedindo que sejam compartilhados. Ressalto que a idéia do espaço compartilhado tem mais de uma dimensão: a imediata, referente à possibilidade de todos poderem morar em um lugar agradável, com infraestrutura, com equipamentos, com serviços; e a dimensão de as pessoas usarem esse lugar, se apropriarem dele, o que não necessariamente significa morar lá. Essas duas dimensões são importantes e sobre elas seria fundamental ter uma política muito clara.

Quando se estrutura uma política antiexclusão – e esse tem de ser o perfil da política do PT –, é imprescindível a compreensão global dos fatores que construíram a exclusão, alicerçando a intervenção nessa lógica. No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia da distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. E, se a exclusão territorial pode ser construída com esses três elementos, podemos também a partir deles produzir instrumentos para desmontá-la.

Uma estratégia de investimentos que privilegia de forma excludente determinada área da cidade, ou determinada funcionalidade (como o transporte individual), influi radicalmente na lógica da distribuição das centralidades – e, portanto, nas oportunidades de emprego, renda e educação – no espaço intra-urbano. Novamente evocando



o caso de São Paulo, percebemos claramente que os investimentos se concentraram nas regiões Centro e Sudoeste. Para reverter essa lógica, é necessário termos centralidades fortes fora dessa região, onde vive a maior parte da população. E centralidades fortes exigem grandes projetos urbanos, grandes operações – não se constroem a partir de milhares de microinvestimentos pulverizados. Isso significa que a luta anti-exclusão territorial se dá também no campo desses grandes investimentos urbanos. A exclusão territorial é montada por meio da definição de grandes investimentos, que podem ser neste bairro ou naquele, em benefício de poucos ou de muitos, privilegiando os automóveis ou o transporte público, instalando centralidades junto aos espaços das elites ou criando uma mais próxima aos bairros onde vive a maior parte da população.

Entretanto, uma impressão muito presente no PT é a de que as grandes obras têm a ver com as grandes negociatas, com as grandes jogadas de acumulação de capital, com as grandes frentes de abertura para a especulação imobiliária, e que, portanto, a pauta do partido se situaria muito mais em outro pólo, no pólo das pequenas intervenções, daquelas que estão muito mais ligadas ao território de vida das classes populares na cidade. Assumo a posição de que devemos também disputar no campo das grandes obras, da construção de centralidades. Elas podem promover a redistribuição, se conseguirmos captar mais-valias imobiliárias nas áreas de grande investimento para poder financiar projetos de interesse das camadas mais pobres. Elas podem também abrir novas frentes de oportunidades econômicas e culturais para poucos ou para muitos – o que depende basicamente das opções estratégicas dos projetos, que podem gerar espaços públicos de apropriação o mais ampla possível ou guetos fragmentados, ilhas protegidas e defendidas.

O segundo elemento absolutamente central de uma política urbana é a estratégia de regulação. Produzirmos um urbanismo anti-exclusão significa, no campo da regulação, abrir a cidade para toda a população em todos os sentidos, estabelecer uma regra de construção da cidade, regras de zoneamento, de parcelamento, que tenham rigorosamente a ver com a maneira pela qual o povo constrói sua moradia e que, portanto, consigam incidir sobre ela. Contrapõe-se, assim, a uma regulação (infelizmente ainda hegemônica) que atinge o todo apenas

virtualmente, que não traduz os processos que ocorrem em grande parte da cidade, condenando-a a uma eterna ilegalidade. Se nos assentamentos populares a base é duas ou três famílias por lote, por que a base no Zoneamento e na Lei de Uso e Ocupação do Solo é unifamiliar? Por que não o lote multifamiliar? Portanto, é fundamental a discussão do conteúdo da regulação urbanística. De nada servem leis que cartografam apenas os mercados de classe média e alta. Se a regra majoritária da cidade é a autoconstrução progressiva e o uso intenso horizontal do lote, é sobre essa lógica – e abrindo espaço para ela, por exemplo, por meio de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) – que se deve construir uma estratégia de regulação. São os mais pobres (e não os mais ricos) que necessitam de privilégios nos mercados imobiliários.

O terceiro elemento é a gestão urbana. No âmbito da gestão, a cidade irregular é tolerada, é até disseminada. Do ponto de vista político é até desejável que isso ocorra: à medida que toda a expansão da cidade de menor renda se dá de uma forma ilegal, irregular, isso torna essa população muito mais vulnerável a barganhas eleitorais, clientelistas e fisiológicas, pois assim ocorre a troca da chegada de infra-estrutura aos bairros por votos para este ou aquele candidato. É claro que, quanto mais se perpetuar a precariedade, maiores as oportunidades de realização dessa barganha por parte dos políticos.

Ou seja: a estratégia de exclusão se dá também no âmbito da gestão e dos processos decisórios. O fato de as elites governarem historicamente para si mesmas, ao mesmo tempo abrindo espaços de extralegalidade negociada como resposta à pressão dos mais pobres, mostra que a democratização da gestão urbana não é só uma questão de bandeira política, mas a única possibilidade de invertermos essa situação. Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e o controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. Os conselhos de desenvolvimento e política urbana, as instâncias de participação popular no conjunto dos processos, são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real – e não si-



mulada – com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade, não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades, absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.

Esses três elementos – a estratégia de investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana – evidentemente só se apresentam isoladamente em uma análise. Na prática, eles aparecem combinados e complexamente articulados entre si e com os outros setores da gestão pública. Dessa forma, é fundamental a existência de uma política global que leve em conta a missão improrrogável que se apresenta: a reconstrução local da noção de esfera pública, aquilo que dá identidade e sentido à cidade e à sociedade.

Nesse contexto, o urbanismo tem seu papel específico e profundamente estratégico. Sua capacidade de gerar símbolos e imagens futuros, atribuindo materialidade a alguns dos aspectos de um projeto de construção dessa esfera pública, pode ser extremamente eficaz. Os processos de planejamento ou a definição de projetos e políticas urbanas, denominem-se planos diretores ou planos estratégicos, não são inocentes. Podem servir apenas e tão-somente para legitimar práticas concentradoras e excludentes, podem ser capturados pela lógica da acumulação ou, modestamente, nos estreitos limites da poderosa atuação urbanística, podem ousar o desejo de intervir sobre esta lógica e de abrir espaços de redistribuição de renda e poder.

Cidades no Brasil: qual gestão urbana?



Erminia Maricato

Neste texto vamos abordar aspectos do processo de urbanização no Brasil, caracterizado pela modernização da sociedade brasileira, modernização que é acompanhada da reprodução do atraso: manutenção de privilégios, cidadania restrita, política do favor, privatização da esfera pública – características típicas das raízes coloniais.

A exclusão territorial, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo (nas metrópoles, nas quais mora, praticamente, um terço de toda a população) e pela segregação ambiental é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista funcionalista, assim como não cabe, também, no contexto do mercado imobiliário legal.

Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva nesta passagem de século, o que pode fazer uma prefeitura da esquerda democrática, tendo em vista a crise fiscal e o quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades?

Erminia Maricato

Professora titular da USP e atual coordenadora do curso de pós-graduação FAU-USP. Foi secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992).



O urbanismo modernista acabou?

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano funcionalista/modernista, que dirigiu o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, começa a ser desmontada pelas propostas neoliberais, que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Tratando-se de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do “primeiro mundo” e sua aplicação a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuíram para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.

A crise da matriz modernista/funcionalista que alimentou o planejamento urbano no século XX prepara espaço para sua substituição. Cabe perguntar se a nova matriz que está sendo gerada parte de um processo endógeno calcado na práxis urbana ou segue o mesmo caminho de dominação econômica/política e ideológica de inspiração externa seguido pela primeira. Em que medida esse processo de substituição não está reproduzindo modelos alienados em relação a nossa realidade, modelos que vincularão desde a formação profissional e acadêmica até a produção reificada de conceitos e da representação da cidade? Escaparemos do nosso destino, aparentemente inexorável, de produzir uma matriz postiça ou “fora do lugar”, mais adequada, agora, aos princípios neoliberais?

A questão está posta na sociedade brasileira. Envolve uma luta que tem nas gestões municipais seus principais agentes. Ela não é explícita, é bastante desconhecida até mesmo por setores da esquerda democrática. Não é incomum que teses reacionárias, manipuladoras da simbologia urbanística, sejam divulgadas e aceitas como progressistas. Mas também não é incomum, na esquerda democrática, a tese da “opção pelos pobres”, que atribui ao centro urbano histórico o *locus* da dominação opressiva. A construção do novo paradigma urbano não pode ser desvinculada da luta por uma nova sociedade, mas, enquanto uma instância desse processo, interessa destacar aqui a sua especificidade.

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 1996). O aparato técnico corporativo não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder.

Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas câmaras municipais, seguindo interesses tradicionais que comandam a política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito.

Como convém a um país em que as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o *status* de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo.

O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns...¹

1. Ver a respeito da dimensão da ilegalidade no mercado imobiliário paulista o trabalho de Helena Menna Barreto Silva e Maria Carolina Pozzi de Castro, *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*, citado na bibliografia.



Mercado x ilegalidade: exclusão territorial

A dimensão da ilegalidade urbana que podemos tomar como sinônimo da exclusão territorial é de tal grandeza que se impõe como assunto fundamental nas propostas urbanísticas da esquerda democrática. Ignorar a questão fundiária urbana, em especial sua face ligada à chamada habitação social, é ignorar os mais evidentes compromissos com a democratização e a cidadania.

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freyre se refere a ela como prática de cem anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, passam a ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir daquela data, a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada.

Vamos partir da condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote para definir o que chamamos de favela. Outras denominações são utilizadas nas diversas regiões do Brasil: “áreas de posse” em Goiânia, “vilas” em Porto Alegre, para nos deter em apenas duas. Os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo “invasão”, que consideram ofensivo, e adotam “ocupação”. Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é que conta na definição, já que somente ela assegura o direito de permanência no local.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (SOUZA, 1990). Nas cidades do Norte e Centro-Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande), essa relação pode se revelar mais grave. Na cidade do Recife, segundo o IBGE

(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a população moradora de favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é mais regra do que exceção nas grandes cidades.

Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais teremos quase metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo². Estudo recém-terminado sobre o mercado residencial na cidade de São Paulo mostrou que nos últimos 15 anos a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal (CASTRO e SILVA, 1997).

Embora a moradia popular esteja toda marcada pela ilegalidade, a menção recorrente às favelas é por estas constituírem evidência forte e suficiente do que queremos demonstrar.

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns municípios, teses acadêmicas ou organismos estaduais, que, entretanto, fornecem dados localizados.

O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 70 e tinha quase 20% no início dos anos 90 (SEHAB/PMSP, 1973; FIPE/USP, 1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,8% ao ano.

Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89% da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos.

A falta de dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora.

Essa gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças “subversivas” que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urba-

2. Definimos como loteamento ilegal todo parcelamento do solo que não obedece às normas urbanísticas que regem o parcelamento do solo urbano.



nização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

Algumas das principais características desse processo de urbanização são as seguintes:

1) Industrialização com baixos salários – o custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo mercado formal.

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal, combinado à autoconstrução, foram partes integrantes do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado regido pelas relações capitalistas de produção.

A aplicação dos vultosos investimentos do sistema SFH/BNH (Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional de Habitação), ao longo de 22 anos, a partir de 1964 até a extinção do sistema, não só não permitiu quebrar a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas mas, ao contrário, aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão (MARICATO, 1995).

Nos anos 90, o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal, ou seja, pelos bancos, não atinge aqueles que ganham menos de dez salários mínimos, de modo geral. Algumas cooperativas associativas, como é o caso da Cooperativa do Sindicato dos Bancários, em São Paulo, chegam com seus produtos à faixa mínima de 8 salários mínimos (1999). Essa, entretanto, não é a regra. Para dar uma idéia de grandeza, na região metropolitana de São Paulo, apenas 40% das famílias, aproximadamente, têm renda igual ou superior a dez

salários mínimos. Ou seja, quase 60% da população da metrópole paulistana está excluída do mercado legal privado de moradia. Para essa maioria da população é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais (CASTRO e SILVA, 1997).

2) As gestões locais (prefeituras) têm uma tradição de investimento regressivo. As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas da área de promoção imobiliária são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais. A valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente na área dos transportes. Há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Trata-se de obras que são mais *imobiliárias* que *viárias*, no dizer do urbanista Cândido Malta Campos Filho, já que a lógica do seu traçado não está apenas, e às vezes nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes, mas na dinâmica do mercado imobiliário de alta renda.

Mesmo uma análise superficial permitirá identificar essa dinâmica, presente na construção das novas centralidades em cidades como Rio de Janeiro (Barra da Tijuca) e São Paulo (Av. Berrini – Av. Águas Espraiadas). Maria Brandão mostrou como a extensão do sistema viário de Salvador mudou o mercado fundiário e, com a ajuda do Sistema Financeiro da Habitação, nos anos 70, reorientou o crescimento da cidade e a apropriação do ambiente construído. A nova centralidade de Fortaleza (CE) avança na direção do Beach Park, e até mesmo na cidade de São Luís (MA), que apresenta alguns dos piores indicadores sociais do país, ganha destaque o investimento estadual *viário/imobiliário*, incentivando a exploração de glebas litorâneas pelo mercado imobiliário hegemônico.

A gestão de Paulo Maluf na prefeitura de São Paulo foi exemplar nesse sentido. A maior parte das megaobras destinadas a ampliar o espaço de circulação de veículos concentrou-se especialmente na



região sudoeste do município de São Paulo. Essa região forma uma mancha contínua de moradores de alta renda. Em 11 obras viárias, a prefeitura gastou (ou deixou como dívida) a fantástica quantia de aproximadamente R\$ 7 bilhões.

Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda mas, principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que têm como uma de suas conseqüências o aumento dos preços de terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção.

Em vez de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, o governo municipal o direciona de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário. O espaço privilegiado do mercado imobiliário, para as próximas duas décadas, na cidade de São Paulo, é o entorno do rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados. Aí se concentram também a sede das grandes multinacionais ou empresas nacionais, como é o caso da mega-sede da Rede Globo de Televisão. A área apresenta uma das maiores concentrações de heliportos do mundo, já que o deficiente tráfego viário da cidade de São Paulo, após todas as megaobras feitas, não condiz com a eficiência que se exige da nova centralidade, típica da chamada globalização.

Muitos desses investimentos são justificados pela chamada “teoria do bolo”: essas localizações teriam maior potencial para atrair, por efeito sinérgico, outros investimentos e novos empregos do que se esses investimentos fossem feitos na periferia, onde não teriam o mesmo efeito reprodutor.

De fato, Paris logrou reconquistar o espaço perdido de capital cultural e turística da Europa, nos anos 80, por meio de um fantástico investimento que teve como núcleo estratégico nove megaobras culturais³. Essa bem-sucedida reversão da curva declinante se deu antes

3. Em 1981, o governo de François Mitterrand deu início a um plano de nove grandes obras estrategicamente localizadas na capital da França. Foram elas: Grande Louvre, Ópera da Bastilha, Arco da Defesa, Ministério das Finanças, Cidade da Música, Museu D’Orsay, Par-

do mundialmente divulgado caso de Barcelona, e muito antes do caso de Berlim, ainda em andamento. Mas que ninguém se engane: nestes e noutros casos semelhantes somas gigantescas de recursos públicos foram consumidas. Apesar de nenhum desses casos apresentar uma situação de segregação, pobreza e exclusão territorial equivalente à das nossas grandes cidades, as políticas sociais também receberam investimentos significativos, paralelamente aos megaprojetos.

Nos Estados Unidos, as cidades que implementaram planos urbanísticos renovadores com sucesso não apresentavam herança arquitetônica tão significativa quanto as cidades européias: Boston, Washington, Miami, entre outras. Mas seus exemplos mostram sempre vultosa soma de recursos públicos aplicados em consonância com um mercado privado muito dinâmico.

No Brasil, os exemplos referidos, especialmente aqueles de construção de novas centralidades, mostram que investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alta renda, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção.

3) Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei. A notável desigualdade urbanística no Brasil é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei, além da concentração da infra-estrutura, sua argamassa fundamental.

Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente 2 milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo.

O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade.

que La Villette, Cidade das Ciências e da Indústria e Instituto do Mundo Árabe. Em toda a sua história Paris foi manejada para ser uma cidade espetáculo, como atesta o eixo que sai do Museu do Louvre e vai até o Arco da Defesa (a primeira obra do eixo é do século XII e a última do final do século XX), ou como atestam ainda os edifícios remanescentes das exposições industriais do século XIX.



Outro dos abundantes exemplos de aplicação arbitrária da lei ou sua ignorância está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem coletiva). Dificilmente esses impostos e taxas, cansativamente discutidos em encontros profissionais e acadêmicos, previstos em numerosas leis urbanísticas, são aplicados. O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo, previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 182), instrumento adequado à realização da justiça urbana, tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação. Esse e outros instrumentos previstos na Constituição de 1988 permanecem sem regulamentação, após dez anos de sua aprovação. A aplicação do IPTU poderia, dependendo de seu formato, significar um forte impacto no preço e na retenção de terras urbanas. Mas, como é tradição no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado. A relação entre terra e poder se mantém estreita⁴.

A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Nos países capitalistas centrais, especialmente no período fordista, uma forte relação regulou salário e preço da moradia. Uma reforma urbana submeteu a terra à sua função social e articulou-a ao sistema financeiro. Investimentos significativos foram feitos na expansão da infra-estrutura urbana criando uma situação de equalização de oportunidades diante de alguns indicadores de qualidade de vida urbana (transporte, saneamento, equipamentos sociais de saúde e educação etc.). A reestruturação produtiva, que teve início nos anos 70, acarretou a diminuição dos subsídios, fortalecendo o papel do mercado, como todos sabemos, mas ela atinge uma base de pleno emprego e de observância do direito à moradia.

4. Robert Smith descreve as contendas entre liberais e conservadores na discussão sobre a lei de terras entre 1822 e 1851, no Brasil do primeiro império. Os “latifundiários” queriam ver regularizadas, pela nova lei, suas terras mas se opunham ao pagamento de impostos sobre elas. Lígia Osório da Silva mostra toda a dificuldade na aplicação da Lei de Terras (1850), criada pela dificuldade de sua demarcação. Diversas comissões e organismos formados com essa finalidade, diversos decretos e medidas mostraram-se totalmente inócuos, durante as décadas que se seguiram à promulgação da lei. Nesse período, o latifúndio e o poder dos proprietários de terra se afirmam definitivamente, contra a proposta da colonização branca sonhada por José Bonifácio. Ver bibliografia.

Nos países periféricos ou semiperiféricos, para usar o conceito de Arrigui (1998), a reestruturação produtiva atinge uma base socioeconômica historicamente excludente. O mercado é restrito e as políticas sociais nunca tiveram alcance extensivo, assim como a estrutura de emprego também nunca foi extensiva. É interessante notar que o mercado habitacional brasileiro quando mais cresceu, impulsionado pelo sistema SFH/BNH, esteve longe de constituir um mercado capitalista concorrencial. Ele foi marcado por forte participação estatal. Inúmeros estudos mostram como o mercado privado se apropriou da maior parcela do subsídio habitacional favorecendo as classes médias urbanas e, até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar (MARICATO, 1987).

Conseqüências da exclusão social

Entre as conseqüências do processo anteriormente descrito, interessa destacar duas delas, que estão entre as principais: a) a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; b) a escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios, e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, nas grandes cidades.

De fato, há uma correspondência direta entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano (LABHAB, 1999). O confinamento dos córregos, devido à ocupação de suas margens, promove uma seqüência de graves problemas: entupimentos constantes dos córregos com lixo, dificuldade de acesso de máquinas e caminhões para a necessária limpeza, enchentes decorrentes dos entupimentos e, finalmente, a disseminação da leptospirose e outras moléstias, devido às enchentes, que transportam para o interior das favelas material contaminado por urina dos ratos e esgoto.

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale –, que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As conseqüências são muitas: poluição dos



recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmorrimentos, enchentes, epidemias etc.

Essa dinâmica é cada vez mais insustentável devido ao nível de comprometimento ambiental urbano, mas ela é cada vez mais acentuada a partir dos anos 50, pelo processo de urbanização intenso, acompanhado da falta de alternativas habitacionais.

A violência, que pode ser medida pelo número de homicídios que atinge principalmente os jovens do sexo masculino, também se acentua nas áreas segregadas, de pobreza homogênea, onde predomina a “lei” do mais forte (Maricato, 1996).

Diante da dimensão que está assumindo a “não-cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, uma pergunta se impõe: por que a sociedade brasileira não tem consciência dessa situação? Quais são os expedientes que permitem o ocultamento de ocorrência tão grande e palpável? Como algo tão visível permanece quase invisível? Ou, pelo menos, como é que as dimensões desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo Judiciário, pelo Legislativo, pelo Executivo, pelos técnicos urbanistas, por grande parte das universidades, que insistem numa representação que não corresponde à cidade real?

A representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa, e encobre, a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios mas tem, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

A representação da cidade: construção da ficção

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na construção da representação ideológica da cidade, destacando os espaços de distinção. É evidente também que essa representação é um instrumento de poder – dar aparência de “natural” e “geral” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária.

Uma intensa campanha publicitária leva uma ficção à população: o que se faz em território restrito e limitado ganha foros de uni-

versal. Os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos nem sempre contam para o mercado. E, o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais frequentemente não conta para os próprios excluídos, cujas referências são a centralidade hegemônica.

Fazendo uma pesquisa na imprensa de São Paulo, Flavio Villaça constatou que 70% das notícias se referiam ao quadrante sudoeste da cidade de São Paulo. Quando a notícia se dava fora dessa mancha, era acompanhada de um qualificativo: a avenida da zona leste, acidente na zona norte. Ou seja, a região que concentra a população de alta renda é tomada como a “cidade”. Aí moram os chamados formadores de opinião (VILLAÇA, 1999).

A manipulação das informações, na construção da ficção, é atribuída à genialidade de alguns técnicos de marketing, que conhecem os valores e ansios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes.

As eleições municipais de 1998 constituíram episódios que fornecem farto material para essa reflexão. Os acontecimentos que se sucederam em São Paulo e Rio de Janeiro guardam muita semelhança. Os prefeitos César Maia e Paulo Maluf lograram eleger dois sucessores quase desconhecidos.

Durante as citadas campanhas eleitorais, o discurso do social encobriu a prática administrativa anti-social. Uma análise, ainda que sucinta, dos orçamentos municipais durante o período 1992/1996 mostra que, nas duas cidades, os orçamentos priorizaram a “cidade oficial”.

Em São Paulo, caso bem mais radical, a prefeitura investiu em apenas três túneis a quantia de US\$ 1,2 bilhão de dólares, o que equivale a soma de quatro anos do orçamento total de um município como Belém, por exemplo. As 11 megaobras viárias já citadas não lograram diminuir os congestionamentos da cidade, que chegaram a bater vários recordes, ultrapassando a marca dos 144 km de paralisação. Os investimentos sociais, priorizados no discurso de campanha, repetiram três marcas: Cingapura (habitação), PAS (saúde) e Leve Leite (lata de



leite distribuída na rede escolar), programas cuja dimensão foi diminuída diante dos investimentos nas obras viárias, se considerarmos a realização orçamentária dos quatro anos. Apenas o investimento em saúde, no último ano de governo, ano da implantação de uma nova estrutura para a área (PAS), foi significativo. Na rede escolar, houve evasão no número de alunos nos quatro anos da gestão.

Tanto em São Paulo como no Rio, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico previamente discutido. Mas, além de seguirem a orientação dominante dos interesses já mencionados, há que se reconhecer que atuam em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A “cidade oficial”, a cidade mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.

São Paulo tem uma tradição urbanística calcada no urbanismo rodoviarista. A extrema valorização do automóvel nos investimentos urbanos, construída durante décadas, especialmente por setores da engenharia urbana, se ocupou até mesmo de desmoralizar o transporte sobre trilhos (LAGONEGRO, 1996).

A cidade de Salvador (BA) passou por reformas estratégicas nos anos 90: as reformas da Lagoa do Abaeté, do Teatro Castro Alves e do Largo do Pelourinho foram muito bem-sucedidas ao afirmar para o mundo os signos da “baianidade”, enquanto as mortes por desmoroamentos, a cada estação chuvosa, tornaram-se fato banal.

O eleitor é tomado como consumidor. A mercadoria vendida é a imagem. O esforço de repetição se destina a fixar marcas vinculadas às imagens plasmadas no espaço. Como lembra Harvey (1992), num mundo em que a velocidade e a volatilidade são as sensações predominantes, o espaço tem a virtude ou a aparência de perenidade.

O espaço urbano não é apenas mero cenário para as relações sociais, mas instância ativa para a dominação econômica ou ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania.

Que fazer?

Reverter esse rumo buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade, no Brasil, não é tarefa simples nem pode ser empreendida, em sua totalidade, pelo poder municipal. Talvez fosse necessário, para maior precisão, mencionar gestão urbanística em vez de gestão urbana, pois estamos tratando mais exatamente da produção e da apropriação do ambiente construído urbano.

Não é o caso de fazermos aqui uma listagem das muitas medidas que podem configurar uma nova forma de gestão urbana, o que foi feito em outras ocasiões (ver Caderno SNAI-PT, 1996).

O quadro macroeconômico determina, não totalmente, mas em grande parte, o desenvolvimento urbano. De um lado, é nesse âmbito que se define a capacidade de investimento dos governos municipais, dada pelo nível do crescimento econômico e pelas regras de distribuição da arrecadação pelos diversos setores de investimento ou pelas unidades da federação. De outro lado, a produção imobiliária está ligada às regras de rentabilidade do capital financeiro. A altíssima taxa de juros praticada no Brasil esvazia a atratividade do investimento na produção imobiliária. Mercado restrito implica mais exclusão. A recessão e o desemprego trazidos pela reestruturação produtiva e pela obediência ao Consenso de Washington, seguido à risca pelo governo brasileiro, complementam esse quadro (FIORI, 1997).

Em âmbito municipal os maiores obstáculos estão dados pela correlação de forças, que tem nos proprietários imobiliários e na histórica relação entre poder e patrimonialismo os limites para a aplicação da função social da propriedade, prevista na Constituição brasileira. Segundo a leitura de alguns juristas, as novas figuras constitucionais seriam auto-aplicativas, mas dificilmente um governo municipal consegue ampliar seu controle sobre o uso e a ocupação do solo, implementando, por exemplo, o IPTU progressivo. Para isso, os capitais e proprietários interessados contam com a ajuda do Judiciário. O argumento é de que essa figura constitucional não está regulamentada (apesar de a Constituição ter mais de dez anos de vida). Mas mesmo outros instrumentos de regulação fundiária, passíveis de aplicação no âmbito municipal, encontram muita resistência.



Apesar de todas essas limitações, as prefeituras democráticas estão construindo um caminho definidor da gestão urbana incluyente. O orçamento participativo, as propostas de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e de HIS (Habitação de Interesse Social) são exemplos de meios que propiciam a ampliação do direito à cidade. Esses meios causam impacto sobre o preço da terra, declinando-o em determinadas localizações, e ampliam oportunidades de assentamento residencial e acesso à infra-estrutura urbana.

Apesar dos avanços, estamos longe da construção de uma nova proposta urbanística. As políticas sociais ligadas à bolsa-escola, renda mínima, atendimento à saúde etc. têm impacto sobre a cidade, evidentemente. Esse é o contexto da gestão urbana. Mas a simbologia urbanística dominante é tão forte que mesmo prefeituras comprometidas com projetos democráticos encontram dificuldade para superá-la. Esta afirmação, entretanto, exige maior clareza. Para tanto, lancemos mão de um exemplo importante.

No início da gestão de Luiza Erundina na cidade de São Paulo, havia um conceito dual, esquemático, que predominava na opinião de parlamentares e militantes do PT: o centro era da burguesia e a periferia do “povão”. Portanto, o governo petista deveria ignorar as áreas centrais e investir tudo o que tinha nas áreas periféricas. Felizmente, em dois anos o governo reverteu essa tendência e reconheceu que não havia espaço mais democrático e acessível na cidade de São Paulo do que seu centro tradicional e histórico. A construção de linhas radioconcêntricas das redes de transportes tornaram o centro “velho” da cidade um lugar realmente popular. No último mês do governo petista em São Paulo, em dezembro de 1992, a sede da prefeitura foi transferida para o Parque D. Pedro, uma das regiões mais degradadas da cidade. O prefeito sucessor, Paulo Maluf, tentou deslocar a sede da prefeitura para o sudoeste da cidade de São Paulo, na Av. Berrini, exatamente onde se localizavam os mais altos aluguéis da cidade, mas não foi bem-sucedido em sua empreitada.

Estudando a evolução do deslocamento das centralidades de diversas metrópoles brasileiras, Villaça demonstra que a popularização desses espaços é sucedida pela degradação e pelo abandono. Isso quer dizer que a distinção e a valorização da nova centralidade estão basea-

das justamente na segregação social e na decadência daquela que se tornou popular, como convém a uma sociedade altamente desigual. O velho centro é tomado pelo mercado de consumo popular, em que não faltam os camelôs. A nova centralidade está baseada em serviços sofisticados, *shopping centers*, lançamentos de novas tipologias habitacionais e acesso quase restrito por automóvel.

Foi pouco o tempo que o governo petista de São Paulo teve para deslanchar um processo de reversão da degradação do centro histórico. A tarefa, que tem a ONG Viva o Centro como principal defensora, exige muito tempo, além da presença forte e persistente do Estado, dos capitais e da sociedade civil. Entretanto, em São Paulo, como em outras cidades brasileiras, existe uma tensão entre os centros históricos e as novas centralidades⁵. Os recursos públicos existentes não são suficientes para ambos os projetos e, mesmo onde o marketing é mais agressivo – caso do centro histórico de São Luís do Maranhão, reconhecido recentemente como patrimônio da humanidade –, a nova centralidade leva a melhor. Aí, onde o governo poderia agir como ator privilegiado na captação da valorização imobiliária e entregar à iniciativa privada o custo da produção das condições exigidas pelos novos empreendimentos, é que se dá a localização dos investimentos de fundos públicos, com raras exceções.

Os exemplos pretendem mostrar que a acessibilidade democrática é um critério fundamental para reconhecer a importância de uma dada localização. Estes locais é que merecem reformas funcionais, paisagistas e paradigmáticas.

Como lembra Francisco de Oliveira, “A população brasileira deseja a modernidade. A elite nacional é que desistiu dela”⁶.

Nem sempre, entretanto, estes são os locais da visibilidade distinguidora.

5. Para maior precisão deve-se lembrar que a Avenida Paulista sucedeu, nos anos 80, o centro histórico de São Paulo, como paradigma da centralidade hegemônica, mas que, nos anos 90, começa a ceder lugar para a Av. Berrini/Águas Espraiadas. A Avenida Paulista ganhou um ramal do metrô paulistano nos anos 80, tornando-se mais acessível.

6. Essa frase foi dita no contexto do exame para professora titular da USP, maio de 1999, no qual esta autora estava sendo examinada. A modernidade é tomada aqui como a conquista de direitos isonômicos, universais.



Para reverter a tendência que empenha mais visibilidade às obras construídas na cidade do capital imobiliário é preciso, antes de mais nada, destruir essa representação ideológica, hegemônica, sobre a cidade. É preciso construir a consciência da cidade real com as demandas populares. Como lembra Oded Grajew (1999), melhor seria eleger indicadores como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) para garantir políticas justas e (acrescentamos nós) para constituir um antídoto aos cenários da modernidade (ou pós-modernidade), que terão, na grande maioria da população, apenas espectadores passivos.

Guy Debord (1992) lembra que a sociedade do espetáculo é a sociedade do monólogo, verdadeira fábrica de alienação.

A construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

Bibliografia

- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- CASTRO, M. C. Pozzi de; SILVA, H. M. Barreto da. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, LabHab /FAU-USP, 1997.
- DEBORD, G. *La société du spectacle*. Paris, Gallimard, 1992.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- GRAJEW, Oded. Omã, exemplo para São Paulo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 1999, p. 1-3
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 1999 (relatório de pesquisa).
- LAGONEGRO, M. *A sobrevida de um modelo*. São Paulo, FAU-USP, TGI, 1996.
- LEME, M. C. da S. *Revisão do plano de avenidas: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo*. São Paulo, FAU-USP, 1990.
- MARICATO, E. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

- _____. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- _____. *Enfrentando desafios*. São Paulo, FAU-USP (Tese de Livre-docência), 1997.
- _____. *A metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade*. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.
- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- SILVA, Lígia O. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, Unicamp, 1996.
- SMITH, R. *Propriedade da terra e transição*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- SECRETARIA NACIONAL DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS. *Habitação e desenvolvimento urbano. Em destaque*. São Paulo, Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, Diretório Nacional do PT, n°6, agosto, 1996.
- SOUZA, A. M. G. de. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.
- VILLAÇA, F. *Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.
- _____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. FAU-USP, mimeogr., 1995.

Democratizar a gestão



Jorge Fontes Hereda

Falar do caráter injusto e excludente da sociedade brasileira é, antes de tudo, chover no molhado. Não é novidade que somos conhecidos por nossas desigualdades e concentração perversa de renda (os 10% mais ricos abocanham cerca de 48,7% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres apenas 0,8%). Nossos indicadores sociais chegam, em alguns casos, a ser equivalentes a países da África, o continente mais pobre do planeta.

Convivemos com realidades das mais opostas. Sob alguns aspectos, já entramos nos terceiro milênio. Sob outros, amargamos séculos de atraso. As cidades produzidas por uma sociedade assim não podem refletir outra realidade que não essa. São espaços segregados, fruto da exclusão social ali existente. No Brasil, segundo dados do Ministério do Planejamento, cerca de 43,7% dos domicílios urbanos duráveis necessitam de melhorias; outros 10 milhões carecem de infra-estrutura básica, além de acumularmos um déficit de 5,6 milhões de unidades habitacionais. É certo que existem diferenças importantes entre metrópoles como São Paulo e cidades do interior do país.

Jorge Fontes Hereda

Arquiteto, professor e assessor-executivo da presidência do Consórcio Intermunicipal do ABC (SP). Foi secretário do Desenvolvimento Sustentado de Ribeirão Pires (SP) no período 1997/1998 e secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema (SP) entre 1993 e 1996.

Contudo, mais de 75% da população brasileira já é urbana (no Sudeste mais de 88%), o que deveria colocar a questão como um dos pontos importantes da agenda nacional.

A cidade legal, reconhecida e cuidada, e a cidade real (a maior parte do território), que as elites só “enxergam” quando problemas como os de segurança batem à sua porta, são faces da mesma moeda. Aliás, a segurança tende a cumprir, hoje, o papel que os problemas de saúde pública cumpriram quando surgiu o urbanismo modernista. Afinal, a violência, assim como a peste, é “democrática”. Atinge a todos indiscriminadamente. Essa lógica de reprodução do território da cidade, dirigida pela força do mercado, sobretudo “ilegal”, é tolerada porque funciona como uma espécie de válvula de panela de pressão: cumpre o papel preponderante de não a deixar explodir. Ermínia Maricato, em estudos recentes, concluiu que a ilegalidade é tanta que se as autoridades fossem cumprir a lei jogariam o país numa guerra civil de proporções devastadoras. Teriam de demolir, em alguns casos, cerca de 70% das edificações existentes.

Esse processo compromete a qualidade de vida, na maioria dos aglomerados urbanos, seja pelos danos causados ao meio ambiente seja pelas *deseconomias* que produz, tornando cada vez mais cara a manutenção das cidades.

Os serviços e a infra-estrutura são básicos para a sustentabilidade desse espaço. Em São Paulo, por exemplo, cada morador produz algo em torno 0,5 kg de lixo por dia; 78% dos municípios brasileiros não conseguem dar um destino adequado aos seus resíduos. Junte-se a isso os problemas de enchentes, gerados por ocupações de áreas impróprias e pela impermeabilização exagerada do solo. Ambos conseqüência desse processo.

Por outro lado, é preciso lembrar que as cidades são, em última instância, fruto de um embate permanente de forças (grupos sociais) com visões próprias e que, no limite, vale a máxima: “quem pode mais chora menos”. Sendo assim, a gestão da cidade assume uma dimensão muito importante. O poder público tem a obrigação de intervir nessa realidade de maneira a garantir, dentro dos seus limites, os interesses da maioria. Para isso, necessita de instrumentos de política urbana que garantam ferramentas adequadas de democratização, entre outras coi-



sas, do solo urbano, que é o maior objeto de conflito no espaço da cidade.

O governo local não pode fugir do seu dever de articular as condições objetivas para que se atinja um equilíbrio que permita pelo menos tornar este embate menos desigual.

A legislação urbanística e os instrumentos que porventura venham a ser previstos nela são, sem dúvida, importantes mas por si só não resolvem o problema. As gavetas estão cheias de planos que ficaram no papel.

Em muitos casos isso se dá porque eles são considerados propriedade de determinado governo e, portanto, “morrem” com o seu fim. Deveriam, sim, ser frutos do consenso possível na sociedade local, tornando-se, assim, um plano da cidade que deve sempre ser atualizado, mas que representa a vontade da maioria.

Viabilizar planos que possam ser considerados da sociedade é o grande desafio. A participação da sociedade é fundamental. É necessário que, sem discriminação, todos os grupos sociais existentes tragam para a mesa, democraticamente, seu projeto de cidade. Por isso, é preciso ir além da participação popular e garantir a adesão de toda a sociedade.

Mas um leitor atento diria que nessa equação há algo de errado. Tratar desiguais como iguais é, no fundo, aprofundar a injustiça posando de democrata. A administração da cidade tem por isso dever de arbitrar essa disputa de maneira a providenciar que todos tenham o “mesmo peso” na discussão, e isso pode se dar principalmente pela garantia de que as informações sejam transparentes.

É comum vermos, quando da discussão da legislação urbanística nas Câmaras Municipais, apenas os “iniciados” participando. São técnicos, uns poucos abnegados e, principalmente, os representantes dos que vêem a cidade como um objeto de lucro.

O cidadão comum, mesmo os mais bem informados, os chamados formadores de opinião, não conseguem perceber o que está em jogo.

Qual a importância que isso tem para a sua vida e para a qualidade de vida na sua cidade.

Interferir nessa “cultura” pode ser um passo importante para introduzir os habitantes da cidade real (os excluídos) como interlocuto-

res qualificados no processo. Algumas administrações progressistas vêm tentando fazer isso.

Um exemplo recente foi o processo de discussão e elaboração do Plano Diretor de Diadema (na gestão 1993/1996), que foi aprovado pela Câmara Municipal graças à pressão dos movimentos de habitação da cidade que, reconhecendo (após dezenas de reuniões) a importância da AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) como instrumento de democratização do acesso a terras, lotou o plenário e exigiu a aprovação imediata do Plano. Além disso, na gestão atual, esses mesmos movimentos conseguiram manter o instrumento e até ampliar o número de áreas indicadas.

Infelizmente, o mesmo não se deu com os índices de aproveitamento dos terrenos localizados no centro da cidade. Sendo parte do mesmo Plano e tendo seu índice de aproveitamento limitado em função da capacidade de suporte da infra-estrutura existente, voltou agora aos índices originais, por pressão, na Câmara, de outros segmentos interessados em explorar a área como objeto de especulação. Isso se deu sem que os moradores desses bairros tivessem minimamente sabido o que estava acontecendo. No mesmo exemplo, vemos, então, um segmento da sociedade que se apropriou do instrumento que lhe afetava diretamente, e não só garantiu, mas conseguiu ampliar a sua abrangência, e o outro, mesmo sendo parte dos estratos mais privilegiados da sociedade local, não conseguiu interferir na discussão dos destinos do seu bairro, e sofrerá no futuro com os problemas que a infra-estrutura saturada irá lhe causar.

Bem, neste final de século, tempos em que o neoliberalismo tornou-se hegemônico e de transformações na economia mundial (liberdade para o capital), a busca de competitividade levada às últimas conseqüências passa a ser uma questão de “sobrevivência” não só para empresas, mas também para países e, em última instância, para cidades.

Sob esse efeito perverso, quem não “competir” em âmbito mundial tem de fazê-lo internamente na rede das cidades dos países que, como o nosso, têm adotado o ideário neoliberal imposto pelo FMI e, por isso, se omitem de fazer qualquer política de desenvolvimento, seja ela industrial, agrícola ou de qualquer outra ordem. A guerra fiscal entre estados e municípios que assola o país ilustra bem esse estado de coisas.



Nessa balada, é claro, também sobrou para os municípios. A política econômica do governo federal, que promove a centralização de recursos nas suas mãos (um golpe na Constituição de 1988) tem causado sérios danos à capacidade de investimento dos municípios, chegando a comprometer, em vários casos, sua possibilidade de minimamente realizar a manutenção da cidade.

Centralizam-se cada vez mais recursos, mas permanecem com os municípios as mesmas atribuições de antes. Em outras palavras, o governo central gera com suas atitudes problemas sérios para os municípios e se omite, deixando o ônus para os que têm de administrar o dia-a-dia. Afinal, é no município que as pessoas vivem. Não bastasse a perda de recursos, provenientes de iniciativas como FEF, Fundef, Lei Kandir etc., amarga-se ainda a queda de arrecadação em virtude da diminuição da atividade provocada pela política econômica recessiva do governo federal, sem falar no desemprego, que, por exemplo, na região do ABC, segundo levantamento do Dieese/Seade (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócios-Econômicos/Sistema Estadual de Análise de Dados) em setembro estava em 23,1% da População Economicamente Ativa.

O ônus que recai sobre os que governam aumenta consideravelmente à medida que até mesmo a parcela mais esclarecida da população tem dificuldades de relacionar essa conjuntura com os problemas enfrentados no seu cotidiano. Por vezes, os efeitos da crise na cidade são atribuídos à incompetência dos que têm a responsabilidade de administrá-la. Mesmo que existam muitos exemplos que justifiquem tal julgamento, não é verdade que isso seja uma regra.

Segundo pesquisa do Instituto Datafolha de maio de 1997, cerca de 57% dos brasileiros jamais tinham ouvido falar em globalização. Mesmo entre os de nível universitário, 14% ignoravam o termo.

O cidadão comum, então, que muitas vezes nem entende a sua inserção nessa conjuntura, tem mais dificuldade ainda de relacionar os problemas de infra-estrutura do seu bairro com o arrocho sofrido pelo município em função da inserção subalterna do país no mundo globalizado. Quando vai ao posto de saúde, por exemplo, e encontra uma fila maior do que a normal, não consegue relacionar essa realidade com o aumento do desemprego, fruto também da política econômi-

ca do governo central, que levou trabalhadores que antes tinham seguro-saúde a passarem a ter de usar a rede pública, aumentando assim a demanda. Até mesmo nas questões ligadas à iluminação pública fica difícil compreender que a concessionária, agora privatizada, investe sob a lógica do lucro, que nem sempre combina com os interesses coletivos. Com tudo isso, a tendência é o aprofundamento das desigualdades nas cidades, tornando-as mais injustas.

Por outro lado, até a ONU (Organização das Nações Unidas) nas suas conferências, como a Habitat II, reconheceu que a situação não está pior porque alguns governos locais têm desenvolvido políticas “compensatórias” que amenizam o problema. Por isso, tem incorporado o poder local como um de seus interlocutores.

Num quadro de enfraquecimento dos Estados nações aposta-se na esfera local e em seus possíveis parceiros para implementar o que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável, outro termo muito difundido nesses tempos.

A questão ambiental é um viés importante desse tema, e é um aspecto que está mais do que nunca em pauta na passagem deste século. É fato que a sociedade industrial utilizou a natureza como uma fonte inesgotável de bens. Até as sociedades ditas socialistas também seguiram o mesmo caminho e, por isso, agora cada vez mais se toma consciência da ameaça que isso causa ao planeta.

O modelo de desenvolvimento que associava a industrialização com melhorias materiais era até pouco tempo indiscutível, sendo o “desenvolvimento” um processo pelo qual todos países deveriam passar para atingir os níveis de bem-estar dos mais ricos. Nessa lógica a degradação ambiental seria um resíduo inevitável desse processo, um preço que deveria ser pago para garanti-lo.

Na verdade, apenas um quinto da humanidade vive em países desenvolvidos e nada leva a crer que num ambiente neoliberal como o que temos hoje esse caminho garanta a elevação da qualidade de vida dos pobres. Até os anos 70, os países centrais simplesmente exportavam suas fábricas mais poluentes para os países mais pobres. De uns anos para cá, a situação começou a preocupar também os mais ricos, que começaram a sofrer as conseqüências do seu próprio modelo de desenvolvimento.



Em 1972, o Clube de Roma, um grupo de empresários, num documento denominado de “Limites do crescimento”, pregava o “crescimento zero”. Neste mesmo ano, aconteceu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, quando pela primeira vez a questão do modelo de desenvolvimento em curso e seus efeitos no meio ambiente foram discutidos.

No ano seguinte, em Genebra, foi proposto pelo Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) o ecodesenvolvimento, um modelo alternativo para o Terceiro Mundo, em que a questão social, a descentralização, o planejamento participativo e a solidariedade com as gerações futuras eram princípios básicos.

Mais recentemente, em 1987, a comissão Brundtland, no relatório “Nosso futuro comum”, introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras. Foi criticado por ser considerado um documento reformista, paliativo, que não mudava a ordem vigente.

Em 1991 foi elaborado outro documento, “Estratégia mundial para conservação”, e, em 1992, como resultado da Eco 92, a Agenda 21 conclama todas as nações a se reunirem em prol do desenvolvimento sustentável. Na Habitat II (1996), a agenda Habitat também ratifica esse desenvolvimento como seu objetivo.

Existe ainda os que consideram o conceito de “sociedade sustentável” o mais apropriado. Um modelo em que cada sociedade estabeleceria padrões de sustentabilidade próprios em consonância com suas tradições, sua história e as possibilidades do seu meio ambiente.

Hoje, o termo desenvolvimento sustentável está no discurso dos mais variados segmentos ideológicos e é entendido de acordo com a conveniência de cada um. É o que se pode chamar de “retórica do consenso”. Funciona como uma palavra mágica, uma senha ou mesmo um alibi.

Contudo, o desenvolvimento sustentável que buscamos deve garantir crescimento econômico, conservando o meio ambiente e, sobretudo, fazer justiça social, gerar empregos, garantir acesso à educação, saúde, habitabilidade e incluir, entre outras coisas, saneamento básico e serviços urbanos para todos, especialmente para a parcela

excluída da sociedade que habita o que se convencionou chamar de cidade real. Significa, em última instância, ter também como resultado desse processo a incorporação da cidade real à cidade legal, garantindo qualidade de vida e preservando o meio ambiente.

É óbvio que uma tarefa como essa não será realizada pelo mercado. Hoje, o neoliberalismo hegemônico e o desenvolvimento sustentável são, portanto, incompatíveis, principalmente no nível dos governos centrais que vivem tutelados pelo FMI. Vem daí a ênfase dada às iniciativas locais. A fragmentação resultante do processo de globalização coloca também mais essa tarefa nas mãos do poder local.

A busca de alternativas de desenvolvimento endógenas com a participação da sociedade é o único caminho. Se será uma saída viável é uma questão que só o tempo dirá. Pode até não ser suficiente, mas é o que resta ser feito neste nível, mesmo sabendo dos limites que estão dados a essa esfera, que não tem como interferir diretamente nos aspectos macroeconômicos.

Tarso Genro, em 1997, num artigo para a *Folha de S. Paulo*, apresentou muito bem a questão: “A postura dos partidos de esquerda perante os governos locais e provinciais [...] naquilo que se refere às novas exigências abertas pela internacionalização capitalista, deve ser reformada para sairmos de uma política de perplexidade negativa para uma ação de disputa estratégica”.

Sob esse prisma, não cabem aqui conceitos como “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” ou “estabilizar a economia e depois promover o desenvolvimento”, muito menos podemos prescindir da intervenção do Estado (poder público) no processo, menos pelos investimentos diretos, mas pelo seu papel mobilizador e regulador na garantia da democracia no processo.

Queiramos ou não, estamos no meio desse tiroteio e somos obrigados a sobreviver nesse ambiente, sem, contudo, cair nas armadilhas dos que, sob o manto de uma pseudomodernidade, tentam igualar a todos numa mesma “geléia geral”.

Outra vez, Tarso Genro, desta vez no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 30/10/96, no artigo “Prefeituras: continuidades diferentes”, chama a atenção para um aspecto importante daquele momento:



“Não desdenho nenhum dos governos que fizeram seus sucessores [...] Mas o governo que o PT e seus aliados fizeram em Porto Alegre não tem nenhuma identidade com seus métodos de governar e de relacionar-se com a cidadania em geral e com as classes populares em particular [...] jamais poderão dizer que somos idênticos. Isso seria o mesmo que dizer que as diferenças entre esquerda e direita não fazem mais sentido, quem diz isso [...] quer, na verdade, se abrigar no ‘fim das ideologias’ para traficar a sua própria como a ideologia única de uma sociedade uniforme”.

Por tudo isso é que a tarefa que se apresenta para as administrações progressistas é responder na prática como encontrar saídas para construir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, e dar resposta (dentro dos seus limites) a questões que antes não faziam parte do seu universo, como desemprego, segurança ou desenvolvimento econômico.

Isso significa perseguir um desenvolvimento de base endógena, fundado no manejo sustentado dos recursos disponíveis no seu ambiente, além de buscar novos investimentos e a mobilização da sociedade.

A cidade tem de se preparar para “competir”, procurando seu nicho ou vocação, não com o viés apenas do marketing (embora ele tenha o seu papel), que só reforça as desigualdades existentes, mas sobretudo visando garantir a diminuição da exclusão social que, como vimos, caracteriza nossa sociedade.

Os governos do PT têm de alguma maneira tentado seguir esse caminho. Trata-se de levar para sociedade o problema e construir o consenso possível para enfrentá-lo. Definir a cidade desejada e estabelecer coletivamente uma agenda que a construa.

Com características próprias, experiências como a Cidade Constituinte de Porto Alegre, os Fóruns de Desenvolvimento de Santo André (1989-1992), Diadema (1993-1996), Ribeirão Pires, Mauá e do Fórum Cidade do Futuro de Santo André (1997-2000), além da Agenda 21 de Betim, são iniciativas que, entre outras, pretendem mudar a cultura e começar a encaminhar democraticamente a questão.

Analisando especificamente o caso de Ribeirão Pires, cidade de cerca de 100 mil habitantes no ABC paulista, é possível identificar um

processo rico de construção de uma agenda que busca saídas para o desenvolvimento sustentável de um município que passava por um processo de estagnação e que tenta reagir.

Por fazer parte da região mais industrializada do país, o município sofre com os efeitos da política econômica (ou pela falta de política industrial) implantada pelo governo FHC.

A cidade encontra-se totalmente dentro da área de proteção ambiental (mananciais da represa Billings) segundo a lei estadual. Na verdade, 56% do território do ABC está na mesma situação. Essa característica coloca o município em posição ainda mais desvantajosa em relação à guerra fiscal que tem provocado evasão de indústrias do seu território. Além dos problemas normais do processo, o município ainda sofre restrições por ser área “protegida”.

Paradoxalmente, ele ainda vive de ICMS, fruto da produção industrial que acontece no seu território (47% da sua arrecadação) e que se encontra em franca queda. Era preciso, portanto, quebrar o clima negativo que existia e envolvia a cidade. Até os seus cidadãos a viam como um espaço fatalmente destinado à decadência.

A solução encontrada foi construir um Fórum de Desenvolvimento Sustentável e colocar na mesa de discussão o maior número possível de representantes dos grupos sociais existentes. Para viabilizar essa empreitada foi preciso produzir informações confiáveis e divulgá-las amplamente. Além de fazer uma verdadeira romaria para garantir a participação.

O Fórum foi lançado em abril e em outubro os grupos de trabalho, coordenados por representantes da sociedade e secretariados por membros da prefeitura, concluíram a tarefa de fechar a Agenda de Desenvolvimento, que foi apresentada para toda cidade por meio de discussão pública e de um jornal enviado a todas as casas do município.

Essa agenda, entre outras coisas, apontava o desenvolvimento do turismo como uma vocação da cidade que, a médio ou longo prazos, poderia ser uma alternativa compatível com a condição do município, se feito com os cuidados necessários.

Hoje, dois anos depois, já começam a aparecer os primeiros resultados, e Ribeirão Pires é a mais nova estância turística do estado. No processo ficou claro que os destinos da cidade estão diretamente



ligados aos destinos da região. Ribeirão não é uma ilha. É parte de uma região importante que passa por problemas comuns.

No ABC, onde sempre existiu uma tradição de mobilização, foi fundado em 1990 o Consórcio Intermunicipal, instituição com personalidade jurídica criada para encaminhar questões relativas a políticas públicas comuns aos sete municípios que compõem a região.

Grupos temáticos constituídos por técnicos das sete cidades preparam propostas que são apresentadas ao Conselho de prefeitos e, depois de aprovadas, encaminhadas sob a coordenação da presidência, que é ocupada por um dos prefeitos escolhido anualmente pelos seus pares.

No início da atual gestão, em 1997, uma articulação entre poderes públicos e demais instituições existentes criou um espaço de articulação política que agrega os outros segmentos da sociedade organizada do ABC, para juntos tentarem reverter, com ações articuladas no âmbito regional, as conseqüências da crise que o país vive e que se reflete no ABC. Sendo essa a região mais industrializada do país, sofre principalmente com a reestruturação produtiva e o conseqüente desemprego gerado por ela. Participam dessa articulação as administrações municipais, o governo do estado, sindicatos de trabalhadores, entidades patronais, Fórum da Cidadania do ABC (que congrega entidades da sociedade civil), parlamentares eleitos pela região (presidentes de câmaras municipais e todos os deputados).

A Câmara do ABC possui um regimento que estabelece as regras de convivência e as esferas que a compõem: Conselho Deliberativo, Coordenação Executiva e Grupos Temáticos. Estes últimos responsáveis pela construção dos acordos que na seqüência devem ser aprovados e assinados pelo Conselho Deliberativo. Cabe à coordenação executiva o gerenciamento cotidiano do processo.

Nos últimos dois anos, foram assinados 21 acordos, na sua maioria com o aval de todos representantes (parceiros). São acordos que variam de intervenções de melhorias na infra-estrutura regional, como macrodrenagem e obras viárias, até o movimento de alfabetização de adultos, que visa acabar, a médio prazo, com o analfabetismo na região.

Um desses acordos criou a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, com 49% das cotas pertencendo ao Consórcio Inter-

municipal e o restante dividido entre o Sebrae e a sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, entidades patronais e empresas da região). A sua principal função é ser um dos braços executivos da Câmara.

Atualmente, depois de um balanço realizado no final do ano passado, a Câmara tem se dedicado a elaborar o planejamento estratégico da região, de acordo com uma metodologia acordada entre seus membros. Foi elaborado um documento diagnóstico, que depois de discutido deu origem a outro que foi chamado de “Cenário futuro desejado” do ABC, em que foram identificados “eixos estruturantes” que agregam ações estratégicas essenciais para atingir o cenário desejado.

Discute-se no momento os seguintes “eixos”: educação e tecnologia; sustentabilidade das áreas de mananciais; acessibilidade e infraestrutura; diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; ambiente urbano de qualidade; identidade regional e estruturas institucionais e inclusão social. O próximo passo, concluída a sistematização dos trabalhos, será realizado um seminário regional para discuti-lo.

É preciso lembrar ainda que esses fóruns não são instrumentos milagrosos que só pelo fato de existir garantem o resultado desejado. Ao contrário, exigem um processo de construção contínuo para atingir seus objetivos. Ou seja, não podem ser um fim em si mesmo, mas uma ferramenta para construir o “consenso” possível diante das condições existentes.

Essa construção não é uma tarefa fácil. A mobilização da sociedade tem sido cada vez mais uma empreitada difícil. Por isso, utilizar bem a mídia ajuda; mesmo instrumentos novos como a Internet, por exemplo, devem ser tentados. Contudo, a velha e boa reunião “olho no olho”, tem as suas vantagens, embora, a depender da escala, possa ser insuficiente.

A articulação com outros mecanismos de participação, como conselhos, principalmente o do orçamento participativo, é fundamental, afinal é preciso discutir a cidade em toda a sua complexidade e não várias visões setoriais desconectadas.

Quem navega pelos organismos regionais tem, no fundo, receio de perder sua identidade ou, talvez, comprometer seus princípios. Até porque a possibilidade de relacionar-se somente com companheiros do



mesmo partido é muito remota. Aprender a elaborar o consenso na busca de interesses gerais pode ser um bom caminho, mesmo que exija paciência para suportar avanços mais cadenciados.

Quanto ao receio de virar uma grande “geléia geral”, a prática em cada município é uma referência importante para diferenciar os que estão na mesa e esclarecer seus compromissos.

Nesse sentido, não bastam boas idéias e projetos-pilotos, são necessárias ações de massas, mesmo que executadas progressivamente, de acordo com as parcerias possíveis. Ajuda também estar sempre atento para perceber os interesses em jogo e qual o resultado do embate de forças que, como sabemos, se dá cotidianamente na cidade. É que, acima de tudo, é preciso democratizar a gestão.

Cultura e comunicação na prática dos governos petistas

Gilberto Carvalho



O Partido dos Trabalhadores irrompe na cena política brasileira como um fato cultural. A criação do PT é considerada um fato cultural à medida que rompe com elementos clássicos da cultura política brasileira, inclusive com a cultura dos partidos tradicionais de esquerda, propondo formas novas de se viver e fazer política.

Foi essa novidade, essa radicalidade que fizeram do PT um partido sedutor para aqueles que têm sensibilidade para a arte, a comunicação, a cultura de um modo geral. O PT retomou, de maneira mais ampla, a tradição de militância política de artistas, produtores culturais, jornalistas anteriormente vivida pelo PCB.

Como esquecer as belíssimas participações de artistas em memoráveis campanhas como a de 1988, e sobretudo 1989. Contamos sempre com essas pessoas nas campanhas de mobilização, como nas Diretas Já, na Constituinte e depois no *impeachment*.

Além disso, não se pode esquecer que o PT operou verdadeira revolução na comunicação política. De Carlito Maia e Henfil até a Rede Povo, entre tantos outros exemplos, conseguimos criar novas linguagens que obrigaram o marketing político tradicional a mudar e avançar.

Gilberto Carvalho

Coordenador do Núcleo de Comunicação da Prefeitura de Santo André (SP). Foi membro do Diretório Nacional do PT de 1984 a 1997, período em que exerceu os cargos de secretário de Formação Política, secretário-geral e secretário de Comunicação.



Apesar desses fatos incontestáveis, teimamos, ao longo destes 20 primeiros anos, em não tratar adequadamente o tema da comunicação e cultura em nosso partido. É como se tivéssemos vergonha de ser diferentes. É como se insistíssemos em nos tornar cada vez mais semelhantes aos outros.

Tornou-se proverbial, infelizmente, o fato de que o PT passou a ter, cada vez mais, uma relação utilitarista em relação aos artistas, chamados apenas a dar um tom de lazer e poesia aos nossos intermináveis atos políticos, ou aos nossos programas de rádio e televisão.

Da mesma forma, nossa relação com tudo o que diz respeito a meios de comunicação é em geral mal resolvida. Nem organizamos um combate efetivo pela democratização dos meios de comunicação, nem conseguimos adotar táticas corretas em nossa relação com os meios existentes. Ou a guerra aberta, de conseqüências gravíssimas para nosso partido e nossos governos, ou a submissão, quando não uma relação ambígua, em que a conquista de certos espaços tem um preço muito alto. Nestes casos a moeda de troca é a informação privilegiada, muitas vezes em detrimento dos reais interesses do partido.

Apesar desse quadro sombrio, começa a existir um movimento importante que tenta romper essa tradição e que decide deixar de lado o tradicional lamento e busca construir novos caminhos.

A presença importante de petistas nos movimentos de rádios comunitárias em todo o país; a atuação de várias secretarias de cultura e de comunicação em muitos governos petistas; a presença e a insistência teimosa de alguns companheiros do meio cultural buscando construir espaços, conselhos e fóruns dentro do PT começam a desenharem um novo quadro de possibilidades. É nessa perspectiva que se inscreve esta reflexão, que tem como pano de fundo a experiência de secretarias de comunicação de governos petistas, apresentadas no Seminário Nacional de Prefeitos, em Brasília. O tema da comunicação será, assim, a referência principal destas notas, que pretendem, modestamente, estimular esse debate – e uma nova prática – em nosso partido e nas instâncias em que vivemos e trabalhamos. Sempre é bom lembrar que cultura e comunicação se entrelaçam, não existem separadamente e poderíamos mesmo dizer que são aspectos diferenciados de um mesmo processo.

Cultura e comunicação na construção de um projeto democrático

Queremos, em primeiro lugar, recordar o óbvio – e essencial: sem um sistema efetivo de comunicação, não se constrói a democracia, nem é possível construir um projeto hegemônico. Os setores de direita compreenderam esse fenômeno há muito tempo, e puseram em prática, em todos os sistemas de dominação, aparatos eficientes que trataram de realizar o domínio cultural sobre as massas. Nos anos mais recentes uma simples análise confirma essa tradição. Os dois homens mais fortes do sistema nos últimos tempos, Antonio Carlos Magalhães, primeiro, e Sergio Motta, depois, ocuparam com “muita aplicação” o Ministério das Comunicações e procederam à consolidação dos impérios de comunicação do país. A política de concessão de canais de rádio e televisão e a política adotada nos processos de privatização do setor de telecomunicações só confirmam esse comportamento.

Nós, que estamos construindo um projeto que é necessariamente um processo de construir maiorias, de construir a hegemonia dos setores populares, só teremos algum êxito à medida que, na prática, nos convenceremos da necessidade de estabelecer meios e formas de superar essa verdadeira barreira que hoje enfrentamos com o oligopólio dos meios de comunicação totalmente nas mãos daqueles que têm outro projeto para esta sociedade. Simples e dramático.

Além desse objetivo fundamental, podemos acrescentar que a tarefa de comunicar cumpre alguns objetivos básicos:

- proporcionar ao cidadão o exercício do direito básico à informação. O contribuinte deve ser informado sobre o destino de seus recursos. A comunidade tem o direito de saber como um governo realiza o projeto que recebeu a aprovação da maioria.
- possibilitar a participação popular: uma participação de fato só pode ocorrer se os sujeitos têm acesso à informação, aos projetos e realizações de um governo, para poder aceitá-los, modificá-los, criticá-los.
- exercitar a transparência: o principal antídoto contra a corrupção e a manipulação é a informação, a clareza que a população tem a respeito dos recursos e seu destino, dos espaços e sua ocupação.



Uma história de oposição que nos marca

Nossa história de militância e de oposição sempre esteve muito ligada à denúncia que fizemos dos aparelhos de comunicação, das imensas verbas e do processo de corrupção invariavelmente presentes nos mecanismos de comunicação dos governos. É de domínio público que a área de comunicação tem servido como importante base para a formação das famosas “caixinhas”...

Tornamo-nos especialistas em calcular o desperdício em comunicação e propaganda, mencionando o número de benefícios que as somas despendidas nesta área poderiam realizar se utilizadas de outro modo.

Nossa crítica em geral foi correta e contribuímos para desmantelar muitas falcaturas. O que parece, por outro lado, muito evidente é que por força dessa crítica adquirimos uma espécie de cacoete e passamos a ter enorme dificuldade em lidar com essa questão quando nos cabe conduzi-la. Tratamos de forma amadora, lateral, a área de comunicação, muitas vezes sob aquele prisma de que recursos para cultura e comunicação são supérfluos e só podem ser investidos quando o “essencial” estiver devidamente realizado.

Para repetir uma expressão já consagrada, passamos a impressão de que somos capazes de produzir bons ovos, boas realizações, excelentes programas sociais, mas somos fracos no “cacarejo”, no anúncio de tais realizações.

O problema é que nosso cacarejar fraco prejudica nossas realizações. Uma ação política, uma intervenção numa cidade, para ser completa, precisa receber um adequado planejamento de comunicação: uma campanha de vacina mal divulgada diminui seu alcance de cobertura; uma campanha educativa mal comunicada perde eficácia, e assim por diante...

Os setores conservadores muitas vezes fazem o oposto: enormes campanhas publicitárias superdimensionando ações de resultado duvidoso, apostando na máxima de que a versão é o que conta.

Ora, nós não desejamos apenas governar bem, realizar intervenções competentes em nossas cidades e estados: queremos construir um projeto que, como já dissemos, requer a compreensão e a participação da maioria. Nossas ações devem se encadear numa lógica que vai dan-

do força e consistência a este projeto. O problema é que as ações por si só não se explicam, na maioria das vezes. Nosso trabalho, além de prestar serviço e informação, deve ser capaz de desvelar, de revelar o projeto que pretendemos construir por meio de nossas intervenções. Nossa tarefa de comunicação tem o importante desafio de revelar a lógica que preside nossas ações.

Nosso trabalho, portanto, é composto de duas vertentes básicas: de um lado, a tarefa de massificar a informação, divulgar os serviços à comunidade, permitir que todos tenham acesso aos bens públicos.

Por outro lado, temos de ser capazes de realizar a comunicação, vale dizer, construir uma via de mão dupla, ou muitas vias de mão dupla, em que governo e comunidade sejam capazes de interagir, propor, reagir, debater, construir propostas. Cabe à tarefa de comunicar, por exemplo, permitir que as pessoas compreendam o que significam os projetos fundamentais de um governo petista, como por exemplo a inversão de prioridades, a participação popular, nossa maneira de repensar a cidade como um espaço humano, a lógica de nossas políticas sociais e de nossas intervenções urbanas, entre outros.

Planejamento e comunicação: um vínculo indissolúvel

Um governo pode planejar suas ações de várias maneiras. Uma delas, a mais usual, é, quando se decide realizar uma determinada ação, cumpre-se o estabelecido e depois de tudo pronto (ou quase pronto) se encomenda à assessoria de comunicação uma campanha de divulgação; há, no entanto, outra possibilidade: uma administração, tendo naturalmente por base seu plano de governo, detecta por diversos meios possíveis – os principais anseios de uma população. Realiza seu planejamento, tendo a coragem de eleger marcas, prioridades. *Juntamente com o planejamento das ações*, que darão corpo a estas marcas, *planeja sua comunicação*, que começa a ocorrer antes, durante e depois da realização de tais ações. Este planejamento envolve ainda, naturalmente, um efetivo *acompanhamento de projetos*, com um controle sobre o andamento das ações, e uma *avaliação*, capaz de retroalimentar todo o planejamento e, especialmente, o processo de comunicação.



Não há comunicação real, efetiva, sem tal planejamento. Sem ele, nossas ações restam incompletas, menos eficazes, mais custosas, menos reveladoras de nossos projetos.

Imaginar que uma comunicação postiça, improvisada dê conta do recado é criar uma ilusão para nós mesmos, que mais tarde ou mais cedo revela sua inconsistência.

Este planejamento global é difícil. Seu acompanhamento, mais complexo e desafiador ainda. Nossa cultura tradicional não caminha nesta direção.

Na questão do planejamento, há um instrumento que ganha sempre maior importância: a pesquisa de opinião. Aqui também não se pode endear nenhum instrumento e nem imaginar que as pesquisas se constituem na única fonte de conhecimento e diagnóstico. Mas não há dúvida de que uma adequada combinação de pesquisas quantitativas em períodos regulares e pesquisas qualitativas, que permitem aprofundar determinados aspectos, se constituem numa base extremamente útil para se elaborar um planejamento de comunicação.

Comunicação como ação conjunta sistêmica x comunicação setorizada

Há um hábito muito freqüente em nossos governos que é o de delegar a um departamento ou assessoria de comunicação a tarefa de realizar todo o processo.

É como se a comunicação pudesse ser confiada seja a um “guru”, seja a um grupo de especialistas.

Na verdade, um governo comunica-se na sua totalidade. Por uma razão óbvia: não são apenas as peças publicitárias que comunicam. Todos sabemos o peso “comunicador” da atitude de um governante, seja ele mais popular, com contatos diretos com a população, ou mais reservado (o que se constitui de pronto num dado de comunicação...). Da mesma forma, as ações de cada membro de um governo, a maneira como são realizadas, carregam em si uma mensagem, passam um sinal, um determinado tipo de informação.

Sendo assim, é decisivo que haja a convicção de que quando se planeja a comunicação deve-se ir muito além de pensar apenas as pe-

ças que comporão determinada campanha; questões como o tempo político de uma realização, o ritual de seu anúncio e entrega (o cerimonial de uma solenidade é importante peça de comunicação), a realização de determinada comemoração, uma vistoria que coloque o governante em contato com os funcionários, com a população, são fatores que se constituem em peças importantes de um processo de comunicação.

Comunicação e cultura local

Embora haja importantes avanços nas ciências que dão base à comunicação; embora existam conquistas importantes que os estudos de casos permitem socializar; embora as técnicas do assim chamado marketing político tenham avançado muito nos últimos tempos, é fundamental que se levem em conta os elementos da cultura local para executar a tarefa de comunicação.

É diferente pensar a comunicação numa pequena cidade de base rural, onde a maioria das pessoas se conhece e possui uma identidade cultural, e pensar um processo de comunicação numa cidade média ou grande, com uma população formada de pessoas das mais diversas procedências e culturas.

A linguagem, a escolha dos meios, a segmentação do público-alvo são fatores que necessariamente devem levar em conta as características regionais.

Comunicação e meios

A escolha dos meios adequados para um processo de comunicação é peça decisiva no planejamento. É muito comum que demos tiro de grosso calibre em insetos e deixemos passar eventos importantes sem uma repercussão adequada nos meios de comunicação mais amplos.

É importante que se combine uma ação correta de assessoria de imprensa, capaz de ocupar os espaços de reportagens e artigos, com a utilização do marketing, das peças publicitárias e de matérias pagas.

Abre-se aqui todo o capítulo da relação com os meios de comunicação, que necessitaria um livro à parte. Encontramos situações



muitas vezes viciadas, de dependência, de privilégios e de uma relação verdadeiramente mercantilizada. É preciso conhecer bem cada situação. De todo modo, um equilíbrio entre a busca de construir espaços, com o inevitável tensionamento, e uma política de distribuição da publicidade paga que não permita a construção de dependências ou armadilhas parece ser o difícil e inevitável caminho pelo qual temos de passar.

Aqui também ganham um espaço enorme a criatividade e as especificidades regionais, os caminhos pelos quais passam as informações em uma comunidade.

Relação com profissionais e agências de publicidade

Cada vez mais temos um corpo de profissionais que se especializam nas diversas áreas de comunicação.

Formam-se, numa progressão impressionante, empresas especializadas em comunicação, assessoria de imprensa, assessoria de marketing político, agências de publicidade. Há uma profissionalização do setor que caminha a passos muito largos.

Além de todos os cuidados nos processos licitatórios e da confiança absoluta que precisamos ter nas pessoas ou empresas que venham a trabalhar conosco, vale a pena destacar um elemento dessa relação com os profissionais de publicidade: a relação de respeito pela técnica e experiência acumulada em contraponto com a prevalência do conteúdo da mensagem que queremos passar.

Longe de se imaginar aqui a dicotomia entre forma e conteúdo, o que cabe ressaltar é a importância de se combinar o respeito pelo trabalho dos profissionais com a indelegável responsabilidade de quem coordena o processo. É muito comum nesses casos que ocorra ou a submissão cega a certo tipo de guru do marketing político/eleitoral, ou o desprezo pela técnica, pelo acúmulo profissional de pessoas que já percorreram muitos caminhos e, no mínimo, podem nos ajudar a evitar certos erros já cometidos.

Intercâmbio necessário

Haveria muitos outros aspectos a se abordar. Trata-se de um campo em que estamos ainda iniciando um acúmulo efetivo e no qual ninguém tem bola de cristal ou a posse da verdade. O que nos parece fundamental é estimular um intercâmbio muito intenso entre nossas administrações e suas assessorias de comunicação. Acreditamos que esse intercâmbio pode nos permitir realizar o salto de qualidade de que necessitamos.

A realização em maio de 1999, em Santo André, do Seminário “Na boca do povo”, que reuniu os setores de comunicação dos principais governos de esquerda, deveria ter continuidade, com a implementação efetiva de uma página na Internet que sirva como espaço efetivo de intercâmbio.

Cremos que a mudança do clima que apresentávamos no início deste texto depende dessas iniciativas. Com ousadia e criatividade poderemos não só permitir um avanço de nossos governos nessa área como contribuir para que o Partido dos Trabalhadores possa enfrentar de maneira adequada a tarefa de conferir à cultura e à comunicação o papel que essas dimensões da vida podem ter na construção de nosso projeto. Afinal, continuamos a acreditar num projeto capaz de renovar, desde as raízes, não apenas a sociedade mas o próprio ser humano.

3.

**O modo petista
de governar:
construindo uma nova
agenda para os
governos locais**

A cidade que queremos

Pepe Vargas



A hegemonia política do neoliberalismo, a introdução crescente de novas tecnologias e as novas formas de produção capitalista apresentam novas questões aos governos locais. Assim como agravam velhos problemas dos centros urbanos. Neste sentido, é legítimo falar em uma “nova agenda para as cidades”.

A construção de uma agenda que responda aos desafios urbanos neste final de século, para os socialistas, passa pela busca de um modelo de cidade alternativo ao pretendido pelos neoliberais. Para tanto, é fundamental a compreensão das características históricas das cidades brasileiras e as modificações que elas vivem na época neoliberal. Assim, entenderemos não só o modelo de cidade pretendido pelo capital como as diretrizes para a construção da nossa “utopia urbana”.

Referimo-nos a cidades localizadas num país periférico, marcado por uma profunda dependência econômica e que produziu uma histórica exclusão social de amplos contingentes populacionais. Estamos falando de cidades que passaram por um rápido processo de urbanização nas últimas décadas e que abrigam a ampla maioria do povo brasileiro.

A urbanização acelerada e a exclusão econômica produziram cidades com profunda degradação espacial, ambiental e social. Constituíram uma sociedade urbana marcada pela desigualdade e pela frag-

Pepe Vargas

Médico homeopata e prefeito de Caxias do Sul (RS). Foi vereador em Caxias do Sul (1989/1992) e deputado estadual (1995/1996).



mentação social. Deram origem à chamada crise urbana, cujo corolário é a violência e a insegurança, expressões máximas da barbárie capitalista no cotidiano das cidades.

É sobre esse substrato urbano que agem as forças negativas da mundialização do capital sob direção do capital financeiro. O neoliberalismo não é o responsável pela degradação urbana e social das nossas cidades. Ele apenas aprofunda características históricas já existentes, à medida que aumenta a exclusão de amplos setores da população. De fato, a dualidade que coloca a concentração da riqueza e do poder nas mãos de poucos, ao lado de uma maioria excluída da repartição da riqueza e dos centros de poder, atingiu níveis nunca antes vistos. Da mesma forma aumenta a fragmentação social, separando cada vez mais a sociedade formal da sociedade informal, como conseqüência da redução numérica da classe operária tradicional, pela introdução de novas tecnologias ou pela crescente terceirização dos processos produtivos.

A “cidade neoliberal”, no entanto, não é apenas esse mar de misérias. Ela consegue construir ilhas de prosperidade. Para poucos, mas consegue. Nesse sentido, é possível afirmar a existência de um modelo de cidade neoliberal. Esse modelo, em conseqüência das suas concepções sobre os papéis do Estado e do mercado, busca disputar visões sobre a organização territorial e econômica da cidade, bem como a regulação dos serviços ofertados a sua população e o acesso aos bens culturais.

Uma das características da globalização capitalista é a perda da capacidade de decisão dos governos nacionais, substituídos pelos centros decisórios de alguns poucos países ricos, dirigidos pelos interesses de pouquíssimas e grandes empresas transnacionais. Se é verdade que os governos centrais vêm diminuir sua margem de manobra, parecem contraditórias as teses que sustentam um maior papel das cidades, a partir da internacionalização da economia. Confundem as modificações políticas e econômicas do capitalismo globalizado sobre as cidades com um pretenso aumento do poder e da autonomia locais. Na verdade, sob o ponto de vista das decisões que são capazes de promover alterações significativas na realidade urbana, as cidades estão se fragilizando. De acordo com a lógica neoliberal transformam-se crescentemente em

reféns das estratégias das empresas globais oligopolizadas, para as quais fechar ou transferir uma linha de produção ou um ponto de serviços é tão simples como movimentar um peão num tabuleiro de xadrez.

Os governos locais de inspiração neoliberal, diante dessa nova situação, têm reagido com duas estratégias básicas. A primeira delas é a tentativa de constituir o que alguns chamam de “cidade global”. Em rápidas linhas, a busca de uma cidade que transita do setor secundário para o setor terciário da economia. Uma cidade que se prepara para receber o conjunto de serviços indispensáveis às poucas empresas que conseguem sucesso diante da globalização. Mesmo entre nós é comum ouvir discursos que reforçam esta visão, com pouca capacidade crítica. Ele se manifesta nas propostas de transformar nossas municipalidades em centros de empresas que trabalham com *software*, seguros, consultorias diversas, corretoras de valores e empresas financeiras etc. Essa estratégia considera que a cidade que cresceu em torno das grandes plantas industriais está com os dias contados. Na melhor das hipóteses verá reduzir significativamente seu peso político e econômico. Como acredita na inevitabilidade da globalização sob direção do capital financeiro, trata de transformar-se numa “cidade terciarizada”. É óbvio que poucas cidades conseguirão se transformar em casos de sucesso a partir dessa estratégia. No capitalismo da época neoliberal não há lugar para todas, tampouco para todos que habitam nessas poucas cidades vitoriosas. A segunda estratégia dos neoliberais é buscar adequar cidades que cresceram em torno das grandes plantas industriais ao processo de reconversão industrial, incentivando a introdução de novas tecnologias.

Ambas estratégias praticam a chamada “guerra de lugares”. Para ter sucesso, para vencer no processo de globalização, é preciso ser competitivo. No bojo dessa lógica, as cidades precisam competir entre si na capacidade de atrair novos capitais. Essas são as bases que fundamentam as políticas de renúncias fiscais, de uso de recursos orçamentários e subsídios de toda ordem, que nada mais fazem do que aumentar o grau de transferência da riqueza produzida socialmente para alguns poucos.

O grande problema dessas duas estratégias e seus mecanismos de atração de novos investimentos é que eles não resolvem os proble-



mas fundamentais das cidades. Pelo contrário, aprofundarão a concentração de renda, a fragmentação social e a crise urbana como um todo, principalmente se considerarmos que as renúncias fiscais diminuirão a receita pública. Não esqueçamos que elas terão cada vez mais necessidades de expandir serviços e infra-estrutura, seja para atender exigências dos investimentos que atraem, seja para dar conta dos inevitáveis fluxos migratórios em busca dos “empregos” alardeados. Para os neoliberais não há contradição, uma vez que delegam ao mercado a solução dessas questões, e o seu “darwinismo social” aplaca pudores de consciência quanto à sorte dos excluídos.

Sob o ponto de vista espacial, a “cidade neoliberal” também aprofunda a segregação territorial historicamente construída nos centros urbanos. A diferença é que aos espaços bem estruturados para os poucos incluídos, e aos territórios deficitários estruturalmente para os muitos excluídos, soma-se a degradação dos espaços públicos universais. Exceto quanto ao sistema viário, indispensável à circulação de mercadorias, há uma crescente privatização dos espaços de convivência social em favor dos que detêm a riqueza. Este é o significado da substituição do bairro aberto pelo condomínio fechado, da praça e dos espaços públicos de lazer pelos clubes restritos, das antigas ruas de comércio pelos shopping centers etc.

Se esta é a cidade projetada pela hegemonia neoliberal, qual é a cidade que queremos? Qual a nossa utopia urbana? Sem pretensão de esgotar o assunto, ousaremos propor quatro diretrizes básicas que apontam uma alternativa contrária à descrita até agora. Em outras palavras, diretrizes que buscam respostas concretas aos dilemas colocados para nossos governos municipais, ligando-as com elementos indispensáveis na construção de uma sociedade democrática e socialista. Propomos a construção de uma cidade: 1) *Economicamente sustentável*; 2) *Fisicamente organizada*; 3) *Institucionalmente democrática e participativa*; 4) *Socialmente justa*.

Economicamente sustentável

Política tributária e políticas de desenvolvimento econômico, mesmo com as limitações do poder local, podem ser articuladas no sentido oposto às similares neoliberalizantes.

Princípios de justiça tributária – quem tem mais paga mais, quem tem menos paga menos – permitem não só a melhoria das receitas do município e o financiamento de ações de governo, mas a disputa contra o sistema tributário regressivo e injusto defendido pelos nossos adversários. A luta por um novo pacto federativo, que distribua melhor as competências e os tributos entre a União, os estados e os municípios, faz parte dessa agenda. Um pacto federativo justo e equilibrado é importante tanto para garantir os investimentos e o custeio das políticas públicas quanto para combater a pretensão centralizadora do governo FHC na busca do ajuste fiscal imposto pelo FMI.

Nossas políticas de desenvolvimento devem apresentar alternativas ao senso comum que reduz tudo à concessão de subsídios para atrair novos capitais. Instrumentos fiscais podem ser utilizados, desde que no sentido das políticas de crédito, jamais como fundos perdidos. O uso de recursos orçamentários para financiar grandes investimentos privados significa perpetuar os mecanismos de transferência e concentração de renda. Tanto os mecanismos fiscais como os financiamentos lastreados pelo orçamento público, em função da pequena capacidade financeira dos municípios, devem ser direcionados aos micro e pequenos negócios, principalmente aos de caráter associativo e autogestionados.

Nossos governos têm diversos exemplos que caminham nesse sentido: instituições de microcrédito; berçários e condomínios empresariais; pontos de informações para o comércio exterior; incubadoras tecnológicas; desenvolvimento de roteiros turísticos; feiras de abastecimento popular que eliminam os intermediários entre consumidor e produtor; incentivo à agroindústria familiar etc.

O que existe de diferenciador nessas propostas, em relação às políticas neoliberais, é que elas fortalecem o tecido econômico local historicamente construído e posto em risco pela globalização capitalista. Por outro lado, o incentivo às formas de produção associativas, cooperadas e autogestionadas, dentro do conceito de Economia Popular Solidária, também oferecem resistência e alternativas à organização econômica neoliberal. Além disso, permitem uma estratégia de formalização aos setores jogados na informalidade.



Políticas de desenvolvimento a partir de governos estaduais ou mesmo do federal, além de fortalecer estas iniciativas do poder local, deverão dar respostas mais amplas. No entanto é importante assinalar que a busca de uma Economia Popular Solidária não é obrigatoriamente uma estratégia voltada a uma economia de pequena escala ou defasada tecnologicamente. Ela pode envolver redes associativas que movimentam recursos econômicos consideráveis e gerar milhares de empregos.

Por último, na defesa do tecido econômico desenvolvido historicamente pelas nossas comunidades, podemos desenvolver alianças, construir ou cobrar políticas de outros níveis de governo, dialogando com ramos econômicos de maior envergadura que também sofrem os efeitos da globalização e entram em contradição com seus pressupostos.

Fisicamente organizada

Políticas de ocupação e uso do solo que visem democratizar oportunidades, resgatar a funcionalidade e a qualidade dos logradouros públicos e melhorar a circulação das pessoas. Uma cidade fisicamente organizada tem como objetivo facilitar a reprodução da vida em sociedade e não a mera reprodução do capital.

No atual contexto são importantes mecanismos que visem a descentralização das cidades, fazendo a continuidade entre a cidade do passado e a cidade do futuro. Preservando e recuperando centros históricos que tendem a degradar-se, ao lado do desenvolvimento de novas centralidades, estaremos democratizando as oportunidades de negócios, o acesso a bens culturais e ao lazer. Ao definir índices construtivos podemos incentivar o surgimento de novos centros de comércio e serviços, novos espaços de moradia, desconcentrando territórios que estavam apropriados por poucos. Ao abrir oportunidades em outros pontos da cidade, ao privilegiar a circulação do transporte coletivo no lugar do individual, ao criar áreas habitacionais de interesse social, entre outros elementos de uma política urbana de inclusão, estamos não só organizando fisicamente melhor o espaço urbano, mas promovendo distribuição de renda e preservando o ambiente.

O reconhecimento da cidade informal é questão central para uma política urbana de inclusão social. A cidade não-formal abrange enormes contingentes da população. Ao incluí-la no “mapa”, via programas de regularização fundiária e arquitetônica, reconhecemos não só os direitos dos seus habitantes, mas permitimos que legalizem seus pequenos negócios, obtenham cartas de crédito para reformas ou construção de moradias, entre outros benefícios.

O resgate da cidade diante dos espaços multifuncionais privados que substituem os logradouros públicos é decisivo na disputa de valores anti-segregacionistas. Ao resgate e à recuperação das praças e espaços de lazer podemos associar políticas culturais que disputem com as programações dos shopping centers, como forma de valorizar o lazer dissociado do consumismo e do individualismo.

Por último, podemos ousar introduzindo o conceito de urbanismo econômico, impondo limites urbanísticos à instalação de megaempreendimentos com potencial predatório sobre os pequenos e médios negócios tradicionalmente instalados. Apesar das limitações do poder local em legislar sobre direito econômico, o uso desses instrumentos é uma forma concreta para resistirmos à crescente monopolização de certos setores da economia, construindo sólidas alianças com pequenos empreendedores.

Institucionalmente democrática e participativa

O Estado liberal burguês, inclusive na sua “moderna” versão neoliberal, exclui a maioria da população dos centros de poder. Assim, nossa agenda deve incorporar a radicalização da democracia como valor estratégico.

O orçamento participativo, os conselhos municipais temáticos ou setoriais, além de outras formas de participação popular, são instrumentos que superam a democracia representativa do Estado liberal, em direção a mecanismos de democracia mais amplos e diretos. Ao lançar mão desses instrumentos balizamos nossa intenção de construir uma democracia superior. Sinalizamos nosso desejo de ultrapassar os limites e vícios dos parlamentos e dos executivos que se baseiam no clássico distanciamento entre governantes e governados. Sintonizamos



nossas tarefas atuais com nossa estratégia socialista, uma vez que a democracia socialista será superior à democracia liberal clássica, ou não será socialista.

O orçamento participativo não pode ser visto como simples processo de divisão de recursos para investimentos entre regiões geográficas da cidade ou políticas públicas temáticas. Também não pode ser visto como mero processo de socialização das informações sobre finanças municipais. Ele deve perseguir o objetivo de transformar-se no mais democrático instrumento de planejamento das políticas urbanas, integrando o conjunto das políticas públicas. Ao possibilitar o acesso dos cidadãos ao planejamento da sua cidade rompemos a separação entre governantes e governados, contribuímos para o desenvolvimento de cidadãos sujeitos e não objetos das políticas públicas, inaugurando novos homens e novas mulheres, cidadãos críticos, participativos, construtores de direitos e deveres solidários e criativos.

Socialmente justa

As administrações petistas estão repletas de exemplos que demonstram a viabilidade da execução de políticas sociais, sem cortes orçamentários, apesar da crise econômica.

A construção de uma sociedade socialmente justa passa pela inversão de prioridades dos investimentos públicos. Sua garantia é a participação popular na definição das prioridades orçamentárias. Cobrando tributos de quem pode pagar e destinando a aplicação de recursos para as áreas e regiões mais carentes, seja de infra-estrutura urbana ou de serviços públicos, estamos trilhando caminhos em direção a uma sociedade mais justa.

Considerações finais

As experiências dos governos petistas encerram diferenças importantes. Entre o desastre da administração Darci Acorsi em Goiânia e a construção das administrações populares de Porto Alegre há uma enorme distância. O naufrágio clientelista e personalista da primeira resultou num processo de degeneração cujas dificuldades para a cons-

trução do partido até hoje são sentidas em Goiás. Já o exemplo da construção coletiva, ética e afirmadora do programa democrático e popular do PT em Porto Alegre permitiu não só a manutenção do nosso governo na cidade, mas irradiou-se para outros municípios e contagiou o estado, colocando Olívio Dutra no Palácio Piratini. Isto significa que o modo petista de governar não é homogêneo. Na verdade ele precisa se “espraiar” pelo partido.

Da mesma forma, é importante registrar alguns elementos indispensáveis na definição de uma agenda para os governos locais, mesmo que apenas citando-os. Refiro-me ao compromisso dos governos petistas com as políticas públicas de gênero, com a afirmação dos direitos das minorias, com a defesa dos direitos humanos e o combate ao racismo. Numa época de recrudescimento da barbárie e do conservadorismo, esses compromissos são decisivos.

Finalmente, cabe dizer que as idéias aqui defendidas não são obra exclusivamente do subscritor deste texto. Elas são uma síntese de várias contribuições. Tanto da ação coletiva que desenvolvemos na Administração Popular de Caxias do Sul como do trabalho de companheiros e companheiras de vários governos petistas espalhados pelo nosso país. Juntos lutamos pela construção de um futuro socialista para o Brasil. Cada qual na sua cidade, estamos mostrando que é possível governar com democracia e transparência, investindo nas políticas sociais sem dismantelar os serviços e o patrimônio públicos. Estamos dando nossa contribuição para construir uma cultura política solidária e emancipadora, para substituir o caos neoliberal.

A gestão local no limiar do novo milênio

Celso Daniel



O propósito deste texto consiste em refletir sobre os desafios com que se defrontam, no Brasil, governos locais comprometidos com o exercício da cidadania neste momento de passagem de século. Tal reflexão procura contemplar duas dimensões: por um lado, a existência de uma tensão, ao longo dos anos 90, entre a ação concreta dos governos democráticos e populares e a forma pela qual essa ação vem sendo traduzida no âmbito do imaginário partidário (mais especificamente, na experiência do Partido dos Trabalhadores); por outro lado, o modo como relevantes transformações dos anos recentes nos níveis internacional, nacional e local dão margem tanto ao surgimento de novos temas como à redefinição de outros já existentes, na qualidade de desafios postos diante dos governos locais orientados pelo princípio da radicalização da democracia.

Nessa perspectiva, a parte I se ocupará do exame da tensão entre ação e governo e seu imaginário partidário, bem como do impacto das transformações recentes sobre o papel da esfera local. A parte II estará voltada a explorar as decorrências da análise anterior sobre a agenda dos governos democráticos e populares, pontuando novos temas e a redefinição daqueles já existentes.

Celso Daniel

Engenheiro, professor universitário (FGV e PUC/SP) e prefeito de Santo André (SP) pela segunda vez (primeiro mandato entre 1989/1992). Foi deputado federal (1995/1996).

I. Anos 90: uma década em ebulição

Nas décadas recentes, a democratização da gestão pública se inicia no âmbito dos governos locais, ainda na segunda metade dos anos 70 (mais precisamente, durante as gestões de 1977 a 1982). Destaca-se, pela influência que teve na reflexão sobre as práticas democráticas locais, o governo de Lages, em Santa Catarina. Ao longo dos anos 80, houve uma ampliação dessas iniciativas, ainda que moderada (incluindo o primeiro governo municipal petista em Diadema, São Paulo, de 1983 a 1988). Contudo, é na década de 1990 (mais propriamente, a partir de 1989) que a multiplicação de governos locais democráticos e populares – sobretudo em cidades de médio e grande porte – consolida um modelo de gestão comprometido com o fortalecimento da cidadania. No âmbito do PT – partido que exerceu expressiva influência sobre tal modelo de gestão – ele foi denominado “modo petista de governar”.

As experiências práticas referidas aos governos democráticos e populares se reproduzem ampliamente após 1989-1992, durante as gestões de 1993 a 1996 e as que seguiram, de 1997 ao ano 2000. A riqueza dessas práticas na década de 1990 sugere a conveniência de um exame crítico sobre esse período. Nesses termos, busca-se, de um lado, apontar relevantes tensões opondo a prática de tais governos ao modo como ela tendeu a ser traduzida na reflexão, em especial, no imaginário do PT sobre essa prática (item 1). Em seguida, é fundamental sumarizar a forma pela qual as transformações recentes (nos planos internacional e nacional) impactam a agenda local (item 2), inclusive em termos do pacto federativo.

1. Prática *versus* imaginário do modo petista de governar (anos 90)

1.1. *O modo petista de governar no final da década*

A despeito da existência de análises mais elaboradas, parece bastante adequado identificar a percepção dominante a propósito do modo petista de governar na primeira metade dos anos 90 ao binômio *inversão de prioridades – participação popular*. Muito embora a expressão inver-



ção de prioridades envolva ambigüidades, ela em geral remete à prioridade no uso de recursos para as áreas sociais – em especial, educação, saúde e moradia – e à implantação de infra-estrutura urbana nas periferias das cidades (saneamento, pavimentação etc.), em detrimento dos investimentos em grandes obras (sobretudo no sistema viário), ditas “faraônicas”. Quanto à participação popular, associada de início à idéia de conselhos populares, evoluiu com certa rapidez para a instituição de espaços de participação da população na gestão pública, a exemplo dos conselhos municipais, de unidades prestadoras de serviços e, especialmente, do orçamento participativo.

Nos últimos anos da década de 1990, a exploração de programas bem-sucedidos junto à opinião pública, a exemplo do orçamento participativo, do programa de renda mínima, da bolsa-escola, do Banco do Povo, do MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos), do programa de saúde da família etc., tem levado os governos democráticos e populares a serem apresentados como gestões caracterizadas por uma espécie de somatória de programas sociais e participativos. Embora a divulgação de tais projetos enquanto marcas de governos seja inteiramente legítima, a tentativa de sintetizar o modo petista de governar como uma soma de programas exemplares sem conexão entre si constitui uma involução na reflexão sobre esse modelo de gestão, pois, com isso, perde-se o sentido de totalidade presente no binômio inversão de prioridades – participação popular. Involução preocupante, na verdade, uma vez que é produzida como resultado de uma rendição ao “marketing” político conservador, de inspiração americana.

Isto posto, é preciso ponderar até que ponto a prática dos governos democráticos e populares corresponde ao imaginário que procura dar conta dela. Desde logo, não resta dúvida de que tal prática incorporou de modo bastante sólido o par inversão de prioridades – participação popular. Todavia, as experiências concretas têm avançado – para bem ou para mal – muito além desse binômio: o figurino elaborado no imaginário petista é muito apertado para conter linhas de ações bem mais diversificadas.

1.2. *As ações urbanísticas, o desenvolvimento econômico e a inversão de prioridades*

Em primeiro lugar, a grande maioria dos governos democráticos e populares de municípios urbanos vem implementando ações urbanísticas, em especial (mas não só) nos centros das cidades. Espaços públicos urbanos, enquanto locais de encontro da população, constituem fonte de identificação dos moradores com sua cidade, bem como pontos de socialização da vida urbana. Sua relevância tem levado os governos, de modo generalizado, a atuar nesse campo. Porém, essas ações não se expressam no discurso político petista. Este, bastante influenciado pela oposição centro-periferia, tende a condenar investimentos para a revitalização dos centros das cidades (ou em praças, por exemplo), considerando-os uma traição à proposta de inversão de prioridades, pois os recursos assim despendidos deveriam ser direcionados às áreas sociais e à periferia. Observam-se, no máximo, afirmações envergonhadas do tipo “melhoramos o centro para neutralizar as elites locais; enquanto isso, podemos agir com mais liberdade na periferia”.

Há aqui um problema de entendimento a respeito da dinâmica das cidades. Por um lado, subestima-se o peso dos espaços públicos urbanos na constituição da identidade local – isto é, na auto-estima da população com respeito a sua cidade. Por outro, deixa-se de lado o fato de que os centros das cidade são locais tipicamente democráticos, uma vez que são passíveis de apropriação pelo conjunto da população e, sobretudo, daquela que habita a periferia. As elites, ao contrário, têm acesso a espaços privados (em condomínios fechados, clubes esportivos, shopping centers etc.). Em termos urbanos, a verdadeira oposição é entre os centros das cidades (espaços públicos) e os grandes centros de compras e lazer fechados, como shoppings (espaços privados).

O ocultamento, na fala petista, de algo tão generalizado nos seus governos como são as ações urbanísticas é algo sem dúvida grave, pois revela uma falta de sintonia entre discurso e prática. Daí decorre, por exemplo, a dificuldade de incorporar criticamente experiências marcantes como as de Curitiba.

Em segundo lugar, os governos democráticos e populares vêm atuando de modo progressivo, nos anos 90, nos temas de desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda. Tal preocupação, mais



tímida de início, tendeu a se generalizar em seguida. Uma vez mais, essa modalidade de ação não cabe no figurino inversão de prioridades – participação popular.

Além disso, convém recordar que, no início dos anos 90, adquiriu bastante importância, no âmbito dos governos democráticos e populares, a busca da elevação da carga tributária própria mediante a aplicação do IPTU progressivo. Na prática, esse esforço, somado aos ganhos de receita para os municípios provenientes das mudanças da Constituição de 1988, viabilizou, em grande medida, a inversão de prioridades (embora não se confunda com ela). É preocupante que, ao final da década de 1990, esse tema tenha perdido vigor, sobretudo em função da reação conservadora de influência neoliberal, pois isso ocorre justamente no momento em que se instala, agora no âmbito municipal, a crise fiscal. Como produto dessa crise, muitos governos democráticos e populares vêm tendo dificuldades para implantar a própria inversão de prioridades.

1.3. *Cidadania versus fisiologismo*

É necessário, por fim, examinar explicitamente a recorrência de práticas clientelistas e personalistas, sempre ausentes do debate e da reflexão a propósito dos governos democráticos e populares (e, portanto, do modo petista de governar). Antes de mais nada, deve-se considerar que tais práticas deitam raízes profundas na cultura política brasileira, marcada pela convivência ambígua de formas de pensar e agir presididas, ora pela valorização das relações impessoais (leis econômicas ou jurídicas, direitos), ora pela prevalência das relações pessoais (família, amizade, fisiologismo). O discurso político, de direita ou esquerda, destaca em geral os valores de ordem impessoal (liberdade de mercado, Estado mínimo, ou, no pólo oposto, contradições de classes, direitos sociais, exclusão). Não são casuais, portanto, tanto a frequência com que se observam práticas fisiológicas como seu ocultamento no nível do imaginário político.

É decisivo, neste ponto, qualificar as ocorrências fisiológicas nos governos locais, especificando ao menos dois casos distintos. Na maior parte das vezes, as ações clientelistas, embora existam, ocupam um espaço marginal, uma vez que, em face de sua reduzida magnitude (in-

clusive em termos de recursos orçamentários), não comprometem, de modo algum, aquilo que é fundamental na proposta de governo (a exemplo de inversão de prioridades ou do orçamento participativo). Essa situação é muito usual no que tange à relação entre o Executivo (em busca de maioria parlamentar) e o Legislativo local, envolvendo a oferta de melhorias na cidade ou mesmo cargos em comissão de baixa graduação no governo.

Essas práticas, mesmo desempenhando papel marginal no conjunto de um governo, devem ser combatidas. Mas não se pode nutrir a ilusão de que caiba ao Executivo o papel decisivo para sua superação. Houve oportunidades nas quais o governo local se recusou a estabelecer com o Legislativo qualquer relação de troca, e nem por isso ocorreram mudanças de comportamento duradouras no parlamento local. É imprescindível, na verdade, um processo de reestruturação interna do próprio parlamento – espaço onde é mais forte a tendência ao predomínio da cultura clientelista. E, apesar de vereadores e bancadas terem acumulado valiosas experiências fundadas na valorização da cidadania, é forçoso reconhecer que, em contraste com governos democráticos e populares, o poder Legislativo, como instituição, ainda não conseguiu avançar casos sólidos de reformulação estrutural positiva. É provável que essa dificuldade resulte, sobretudo, da própria lógica de funcionamento do Legislativo, caracterizada pelo pluralismo e pelas relações horizontais, à diferença do Executivo, cujo comando é único, calcado numa estrutura hierárquica.

Com relação aos governos locais, pode ocorrer uma situação muito mais comprometedora do que a relatada acima: trata-se de quando as práticas clientelistas e, em especial, as personalistas incorporam-se ao próprio núcleo do modelo de gestão. No momento em que acordos fisiológicos com as elites locais, o poder econômico e os próprios setores populares avançam até influir nas decisões centrais tomadas pelo governo, o próprio projeto democrático e popular se vê desfigurado. Mesmo mantendo programas específicos voltados à cidadania, o governo já terá sido capturado pela força da política tradicional: a simbiose entre os valores guiados pelas relações pessoais (clientelismo) e aqueles orientados pelas relações impessoais (cidadania) produz um ambiente no qual parcela relevante das decisões estratégicas passa a



ser regida pelas referências clientelistas, que se sobrepõem, assim, aos princípios do fortalecimento dos direitos.

De modo análogo, quando se consolida uma convivência entre ações inspiradas na idéia de cidadania e comportamentos pautados pelo personalismo – convivência decerto ambígua, mas nem de longe estranha à tradição política brasileira, inclusive a de esquerda – é, uma vez mais, o próprio projeto democrático e popular que está em jogo. Isso porque, de um lado, o personalismo remete à figura do prefeito – expressão-síntese do governo como tal; e, de outro lado, pelo fato de que ele representa uma modalidade de privatização do público que nega, na prática, a garantia dos direitos (mesmo que estes sejam reverenciados no discurso).

É claro que casos como esses correspondem a situações-limite, raramente encontráveis na realidade dos governos democráticos e populares. Mas é sempre importante manter o tema na agenda de debates, pois seu ocultamento poderia dar margem a um sorrateiro espraio de práticas contraditórias com um projeto transformador.

2. Global, nacional, local: a federação em questão

2.1 *Globalização: economia, política e cultura*

A crise estrutural dos modelos de desenvolvimento nos países centrais (em paralelo ao esgotamento do modelo desenvolvimentista em países periféricos como o Brasil), a partir da década de 1970, colocou em xeque os projetos nacionais que os sustentavam (e, portanto, os Estados de bem-estar e os Estados desenvolvimentistas), bem como a ordem internacional consolidada a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, as últimas décadas do século XX foram marcadas por relevantes transformações nos planos mundial e nacional (mas com desdobramentos, também, no âmbito local, conforme se verá), usualmente identificadas pela (ambígua) denominação de globalização. Sem a pretensão de efetuar uma avaliação detalhada desse processo – que não cabe nos limites deste texto –, mas com a preocupação de escapar de análises maniqueístas e simplificadoras, convém apontar para o fato de que a globalização tem sido um produto da combinação de fatores econômicos, políticos e socioculturais.

Do ângulo econômico – em geral, o mais enfatizado –, destacam-se os impactos da terceira revolução tecnológica (informática, robótica, biotecnologia etc.) sobre a estrutura produtiva e financeira, bem como um acirramento geral da concorrência capitalista. Porém, a direção dessas transformações vem sendo ditada por decisões políticas conduzidas, em primeira instância, pelos países dominantes e, sobretudo, pelos Estados Unidos, que perseguem a retomada de sua hegemonia mundial, colocada em crise entre o final dos anos 60 e o início da década de 1970, quando a fuga de capitais americanos para o euromercado pôs em questão o padrão dólar-ouro ancorado no acordo de Bretton Woods. A partir daí – origem da financeirização mundial, face mais relevante da globalização – organiza-se uma reação do governo americano, que, após se desfazer de um padrão monetário então contraditório com seus interesses, procura, na década de 1970, fortalecer o dólar, impor novas regras internacionais e estimular a desregulação comercial e financeira, que se espalhou pelo mundo a partir do final dos anos 80.

Do ponto de vista sociocultural, o mundo assiste, a partir do fim da década de 1960, um estilhaçamento das identidades sociais. Em outras palavras, passam a conviver com as antigas identidades de classes (que permanecem) novas identidades baseadas nos cortes de gênero, raça, meio ambiente, além de uma diversidade de manifestações religiosas e culturais. Trata-se de um processo contraditório, que ocorre simultaneamente a uma homogeneização de um conjunto de padrões culturais, inspirados sobretudo por referências provenientes dos Estados Unidos. Assim, operam ao mesmo tempo duas tendências opostas: a globalização de hábitos culturais e de consumo sob influência americana e a multiplicação de novas identidades socioculturais, algumas produzindo vínculos internacionais e muitas outras ganhando sentido no espaço nacional ou no espaço local.

De qualquer modo, um balanço (provisório) da globalização, concretizada sob forte influência conservadora – inspirada em especial na ideologia neoliberal – apresenta como resultados uma redução generalizada da inflação, taxas de crescimento econômico bastante modestas, recorrente instabilidade financeira internacional, expressivo crescimento das taxas de desemprego e uma preocupante expansão



da exclusão social, que mostra sua cara em países desenvolvidos e se aprofunda de maneira significativa nos não-desenvolvidos.

Tais resultados, muito limitados principalmente sob o aspecto social, não permitem afirmar que venha se consolidando um processo de hegemonia – seja dos Estados Unidos no plano mundial, seja do modelo neoliberal no campo das idéias. Porque hegemonia em sentido forte supõe um consentimento das maiorias, algo problemático em face da ausência das condições materiais mínimas para a garantia de coesão social estável.

Apesar de não se vislumbrar, até o final dos anos 90, um modelo alternativo mais claramente delineado, não parece restar dúvida de que, dadas as limitações do ideário neoliberal, o futuro está mais do que nunca aberto a diferentes possibilidades, nos âmbitos internacional, nacional e local.

2.2. *A esfera local ante a crise do Estado-nação*

A noção corrente de globalização como expansão inexorável da internacionalização de fluxos financeiros, produtivos, comerciais e culturais, acompanhada de um declínio linear da relevância do Estado-nação, não tem base sólida na realidade. É verdade que a globalização financeira, potencializada pela desregulação econômica da maioria dos países, produziu durante a década de 1990 uma redução notável dos graus de liberdade das políticas macroeconômicas nacionais. Porém, tal fragilização da soberania nacional não é homogênea, seja porque países como os Estados Unidos, nutrindo-se dos resultados desse processo, acabam fortalecidos, seja em virtude de que outros países, que não seguiram por inteiro a cartilha liberal (em particular, na Ásia), mantêm políticas econômicas internas dotadas de razoável grau de eficácia. De mais a mais, não se trata de uma tendência inexorável, pois ela deriva, em grande medida, de decisões políticas passíveis de modificação.

Contudo, as transformações ocorridas nas última décadas – apontadas de modo sintético no item 2.1. acima – demandam uma redefinição dos papéis do Estado-nação. Em primeiro lugar, a emergência de instituições supranacionais (mercados comuns, associações internacionais de países, como a Organização Mundial de Comércio etc.) significa que os Estados-nação passam a abrir mão de parcela de sua soberania indi-

vidual, recuperando-a no âmbito supranacional por meio de ações concertadas coletivamente. A forma concreta assumida por esses processos, até os anos 90, apresenta tonalidades conservadoras. Mais isso se deve a que têm prevalecido opções políticas conservadoras na sua condução, e não à constituição de entes supranacionais como tais.

Para os propósitos deste trabalho, importa muito mais ter em conta as transformações no interior do Estado-nação, ou seja, as mudanças na relação entre o nacional e o local. Convém, a esse respeito, destacar duas dimensões – a econômica e a sociocultural – bem como seus desdobramentos políticos. Do ângulo econômico, as últimas décadas assistiram a uma alteração nos requisitos locacionais dos empreendimentos econômicos, cujo resultado confere à esfera local um novo papel, mais relevante, à medida que parte apreciável desses novos requisitos se concretiza no espaço local.

Na opinião pública tem prevalecido a idéia de que o decisivo, para as escolhas locacionais das empresas, são os baixos custos da localidade, em termos de tributos, preços públicos, salários etc. A guerra fiscal, nesse contexto, é a expressão mais viva da opção por reduzir custos para atrair empreendimentos privados. Trata-se, porém, de uma visão equivocada (porque simplificadora) e de uma escolha política, entre outras possíveis. Na verdade, contam igualmente os benefícios locais postos à disposição das empresas, que guardam relação com as novas tecnologias, formas de organização do trabalho e configurações da concorrência, tais como: educação e formação profissional adequadas às vocações econômicas, instituições voltadas a pesquisa e desenvolvimento tecnológico (bem como a apoio e difusão tecnológica), fatores logísticos (sistema de transportes, terminais de carga, aeroportos, portos), qualidade de vida urbana, ambiental, relações capital-trabalho (propícias a elevações de produtividade), proximidade de fornecedores, ambiente favorável a inovações e à cooperação etc.

Em outras palavras, é o balanço entre benefícios e custos locais que vai determinar as condições de competitividade sistêmica de uma região. Tal balanço, é claro, depende de escolhas políticas em favor de um modelo mais baseado na competição predatória (guerra entre cidades) ou na cooperação entre os tomadores de decisão públicos e privados (ênfase nos benefícios, mais do que nos custos). De qualquer modo,



a ausência de ações voltadas a fomentar a economia local tende, nas condições dadas hoje, a condenar a região à estagnação, à decadência ou, no mínimo, ao subaproveitamento de seu potencial de geração de investimento, trabalho e renda.

Do ângulo sociocultural, apesar de as ações do Estado central se manterem fundamentais para a coesão social – inclusive como contraponto à globalização de determinados hábitos culturais –, é preciso ponderar que o estilhaçamento das identidades sociais das últimas décadas dificulta a implementação de ações centralizadas, cuja tendência é a padronização. Esta não pode dar conta da diversidade inerente ao referido estilhaçamento. O Estado central se torna, nesse sentido, grande demais. A pluralidade de formas de identificação social (de classe, gênero, raça, religião, cultura) confere à esfera local – mais adequada para absorver especificidades – um papel crucial para a integração e a legitimação sociais. Devem ser consideradas, nesses termos, tanto a existência de ambientes mais ou menos favoráveis às diversas manifestações identitárias como as condições de auto-estima dos moradores em relação a sua cidade.

Além disso, como a exclusão social (processo em expansão) é um fenômeno multidimensional – que envolve elementos econômicos, culturais, urbanos, sociais –, ações voltadas à garantia de inclusão social serão mais bem-sucedidas se considerarem essas várias dimensões. A integração exigida para isso só pode ser alcançada localmente.

Também neste caso, a cidade – como espaço de socialização – será produto de opções que podem torná-la mais ou menos apta à coesão sociocultural: convivência entre cidade formal e cidade real (em grande parte clandestina) *versus* cidade inclusiva, maior ou menor grau de inclusão social, existência de espaços públicos urbanos apropriáveis por todos *versus* espaços privatizados (apropriados pelos ricos), tolerância maior ou menor à pluralidade de manifestações culturais ou religiosas etc.

Em síntese, o Estado-nação não pode ser reduzido apenas a seu nível central, pois ele se constitui, hoje mais do que nunca, a partir da interação entre o central e o local – ao lado de sua articulação no plano supranacional. Fatores-chave relativos ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho ou à integração sociocultural remetem ao

âmbito local. Por isso, o fortalecimento da soberania nacional é função da dialética central–local.

2.3. O lugar da esfera local num projeto nacional: a questão da federação

O Estado-nação brasileiro se organiza, desde a República, como uma Federação. De modo geral, o federalismo se caracteriza pela coexistência de uma pluralidade de centros de poder: instâncias subnacionais (a exemplo dos estados e municípios no Brasil) gozam de uma autonomia relativa em relação ao conjunto do Estado-nação. Tal circunstância faz do pacto uma condição básica do convívio na vida de uma nação. A origem das federações varia bastante, em termos de motivações e valores. O federalismo americano se inspira na instituição de mecanismo de pesos e contrapesos no exercício do poder. Em vários outros países, a motivação principal é a manutenção de minorias religiosas, étnicas e lingüísticas. No Brasil, a razão de ser da estrutura federalista tem sido, desde o início, uma busca de acomodar interesses conflitantes das elites regionais, além de instrumento para reduzir o impacto das amplas desigualdades regionais.

A Federação é, pois, muito mais do que mero arranjo institucional ou tributário, haja vista o peso, também, de questões como as transferências (sobretudo previdenciárias), relações políticas (inclusive nomeações em cargos de confiança) ou o próprio setor produtivo estatal. Não cabe nos limites deste texto uma análise mais ampla do federalismo no Brasil. Mas parece fundamental estabelecer o papel dos municípios na Federação, à medida que, se de um lado o poder local não se sustenta de modo isolado, por outro um projeto nacional supõe a soldagem de um pacto, com novas motivações, envolvendo estados e municípios.

Os municípios têm desempenhado funções mutáveis ao longo da história republicana brasileira. Durante a República Velha, erigida a partir de acordos entre as oligarquias regionais, a sustentação no plano local foi lograda por meio do sistema coronelista, calcado em lealdades pessoais locais (como o “voto de cabresto”) e na troca de apoio político dos coronéis às lideranças regionais por cargos, verbas ou melhorias. Já durante a era Vargas – em particular durante a ditadura do Estado Novo – as forças centralizadoras pretenderam, na prática, anular a Federação (enquanto pluralidade de centros de poder), por meio



da nomeação de interventores estaduais e municipais no lugar de eleições dos governantes.

A retomada da democracia formal erigiu, em seguida, o chamado pacto populista, com o resgate e a valorização da autonomia municipal. Os processos de legitimação, caracterizados pela doação paternalista de direitos às classes populares urbanas emergentes pelas lideranças populistas, tiveram o auxílio direto do poder local, também exercido com base nessas mesmas regras. Não foi à toa que boa parte das mais expressivas figuras do populismo brasileiro foram, de início, prefeitos eleitos em capitais.

A ditadura militar, por sua vez, ao retirar da cena pública o pacto populista, centralizou uma vez mais o poder político, produzindo um federalismo mitigado peculiar, mas não sua quase anulação, como no Estado Novo, já que manteve eleições para os parlamentos e até para a maioria das prefeituras (embora não as mais importantes, como nas capitais), num quadro político limitado aos partidos consentidos.

A grande novidade dos anos 80, em termos da Federação, foi o estabelecimento de uma ligação entre a luta pela democracia e o fortalecimento dos entes federados, em especial os municípios, culminando com as conquistas federativas da constituição de 1988. É verdade que esse processo ocorreu em meio às contradições próprias da recorrente cultura política brasileira, marcada pela ambigüidade da coexistência dos domínios éticos das relações impessoais – no caso, a democracia – e das relações pessoais – a exemplo do acordo dos governadores em torno do Colégio Eleitoral, postergando as eleições diretas para presidente, ou do vigoroso renascimento do fisiologismo nas relações políticas nos diferentes níveis. É mister reconhecer, porém, que desse processo contraditório emergiu não apenas uma nova acomodação das elites, mas também um revigoramento da Federação, fortalecida com um novo conteúdo em função de seus elos de ligação com a luta pela conquista de cidadania.

A década de 1990 representa, enfim, uma reação conservadora às conquistas federativas dos anos anteriores. Por um lado, o governo federal busca recentralizar receitas e descentralizar despesas, alterar regras previdenciárias e das instituições bancárias estatais mediante

procedimentos que, na prática, significam pontos de ruptura com o pacto federativo existente (mesmo que este não seja tão nítido), desconsiderando a necessidade de produzir uma nova pactuação. Por outro lado, o próprio governo federal assiste impassível (até o caso da Ford) ao acirramento da guerra fiscal entre estados e municípios, enquanto expressão viva do questionamento do pacto federativo, pois a guerra entre entes federados corresponde ao justo oposto de um pacto. Em outras palavras, estão postas condições iniciais para uma crise da Federação brasileira.

Adicione-se, afinal, o fato de que a expansão da urbanização vem acarretando a criação e o crescimento de áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, cujos problemas transcendem os municípios isolados, sem que tenha sido gestado e posto em prática um novo modelo de gestão metropolitana, capaz de combinar a autonomia municipal ao equacionamento de questões supramunicipais.

Nesse quadro complexo, um projeto nacional de cunho democrático e popular tem a obrigação de propor um resgate da Federação enquanto pacto, que passa, no que se refere ao âmbito local, por um conjunto de pontos entre os quais se destacam os três seguintes:

– Em primeiro lugar, o fortalecimento dos municípios (sobretudo em termos de recursos), que ao final dos anos 90 apresentam sinais visíveis e crescentes de crise fiscal, num momento em que a globalização e a redefinição do Estado-nação deles exigem novas iniciativas ligadas à economia local e à integração sociocultural.

– Em segundo lugar, é mister a criação de uma nova institucionalidade supramunicipal, que dê conta dos temas metropolitanos e da economia regional, sem cair no modelo de gestão metropolitana comandado de maneira unilateral pelos estados, produzido no bojo da ditadura militar. De um ponto de vista democrático e popular, essa nova institucionalidade passa pela criação de instâncias de cooperação que envolvam municipalidades, governo estadual e sociedade civil – a exemplo da Câmara Regional do Grande ABC.

– Em terceiro lugar, é fundamental coibir a guerra fiscal. Isso pode ser efetuado sem que se recorra à centralização, mas pelo resgate de uma instância de pactuação entre estados – como é o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) – sob novas regras. Ao mesmo tempo, deve-se implementar uma política regional e territorial voltada à redu-



ção das desigualdades regionais e que contemple também a reconversão de regiões em crise (como a União Européia já faz) e o estímulo às iniciativas locais baseadas na cooperação entre instâncias estatais, sociedade civil e iniciativa privada.

II. A nova agenda dos governos locais

O quadro geral traçado no item I pôs em evidência um conjunto de contrastes entre a prática dos governos locais voltados ao fortalecimento da cidadania e sua percepção por parte das instâncias partidárias, ao longo dos anos 90. Além disso, buscou-se desenvolver a idéia de que importantes transformações recentes no plano internacional (a globalização) e no âmbito nacional colocam novos temas referentes ao papel da esfera local (incluindo seu lugar numa reformulação do pacto federativo, enquanto componente de um projeto nacional).

Esses elementos conduzem à necessidade de levar a efeito uma reflexão a propósito da nova agenda dos governos locais democráticos e populares, exigindo a reavaliação das referências anteriores, notadamente o binômio inversão de prioridades – participação popular. Na verdade, tal reflexão remete à questão da disputa de idéias com a política tradicional e com o ideário neoliberal no plano local. Trata-se, portanto, sempre, de ter em conta que as transformações recentes, alterando as condições em que opera o poder local, abrem-se a diferentes alternativas, em termos da gestão pública local.

Nesses termos, o item 1 discorrerá sobre os novos conteúdos da agenda local: desenvolvimento econômico local, desenvolvimento urbano e ambiental e inclusão social (como desdobramento da inversão de prioridades). O item 2 pontuará questões relativas ao modelo de gestão local: a constituição de um Estado forte em âmbito local – capaz de dar respostas aos temas de conteúdo –, envolvendo a relação público *versus* privado, o financiamento da cidade, a participação popular, a modernização administrativa e os problemas de governabilidade. Em conclusão, serão efetuados breves comentários a respeito das relações entre a ação dos governos democráticos e populares e o ideal socialista.

1. O conteúdo da nova agenda local: para além da inversão de prioridades

O exercício concreto dos governos democráticos e populares, ao lado dos novos papéis da esfera local, estabelecidos ou consolidados na década de 1990, definem espaços de atuação que não cabem no modelo restrito da inversão de prioridades (conforme a formulação do início da década). É preciso alargar os conteúdos da agenda, agregando os temas do desenvolvimento econômico, urbano e ambiental, além de reavaliar o próprio sentido da inversão de prioridades à luz da amplificação da exclusão social.

1.1. *Desenvolvimento econômico local: sustentabilidade e emprego*

As transformações econômicas recentes apresentam para a esfera local a tarefa de contemplar os novos requisitos locacionais favoráveis a decisões de investimentos e geração de trabalho e renda na localidade. Conforme se viu no tem I-2.2, isso vai muito além de doar terrenos ou incentivos fiscais. Antes de mais nada, observe-se que assumir responsabilidades relativas ao desenvolvimento econômico local corresponde a uma ampliação da autonomia local: é possível incidir parcialmente não apenas na esfera da distribuição (como o que ocorre com a inversão de prioridades), mas também na esfera da produção. Convém, ainda, atentar para o fato de que a unidade econômica compatível com uma dinâmica integrada, em geral, extrapola as fronteiras de um município isolado: a região econômica costuma, pois, demandar ações (de governos e comunidades) de caráter supramunicipal.

Atuar sobre a economia local é uma tarefa posta para o espaço local enquanto tal. Ela se abre, por conseguinte, a diferentes modelos de ação, alicerçados em valores distintos. Ou seja, trata-se de um campo aberto à disputa de hegemonia (enquanto disputa de idéias). Nesse sentido, o ideário neoliberal se inspira na competição individualista e na busca da redução de custos locais (em especial, tributários e trabalhistas). Daí resulta, quando o modelo é bem-sucedido, um estilo de desenvolvimento excludente, pois a redução de custos é adversária dos direitos sociais e trabalhistas, e porque não há ênfase na geração de trabalho e renda. Ademais, a guerra fiscal decorrente contribui para



esgarçar o pacto federativo e constitui um jogo de soma zero (o que um ganha, outro perde) ou até negativa (pois se configura um círculo vicioso de queda de arrecadação que tende a inviabilizar gastos públicos essenciais ao próprio desenvolvimento).

Ante tal estilo de desenvolvimento local, a disputa de hegemonia do ponto de vista democrático e popular exige ir muito além das meras políticas compensatórias, setoriais, voltadas à geração de trabalho ou à formação profissional. Ela supõe a formulação e implementação de um *modelo de desenvolvimento local* capaz de envolver a dinâmica da economia regional de maneira integrada, baseado em valores e referências voltados ao fortalecimento da cidadania e empunhado por um bloco social e político comprometido com sua colocação em prática.

Nesse sentido, destaca-se, em primeiro lugar, o princípio da *cooperação* entre os tomadores de decisão públicos e privados (por oposição ao individualismo). É claro que os participantes desse processo (governo regional, governos de diferentes municípios, lideranças políticas de distintos partidos, empresários e trabalhadores de diversos setores, entidades da sociedade civil) possuem interesses específicos, em regra conflitantes entre si. E não se trata de abrir mão desses interesses, cuja defesa, por parte dos trabalhadores, significa, sempre que oportuno, lançar mão dos instrumentos de luta consagrados na história e renovados no dia-a-dia. A cooperação parte da explicitação dos conflitos, e não faria sentido postular uma harmonia inexistente. Mas também é verdade que processos de cooperação só serão assumidos pelos vários protagonistas se os frutos positivos esperados contemplarem a todos (num jogo de soma positiva).

Um desdobramento relevante desses processos participativos costuma ser a constituição de novas esferas públicas democráticas – enquanto espaços de debate e decisões partilhados pelos distintos atores, colocando na cena pública os temas do desenvolvimento local. Nesses termos, essas novas esferas públicas engendram um campo de disputa de idéias que cria condições para uma mudança da correlação de forças em favor dos dominados, pois em sua ausência continuariam a prevalecer as tradições da força do poder econômico e do fisiologismo. Em outras palavras, o enraizamento do princípio da cooperação, e portanto da solidariedade, permite apontar para o amadurecimento de

uma comunidade cívica irradiadora de um estilo de cultura democrática muito sintonizada com as características de um país em que são tão fortes as relações pessoais. Ressalte-se, ainda, que seus desdobramentos alcançam muito além das políticas aplicadas apenas no âmbito do governo local, à medida que envolvam transformações no nível do Estado, da sociedade e da relação entre eles.

Um segundo princípio fundamental é a ênfase na produção de vantagens locais que criem *benefícios locais*, em contraste com a redução dos seus custos: são os casos de serviços de educação e formação profissional adequados às novas relações de trabalho e às vocações locais, instituições de pesquisa e desenvolvimento e apoio e difusão tecnológica, qualidade urbana, ambiental e de vida, requisitos logísticos variados (sistema viário e de transportes, terminais de carga, portos, aeroportos etc.), ambiente propício às inovações, à cooperação entre empresas e seus fornecedores e à interlocução capital-trabalho voltada à garantia de direitos e a elevações de produtividade etc.

A ênfase nos benefícios locais – combinada à perspectiva da cooperação – favorece a sustentação do direito ao emprego, dos direitos trabalhistas e dos direitos sociais originados da qualidade de vida urbana. Assim, se o princípio da cooperação se opõe ao individualismo, a prioridade aos benefícios regionais, e a conseqüente defesa dos direitos, contrapõe-se à sua negação, derivada da superestimação dos custos regionais baixos como instrumento para a competitividade econômica. O “segredo” dessa estratégia alternativa – antineoliberal em sua essência – consiste em apostar na construção de localidades dotadas de efetiva competitividade sistêmica ancorada na geração de “alta produtividade”, compatíveis, por conseguinte, com direitos sociais (que se traduzem em custos regionais por vezes mais elevados que em outros locais). O modelo de desenvolvimento tem uma configuração inclusiva, e a produção de um círculo virtuoso (alimentado pela sinergia das ações) induz um jogo de soma positiva – uma vez mais contrastando com o modelo de inspiração neoliberal.

Em terceiro lugar, é necessário concentrar esforços para forjar um modelo original, *sintonizado às especificidades locais*. Isso significa fugir dos modismos e fórmulas prontas, como a implantação de equipamentos-padrão (do tipo centros de convenção) ou o estímulo aos



setores de ponta da terceira revolução tecnológica (informática, por exemplo; mas isso é diferente da necessidade de fazer uso dos resultados das inovações para potencializar setores econômicos locais a serem priorizados). Seguir modismos como esses, além de propiciar um deslocamento artificial com a vida local, tende a acirrar a guerra predatória com outras tantas localidades seduzidas pelas mesmas idéias.

Concretamente, trata-se de eleger com o devido cuidado os setores econômicos assumidos como relevantes, a partir da combinação entre o resgate das vocações passadas, a opção por novos setores com potencial de expansão e, sobretudo, as escolhas políticas que confirmam um sentido próprio ao processo (por isso, o termo vocação não pode ser identificado a algo naturalizado, mas sim como produto de decisões coletivas, a partir da realidade herdada). Por outro lado, a seleção dos setores econômicos se desdobra na busca de fortalecimento dos segmentos e cadeias produtivas cujas empresas apresentem complementaridades (os chamados *clusters*), fazendo prosperar sinergias e externalidades positivas. Nesse contexto, o decisivo não é se os setores são “tradicionais” ou “de ponta”, mas sim a garantia de que sejam dinâmicos, inovadores, capazes de produzir com custos e qualidade, permitindo-lhes alcançar os mercados exteriores à região (essa é a pedra de toque do sucesso do setor de confecções na região de Carpi, na terceira Itália – regiões da Emília Romagna e Vêneto). Dessa circunstância decorre a geração de empregos de qualidade, e não apenas empregos em geral.

Por outro lado, no que se refere às citadas escolhas políticas, faz todo sentido, do ponto de vista democrático e popular, priorizar as micro, pequenas e médias empresas e a chamada economia solidária – em especial, cooperativas de trabalhadores e de microcrédito –, com o intuito de construir alianças com o pequeno capital e moldar formas de produção alternativas à empresa privada. No entanto, prioridade não pode ser confundida com exclusividade. É preciso recordar que a implementação de um novo modelo de desenvolvimento, envolvendo opções de natureza política, tem como ponto de partida vocações que se ancoram no passado e no presente, além de demonstrarem potencial futuro. E, na prática, nem todos os setores do grande capital serão adversários da alternativa democrática e popular. Assim, por exemplo,

o modelo de desenvolvimento da terceira Itália se baseia essencialmente no pequeno capital (de modo subsidiário, também em cooperativas): a partir de uma cultura cívica que valoriza a cooperação, foram criadas agências de desenvolvimento com participação mista (estatal e sociedade civil) que colocam à disposição dos pequenos empreendedores serviços de apoio à produção que, em outras circunstâncias, estariam disponíveis apenas ao grande capital (que possui escala para viabilizar tais serviços). Já o governo municipal de Sabadel (na região metropolitana de Barcelona), posicionado à esquerda do espectro político espanhol, fez evoluir seu próprio estilo de desenvolvimento local em aliança com o Banco de Sabadel (de abrangência nacional), que exerce importante papel na produção de auto-estima positiva para a população local.

No caso do Grande ABC, a forte presença, na economia local, do grande capital – sobretudo o ligado às montadoras de veículos e aos setores químico e petroquímico – vem dando margem a escolhas que se desdobram em duas direções: a luta pela manutenção das grandes empresas, com a realização de novos investimentos e, simultaneamente, a prioridade ao fortalecimento dos setores de micro, pequenas e médias empresas (em alguns casos, também a economia solidária). Esta segunda direção é crucial para a região, não apenas em função de preferências ideológicas, mas em especial porque seu sucesso reduziria positivamente a dependência que o Grande ABC herdou do grande capital industrial. Nessas condições, de qualquer modo, fica claro que o estabelecimento de alianças econômicas com a grande empresa nem sempre é excludente em relação à ênfase na economia solidária e no pequeno capital.

Por fim, convém examinar o grau de eficácia de um projeto de desenvolvimento econômico local diante do peso de decisões internacionais e das políticas do Estado central. Defende-se aqui a idéia de que um modelo de desenvolvimento regional com as feições esmiuçadas acima adquire autonomia relativa real em face dos níveis supra-regionais. Isso porque ele possui características endógenas, isto é, uma dinâmica própria. É verdade que o grau de internalização das decisões de desenvolvimento local é função do maior ou menor enraizamento dos tomadores de decisão privados na localidade (e, nesse sentido, um



modelo de desenvolvimento vinculado aos pequenos empreendimentos locais é mais endógeno do que outro no qual seja relevante a presença do grande capital estrangeiro).

Em qualquer caso – pois a diferença levantada é de grau – é a dinâmica endógena que confere maior sustentabilidade econômica à esfera local, dotando-a de autonomia relativa. Assim, se as decisões macroeconômicas estiverem em sintonia com o modelo local, tanto melhor. Todavia, mesmo em condições adversas, ou seja, diante de decisões externas opostas às opções locais, seu impacto sobre a localidade irá depender crucialmente do modo de organização da economia regional. Mais do que isso, o exemplo da terceira Itália mostra que foi possível garantir altas taxas de crescimento econômico e maior equidade social a partir de um projeto ancorado nos pequenos empreendimentos num quadro macroeconômico adverso, pautado por políticas conservadoras em aliança com o grande capital em nível central (durante as décadas de 1970 e 1980).

1.2. *Desenvolvimento urbano e ambiental*

A esfera local pode ser compreendida como o desdobramento local do Estado-nação, reproduzindo, por isso mesmo, de modo específico, qualidades básicas deste último. Como se sabe, o Estado-nação moderno é um produto histórico do encontro entre o Estado moderno e a nação moderna ao final do século XVIII. Uma de suas características, no âmbito do sistema democrático, é a convivência de dois tipos distintos de cidadania: a republicana – que coesiona a sociedade a partir da noção de direitos – e a nacionalista – sustentada numa identidade comunitária oriunda de elementos como raça, língua, religião, costumes, território, marcos construídos etc. Ocorre que a identidade nacional é produzida historicamente por obra de lideranças, elites, romancistas, historiadores etc. Presta-se, por isso, a usos manipulatórios por parte de líderes políticos, em particular quando desejam desviar a atenção do povo das questões internas, coesionando a comunidade nacional contra um inimigo externo.

A sorte da democracia depende da dialética entre a cidadania republicana e a nacionalista: quando a mobilização da identidade nacional subordina a cidadania abstrata, tende-se ao autoritarismo; quan-

do, ao contrário, o coescionamento social vinculado aos direitos de cidadania subordina a identidade nacional, a democracia sai fortalecida. Assim, mesmo tendo em conta os perigos do nacionalismo, o aprofundamento da democracia exige uma articulação com a questão nacional.

Não por acaso, algo semelhante ocorre em âmbito local, onde convivem de maneira ambígua dois modos distintos de sociabilidade e legitimação: a identidade local e o direito à cidade. Quando, no processo de coesão social, a identidade local subordina o direito à cidade, o que prevalece é um projeto local autoritário e excludente; mas, se a noção de direito à cidade se impõe sobre a identidade municipal (sem negá-la), sai fortalecido um projeto democrático. Como sempre, a dinâmica local se abre a diferentes alternativas ligadas à disputa de hegemonia local.

No que tange ao direito à cidade, este se vincula ao modelo de desenvolvimento local inclusivo (consistente com os direitos sociais e trabalhistas), à busca de inclusão social (pela via da inversão de prioridades, a ser examinada no próximo item 1.3) e ao desenvolvimento urbano e ambiental. Se a cidade é, em primeira instância, local de encontros, são decisivos os espaços públicos urbanos (sua qualidade, sua adequação em termos ambientais e seu potencial de apropriação pela população, como oportunidade de socialização e de expressão cultural). Nesse caso, o direito à cidade se articula à identidade local, por meio de marcos urbanos, do patrimônio histórico e ambiental e de manifestações culturais comunitárias, engendrando uma síntese entre direitos e identidade a serviço de um projeto democrático e popular.

Não é casual, portanto, que os governos democráticos e populares tenham, em regra, intuído a relevância de incorporar ações urbanísticas, ambientais e culturais à sua prática, mesmo durante anos em que a reflexão partidária tenha ocultado tais ações, ou elas tenham sido expressas de maneira defensiva. Ou seja, o projeto democrático e popular supõe um compromisso (em termos de prioridade política e de recursos) entre o desenvolvimento econômico e urbano-cultural local e a inversão de prioridades, isto é, entre a solução de carências imediatas no presente e a constituição de um projeto futuro de cidade, que só pode ser construído também a partir do presente; entre os direitos so-



ciais urbanos garantidos pela inversão de prioridades e o direito à cidade vinculado ao ambiente urbano e cultural de qualidade, que produz, ademais, auto-estima positiva na comunidade local, mobilizando vontades coletivas. Abrir mão desse compromisso – é importante insistir – corresponde a abrir mão da própria disputa de hegemonia na esfera local.

Considere-se, em primeiro lugar, o tema das ações urbanísticas. Uma vez afirmada sua relevância, a questão se desloca para a qualificação dessas ações, em termos de sua sintonia com relação à opção pelo direito à cidade: quer dizer, em que medida as ações urbanísticas induzem maior igualdade na apropriação da cidade pelos seus moradores. O aspecto mais ressaltado pela reflexão política – e que é preciso reafirmar – diz respeito à equidade na distribuição espacial dos equipamentos e da infra-estrutura urbana, ao lado do acesso à terra para moradia, envolvendo, pois, recursos financeiros e legislação urbanística voltados a superar a dicotomia entre cidade formal e cidade real.

Mas é fundamental, de igual modo, considerar que a superação da dialética centro-periferia passa pela afirmação do papel central da produção de espaços públicos urbanos – apropriáveis e de qualidade – no quadro de uma concepção policêntrica de cidade. O policentrismo se expressa tanto no nível municipal como no metropolitano ou regional. No município, enquanto qualidade de espaços públicos a mais uniforme possível, agregando a noção de vários centros, e não apenas um (mesmo que ele se mantenha mais relevante). Isso pode – e deve – ser combinado com a valorização de marcos identitários locais (patrimônio histórico e ambiental, arquitetura, paisagismo, mobiliário urbano, monumentos etc.).

No âmbito regional ou metropolitano, o mesmo recorrente tema da oposição centro-periferia se expressa em dimensão mais ampla. E a superação dessa oposição passa necessariamente – mesmo que não só – pela afirmação do policentrismo, a saber, pela criação de novos centros de porte regional ou metropolitano em territórios até então identificados como periféricos. Pode-se ilustrar isso com a situação da região metropolitana da Grande São Paulo, que possui um centro (parte da Capital) e uma ampla periferia (na Capital, e que abarca o também os outros municípios componentes da metrópole). Em vista da

dimensão da região, novas centralidades de porte metropolitano exigem grandes projetos urbanísticos. Donde se conclui que não faria sentido tomar ações urbanísticas de grande porte como negativas e outras, de porte mais modesto, como positivas: é evidente que a opção pela segunda alternativa seria o mesmo que renunciar à superação da relação centro–periferia e, por isso, abrir mão da disputa de hegemonia no nível metropolitano.

A construção de novas centralidades envolve não só a reestruturação de espaços urbanos existentes e a criação de espaços públicos urbanos qualificados, mas também, é óbvio, a abertura de novas oportunidades de negócios articulados aos primeiros – o que remete, de imediato, à questão do desenvolvimento econômico local. Nessas condições – a não ser para os que condenam qualquer presença nos governos locais, interpretada como capitulação à lógica dominante –, o argumento de que criar oportunidades de negócios representa uma opção política conservadora não resiste à reflexão: nesse caso, e de acordo com essa linha de raciocínio, a observação seria extensiva à priorização de políticas sociais, pois esta cumpriria a tarefa de garantir condições mais adequadas à reprodução da força de trabalho, necessária à própria reprodução do capital.

De qualquer modo, a temática da qualificação das ações urbanísticas permanece de pé, posto que – grandes ou pequenas – elas podem e costumam ser efetivamente conservadoras e excludentes. É só recordar o sentido das ações urbanísticas do último governo Maluf na cidade de São Paulo, marcado por obras viárias, voltadas sobretudo ao automóvel (em detrimento do transporte coletivo urbano em corredores exclusivos ou no metrô) e pela abertura de novas áreas de expansão para o setor terciário avançado desprovidas de espaços públicos urbanos apropriáveis democraticamente. Na mesma linha, há experiências internacionais nas quais a aposta no futuro vem levando governos locais a efetivar grandes investimentos, sem garantia de adesão e de contrapartida pela iniciativa privada. Nesse contexto, em que os governos assumem quase totalmente o risco das ações urbanísticas, existe o perigo dos desperdícios de recursos e, mais grave, a magnitude do gasto público envolvido pode significar abrir mão da inversão de prioridades. O compromisso entre desenvolvimento econômico e ur-



bano e inversão de prioridades – referido anteriormente – não pode ser confundido com a anulação de um dos termos, sob pena de renúncia ao próprio núcleo do projeto democrático e popular.

Como se sabe, qualquer ação de revitalização urbana provoca uma valorização imobiliária. O decisivo é saber a quem cabe o comando do processo e, em decorrência, quem se apropria de tal valorização, e em que condições. Nesses termos, o comando pode caber ao próprio capital imobiliário – que se apropria da totalidade da valorização da terra, nas condições definidas pelo próprio capital – ou, alternativamente, o comando pode estar com um governo comprometido com a participação da comunidade em novas esferas públicas democráticas, engendrando uma regulação urbana pautada pelo interesse da maioria. Nessa situação, ocorre a apropriação pública de uma parcela da valorização imobiliária (mediante operações urbanas), ao lado da orientação por uma organização territorial que valorize a criação de espaços públicos urbanos qualificados, a distribuição mais adequada entre diferentes atividades urbanas e a perspectiva de garantir continuidade com os espaços territoriais contíguos, preexistentes na cidade.

A dimensão ambiental, por seu turno, adquire papel fundamental, sobretudo por representar uma alternativa ao modelo produtivista (o desenvolvimento das forças produtivas a qualquer preço). É preciso, portanto, não apenas apontar para um estilo de desenvolvimento econômico sustentável do ponto de vista ambiental, mas também integrar a dimensão da qualidade do meio ambiente às ações no espaço urbano. Isso significa – além do controle da poluição sonora, do ar e das águas e de soluções para a coleta, tratamento e disposição final do lixo, agregando a coleta seletiva e a reciclagem – priorizar a construção de espaços públicos urbanos com qualificação ambiental (parque, praças, lagos, praias limpas etc.).

Há, de igual modo, situações de áreas que demandam proteção, a exemplo de regiões com mata atlântica ou bacias de mananciais de águas. Em certas circunstâncias, é fundamental a preservação de tais áreas (é o caso da mata atlântica nativa). Em outras – como nas áreas de proteção a mananciais vizinhas do tecido urbano – parece muito mais adequado defender a proposta de um modelo de desenvolvimento sustentável, calcado no princípio da conservação ambiental, que admite

ocupação controlada do solo compatível com parâmetros básicos de qualidade do manancial. As opções extremas – preservar quase integralmente a bacia do manancial ou liberar sua ocupação desordenada – mostraram-se, na prática, duas faces da mesma moeda. A ocupação controlada – apoiada numa fiscalização efetiva – seria, com toda probabilidade, mais acertada, tendo em vista as armadilhas da cultura política brasileira, que combina rigor formal com desobediência das normas estabelecidas: nessa alternativa, a própria ocupação pode cumprir o papel de exercer um controle cotidiano, de maneira a evitar formas de ocupação predatórias em relação ao meio ambiente. Deve-se ressaltar que a opção proposta significa, na verdade, uma guinada importante no que se refere ao debate público dominante durante os anos 90.

Há, por fim, que considerar a questão das expressões culturais no âmbito da vida urbana. Desde logo, em função do fato de que tais manifestações moldam de forma específica a apropriação da cidade por seus moradores. Manifestações culturais coletivas alicerçadas na comunidade local – como festas públicas envolvendo diferentes segmentos sociais –, assim como a garantia de liberdade para a expressão pública de identidades culturais e religiosas, necessariamente plurais – haja vista o já referido estilhaçamento das identidades sociais do período anterior –, produzem formas de integração sociocultural vinculadas à idéia de uma identidade local pautada não pela uniformidade que oprime, mas pelo pluralismo como componente da coesão comunitária.

Por outro lado, a tradição local – herdada do passado – traduz-se em uma história e num conjunto de símbolos que carregam a marca da visão e dos interesses das responsáveis pela sua produção – as elites locais. Essa história e esses símbolos servem à construção no imaginário local de uma identidade, em regra, descolada da noção de direito à cidade (e, portanto, das lutas concretas travadas na localidade por esse direito). Por isso mesmo, para influir no campo das idéias, ganha destaque a produção da história local e de símbolos identitários alternativos, que efetuem o encontro entre identidade local e direito à cidade: criam-se, assim, condições propícias à gestação coletiva de uma utopia de cidade ancorada na idéia de direitos. Deve ficar claro, ainda, que o desafio colocado perante o tema das manifestações culturais não se limita à adoção de políticas culturais locais por parte do governo (vol-



tadas sobretudo ao estímulo para a concretização de tais manifestações culturais, e por isso também obrigatórias num projeto democrático e popular). Ocorre que as expressões culturais em questão (festas, a pluralidade de manifestações culturais identitárias, a produção da história local etc.) são obra, em primeira instância, da própria comunidade, que pode responder ou não aos estímulos das políticas públicas.

1.3. *Inversão de prioridades e inclusão social*

A inversão de prioridades (ênfase nos gastos sociais e na infra-estrutura nas periferias, por oposição às grandes obras, em especial as viárias) vem representando, desde o início dos anos 90, um dos dois grandes pilares dos governos democráticos e populares (o outro é a participação popular). Expressa, por isso mesmo, um avanço fundamental na reflexão e na prática política comprometidas com o aprofundamento da democracia. As transformações recentes – objeto de análise do item I –, longe de colocar em questão a inversão de prioridades, tendem, ao contrário, a reafirmar seu papel central. Sugerem, por seu turno, a oportunidade de atualizar seu sentido. Com esse intuito, convém resgatar alguns desdobramentos dessas transformações que impactam mais de perto o tema da inversão de prioridades.

Em primeiro lugar, o processo de globalização, direcionado por opções políticas neoliberais, vem acarretando uma expansão da exclusão material (econômica e social). Num país como o Brasil, caracterizado por uma profunda desigualdade de distribuição de renda e riqueza, é inevitável repor, com ênfase, a necessidade de gastos sociais e nas periferias das cidades. A emergência, ao final da década de 1990, de uma crise fiscal dos governos locais, num quadro de absorção de novas atribuições, evidencia uma contradição que pode ter consequências sociais graves. É verdade que, em regra, o Estado gasta mal (acarretando desperdício de recursos) e que é necessário, para evitar isso, levar a efeito uma radical modernização da administração pública. Também é correto afirmar a existência de fontes de recursos alternativas, como parcerias com a iniciativa privada e o trabalho com o terceiro setor de utilidade social. Mas seria ilusório apostar todas as fichas nessas iniciativas. A partir de certo ponto, não há como substituir o gasto público, para o qual são requeridos recursos correspondentes. Países

onde se consolidaram padrões de vida civilizados, baseados em mínimos sociais (conjunto de bens e serviços em patamares assegurados para todos), apresentam carga tributária elevada e, em correspondência, níveis de pobreza baixos (mesmo nos marcos do capitalismo). Em contraste, países com menor carga tributária possuem níveis bem mais altos de pobreza (inclusive os Estados Unidos). O Brasil, infelizmente, está neste último caso.

Em segundo lugar, o neoliberalismo tem operado, também, uma exclusão no campo semântico, por meio da qual as classes dominantes buscam negar a contestação: direitos sociais e trabalhistas – conquistas civilizatórias – são transformados, no plano do discurso na cena pública, em obstáculos ao desenvolvimento, ao serem traduzidos como “custo Brasil”. São metamorfoseados, assim, em causas da pobreza e da exclusão. Recorde-se, para se ter uma idéia da importância disso, que uma das virtudes centrais da emergência da democracia moderna consiste em criar condições para que os interesses dos excluídos ou discriminados ganhem eficácia simbólica quando traduzidos na fala dos direitos. Foi dessa maneira que a combinação da força do número (manifestações coletivas) com a eficácia da idéia de direitos viabilizou o alargamento da democracia. Por isso, quando os dominantes procuram golpear a própria fala contestatória da defesa dos direitos, é a própria democracia que é posta em questão: o aprofundamento do fosso que segrega os excluídos em expansão – tanto em termos materiais como em termos semânticos – impede que se alcancem condições mínimas para a integração social alicerçada na cultura da cidadania.

O neoliberalismo rejeita o conceito de exclusão social, admitindo apenas a questão da pobreza. O valor maior de sua doutrina é a liberdade econômica, garantia da concorrência entre os indivíduos no mercado livre. Daí decorre uma contradição entre a liberdade econômica e a igualdade econômica. Tirar de uns para dar a outros com base na idéia de justiça social consiste numa violação do princípio fundante da liberdade econômica. Nesse quadro, admite-se o fenômeno da pobreza: para os menos afortunados (os que não se adaptam à lógica do mercado) os neoliberais receitam políticas compensatórias de combate à pobreza. O que significa tomá-la como um dado “natural”, a ser amenizado por meio de ações compensatórias.



Em terceiro lugar, é preciso ter em conta que a exclusão social é um fenômeno multidimensional, de ordem econômica, cultural, urbana e social. Invariavelmente, essas diferentes dimensões se articulam entre si, alimentando-se de maneira mútua. Uma pessoa sem emprego tende a morar em más condições, ter menor acesso a saúde, a educação ou a bens culturais, e vice-versa. Em conseqüência, políticas setoriais de combate a dimensões isoladas da exclusão possuem boa probabilidade de errar o alvo.

Dadas essas considerações, como recolocar o tema da inversão de prioridades? Antes de mais nada, vinculando-o à luta pela inclusão social. Conforme já se observou, uma das condições para isso consiste na obtenção de recursos em nível adequado (inexistentes ao final dos anos 90, em particular na esfera local): padrões de vida civilizados exigem a definição de mínimos sociais na qualidade de direitos, cuja garantia prática não tem como prescindir de financiamento público.

Quem não aceita a tese de a pobreza ser uma ocorrência “natural” – fruto dos azares da vida, a ser neutralizada por políticas compensatórias – não se conformará com a exclusão, buscando reverter o quadro, de modo a garantir a plena inclusão social para todos. Um dos caminhos para isso – no âmbito dos governos locais – consiste em submeter o fundo público vinculado à inversão de prioridades ao debate e a decisões em novas esferas públicas democráticas, no interior das quais se exercite a partilha do poder (a co-gestão pública, a exemplo do orçamento participativo). Nesse sentido, estimula-se a consolidação da luta por direitos, combatendo, por um lado, sua exclusão semântica (e sua transformação em política compensatória) e, por outro, contrapondo-se às práticas clientelistas, as quais, configurando meios de compensação social, dão sustentação ao hiato entre o enunciado formal de direitos e seu descumprimento na prática.

Além disso, conceber a inclusão social como fenômeno multidimensional implica, desde logo, ir além da inversão de prioridades: afinal, a superação da exclusão econômica exige combinar a geração de trabalho e renda à implementação de um modelo de desenvolvimento regional inclusivo; e a inclusão urbana supõe a superação da relação centro–periferia, apoiando a idéia de cidade policêntrica (inclusive no

âmbito metropolitano). Em outras palavras, a inclusão social em sentido amplo requer a afirmação do conjunto dos conteúdos da nova agenda dos governos democráticos e populares: inversão de prioridades, desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano e ambiental.

A natureza multidimensional da exclusão social sugere, afinal, uma abordagem integrada, em virtude da qual seja possível aos excluídos transitar de sua situação a outra, na qual seja conquistada a inclusão, simultaneamente, nas suas diferentes formas de manifestação. Objetiva-se, assim, evitar que políticas públicas setoriais, financiadas pela inversão de prioridades, ataquem apenas uma das dimensões da exclusão, mantendo as demais e, dessa maneira, aproximando-se, na prática, de políticas meramente compensatórias.

Convém, então, em conclusão, explicitar algumas das características componentes de uma política integrada de combate à exclusão. Em primeiro lugar, ela exige concentração de iniciativas visando dar conta das várias formas de exclusão. Numa favela, por exemplo, tais iniciativas podem agregar não só a urbanização, mas também programa de renda mínima, alfabetização de adultos, formação profissional, estímulo à criação de cooperativas, microcrédito, programa de saúde da família, atividades culturais e de lazer etc. Como decorrência, é imprescindível que a administração pública se reorganize por meio de uma gestão matricial, para garantir a efetiva integração das políticas públicas. Essa tarefa é mais difícil do que pode parecer à primeira vista, dada a prevalência de uma cultura organizacional marcada pelas ações setoriais, compartimentadas, sem vinculação umas com as outras (trata-se de um tema afeto à modernização administrativa). Além disso, o foco territorial em um pedaço da cidade permite melhor apreender especificidades locais – definindo dosagens e combinações adequadas das políticas, descobrindo, na interação com os moradores, os melhores caminhos, consolidando de maneira mais efetiva a auto-organização da comunidade etc. – como também produz sinergias positivas, em função das quais a implementação de dada política fortalece as outras e permite economia de recursos. É mais uma evidência concreta de que a valorização da esfera local contribui para a integração sociocultural de um modo impensável a partir de uma ação centralizada.



Uma política integrada de inclusão não pode, igualmente, abrir mão do estabelecimento de indicadores de resultados e, a partir deles, de avaliações periódicas do que esteja sendo implementado. Caso contrário, não se teriam instrumentos para conhecer o grau de eficácia do programa e efetivar as correções de rota correspondentes. Embora faça sentido colocar em prática experiências-piloto em áreas localizadas da cidade – seja em função da conveniência de aprender com as inovações a partir de escalas menores, seja sobretudo em face de limites de recursos –, é claro que a luta pela inclusão deve ter como perspectiva abarcar o conjunto da cidade. Os mapas de exclusão e inclusão social – compostos por indicadores quantitativos e qualitativos das condições de vida urbana – constituem valioso instrumento para a priorização e o planejamento de ações mais amplas. Ressalte-se que, somando-se aos indicadores quantitativos, de natureza mais objetiva, é decisiva a agregação de indicadores qualitativos, que traduzem referências subjetivas, dotadas de eficácia simbólicas, colhidas por meio de uma metodologia participativa. É necessário, apesar de tudo, assumir uma postura realista: além da tarefa de superar os desafios de programas inovadores, é mister criar as condições de financiamento para garantir a universalização da inclusão social, ainda que nos limites de uma cidade concreta.

2. Um novo modelo de gestão: a reforma do estado no nível local

Uma vez apresentados os novos conteúdos da agenda dos governos democráticos e populares, qual seria o perfil do Estado local compatível com tal agenda? Do ponto de vista do modelo de gestão, a reflexão do início dos anos 90 deixou como legado a participação popular – um dos elos do binômio que, no nível do conteúdo, desenvolveu a inversão de prioridades. No máximo, tematizava-se ainda a questão da receita pública local, o IPTU (Imposto Territorial e Predial Urbano) em particular.

Toda a reflexão efetuada até este ponto leva, de modo inequívoco, tanto à redefinição dos temas anteriores como à explicitação de novos. Mais propriamente, deve-se, antes de mais nada, repensar o papel

do Estado local e, em conexão com isso, a relação público–privado. Em termos de modelo de gestão, não é mais possível ignorar, ou subestimar, a reformulação interna do Estado (a modernização administrativa). Não é nada surpreendente, por fim, a necessidade de recolocar – fortalecendo – o tema fundante da participação popular.

2.1. Estado local forte: uma nova relação público versus privado

Os conteúdos da nova agenda local democrática e popular só podem ser implementados se o Estado local estiver equipado para dar conta deles. As propostas elaboradas no item II.1 acima remetem à sociedade civil e aos direitos, por oposição ao ideário neoliberal, que se volta ao mercado e à liberdade econômica. Como conseqüência, tais propostas apontam – em contraste com o Estado Mínimo – para um Estado local forte. Este não deve ser confundido com um “Estado máximo”: a visão estatista, ao direcionar baterias contra o mercado livre, atinge também a sociedade, ao controlar mais e mais o detalhe da vida social, por meio da expansão do poder administrativo. Este se origina na circunstância de que o Estado se percebe, e é percebido, como o ente que detém o monopólio do conhecimento e do saber sobre a sociedade. O que se requer é um outro Estado, forte para se contrapor ao mercado auto-regulador e, ao mesmo tempo, para garantir a autonomia da sociedade e favorecer os direitos de cidadania.

Mais concretamente, trata-se de conceber um Estado local forte em dois sentidos complementares: por um lado, capaz de se impor sobre os grupos dominantes locais (poder econômico, elites locais) e combater as práticas fisiológicas e patrimonialistas, sobretudo por meio da criação e do fortalecimento das esferas públicas democráticas em nível local (ou seja, implantando um modelo de gestão pública em que se partilha o poder com a sociedade civil); por outro lado, forte do ponto de vista financeiro, de maneira a manter um fundo público de magnitude compatível com a nova agenda democrática e popular local, isto é, voltado a propiciar o direito à cidade. Está-se referindo aqui a um fundo público – e não apenas estatal –, tendo em conta que sua destinação seja decidida em co-gestão entre o Estado e a comunidade locais.

Com relação ao fundo público, convém ressaltar três pontos: primeiro, a conquista de recursos municipais em nível suficiente para



contemplar os gastos em inversão de prioridades e desenvolvimento econômico e urbano-ambiental depende, de maneira crucial, de uma reforma tributária que favoreça a autonomia municipal; algo nada fácil e que, diante da crise fiscal local e tendências dominantes centralizadoras, só pode ser alcançado por meio de um forte movimento municipalista, independente em relação ao governo central. Segundo, considerando cada município individualmente, o fundo público passa por um esforço de arrecadação própria centrado nos princípios da progressividade (paga mais quem tem mais, e vice-versa) e do combate à evasão fiscal (pelo fortalecimento da estrutura tributária e fiscalizadora própria).

Em terceiro lugar, não se pode mais descuidar do lado das despesas. Quanto a elas, a manutenção de um fundo público adequado supõe um balanço entre despesas de custeio (pessoal, material de consumo e serviços de terceiros), pagamento da dívida (quando existe) e capacidade de investimento. Nunca é demais enfatizar: a implementação da agenda democrática e popular exige razoável espaço para novos investimentos – inclusive os voltados à prestação de novos serviços, que num segundo momento se transformam em gastos de custeio. Para tanto, ao lado dos esforços, já referidos, para a elevação das receitas, é imprescindível controlar de maneira rigorosa as despesas de custeio. No âmbito destas, destacam-se os gastos com pessoal, pelo seu peso relativo. Há aqui três fatores a ponderar: a quantidade dos servidores, seu nível de salários e as aposentadorias.

A expansão da prestação de serviços públicos (sobretudo inspirada na inversão de prioridades) implica, quase sempre, aumento do número de servidores. Dados os outros dois fatores, uma ampliação contínua de serviços públicos tende a levar ao esgotamento da capacidade de investimento futura, ou seja, ao colapso da agenda democrática e popular. Daí a necessidade de um cuidadoso planejamento. O crescimento do gasto com aposentados exige, também, uma solução aceitável do ângulo das finanças públicas. De modo análogo, e mais ainda com baixa inflação, é decisivo estabelecer níveis de salários compatíveis com a manutenção da capacidade de investimento. Isto posto, não pode restar qualquer dúvida: respeitado sempre o princípio de uma relação democrática com os servidores e seus sindicatos, quando o gasto

com pessoal caminha no sentido de inviabilizar a capacidade de investimento, não há como fugir da opção de garantir a manutenção desta última, pois o que está em jogo é o próprio projeto democrático e popular, voltado à ampliação do direito à cidade para todos – em especial para as periferias do município.

A política tradicional é caracterizada pela disseminação das práticas fisiológicas e pela captura do governo local por parte do poder econômico e das elites locais. Um governo comprometido com o princípio do direito à cidade precisa não apenas de um fundo público para concretizar ações sintonizadas com tal princípio, mas também de vontade política para substituir o fisiologismo pelo respeito aos direitos (por definição, iguais para todos) e para se impor, com independência, perante as elites e o poder econômico locais – condições para imprimir a marca democrática e popular na implementação de suas ações. O principal instrumento para isso consiste no fortalecimento das esferas públicas democráticas locais.

Não existe, em função do próprio sentido do sistema democrático, uma definição objetiva e *a priori* do que seja o interesse público. Na verdade, a demarcação daquilo que é da ordem do público e do que é do âmbito privado é decidida e refeita, o tempo todo, pela luta travada no interior das esferas públicas, combinada ao peso das relações pessoais (fisiológicas ou com o poder econômico). A decorrência destas últimas é uma atrofia das próprias esferas públicas – pois as ações que se produzem por meio de relações pessoais passam ao largo do debate, sempre impessoal, levado a efeito na cena pública,

De qualquer modo, a disputa por espaço nas esferas públicas é crucial para as perspectivas da democracia. Tal disputa, envolvendo atores políticos, sociais e econômicos, resulta a cada momento na definição de temas na agenda pública, bem como de posições sobre esses temas, cujos proponentes almejam convencer a maior parte possível da população de seus pontos de vista. Forma-se, assim, uma opinião pública, que condiciona sempre, de maneira importante, as decisões políticas.

Há, porém, modalidades distintas de expressão nas esferas públicas. De um lado, têm lugar as manifestações da chamada política simbólica, vinculadas à manipulação da opinião pública mediante aparições espetaculares na mídia: desfiles de personalidades, divulgação



de fatos da vida privada de pessoas “importantes”, uso do sentimento nacionalista para desviar a atenção de problemas internos etc. (o filme *Mera coincidência*, estrelado por Dustin Hoffman e Robert de Niro e dirigido por Barry Levinson, apresenta expressões da política simbólica levadas à última conseqüência, ao tematizar a situação de um presidente americano que, às vésperas de sua tentativa de reeleição, sendo acusado de molestar uma adolescente na Casa Branca, lança mão de uma guerra fictícia contra a Albânia para emular o sentimento nacionalista em torno de sua liderança e fazer esquecer a denúncia contra seu comportamento pessoal).

De outro lado, em contraste com a política simbólica, disputam espaço na cena pública manifestações caracterizadas pela argumentação persuasiva vinculada à noção de direitos. Um componente fundamental do sistema democrático é o processo pelo qual interesses coletivos buscam afirmar seus pontos de vista na esfera pública por meio da fala dos direitos, dotada de uma eficácia simbólica própria. É desse modo que tais interesses são desprivatizados, alcançando o *status* de interesse público. Ou seja, quando um determinado direito, seja ele civil, político, social, de gênero, raça, ambiental etc., torna-se tema da agenda pública e conquista legitimidade perante parcela expressiva da opinião pública, colocam-se condições positivas para sua efetiva transformação em direitos por meio das decisões políticas. Conforme já se salientou, o ideário neoliberal, partindo da defesa da liberdade econômica, age no âmbito das esferas públicas com o objetivo oposto de desconstruir direitos conquistados no passado.

Em suma, a demarcação entre público e privado – que não pode ser confundida com a relação entre Estado e mercado – é a resultante, a cada momento, dessa luta complexa que passa por relações pessoais, pela política simbólica na mídia, por manifestações por direitos mediante movimentos sociais e políticos, pela formação de opinião nos contextos cotidianos (a “rádio-peão”) etc. (daí a expressão esferas públicas, no plural, qualificando de democráticas aquelas associadas à luta por direitos).

Essa longa digressão a propósito da relação público–privado tem a intenção de esclarecer, em primeiro lugar, que é no âmbito político – da disputa de idéias – que se decidem os temas considerados de interesse público, por oposição aos que se mantêm na esfera privada.

E, nessa perspectiva, quão relevante é o fortalecimento das esferas públicas democráticas para a afirmação de direitos de cidadania. Se tal fortalecimento depende, em larga medida, da ação dos movimentos sociais, ele é função também da criação de novas esferas públicas democráticas, envolvendo a participação conjunta de governo e comunidade no processo de tomada de decisões políticas; tanto porque, nesse processo, novos personagens ligados aos setores dominados entram na cena pública, alterando a correlação da disputa de idéias, como pelo fato de que a instituição dessas novas esferas, problematizando o que é de interesse público a partir da referência aos direitos, configura uma busca concreta de aprofundamento da democracia por meio de iniciativas de governar comprometidas com ela.

Se a demarcação entre público e privado é produzida no nível político, como avaliar, no âmbito econômico, a relação Estado *versus* mercado? Definido o que é de interesse público, decisões políticas estabelecem o que é de responsabilidade estatal. A implementação dessas responsabilidades pode ser levada a efeito por meio da propriedade e operações estatais, ou por meio da operação a cargo da propriedade privada. A opção por uma ou outra, nas condições presentes, não é algo trivial. Faz todo sentido, por exemplo, que serviços de educação e saúde sejam estatais. Em contrapartida, serviços de transporte urbano ou lixo parecem compatíveis com a operação privada – preservando o interesse público.

Nesses termos, defende-se aqui a idéia de que o decisivo, para a preservação do interesse público, é a existência ou não de um *controle público* sobre a prestação do serviço, seja ele operado pelo Estado ou pela iniciativa privada. Assim, por um lado, operação estatal não é, em si, garantia de respeito ao interesse público: o auto-referenciamento do setor estatal, traduzido no exercício do poder administrativo ou na apropriação patrimonialista – por parte de lideranças políticas investidas em cargos de mando ou de grupos de servidores – é uma sólida evidência de que o estatal nem sempre coincide com o público. A solução consiste em instituir instrumentos de controle público (envolvendo a sociedade civil) sobre a ação estatal. Tais instrumentos supõem tanto um processo de modernização administrativa que abra as “caixas pretas” baseadas no “segredo burocrático”, mediante a explicitação



pública de compromissos alicerçados em indicadores de resultados, como a abertura de espaços de participação e fiscalização coletivas – mas também aqueles voltados ao cidadão individual, como, por exemplo, o ouvidor público independente – passíveis do exercício, no dia-a-dia, do controle do Estado pela sociedade.

No caso de operação privada, é ainda mais evidente a relevância do controle público. O que se requer, aqui, é a definição institucional de regras que circunscrevam a ação das operadoras privadas, estabelecendo estímulos e punições para a obtenção do objetivo da prestação de serviço público com qualidade e eficiência, à disposição dos cidadãos em geral. A regulação pública dos mercados permite evitar a concorrência predatória ou a apropriação privada de sobrelucros em casos de monopólio, definir normas compulsórias para garantir a equidade e o nível de qualidade dos serviços, estímulos à pesquisa e à modernização etc., em claro contraste com a alternativa de mercados desregulados (em que o objetivo do lucro sem peias conduz à privatização do que deveria ser público). O crucial, então, é o comando público sobre o poder econômico das operadoras privadas, concretizado em regras e instituições de regulação que imponham o interesse público sobre o privado. Nessas condições, por um lado é necessário definir, em cada caso, um modelo de regulação, baseado em informações realistas e transparentes, eficaz para a obtenção dos resultados desejados; por outro, criar e fortalecer instrumentos de regulação pública que coloquem em prática tal modelo, fazendo cumprir as regras estabelecidas e tornando concreto o controle social. Observe-se que o argumento segundo o qual a regulação pública não é conveniente, pois o país não possui tradição de regulação (e, assim, a operação dos serviços deveria ser estatal), além de frágil, é conservador. Pois, se há uma característica reconhecida nos governos democráticos e populares, é o seu arrojo em não ter receio de inventar o novo, o não experimentado, o que não se herda da tradição passada – e, no mais das vezes, com sucesso.

Convém, ainda, fazer referência à disseminação de instituições prestadoras de serviços públicos que não se enquadram na definição estrita de organizações estatais ou empresas privadas. Tais são os casos das organizações do terceiro setor de utilidade social – que não

possuem objetivo de lucro, integram trabalho voluntário e, no mais das vezes, apresentam custos mais baixos que o setor estatal ou a iniciativa privada – e as instituições públicas não-estatais, como Bancos do Povo, ou a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Nestas, o Estado local participa em minoria, a maioria sendo composta por entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e representantes da sociedade civil. É outra via para o controle público, contribuindo, também, para a continuidade administrativa em momentos de troca de governo.

Em suma, a idéia-força consiste em tomar como centro o fortalecimento das esferas públicas democráticas – e, portanto, no plano da disputa de idéias, a referência ao direito à cidade – com base numa gestão pública participativa, em articulação com a garantia de um fundo público que faça valer – do ângulo material – a perspectiva do direito à cidade. Nesse contexto, a produção de bens e serviços públicos – seja sua operação estatal, privada ou mista – calcada no controle social completa um modelo de gestão pública que contrasta tanto com o estatismo como, sobretudo, com o privatismo de inspiração neoliberal, fundando uma nova relação público–privado.

2.2. Estado e comunidade local

A relação entre os governos democráticos e populares e as instituições políticas e comunitárias locais tem sido, constantemente, foco de atenção no debate político, em especial pelos dilemas que encerra. Em geral, sob a denominação de governabilidade, as análises se concentram na relação com a Câmara Municipal, o partido e o sindicato de servidores. O presente texto não tem, é claro, a pretensão de dar conta da totalidade das questões pertinentes aos governos locais. Nem parece prioritário, aqui, repetir considerações já expressas em outras oportunidades. Mais relevante, por conseguinte, é fomentar o debate de temas que, embora marginalizados ou subestimados na reflexão corrente, são talvez até mais cruciais para o sentido dos governos democráticos e populares, por incidirem de maneira decisiva no processo de disputa de hegemonia local.

Nessa perspectiva, interessa considerar a relação de tais governos com os diferentes segmentos da comunidade local, bem como com



as instituições da sociedade civil que procuram representá-los. Estas instituições são particularmente importantes à medida que buscam vocalizar interesses de grupos específicos da comunidade, conferindo-lhes a forma de interesse geral (público). São, nesse sentido, instâncias que tendem a ocupar as esferas públicas com o intuito de traduzir as experiências cotidianas daqueles grupos no “mundo da vida”. Para os presentes propósitos, serão considerados três grandes segmentos da comunidade local: trabalhadores assalariados de fábricas ou serviços, em geral com certo grau de organização em sindicatos ou locais de moradia (constituindo os movimentos sociais urbanos); setores excluídos, envolvendo trabalhadores de mais baixa renda, do setor formal e sobretudo do informal, além de desempregados, que em geral não possuem espaços de organização e expressão razoavelmente consolidados; num outro registro, também os grupos cuja identidade em construção passa por formas de manifestação de caráter cultural ou religioso (na interpretação multidimensional de exclusão); e, por fim, os setores médios da comunidade, incluindo profissionais liberais, pequenos e médios empresários e assalariados de nível técnico ou superior, os quais podem contar, em geral, com instituições locais de razoável tradição, ocupadas pelas chamadas elites locais, como meios de comunicação, associações comerciais, clubes de lojistas, organizações de empresários industriais (como os CIESPs – Centro das Indústrias – em São Paulo), sindicatos patronais, instituições de profissionais liberais (a exemplo da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil), clubes de serviços (Lions e Rotary), clubes esportivos e de lazer etc.

O primeiro segmento – assalariados organizados em sindicatos ou locais de moradia – é aquele com o qual os governos democráticos e populares têm maior facilidade de relacionamento e de articulação. Por intermédio dessas instituições (sindicatos e movimentos sociais urbanos) pôde-se constituir, a partir dos anos 70, uma cultura política centrada na noção de direitos, razoavelmente enraizada nos segmentos sociais que elas buscam representar. Corresponde, assim, a uma potencial base de apoio de governos comprometidos com a cidadania.

O segundo segmento – excluídos com baixo grau de organização e expressão – costuma ser contemplado com prioridade pelas po-

líticas públicas desses governos, sobretudo por meio da inversão de prioridades. Diga-se, de passagem, que quando a crise fiscal local coloca também em crise a inversão de prioridades, é a própria relação dos governos com esse segmento (mas também com o primeiro, considerado acima) que passa a correr sérios riscos. De qualquer modo, seus frágeis laços de organização e expressão pública tornam difícil uma interlocução mais sólida com os governos locais vinculada a uma cultura política democrática. Políticas públicas voltadas a tais setores costumam render saldos de legitimação positivos para os governos democráticos e populares; mas a fragilidade ou inexistência de instituições próprias que procurem representá-las tende a fortalecer, nesse segmento, uma cultura política paternalista e fisiológica. Daí ser essencial que as referidas políticas públicas estejam vinculadas a processos de participação na gestão local que estimulem a auto-organização dos segmentos excluídos, constituindo novos personagens na cena pública que vocalizem a cultura política dos direitos. Parece óbvia a relevância da articulação entre políticas públicas e gestão participativa no domínio da disputa de idéias, pois, na sua ausência, governos que exercitem a inversão de prioridades podem até ser avaliados de forma positiva por tais setores, mas terão perdido a oportunidade de estimular uma mudança de qualidade em seus valores, que tenderão a permanecer presos à cultura paternalista e clientelista típica da sociedade brasileira.

Quanto aos grupos cuja identidade social envolve manifestações culturais diversificadas, cuja multiplicação é típica das últimas décadas (recorde-se da análise do item I-2), é importante que os governos democráticos e populares busquem formular políticas participativas que possam contemplar, de maneira pluralista, tais formas de manifestação identitária. A instância local de governo parece, em geral, a mais adequada para fazê-lo, em face de sua proximidade, mais propícia para dar conta da diversidade dessas novas manifestações culturais. Contudo, governos locais têm tido mais facilidade de fazê-lo quando se trata de temas como gênero, raça, portadores de deficiência – nascidos da própria noção de direitos – do que de temas vinculados a manifestações culturais de segmentos médios e excluídos como o hip-hop, o rock, skatistas etc.



Já o terceiro segmento social – setores médios cuja expressão pública passa por instituições locais tradicionais, usualmente ocupadas pelas elites locais – envolve, para os governos democráticos e populares, uma contradição que convém explicitar. De um lado, embora os setores médios sejam menos sensíveis à inversão de prioridades, à medida que o projeto democrático e popular incorpore a nova agenda do final dos anos 90, fortalecendo a identidade local sob o prisma da cidadania, ele pode legitimamente aspirar à disputa de hegemonia local, conquistando o apoio de parcelas amplas dos setores médios. Todavia, por outro lado, as instituições que costumam vocalizar os interesses desses setores na cena pública local, no mais das vezes, foram criadas e são ocupadas por lideranças identificadas a projetos locais conservadores – com tradição elitista, autoritária, muitas vezes compatível com o fisiologismo e, mais recentemente, influenciadas pelo ideário neoliberal.

A postura dos governos democráticos e populares perante essas instituições tem variado, indo desde uma relação respeitosa, mas distante, passando pela indiferença, chegando até situações de conflito ou confronto aberto. Nem sempre é possível escolher o tipo de relação que se estabelece, pois isso depende também do posicionamento das próprias instituições ocupadas pelas elites locais, bem como de conjunturas específicas. Porém, diante de condições favoráveis aos governos democráticos e populares, faz todo sentido uma ação política voltada à conquista de aliados no próprio interior dessas instituições, de modo a romper, paulatinamente, as previsíveis reações das elites locais contra o projeto democrático e popular. Ao conquistar espaço de interlocução com tais instituições, dá-se mais um passo na disputa de idéias. Não custa lembrar que, durante períodos de maior legitimidade dos governos democráticos e populares (que podem ser mais longos ou mais curtos), as elites conservadoras locais tendem a ficar na defensiva. Mas, ao sobrevirem momentos de crise dos governos, as elites locais buscam se amalgamar contra eles, apresentando à comunidade um projeto alternativo. Nesses termos, não é nem de longe indiferente se as elites o fazem de maneira monolítica, por meio do conjunto de instituições que buscam ocupar, ou numa situação em que necessitam disputar seu projeto nessas instituições com aliados dos governos de-

mocráticos e populares. Não se trata de assumir uma posição ingênua, como se essas instituições – que têm uma história em geral conservadora – fossem simplesmente neutras. Está-se pontuando, sim, a possibilidade – em condições favoráveis e a partir de uma postura ativa do governo – de abrir espaços de interlocução e alianças dentro das instituições, no sentido de quebrar o monopólio das elites conservadoras em sua condução, com conseqüências relevantes para a disputa de hegemonia local.

Questões referentes à relação entre os governos democráticos e populares e outras instituições – como partidos políticos ou a Câmara Municipal – não serão aqui desenvolvidas. Quanto ao Legislativo, uma palavra já foi dada no item I-1.3. O temas das alianças políticas em nível local parece muito sujeito à especificidade e à mudança de conjunturas. Cabe, apenas, uma palavra a propósito da relação com o partido (no caso de governos petistas). Não há dúvida de que, em face da existência de uma autonomia relativa do partido diante do governo, e vice-versa, tal relação é necessariamente conflituosa, o que não é negativo: da tensão entre os dois é sempre possível brotarem frutos vantajosos à dinâmica do partido e à do governo. Porém, a experiência dos anos 90 evidencia que, muito freqüentemente, essa relação segue sendo muito mal resolvida. Não foram poucos – ou pouco importantes – os casos em que o conflito deflagrou uma guerra interna, responsável por derrotas eleitorais com certeza evitáveis. Resta saber se a lição da história será socializada pelo conjunto do partido – em especial em novas localidades que não sofreram de modo direto o impacto da referida guerra interna.

Convém, afinal, discutir um ponto decisivo para a sorte da esfera local, ou seja, a cultura política predominante no âmbito da comunidade local. Pois o que se passa na esfera local é função da dinâmica que envolve Estado e comunidade locais, isto é, não depende apenas do governo local (ou, no outro pólo, da comunidade). Assim, embora o objetivo deste texto seja examinar o lado dos governos – e, de maneira mais específica, aqueles compromissados com o princípio da cidadania –, interessa efetuar ao menos algumas ponderações sobre a comunidade local que apresentem uma ligação mais direta com o tema da disputa de hegemonia.



A disputa de idéias é travada na cena pública, envolvendo projetos de cidade alternativos, baseados em valores específicos, que buscam representar interesses de classes e grupos sociais em conflito entre si. A cultura política predominante na comunidade constitui o solo onde essa disputa é travada, sendo mais propícia a este ou àquele projeto, em função da maior ou menor sintonia entre os valores que sustentam a cultura política e os valores que embasam determinado projeto de cidade.

Conforme já se apontou (no item I - 1.3), convivem no Brasil, de maneira ambígua, dois diferentes domínios éticos: o do domínio das relações pessoais e aquele em que se impõem as relações impessoais. Dependendo do momento ou da circunstância, prevalece um ou outro, enquanto referência de valores que orientam o que a sociedade pensa e faz concretamente. Para compreender o Brasil, é preciso dar conta dessa dialética, presente no cotidiano (o “jeitinho brasileiro”, a amizade, o papo descontraído no boteco), assim como nos momentos mais decisivos da vida nacional (a conciliação no Colégio Eleitoral, o pacto populista, as alianças fisiológicas que se impõem sobre as idéias etc.). Criticam-se (com acerto) as práticas políticas, mas é comum esquecer que se tais práticas se sustentam é porque encontram legitimidade, aceitação, por parte considerável da população, que as considera “naturais”.

É fundamental, ainda, ter claro que, tanto no domínio ético das relações pessoais como no das relações impessoais, as práticas sociais e políticas podem ser valoradas como boas ou más: no primeiro domínio, por exemplo, estão presentes a amizade, a família, a cooperação, por um lado, e o fisiologismo, o paternalismo ou o patrimonialismo, por outro. De modo análogo, no território ético das relações impessoais se afirmam valores tão opostos quanto a cidadania, de um lado, e a liberdade econômica, de outro. Isto é, para além da convivência contraditória dos dois domínios éticos, há escolhas complexas no interior de cada um deles. No Brasil, tem prevalecido, em geral, uma combinação que impede a concretização da cidadania: quando opera a ética das relações pessoais, está-se diante do fisiologismo, dos “direitos sem deveres”, ou seja, dos privilégios de uma supercidadania que cumpre a função de amortecer conflitos por processos que passam ao largo das

esferas públicas, levando à sua atrofia; quando, por outro lado, impera a ética das relações impessoais, predominam os “deveres sem direitos” da subcidadania negativa (“aos amigos tudo, aos inimigos a lei”), quer dizer, os processos de exclusão.

Em outras palavras, a dialética social brasileira, ao afirmar, ora a supercidadania, ora a subcidadania, joga no sentido de negar as condições básicas para a cidadania em sentido pleno.

O desafio colocado perante uma proposta democrática e popular – bastante difícil, como se percebe – consiste em inverter essa situação, transformando-a a partir dessa herança cultural, produzindo uma síntese positiva propícia ao aprofundamento da democracia. Em tempos de globalização, os olhares brasileiros parecem, no mais das vezes, muito voltados à sociedade americana. Sua apologia do individualismo é muito mais consistente com a perspectiva da competição no mercado livre – referência do neoliberalismo. Se faz sentido aprender algo com os outros, melhor seria voltar os olhos para experiências positivas em sociedades que guardam alguma semelhança com a nossa (como a Itália ou a Espanha, por exemplo).

O caso da comunidade cívica, na Itália, é bastante ilustrativo. Nesse país, em que ainda convivem diferentes domínios éticos, a ambigüidade tende a ser resolvida de modo radicalmente diverso em distintas regiões: no Sul (atrasado), prevalecem o clientelismo ou a máfia; ao Norte, na chamada Terceira Itália (desenvolvida), de regiões como a Emilia Romagna ou o Veneto, a presença de uma comunidade cívica que valoriza solidariedade e cooperação, no âmbito das relações pessoais, constituiu o solo de onde germinou um modelo de desenvolvimento regional assentado sobretudo em micro, pequenas e médias empresas, com boa qualidade de vida e razoável equidade territorial. Esse exemplo é relevante porque sugere, em primeiro lugar, a possibilidade de uma síntese positiva entre relações pessoais (cooperação) e impessoais (cidadania) e, em segundo lugar, por evidenciar a existência de culturas políticas regionais diversas num mesmo país (ou seja, a possibilidade de mudanças no âmbito local).

O Brasil, reconhecidamente, não possui a mesma tradição cívica, que remonta à formação das cidades na Idade Média. Mas a emergência de novos movimentos sociais, desde a década de 1970, asso-



ciada a grandes mobilizações, bem como a constituição de organizações sociais e políticas de peso, nos anos 80 e 90, vem cumprindo papel importante para afirmação dos direitos de cidadania. Prevalece, é certo, um regime formalmente democrático, em condições de limitada cidadania. Nesses termos, porque não lançar mão da marcante presença da ética das relações pessoais para inverter sua lógica atual, combatendo o fisiologismo e colocando em seu lugar os valores da solidariedade e da cooperação? De modo análogo, está posta a oportunidade – no nível das relações impessoais – de recusar o ideário neoliberal, fortalecendo o princípio e a prática da cidadania.

Do ângulo dos governos democráticos e populares, uma cultura política oriunda da combinação positiva entre cooperação e cidadania se sintoniza com perfeição à sua nova agenda, seja quanto ao seu conteúdo (desenvolvimento econômico e urbano assentados na cooperação e inclusão social apoiada na solidariedade), seja com relação ao modelo de gestão (reforma do Estado local vinculada à ampliação das esferas públicas democráticas e ao controle social, no quadro da gestão pública, e à garantia de um fundo público capaz de concretizar o direito à cidade). Todavia, os governos, mediante sua ação, podem apenas criar condições favoráveis a esse estilo de interação com a comunidade local. A transformação desta no sentido apontado – condição para a afirmação de um projeto de cidade – só pode ser operada por meio de verdadeiras revoluções de comportamentos, construídas no dia-a-dia, enraizadas nas práticas cotidianas, que sirvam de base sólida à dinâmica do espaço público e às decisões de ordem política.

2.3. A reforma da administração local (modernização administrativa)

A afirmação de que o Estado (em qualquer nível) não funciona por sua própria natureza – por oposição ao mercado, controlado pela “mão invisível” a partir da concorrência entre os agentes – leva à proposição do Estado mínimo, visto como um mal necessário. Não se pode negar que o fato de o Estado herdado realmente funcionar de modo precário parece dar razão a essa tese. Porém, nada mais longe da realidade. A postulação de um Estado local forte vem acompanhada da necessidade de transformar o Estado por dentro, de maneira a fazê-lo prestar serviços públicos com democracia e eficiência, com qualidade e produtividade.

Uma vez mais, trata-se da disputa de idéias, em particular com o ideário neoliberal. No entanto, o tema da modernização administrativa tem sido relegado a um plano bastante secundário na agenda dos governos democráticos e populares. A resposta que se costuma dar consiste em considerar que a participação popular é o meio pelo qual se introduz o controle público sobre a administração do Estado local. Isso faz sentido, pois, para que a comunidade controle o Estado, é necessário que haja canais pelos quais a cidadania possa se manifestar e fiscalizar as ações estatais. Ao mesmo tempo, é uma resposta perigosa, pois tende a ocultar o fato de que é necessário, também, um processo de transformação interna à administração estatal. Caso contrário, prevalecerá, em muitos espaços fundamentais da gestão estatal – inclusive na relação desta com o cotidiano dos cidadãos – o segredo burocrático, fundado no poder administrativo. É impossível controlar a ação estatal – mesmo na presença de canais de participação cidadã – enquanto não forem estilhaçadas as caixas-pretas em que se transformou a administração do Estado. Em primeira instância, o que se requer é a instituição de indicadores de desempenho na prestação dos serviços públicos – em termos de qualidade e de produtividade. Só assim, com controle público efetivo, tem-se uma aproximação entre o estatal e o público. Desse modo, dados os recursos disponíveis (que são finitos), obter os melhores resultados em termos de qualidade do serviço e de eficiência (bom uso dos recursos) é também expressão do respeito ao princípio da cidadania.

Todavia, colocar em prática essa idéia é mais trabalhoso do que apenas enunciá-la. É indispensável o saber-fazer (a técnica, aliás bem pouco conhecida e desenvolvida no Brasil). Muito além dele, é imprescindível boa dose de vontade política para atuar em uma área que envolve várias dificuldades. Para começar, os resultados costumam demorar para aparecer, em geral, mais do que o tempo de uma gestão de quatro anos. De mais a mais, o trabalho de modernização administrativa supõe transformações no modo de prestar os serviços públicos, o que exige, necessariamente, mudanças profundas na cultura organizacional da administração estatal (e mudanças de valores são sempre mais difíceis que meras mudanças de processos materiais). Por fim, os servidores públicos são – e devem ser – aos olhos dos governos democrá-



ticos e populares trabalhadores assalariados que tenham direitos respeitados. E, no mais das vezes, os sindicatos de servidores têm dificuldade em lidar com o tema da modernização, em função da resistência à mudança que boa parte dos servidores naturalmente adquire a partir do seu trabalho do dia-a-dia. Entretanto – reafirme-se –, assumir a disputa de hegemonia em suas diferentes dimensões demanda a integração, com ênfase, da questão da modernização administrativa ao novo modelo de gestão pública compatível com a agenda contemporânea dos governos democráticos e populares.

Nesse sentido, é necessário atuar em várias frentes ao mesmo tempo: nas condições de trabalho, na tecnologia, na capacitação e nos processos. Cada uma delas requer, ao lado do saber-fazer e da vontade política, recursos que viabilizem resultados compatíveis com o “estado das artes”. Convém, aqui, desenvolver alguns pontos relativos a essas quatro frentes. Em primeiro lugar, condições de trabalho envolvem a remuneração e o ambiente de trabalho. A possibilidade de prover salários ideais esbarra na restrição orçamentária (que deve reservar espaço para a capacidade de investimento), cujo limite é ainda mais estreito num quadro de crise fiscal local. Aqui, há, portanto, uma contradição a enfrentar. O argumento de que é imprescindível primeiro equacionar a questão salarial – atendendo às demandas dos servidores – para só depois buscar comprometê-los com a modernização administrativa é, por um lado, paralisante – pois apenas em casos cada vez mais raros isso será possível – e, por outro lado, não encontra suporte na realidade. É verdade que chamar os servidores a participar dos processos de modernização quando eles se encontram insatisfeitos com seus salários é tarefa bem mais difícil do que numa situação salarial favorável; mais difícil, mas não impossível, à medida que a motivação para o trabalho se dá em função também de outros elementos (como a satisfação com os resultados, a realização como profissional, o reconhecimento público etc.). Já se sabe, de outra parte, que apenas salários estão longe de garantir motivação (embora novos governos democráticos e populares continuem, em seu início, a ignorar este ponto, arrependendo-se em seguida).

Em segundo lugar, a capacitação para o trabalho (formação profissional) é ponto obrigatório: se se pretende introduzir novas tecnologias e

alterar com profundidade processos de trabalho, deve-se criar condições para os servidores adquirirem novas habilidades (ademais, essas mudanças envolvem transformações de valores, difíceis de serem implementadas). O papel das chefias, por exemplo, é fundamental: passa-se de uma situação de controle de procedimentos formais (“burocráticos”) para o controle de resultados, que supõe uma abordagem totalmente distinta. Com o objetivo de fazer da formação profissional algo permanente, incorporado ao dia-a-dia da administração, é interessante estimular a criação de escolas de administração municipal.

Em terceiro lugar, a cidadania merece o melhor, em termos de novas tecnologias. Sem dúvida, neste ponto, destacam-se as tecnologias de informação, pelo seu potencial na melhoria da prestação dos serviços públicos: rapidez no atendimento, maiores possibilidades de descentralização territorial de ao menos parte dos serviços, acesso a informações e serviços pela Internet e por terminais eletrônicos são apenas ilustrações desse potencial (sem falar na modernização do trabalho dos próprios servidores, em áreas de fiscalização, de projetos etc.; o sistema geográfico de informações, por exemplo, é uma ferramenta obrigatória para um bom serviço público). Mesmo tendo em conta as limitações de acesso à Internet pelos cidadãos, imagine-se o salto de qualidade nos serviços e em seu controle público quando uma pessoa passa a ter condições de acompanhar, diretamente, o caminho interno de um processo de seu interesse (algo que, até então, é uma das caixas-pretas da administração estatal).

Em quarto lugar, a modernização administrativa envolve, com intensidade, alterações nos processos de trabalho. Quanto a isso, há vários tópicos a considerar. Antes de mais nada, o serviço público deve ser avaliado pelos seus resultados para os cidadãos: espera em filas para atendimento médico, queda de mortalidade infantil (em comparação com os recursos utilizados), tempo e número de vezes que é necessário ir à prefeitura para pagar um tributo, obter uma licença para construir ou montar um negócio são, uma vez mais, ilustrações de uma postura que exige a construção, caso a caso, de indicadores de desempenho e de resultado. Na ausência desses indicadores (e das mudanças de procedimentos que envolvem, de pronto, sua introdução nos serviços



públicos), não há como o governo e os servidores saberem se seu trabalho está produzindo bons resultados para os cidadãos, em termos de qualidade e eficiência. Não há, por outro lado, como os cidadãos exercerem efetivo controle público, pois não dispõem sequer de informações para cobrar a qualidade dos serviços prestados, bem como os compromissos do governo com relação a eles. Transformações radicais para melhorar o atendimento aos cidadãos são concretamente viáveis, exigindo mais esforço do que recursos (embora estes sejam imprescindíveis). Mencione-se, de passagem, que o fato de cidadãos se surpreenderem de modo positivo com tais transformações, a ponto de imaginarem que o serviço estatal foi terceirizado, é, a um tempo, clara mostra dessa viabilidade e expressão de até que ponto o Estado está desacreditado ao final dos anos 90.

Iniciativas incorporadas à nova agenda dos governos democráticos e populares, como projetos de desenvolvimento urbano e ambiental ou programas integrados de inclusão social, por contemplar diversas dimensões da realidade, adquirem caráter multisetorial – isto é, supõem a participação de equipes de diferentes secretarias e departamentos da prefeitura. Desde que uma das características da estrutura administrativa preexistente é a verticalização e a compartimentação do funcionamento dos órgãos estatais, não será pequeno o esforço requerido para a introdução de estruturas de trabalho matriciais, dotadas de horizontalidade, permitindo, assim, a interação cotidiana dos trabalhos dos vários órgãos, com a esperada sinergia e complementaridade na implementação das políticas públicas.

A adoção de práticas de gestão voltadas à participação popular ou ao planejamento do governo demandam, de igual modo, alterações relativas ao modelo de gestão. Em tais casos, convém implantar uma estrutura enxuta, vinculada de forma direta ao gabinete do prefeito – ao invés de uma secretaria. Mas esses núcleos, por seu turno, precisam estar solidamente enraizados nas várias secretarias, de modo a disseminar suas práticas para o conjunto da administração. Para tanto, é possível criar, nas próprias secretarias, as figuras dos agentes de planejamento e dos agente de participação popular, na qualidade de braços operacionais dos respectivos núcleos. Isso corresponde, pois, a um outro formato de trabalhos matriciais.

Interessa, ainda, apresentar rápidas pinceladas sobre o planejamento estratégico do governo. A arte de governar é insubstituível, sendo função de habilidades próprias dos governantes e suas equipes. Já a técnica de governo – como o método de planejamento estratégico situacional – pode ser mais facilmente apreendida e socializada. A boa técnica de planejar, na ausência da arte de governar, tende ao fracasso. Mas o oposto também pode ser verdadeiro. Por isso, o ideal é uma combinação positiva entre arte e técnica. O planejamento estratégico – enquanto planejamento da ação do governo – constitui-se em ferramenta poderosa para a previsão, o acompanhamento e o controle do dia-a-dia do governo. A implantação de um sistema de prestação e prestação de contas interessa tanto à dinâmica do próprio governo – que, com frequência, não possui informações sobre o que, quando e como está sendo executado na administração – como à possibilidade de controle público dos passos do governo. Busca-se, com o planejamento estratégico situacional, dar conta do chamado triângulo de governo, de modo a obter e manter seu equilíbrio. Os três vértices desse triângulo são o programa de governo, a capacidade de governo (recursos com que se conta para implementar o programa) e a governabilidade (grau de “controle” que o governo possui em face dos atores sociais, econômicos e políticos locais). Esse equilíbrio é sempre penoso, uma vez que se deseja fazer mais do que as condições de capacidade de governo e governabilidade permitem. Via de regra, o caminho é reduzir o programa de governo, ao mesmo tempo elevando sua capacidade e governabilidade. O que permite fazer um acompanhamento e controle cotidiano é a administração por projetos (do programa de governo) e por operações (de capacidade de governo e governabilidade). O planejamento estratégico tem sido incorporado a um razoável número de governos democráticos e populares, com resultados bastante desiguais – requerendo, portanto, reflexão crítica e socialização ainda incipientes.

Importa, para concluir, tecer um comentário a propósito do controle público sobre a prestação de serviços pelo Estado local. Uma das vias para concretizar esse controle – por certo a mais relevante tendo em vista os resultados de conjunto do governo – é a participação cidadã em espaços de co-gestão pública. O orçamento participativo, os conselhos municipais e de unidades de prestação de serviços, os fóruns



específicos são alguns desses canais mais disseminados. Todavia, do ângulo do cidadão individual, faz todo sentido a existência de formas de controle público não coletivas, referidas à prestação de serviços públicos, em especial aqueles relativos, não às grandes decisões públicas, mas ao cotidiano desse cidadão (um atendimento de saúde, uma poda de árvore ou conserto de um buraco, uma licença etc.). Por isso é tão importante o estabelecimento de indicadores e metas de desempenho e sua divulgação pública. Tal forma de controle pode ser bastante aperfeiçoada com o instituto do ouvidor público (*ombudsman*) municipal, independente em relação ao governo, nos moldes de inúmeras experiências internacionais. O controle público individual se soma, assim, aos instrumentos de controle coletivo sobre o Estado, ampliando sua extensão, pois um não se superpõe nem esvazia o outro, já que eles são complementares. Cada um a seu modo, ambos podem contribuir de forma bastante positiva para a garantia do direito à cidade.

2.4. *A participação da comunidade: a co-gestão como partilha do poder*

A participação popular constituiu, com a inversão de prioridades, o binômio fundador dos governos democráticos e populares. Um balanço de suas ações, ao final da década de 1990, revela, antes de mais nada, avanços decisivos consubstanciados em inovações institucionais que concretizam a articulação entre democracia representativa – que opera por meio de Executivo e Legislativo, eleitos periodicamente – e democracia participativa, que envolve elementos de democracia direta. O orçamento participativo é, sem dúvida, a expressão mais visível dessa nova institucionalidade. A idéia inicial, ainda carregada de ambigüidades, dos conselhos populares, foi sendo precisada no calor das iniciativas práticas, originando, em especial, os conselhos temáticos municipais e de unidades de gestão (saúde, educação etc.) e o orçamento participativo.

Essa nova institucionalidade é, sem favor, uma das mais marcantes expressões da invenção democrática no período recente. A participação popular corresponde à partilha do poder de decisão política local, que deixa de se concentrar nas mãos do governo, passando a ser dividido com a comunidade. Na qualidade de componente da reforma do Estado local e da implementação de um novo modelo de gestão,

envolve a criação de novas esferas públicas democráticas, vocacionadas a exercer uma co-gestão pública que integre governo e comunidade locais. Seu papel central para o aprofundamento da democracia – por meio do fortalecimento das esferas públicas democráticas – já foi apontado no item II 2.1.

Não apenas novos temas, referidos aos direitos, passam a fazer parte da agenda pública, como principalmente novos personagens têm a oportunidade de ingressar na cena pública – sobretudo os segmentos sociais excluídos –, alterando a correlação de forças que condiciona a formação da opinião pública em favor da cidadania.

Uma das características dessa nova institucionalidade diz respeito ao fato de seu próprio funcionamento ser debatido e deliberado em co-gestão governo–comunidade. Em vários casos (como o orçamento participativo), suas regras de funcionamento são refeitas com bastante frequência, para seu aperfeiçoamento, revelando-se, pois, um mecanismo muito versátil de gestão pública. Essa é, diga-se de passagem, a razão por que se deve ter o máximo cuidado com sua possível formalização pelo Legislativo. No afã – aliás infrutífero – de tornar o orçamento participativo um processo permanente, por meio de sua fixação em dispositivo legal, corre-se o risco de engessar esse processo, travando as energias inovadoras que dele brotam continuamente.

A expressão participação popular – bastante consolidada na reflexão sobre os governos democráticos e populares – pode induzir à idéia de que a participação se abre apenas às classes populares. Na verdade, enquanto processo de criação de novas esferas públicas democráticas, ela envolve, obrigatoriamente, o chamamento do conjunto da população, isto é, de cada indivíduo na qualidade de cidadão, sem discriminações de classes, religiões, origens culturais etc. Por outro lado, nunca é demais enfatizar a importância da democratização de informações como condição básica para a participação de todos os cidadãos. O cuidado pedagógico com a forma de comunicação pública – de modo que as informações se tornem acessíveis a pessoas não acostumadas com as linguagens cifradas produzidas no interior do Estado (a exemplo das questões orçamentárias) – bem como a oferta de alternativas de formação sobre o funcionamento de uma prefeitura para os interessados (as finanças municipais, os processos licitatórios etc.) ilustram o



tipo de iniciativas direcionadas a garantir a mais ampla socialização de informações relevantes.

O balanço positivo dos avanços referentes à participação popular ao final dos anos 90 não deve, porém, levar à subestimação da importância de uma reflexão crítica sobre o tema, seja porque o alargamento da agenda local, ocorrido no período dessa década, recomenda também uma ampliação e uma redefinição da participação, seja pela circunstância de que as novidades criadas pelos processos participativos produzem novos desafios a ser enfrentados. Um primeiro ponto que convém considerar diz respeito à questão de como garantir a permanência da prática da participação popular diante da possibilidade – inerente à democracia representativa – de mudanças políticas na condução do governo local, em função de resultados eleitorais. É evidente que, quanto maior a legitimidade adquirida pela participação, como aspecto de um modelo de gestão, no âmbito da opinião pública local, mais desgastante, para um novo governo contrário a tais métodos de administração, será a eliminação ou a desativação dos canais de participação popular. Todavia, é fundamental ter claro que a garantia última da sua continuidade e consolidação é a própria vontade política do governo: tratando-se de espaços institucionais que articulam governo e comunidade, a decisão de partilhar o poder de deliberação depende, de maneira obrigatória, da vontade do governo em fazê-lo, pois ele é o ente investido do poder de governar pela regras da democracia representativa. Seria ilusório imaginar que a mera formalização em lei dos espaços e processos participativos – ainda mais num país cujo costume é criar uma profusão de leis que depois não se incorporam à prática social, tornando-se letra morta – e até mesmo a força da população organizada pudessem obrigar um governo contrário ao princípio da participação popular a assumi-la como parte de seu método de gestão.

Um segundo conjunto de observações críticas se refere ao orçamento participativo: há, para começar, as tensões que ele produz com o Legislativo local. Como se sabe, a iniciativa de propor a lei orçamentária cabe ao Executivo. Mas é a Câmara Municipal o órgão responsável por discutir e aprovar o orçamento anual, com o poder de alterar a proposta do Executivo. Existe, pois, uma tensão entre governo e Legislativo, concernente ao processo orçamentário, que é constitutiva

das próprias regras constitucionais estabelecidas, com ou sem participação popular. O ingrediente novo trazido pelo orçamento participativo é a criação de uma esfera pública democrática cujos integrantes se articulam para pressionar a Câmara a aprovar a proposta do Executivo, sem alterações que viessem a desfigurar as decisões do orçamento participativo. O tipo de tensão que daí resulta deve ser encarado não como um problema, mas como algo positivo. Por um lado, porque o processo cria constrangimentos saudáveis às práticas clientelistas tão usuais no Legislativo local. Por outro, porque o resultado desse constrangimento dependerá, em grande medida, do grau de participação e de legitimidade pública conquistados pelo orçamento participativo. Um exame do que vem ocorrendo na experiência prática da década de 1990 evidencia que tal tensão não tem comprometido os resultados da proposta de participação popular na peça orçamentária.

Um ponto ainda mais relevante se refere ao processo de tomada de decisões no âmbito do próprio orçamento participativo. As várias experiências concretas apresentam, de uma parte, procedimentos que são comuns a todas: plenárias regionais (abarcando o conjunto da cidade) e temáticas, com a eleição de delegados e conselheiros representantes da população, redundando na constituição de um conselho municipal do orçamento, no interior do qual são tomadas as decisões. Embora haja casos em que o processo participativo possua apenas caráter consultivo – cabendo as decisões somente ao governo – a radicalidade da co-gestão, enquanto efetiva partilha de poder, remete à idéia de um conselho de orçamento com papel deliberativo. Neste nível, as experiências se diversificam: o modelo dominante corresponde a um conselho composto apenas por representantes eleitos nas plenárias, a quem cabe tomar as decisões relativas ao conjunto do orçamento (isto é, não apenas à quantia ligada à capacidade de investimento, mas também à receita e às despesas de custeio, necessárias para fazer a prefeitura continuar a manter suas atividades). Nesse caso, o governo atua na interlocução com os conselheiros da população, exercendo assim influência no processo; mas os tomadores de decisão são apenas estes últimos.

Tem sido objetado que, nesses termos, o governo local passa a abdicar inteiramente de seu poder decisório, delegando-o à comu-



nidade, em vez de partilhá-lo com ela. A concretização do programa de governo, em função do qual este foi eleito, fica na dependência do nível de convencimento dos integrantes do governo sobre os conselheiros da comunidade. Para escapar desse problema – aliás bastante pertinente – alguns governos têm optado por deixar para a deliberação direta dos representantes da comunidade no conselho apenas uma parcela da capacidade de investimento, sendo o restante dos investimentos (e do conjunto do orçamento) decidido unilateralmente pelo governo. O inconveniente desta fórmula – apesar do correto resgate da legitimidade do governo quanto ao poder decisório, ausente no modelo dominante – é que ela produz uma cisão, uma separação entre governo e comunidade, em vez de procurar articulação e integração entre eles, cujo resultado seja a gestão conjunta da totalidade do orçamento anual. Tal cisão não favorece a implementação de um processo pelo qual o Conselho de Orçamento dê conta das questões atinentes ao conjunto da cidade, o que é bem mais do que a somatória das carências imediatas dos pedaços da cidade.

Com o intuito de enfrentar esses dilemas, vem sendo posto em prática um terceiro modelo alternativo, no qual se constitui um Conselho de Orçamento partilhado por representantes da comunidade – eleitos nas plenárias – e por representantes do governo. Para evitar que um dos lados – em particular o do governo, que tende a atuar de modo compacto – venha a decidir unilateralmente, é estabelecido um quórum qualificado bastante alto como condição de deliberação. Isso estimula a interlocução voltada à produção de um consenso progressivo, no lugar de votações. Busca-se, assim, propiciar uma síntese positiva da legitimidade do governo – na qualidade de órgão eleito para concretizar seu programa – e da legitimidade do processo de participação direta da comunidade, em torno da discussão da totalidade da peça orçamentária. O compromisso resultante envolve a adoção, pela comunidade, de projetos de interesse do conjunto da cidade, e a absorção, pelo governo, do entendimento que a comunidade expressa sobre as carências imediatas da cidade.

Ainda quanto ao orçamento participativo, é essencial que se garanta o controle público da execução orçamentária, sem o qual, é ób-

vio, todo o processo participativo na deliberação da peça orçamentária correria o risco de se tornar letra morta. A confiabilidade da proposta demanda que a ação do governo seja fiel ao que foi deliberado. Naturalmente, convém que alterações conjunturais no cenário previsto, em termos da receita real (que pode ser maior ou menor que a prevista) e em termos de despesa (variações de custos, problemas emergenciais etc.), sejam incorporadas à execução do orçamento. Por isso mesmo é tão importante que o momento de implementação das ações seja também partilhado com a comunidade, e não decisão isolada do governo.

Um terceiro e último comentário crítico remete ao debate sobre se há um dos processos participativos que articule, subordinando, todos os demais. A participação popular envolve uma pluralidade de espaços de co-gestão pública governo *versus* comunidade: além do orçamento, existem os conselhos temáticos (de saúde, educação, moradia, cultura, gênero, assistência social, raça, portadores de deficiência, crianças e adolescentes etc.), conselhos de gestão de unidades (escolas, unidades de saúde, centros comunitários etc.), fóruns específicos vinculados a projetos datados (com começo, meio e fim) e territorialmente circunscritos (urbanização de pedaços da cidade, revitalização de centros etc.), ou processo de mutirão para a construção de espaços públicos urbanos (como praças, muros de arrimo, pavimentação de ruas). Agregue-se, ainda, a construção de novos espaços participativos em processos referentes aos novos conteúdos da agenda local (desenvolvimento econômico, urbano e ambiental), com uma dinâmica própria.

Ante tal pluralidade de expressões concretas da participação popular, tem ganho força a tese de que o orçamento participativo – na qualidade de síntese do que há de mais relevante em termos de decisões municipais (pois envolve as escolhas de gastos do conjunto do governo) – deva ser encarado como a instância que subordina todas as demais iniciativas de participação. Não resta dúvida de que a diversidade dessas iniciativas coloca um problema concreto, qual seja, o da possível pulverização dos processos decisórios, acarretando sua fragmentação (isto é, a perda de unidade da gestão local), bem como conflitos de atribuições entre os variados espaços participativos. O peso



político adquirido pelo orçamento participativo tem levado a que seja concebido como o articulador de todos os demais, resgatando a unidade da gestão pública da cidade sob o prisma da partilha de poder.

Defende-se, aqui, uma idéia distinta. O sucesso político do orçamento participativo – invejável conquista da invenção democrática – não deve levar à superestimação de seu papel. Por um lado, os canais de participação referidos a temáticas mais específicas (a maioria dos citados anteriormente) cumprem a função insubstituível de viabilizar a co-gestão na elaboração e na implementação de políticas afetas a tais temáticas; configuram-se, assim, atribuições específicas, que não se confundem com aquelas inseridas no orçamento participativo (por exemplo, a elaboração das políticas municipais de educação ou saúde, o controle público das unidades de serviços, a formulação e a implementação de uma proposta de urbanização ou de mutirão etc.).

Por outro lado, os conteúdos do desenvolvimento econômico, urbano e ambiental local, possuindo um recorte mais amplo, não podem e não devem ser remetidos, de modo subordinado, ao orçamento participativo. Não porque este último, por ser construído a partir de demandas localizadas (sobretudo territoriais), não consiga dar conta da cidade em seu conjunto. Isto é perfeitamente viável, à medida que o orçamento participativo, ao propiciar o encontro e a interlocução de representantes de diferentes pedaços da cidade, entre si e com membros do governo local, produz uma esfera pública passível de sintetizar de maneira positiva distintas leituras da cidade; de mais a mais, iniciativas de formação ou experiências como as caravanas da cidadania – por meio dos quais moradores dos vários pedaços da cidade tomam conhecimento das carências das outras áreas – permitem qualificar o intercâmbio construtivo de pontos de vista de início segmentados sobre a cidade.

Mas o orçamento participativo, pelo fato de ser, no essencial, um plano de ações para o ano subsequente, enfatiza as carências *imediatas*, e estimula a participação dos segmentos sociais mais diretamente atingidos por essas carências de infra-estrutura ou de serviços públicos: os moradores das periferias e favelas tendem a se integrar com peso muito superior ao dos setores médios, moradores de bairros de melhor qualidade. Por isso, ocorre uma subestimação das ações relativas ao

futuro da cidade, ou seja, ao seu desenvolvimento econômico ou urbano-ambiental. Além disso, como as razões que levam parcela dos cidadãos a se preocupar com o futuro da cidade são distintas daquelas referentes às carências imediatas, boa parte dos que se dispõem a participar do debate e das decisões sobre o futuro tenderá a ser diferente dos envolvidos com o orçamento participativo (incluindo, ao lado de moradores das periferias, segmentos médios, profissionais especializados, o meio acadêmico, empresários, sindicatos de trabalhadores etc.). Isso sem falar no fato de que o desenvolvimento econômico – e, muitas vezes, o urbano e o ambiental – requer ações supramunicipais.

Por isso, se se pretende abrir espaço para a emergência de novos protagonistas, sintonizados aos novos conteúdos da agenda local, é necessário criar outras esferas públicas democráticas de co-gestão, dotadas de métodos e conteúdos próprios, bastante distintas das geradas pelo orçamento participativo, e que devem possuir autonomia para concretizar seu potencial de mobilização e elaboração. Não faz sentido, então, pensar que as instâncias de participação assim constituídas possuam *status* inferior ao do orçamento participativo, ou sejam nele subsumidas. Deve ficar claro que isso não retira um milímetro do espaço de deliberações do orçamento participativo. Na prática, tanto os segmentos mobilizados em torno deste último podem ser estimulados a se envolver no debate sobre o futuro, adquirindo novas referências para o processo decisório, como o governo, presente no Conselho Municipal de Orçamento, imprimirá em seus posicionamentos a marca da preocupação com o desenvolvimento da cidade, absorvida nas instâncias próprias de discussão e deliberação dessa temática.

Conclusão: os governos locais democráticos e populares e o socialismo

Já ao final do item I deste texto procurou-se estabelecer os vínculos entre o papel dos governos locais comprometidos com a cidadania e um projeto nacional, pela mediação da questão federativa. Em sentido análogo, qual poderia ser a conexão entre experiências transformadoras, mas localizadas – além de inseridas no sistema capitalis-



ta, em presença de uma democracia limitada –, e a proposta socialista? Obviamente, não faria qualquer sentido pretender apresentar respostas acabadas, sobretudo pelo fato de que a própria idéia de socialismo não conta, hoje, com referências sólidas aceitas de maneira ampla por seus partidários: ainda não se elaborou um paradigma que viesse a substituir o que submergiu com o socialismo realmente existente.

Mas se for possível identificar o ideário socialista à proposta de uma sociedade fundada na radicalização da democracia, contemplando de modo articulado as dimensões procedimentais e de conteúdo da democracia como sistema social, então decorrem algumas conseqüências no que toca ao sentido dos governos democráticos e populares. Nessa perspectiva, a proposta democrática e popular, apontando para o direito à cidade, voltada à busca da inclusão social em sentido amplo – isto é, contemplando não só a inversão de prioridades, mas também o desenvolvimento econômico, urbano e ambiental, no quadro de um projeto de cidade –, corresponde a caminhar no rumo do aprofundamento da dimensão substantiva da democracia.

Por outro lado, a constituição e o fortalecimento de novas esferas públicas democráticas, como espaços de co-gestão entre governo e comunidade locais – no quadro de uma reforma do Estado local que viabilize um fundo público capaz de concretizar o direito à cidade, redefine a relação público-privado e seja complementada pela construção de um Estado democrático e eficiente –, apontam para a radicalização da democracia como procedimento, ao aprofundar a constituição de espaços que garantam o direito a ter direitos. Afinal de contas, é esse conjunto de valores que confere sentido estratégico à disputa de hegemonia local.

Bibliografia

- ABRUCCIO, L. F., e COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, n° 12, 1998.
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: *A Federação em perspectiva: ensaios relacionados*. São Paulo, Fundap, p. 55-75, 1995.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: *Pós-Neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Paz e Terra, p. 9-23.

- ARRETCHE, M. T. S. Federação brasileira: crise ou construção? *Teoria e Debate*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, p. 21-26, n° 41, 1999.
- BENHABIB, S. Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jurgen Habermas. In: *Harbemas and the Public Sphere*. Massachusetts Institute of Technology, p. 73-98, 1992.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org). *As regiões ganhadoras. Distritos e redes – Os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras, Celta Editora, 1994.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- _____. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro, Ediouro, 1996.
- BRUSCO, S.; RIGHI, E. Local government, industrial policy and social consensus: the case of modena Italy. *Economy and Society*, Routledge, volume 18, n° 4, nov. 1989.
- Campos, R. Prefácio. In: *O liberalismo antigo e o moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, p. 1-14, 1991.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *Local and Global – the management of the cities in the information age*. Earthcan, p. 9-14 e 105-132, 1997.
- COSTA, S. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n° 47, p. 179-192, 1997.
- DA MATTA, R. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulber e morte no Brasil*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.
- FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n° 40, p. 125-144, 1994.
- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo, Abril Cultural, 1984.
- GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo – a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- HABERMAS, J. O Estado Nação europeu frente aos desafios da lglobalização. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n° 43, p. 87-101, 1995.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, p. 3-17, 1989.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, Vozes.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa-Ômega, p. 19-134, 1989.
- LEFORT, C. *A invenção democrática – os limites do totalitarismo*. São Paulo, Brasiliense, 1983.



- LIPIETZ, A. *Audácia: Uma alternativa para o século XXI*. São Paulo, Nobel, p. 27-136. 1991.
- MATUS, C. *Adeus, senhor presidente – Planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife, Litteris, 1989.
- MINAMISAKO, M. C. *A questão da hegemonia em Gramsci*. Cabral Editora e Robe Editorial, 1995.
- O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 51, p.37-61.
- OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivitor: a economia política de hegemonia imperfeita*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- ORTIZ, R. *Um outro território – Ensaios sobre a mundialização*. São Paulo, Olho D'Água. p. 67-89. s/d.
- POLANYI, K. *La Gran Transformacion crítica del liberalismo económico*. Madrid, Ediciones de La Piqueta, s/d.
- PRZEWORSKI, A. O que os países civilizados tem em comum. *Folha de S. Paulo*, p. 1-3, 2/4/95.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo - 1970-80*. São Paulo, 1988.
- SILVA, C. E. L. S. Controle público dos serviços de infra-estrutura. *Cadernos Fundap*, São Paulo, nº 12, p. 26-43, 1997.
- SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 31, p. 569-592, 1998.
- TELLES, V. S. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Revista Tempo Social*, São Paulo, USP, 2 (1): 23-48, 1º sem., 1990.
- _____. No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil. In: *Programa de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo, Pólis, nº 30, p.1-24, 1998.
- VICKERS, J. e YARROW, G. *Un análisis económico de la privatización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. São Paulo, Paz e Terra, p. 61-78, 1980.
- ZEITLIN, J. Local Industrial Strategies: Introduction. *Economy and Society*, vol 18, nº 4. p. 367-373, 1989.

4.

Anexos

Conheça e divulgue o PTDOC



PTDOC é um banco de dados em que estão disponíveis:

- Os principais projetos de políticas públicas implantados nas prefeituras e nos governos estaduais do PT;
- Acervo de projetos de lei apresentados por parlamentares do PT, nos níveis estadual e municipal;
- Programas de governo.

O PTDOC foi criado no final de 1997 pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI), órgão do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores responsável por acompanhar e recolher informações dos governos estaduais e municipais administrados pelo partido, prestar orientações, mediar o diálogo entre partido e governo, além de favorecer a articulação das ações das bancadas petistas em todos os níveis.

Para a realização de sua missão, a SNAI promove seminários, debates, coordena publicações; o PTDOC foi criado para ser mais um instrumento de seus trabalhos.

Visite nossa página: www.pt.org.br/snai .

Envie seus projetos ou sugestões para snai@pt.org.br

Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais
R. Silveira Martins, 132, Centro, São Paulo-SP.

CEP: 01019-000.

Tel: (11) 233-1313 /1388;

Fax: (11) 233-1300. E-mail:snai@pt.org.br

Histórico institucional de governos e mandatos do Partido dos Trabalhadores (1982-1998)



1. Crescimento de prefeituras do Partido dos Trabalhadores por região

Região	1982	1985	1988	1992	1996
Norte	–	–	–	8	12
Nordeste	1	1	4	8	11
Centro-Oeste	–	–	2	3	5
Sudeste	1	1	23	26	48
Sul	–	–	7	9	39
Total	2	2	36	54	115

2. Governos estaduais eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (1992-1998)

Região	1982	1986	1990	1994*	1998**
Norte	–	–	–	–	1 (AC)
Nordeste	–	–	–	–	–
Centro-Oeste	–	–	–	1 (DF)	1 (MS)
Sudeste	–	–	–	1 (ES)	–
Sul	–	–	–	–	1 (RS)
Total	–	–	–	2	3

* 1994: Cristovam Buarque no DF e Vitor Buaiuz no ES.

** 1998: Jorge Viana no AC, Zeca do PT no MS e Olívio Dutra no RS.

Obs: o governador do Espírito Santo, Sr. Vitor Buaiuz se desligou do PT em 1997.

3. Classificação de Administrações do PT por número de habitantes e período

Período	Habitantes	número de prefeituras	porcentagem	Obs:
1982 a 1988	até 50.000	1	25%	
1982 a 1988	acima de 200.000	3	75%	
Total de prefeituras		4		

Período	Habitantes	número de prefeituras	porcentagem	Obs:
1989 a 1992	até 50.000	21	58%	
1989 a 1992	acima de 50.000	4	11%	
1989 a 1992	acima de 100.000	2	6%	
1989 a 1992	acima de 200.000	9	25%	3 capitais (São Paulo, Vitória e Porto Alegre)
Total de prefeituras		36		

Período	Habitantes	número de prefeituras	porcentagem	Obs:
1993 a 1996	até 50.000	35	65%	
1993 a 1996	acima de 50.000	5	9%	
1993 a 1996	acima de 100.000	4	7%	
1993 a 1996	acima de 200.000	10	19%	4 capitais (Belo Horizonte, Porto Alegre, Goiânia e Rio Branco)
Total de prefeituras		54		

Período	Habitantes	número de prefeituras	porcentagem	Obs:
1997 a 2000	até 50.000	87	76%	
1997 a 2000	acima de 50.000	12	10%	
1997 a 2000	acima de 100.000	7	6%	
1997 a 2000	acima de 200.000	9	8%	2 capitais (Porto Alegre e Belém)
Total de prefeituras		115		

4.

Número de cidades governadas pelo PT acima de 100.000 por ciclo

Ciclo	Habitantes	quantidades	capitais	Obs:
1º 1989/1992	acima de 100.000	11	3	São Paulo, Vitória e Porto Alegre
2º 1993/1996	acima de 100.000	14	4	B. Horizonte, P. Alegre, Goiânia e Rio Branco
3º 1997/2000	acima de 100.000	16	2	Porto Alegre e Belém

5.

Vice-Governadores Estaduais eleitos pelo PT – 1982-1998

Período	Número de vice-governadores
1982	0
1986	0
1990	0
1994*	2
1998**	3

*1994: Arlete Sampaio no DF; Antônio Ildegardo Alencar no AP.

**1998: Miguel Rosseto no RS, Maria Dalva Figueiredo no AP e Benedita da Silva no RJ.

6.

Senadores eleitos pelo PT – 1982-1998

Período	Números de Senadores
1982	0
1986	0
1990*	1
1994**	5
1998***	7

* 1990: Eduardo Suplicy, SP.

** 1994: Marina Silva, AC; Benedita da Silva, RJ; José E. Dutra, SE; Lauro Campos, DF; mais Eduardo Suplicy, SP eleito em 1990.

*** Tião Viana, AC; Heloísa Helena, AL e Eduardo Suplicy, SP; mais os senadores eleitos em 1994.

7.

Deputados Federais Eleitos pelo PT – 1982-1998

Período	Números de Deputados Federais
1982	8
1986	16
1990	35
1994	50
1998	59

Obs: Em 1988 foram eleitos 59 deputados mas Esther Grossi-PT/RS assumiu a vaga de Beto Albuquerque do PSB, nomeado secretário de Transportes do governo Olívio Dutra, totalizando 60 deputados na bancada.

8.

Crescimento de vereadores do PT – 1982-1996

Período	Números de Vereadores
1982	118
1988	900
1992	1100
1996	1985

9.

Deputados Estaduais eleitos pelo PT – 1982-1998.

Período	Números de Deputados Estaduais
1982	12
1986	40
1990	81
1994	92
1998	90

10.

Governos Estaduais eleitos pelo PT – 1982-1998.

Período	Números de Governadores
1982	0
1986	0
1990	0
1994*	2
1998**	3

* 1994 - Cristovam Buarque (DF) e Vitor Buaiz (ES).
Obs.: O governador do ES, sr. Vitor Buaiz, se desligou do PT em 1997.

** 1998 - Jorge Viana-AC; Zeca do PT (MS) e Olívio Dutra (RS); eleitos em 1998.

Caso não encontre este livro nas livrarias,
solicite-o diretamente a:

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Rua Francisco Cruz, 224

04117-091 — São Paulo — SP

Fone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5571-0910

E-mail: editora@fpabramo.org.br

Loja virtual: www.efpa.com.br

Governo e cidadania - Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar foi impresso na cidade de São Paulo em agosto de 2002 pela Gráfica Vida e Consciência para a Editora Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 1.000 exemplares. O texto foi composto em Garamond no corpo 12/15/100%. Os fotolitos da capa foram executados pela Graphbox os laserfilms do miolo foram produzidos pela própria Editora. A capa foi impressa em papel Cartão Supremo 250g; o miolo foi impresso em Offset 75 g.