

## Dilemas da gestão municipal democrática

**Silvio Caccia Bava**

*Sociólogo, Mestre em Ciência Política, pesquisador do Instituto Pólis, diretor da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais).*

*Publicado em: 01/12/2000*

A história social nos ensina que não há processo de descentralização de poder ou de formulação de políticas sociais sem movimentos sociais capazes de pressionar por estas mudanças. Dito de outra maneira, o Estado não se auto-reforma reorientando sua ação em benefício das majorias e transferindo poderes para entidades de representação da sociedade civil.

O que temos assistido no Brasil e na América Latina nos últimos anos é a imposição do modelo neoliberal de reforma do Estado, seja por parte dos organismos internacionais de regulação de mercado seja por parte de nossos próprios governantes, que muitas vezes têm se apresentado como mais realistas que o próprio rei.

A reforma do Estado que vem sendo implementada nos países da AL se caracteriza pela desregulamentação da economia, pelo dismantelamento do papel regulador do Estado, pela abertura indiscriminada de nosso mercado para as empresas estrangeiras, pela desarticulação da indústria nacional, pela privatização das empresas estatais, pelo aumento dos juros, pelo crescimento do desemprego, pela redução das atividades econômicas a taxas de crescimento inferiores à década de 80, considerada a "década perdida".

Mas talvez o principal feito deste modelo de reforma seja a desarticulação da capacidade de governar por parte dos Estados na América Latina. Na prática, grande parte da capacidade de planejamento e da competitividade das economias nacionais foi drasticamente reduzida. Todas as magras conquistas sociais foram postas em causa. Os recursos destinados às políticas sociais e à remuneração do funcionalismo público têm sido, progressivamente, reduzidos. O alibi da modernização liberal serviu e serve para encobrir e mesmo ampliar velhas práticas de privatização do Estado.

O que surpreende a muitos, pela própria dificuldade de leitura das práticas cotidianas que estruturam movimentos de resistência cidadã na defesa de direitos, é a existência de experiências de gestão, principalmente ao nível de governos locais, mas já se ampliando para outras esferas de governo, que propõem uma nova relação Estado – sociedade civil, que propõem e implementam uma reforma do Estado de baixo para cima, a partir das pressões e demandas da sociedade civil. O que vem reforçar a percepção de que a democratização e descentralização do Estado, assim como sua abertura a processos de participação cidadã e sua orientação em defesa do interesse público, são obra de forças sociais que lutam por conquistar estes objetivos.

A democratização da sociedade brasileira tem surpreendido a muitos pela sua dinâmica e levado a experiências inovadoras em muitos campos das relações sociais e políticas. O que faz do Brasil um terreno de luta contra o neoliberalismo no mundo.

Quando, neste país em que o sistema legal integra circuitos de poder perversamente privatizados, poder-se-ia pensar que ocorresse o impeachment do Presidente da República? Ou que a Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento expusesse publicamente os

mecanismos de manipulação do Orçamento Federal e a destinação de seus recursos para garantir os privilégios das elites que dele sempre se serviram? Quando se poderia pensar que bancários, professores, assistentes sociais, eleitos prefeitos de algumas das mais importantes cidades brasileiras, o que em si já é uma novidade extraordinária, governassem melhor que as tradicionais forças políticas que se revezam desde sempre no controle das administrações municipais?

Estes acontecimentos chamam a atenção porque são rupturas. E elas são inúmeras. Algumas se destacam pela sua importância evidente. Como negligenciar o fato de Luiza Erundina, uma mulher nordestina, de extração popular, defensora do socialismo, ter sido eleita prefeita e passado a governar São Paulo, a maior cidade do a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida da sociedade civil, em pouco mais de um ano organize mais de 2,5 milhões de pessoas em comitês por todo o Brasil, na luta contra a fome, a miséria e pela vida?

Outros acontecimentos são menos visíveis, se tecem a partir da vida cotidiana, em práticas como a dos movimentos populares de luta por moradia, dos movimentos populares da saúde, das políticas municipais em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, na formação de cooperativas de catadores de papelão, mas apontam no mesmo sentido: para rupturas com um padrão societário autoritário, hierárquico, que atomiza as relações sociais e promove a exclusão social e política da maioria.

Há muitos anos, tratando da emergência de novos atores coletivos, José Nun já apontava a idéia da rebelião do coro. Ele buscava interpretar o significado maior das inúmeras manifestações de ruptura que assistia quando "o movimento de liberação feminina, as minorias étnicas, os anciãos, os favelados, os inválidos, os homossexuais, os marginalizados, violam o ritual da discrição e dos bons modos, se colocam no centro do cenário e exigem ser ouvidos". E apontou a idéia de uma revolta polifônica, daí a imagem do coro, um coletivo de muitas vozes.

No Brasil, esse coletivo de muitas vozes teve e tem um papel fundamental no processo de redemocratização do país. Por força de inúmeras revoltas e movimentos sociais foram sendo construídos novos direitos, alargada a nossa noção de democracia. São décadas de novas práticas sociais que vieram a construir novos atores coletivos. Em meio a muitos embates, esses atores coletivos se multiplicaram, se fortaleceram, tornaram-se propositivos, alguns ganharam dimensão nacional. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário político brasileiro. E em torno deles se articulam as muitas vozes que expressam as demandas e aspirações dos de baixo, daqueles que, compondo uma sociedade plural, heterogênea, de alguma maneira se sentem excluídos do progresso, da riqueza, da cidadania.

"A sociedade brasileira mudou, apesar da miséria e das injustiças. Mudou em termos institucionais, com a multiplicação de formas de organização e defesa dos interesses de segmentos sociais específicos. Mudou em termos culturais, com a conscientização dos direitos que caracterizam a cidadania nas democracias modernas". O significado maior das rupturas que vivenciamos no Brasil atual é que elas se dão por força da ação desses novos atores coletivos. Atores esses que não aceitam mais os limites de participação tradicionalmente impostos pelas elites que dominam o país.

O processo de redemocratização no Brasil abriu espaços para o surgimento de partidos que dão expressão política às demandas dos movimentos sociais, mas este processo não se restringe ao restabelecimento de formas de representação legitimadas pelo voto. Ele traz a

característica da invenção democrática, da criação efetiva de novos direitos a partir de processos de ruptura que constroem novos espaços públicos e novas institucionalidades, reduzem o poder das forças conservadoras e vão desenhando um novo projeto social e político.

Os dilemas da gestão municipal democrática são expressão desse momento. Os governos municipais se configuram como um dos campos de disputa atravessados pela presença destes novos atores coletivos que fazem parte do que chamo campo político popular e democrático. São os enfrentamentos, as rupturas com a velha ordem, quando existem, que apontam o caráter inovador desses governos.

Em que consiste a inovação? Qual o sentido propositivo que apresenta? Esta é uma questão da maior importância. As experiências recentes de gestão municipal democrática pesquisadas pelo Instituto Pólis indicam que o conteúdo dessas inovações se expressa de diferentes formas: na capacidade de formulação de políticas voltadas para a democratização e transparência nas decisões, na eliminação das desigualdades sociais, na otimização da aplicação dos recursos públicos, na preservação do equilíbrio ecológico, na valorização e no acesso dos cidadãos aos espaços públicos e aos bens culturais.

Os dilemas da gestão municipal democrática se apresentam como expressão dos conflitos de interesses que permeiam o exercício de governo. As análises de como cada prefeitura soube se haver com esses conflitos devem permitir um esforço de generalização que torne possível uma discussão acerca dos limites e possibilidades de mudança a partir da ação dos governos municipais.

Dentre as questões que estas experiências suscitam, quero destacar e discutir três: a construção de um projeto de desenvolvimento, a construção do espaço público e o exercício da governabilidade enquanto capacidade essencialmente política de negociação.

#### A Construção de um Novo Projeto de Desenvolvimento

Nos municípios que elegeram governos populares e democráticos, os novos governantes viveram quase sempre um primeiro momento de espanto quando tomaram posse nas prefeituras.

Equipes ainda sem experiência de governo, sem conhecimento mais íntimo com as máquinas administrativas municipais, quando realizaram o diagnóstico das condições em que encontraram as prefeituras, puderam verificar o quanto as dívidas contraídas pelos governos anteriores impossibilitavam seus próprios movimentos; o quanto estavam sucateadas as máquinas e equipamentos; o quanto estavam comprometidas as finanças públicas municipais com folhas de pagamento de um quadro superdimensionado de funcionários gerado pelo clientelismo e que, em sua maioria, estavam em desvio de função ou sem qualificação para as tarefas a que eram destinados.

João Ananias, prefeito eleito de Santana do Acaraú, no Ceará, interrompeu uma sucessão oligárquica de 30 anos na prefeitura e encontrou, nas suas palavras, um verdadeiro caos quando assumiu o governo. Não foi encontrado um único documento na sede do município, porque tudo foi tirado nas vésperas de sua posse "para dificultar o trabalho, ou para não nos dar pistas daquilo que vinha sendo feito", declarou.

Já em Baturité, também no Ceará, o prefeito eleito Fernando Lima Lopes, que derrubou uma estrutura política de quase 100 anos na qual o poder passava de família para família, encontrou uma quantidade enorme de funcionários. "Alguns deles estavam trabalhando na

Bahia e recebendo dinheiro em Baturité. Outros trabalhavam dentro das casas e nas cozinhas de políticos do município que já tinham exercido mandatos administrativos no passado." Os ex-governantes, muitas vezes usando da tática do fogo de encontro para não serem responsabilizados pela situação em que deixaram as prefeituras, acusavam os novos governantes e questionavam: havia de fato problemas, ou essas novas equipes pela sua ignorância do que seja uma máquina administrativa municipal estavam alardeando uma situação das mais comuns e tentando transformá-la em problema pela sua própria incompetência no que diz respeito à capacidade de governar?

Algumas dessas novas equipes de administração tornaram pública a situação em que receberam a prefeitura de seus antecessores. Mas a denúncia não resolvia os problemas existentes.

Esta questão abre uma discussão quanto ao sentido do uso da máquina administrativa municipal. Se reconhecemos a possibilidade de identificar um projeto de governo pelas expressões públicas das suas práticas, cabe perguntar o que está por detrás das aparências. O que significa, em termos de projetos políticos de governo, uma prefeitura endividada, sucateada, inchada no seu quadro de funcionários, com baixa eficiência na prestação dos serviços públicos essenciais? Qual é o "projeto de desenvolvimento" que corresponde a esse perfil da administração pública municipal?

Na tradição política brasileira as prefeituras sempre foram o domínio das oligarquias regionais. Até hoje é rara a cidade do interior onde uma ou duas famílias não forneçam, muitas vezes alternadamente, os prefeitos da cidade. O uso da máquina administrativa serve como instrumento para políticas clientelistas, de apadrinhamento, para controle do eleitorado. O emprego na prefeitura é algo a ser oferecido aos protegidos: aos cabos eleitorais. Serviços como educação e saúde servem como moeda para a prática do clientelismo. A vaga na escola, a receita do médico, o tratamento no hospital, tudo é utilizado pelos donos do poder como uma concessão àqueles que lhes ficam devendo por isso obrigações.

Dentro dessa perspectiva, pouco interessa a capacidade de investimento da prefeitura na melhoria da qualidade dos serviços. Ou a eficiência dos serviços prestados. Tampouco é considerada de competência da administração pública a sua intromissão nos assuntos da economia local. Essa esfera, aliás, é de domínio privado dos empresários, que em geral estão muito bem representados pelas famílias no Governo.

Mesmo a produção dos serviços públicos, quando realizada por empresas privadas concessionárias, obedece muito mais à lógica de interesses privados que à lógica da prestação de um serviço público, que deve orientar-se pela cobertura universal e busca da excelência de sua qualidade.

Em resumo, os governos municipais, quando submetidos ao interesse das elites locais, tem como "projeto de desenvolvimento" dois elementos básicos: o uso privado dos equipamentos e serviços públicos em seu proveito próprio e de seus pares; e a manutenção de seu eleitorado cativo.

Há casos, inclusive, em que o "projeto de desenvolvimento" das elites no poder confronta com a busca do "progresso", mesmo quando entendido apenas como crescimento econômico, industrialização e geração de emprego.

Um estudo sobre Jaboticabal, uma cidade com cerca de 50.000 habitantes do interior de São Paulo, chamou a atenção para interesses conflitantes entre as próprias elites locais. Dominada há décadas pelos usineiros de açúcar da região, a prefeitura de Jaboticabal não se interessou

pela criação de um parque industrial ou por atrair, de alguma forma, indústrias para a cidade. Não interessava aos grandes fazendeiros da região estimular o fortalecimento de um grupo de empresários industriais que acabaria disputando com eles próprios o controle da cidade. E assim Jaboticabal, que era a cidade mais importante da microrregião, foi perdendo importância, as cidades à volta foram se industrializando e os jovens de Jaboticabal, em busca de emprego, foram migrando da cidade, que hoje apresenta um perfil de estagnação econômica, decadente em contraste com as demais cidades da região.

Já nas cidades de porte médio e grande, o controle das elites locais não é mais tão evidente. Até porque essas elites também não são tão locais. Ele existe, mas se manifesta fragmentariamente, relacionado à produção de serviços públicos específicos, por exemplo, nas áreas do transporte coletivo e da coleta do lixo, ou a partir de setores do empresariado, como os empreiteiros de obras públicas. São lobbies que recebem essas reservas de mercado, onde praticam preços abusivos, em troca do apoio financeiro que oferecem à eleição dos governantes municipais.

Esses elementos nos permitem identificar traços da cultura política brasileira que são contestados pelas administrações municipais democráticas. A descentralização; a transparência nas decisões; a participação dos cidadãos na formulação, gestão e controle da coisa pública são elementos novos que conformam um novo modelo de gestão municipal.

Assim, o que parece importante resgatar para a continuidade da discussão são dois elementos:

1. mesmo quando não formulado explicitamente, há sempre um "projeto de desenvolvimento" sendo executado;
2. é possível reconhecer a ação política dos governos municipais por suas práticas nos espaços públicos.

A questão da governabilidade não se coloca, portanto, da perspectiva de uma maior ou menor eficiência administrativa. Ela deve ser avaliada com relação à capacidade do governo em implementar um determinado "projeto de desenvolvimento" para a cidade.

Adotando estes critérios, como podemos perceber, a partir das práticas dos governos municipais democráticos, qual, ou quais, os "projetos de desenvolvimento" que se esboçam? Um dos elementos mais importantes de inovação dos governos municipais democráticos tem sido o de assumir a questão social como o principal desafio de governo. Ao priorizar a melhoria da qualidade de vida, com especial ênfase no atendimento das parcelas mais carentes da população, esses governos se propõem a operar uma ruptura com os padrões de governo anteriores e, por consequência, a combater os privilégios dos grupos sociais que antes privatizavam o espaço público, isto é, detinham o controle e se beneficiavam das políticas públicas praticadas pelas administrações anteriores.

Tratando-se de administrações cuja base de sustentação social e política é geralmente frágil (elegeram-se com cerca de 1/3 dos votos do eleitorado) e considerando que não contam com o apoio da mídia, não têm maioria na Câmara Municipal, não possuem grandes recursos para investimentos, enfrentam o desafio de governar muitas vezes pela primeira vez, além do que sofrem uma pressão enorme das demandas sociais reprimidas, é forçoso reconhecer que as dificuldades para a afirmação de um novo projeto de desenvolvimento são enormes.

Muitas vezes essas novas administrações democráticas criam expectativas maiores do que elas mesmas podem resolver e não conseguem implementar as mudanças anunciadas, pelo menos em toda a extensão daquilo que prometeram em suas campanhas eleitorais. Correm o risco de perder seu norte, seu "projeto de desenvolvimento", e cair no que se convencionou chamar de

um certo "administrativismo", isto é, garantir a continuidade da prestação de serviços de responsabilidade das prefeituras, buscando apenas a sua melhora.

Mesmo nesta condição, é importante observar que estes governantes sem experiência anterior conseguem administrar melhor da perspectiva do usuário dos serviços da cidade, do cidadão, que seus antecessores.

Fazendo uma leitura genérica dos resultados das administrações municipais democráticas recentes, pode-se afirmar que os serviços públicos de responsabilidade dos governos municipais melhoram. Educação, Saúde e transportes coletivos são áreas de competência da gestão municipal em que os resultados são invariavelmente positivos. Há casos inclusive de excelentes desempenhos que tiveram repercussão internacional, como o de Icapuí, que ganhou prêmio da UNICEF por não deixar nenhuma criança fora da escola. Outras melhorias podem ser observadas por indicadores, como da mortalidade infantil, que em algumas cidades caiu mais de 50% no período de uma gestão.

Esses resultados são possíveis graças a políticas de valorização e capacitação do funcionalismo público, políticas de aumento da arrecadação própria municipal via recadastramento imobiliário e tributação progressiva do IPTU, eliminação da corrupção, otimização dos recursos aplicados, abandono de investimentos em grandes obras, priorização da melhoria dos serviços, eliminação dos processos viciados de licitação, etc. Essas melhorias são reconhecidas pela população nas pesquisas de opinião onde os índices de aprovação dão boas notas a esses governos.

Existem experiências que chamam a atenção pela criatividade, utilizam-se de expedientes inovadores com resultados excelentes. Em Ronda Alta, no sul do país, foi instituído um sorteio de prêmios ao final de cada mês para o qual concorriam cupons adquiridos com a apresentação de notas fiscais em um certo valor. Era o "Bolão da Notinha", que fez aumentar sensivelmente a arrecadação do ICMS sobre circulação de mercadorias e serviços. Em Cuiabá, o prefeito Dante de Oliveira, ao assumir o governo e verificar a falta de caixa para o funcionamento dos serviços básicos e o pagamento da folha de servidores, grava uma mensagem e, através de uma empresa de telemarketing, dirige-se a todos os que têm telefone em casa, que recebem diretamente a mensagem do prefeito convidando-os a colaborar com a administração antecipando o pagamento do IPTU imposto predial e territorial urbano. Formam-se filas na prefeitura para atender a esse chamado de colaboração.

Há, entretanto, questões sociais da maior magnitude que esses governos não conseguem enfrentar ou o fazem muito timidamente. Problemas como o desemprego ou a alta do custo de vida estão relacionados à dinâmica política nacional e neles os governos municipais têm uma capacidade de intervenção limitada. As poucas experiências que existem de uma ação das prefeituras nessas áreas apontam resultados interessantes embora limitados, experiências que ocorrem especialmente nos pequenos municípios e possuem uma marca eminentemente rural.

A criação de feiras públicas municipais onde o pequeno produtor agrícola possa vender diretamente suas mercadorias ao consumidor urbano tem resultado em preços mais baixos e produtos de melhor qualidade para consumo onde esta experiência foi praticada. As máquinas agrícolas de propriedade da prefeitura que são cedidas para realização de tarefas específicas aos pequenos agricultores, a preços módicos de aluguel têm aumentado a produção destes empreendimentos. A aquisição pela prefeitura de um plantel de reprodutores (bovinos, caprinos, eqüinos, suínos) postos à disposição,

gratuitamente, dos pequenos proprietários rurais, etc. Essas iniciativas se contrapõem ao, digamos assim, "estilo tradicional" das prefeituras intervirem na questão do desenvolvimento local: cessão gratuita do terreno, isenção fiscal para implantação de empresas, instalação a fundo perdido da infra-estrutura, facilidades de transporte e comunicações, e até absurdos do tipo terraplanagem e serviços de transporte de materiais de construção, cessão de mão-de-obra e/ou alojamentos.

No que diz respeito às oportunidades de intervenção das prefeituras na economia local, embora sejam estreitas essas margens de intervenção devido à concentração do capital, da propriedade, do crédito, dos canais de comercialização, e tudo o mais que conhecemos, existem experiências exitosas tanto em pequenos quanto em médios municípios. Em Santos, por exemplo, a despoluição das praias - uma iniciativa da prefeitura - revigorou enormemente a vocação turística da cidade e dinamizou setores como o de hotelaria, restaurantes, o comércio local e o setor de pequenos serviços. Em pequenos municípios a criação de serviços de apoio técnico aos pequenos agricultores, o apoio à formação de cooperativas de produtores, o combate aos atravessadores e a eliminação de intermediários, permitiram um ganho maior dos produtores diretos, a elevação da renda desses trabalhadores com seu correspondente aumento de consumo e dinamização do comércio local.

Essa dificuldade de atuar de uma perspectiva democratizante no estímulo à produção e ao comércio local talvez se deva à falta de clareza quanto às possibilidades de intervenção e ao fato de que mudanças nestas políticas implicam enfrentamentos que necessitam de uma base social e política maior de sustentação.

O que ressalta dessa análise dos dilemas de construção de um novo projeto de desenvolvimento, das experiências que pudemos observar nos novos governos municipais democráticos, é a mudança do eixo que orienta a ação das prefeituras.

Ao colocarem como objetivo central a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente da mais carente, essas prefeituras operam uma ruptura radical com os padrões anteriores de gestão.

Nesse sentido, o que se tem chamado de "inversão de prioridades" é centrar a atenção nas necessidades humanas e não do mercado. O novo projeto de desenvolvimento, tal como é identificado nos debates internacionais promovidos pelas Nações Unidas durante os anos 90, é o do desenvolvimento humano e sustentável.

Tomando de empréstimo as definições de Amartya Sen, "o desenvolvimento tem por objetivo último melhorar os tipos de vida que os seres humanos estão vivendo. Tanto em teoria quanto na prática o desenvolvimento deve ser definido em relação àquilo que os seres humanos podem ser e devem fazer". Sen utiliza o termo efetivações para designar os diferentes modos de ser e atividades. Uma efetivação é uma conquista (ativa) de uma pessoa, é o que ela consegue fazer ou ser, e qualquer efetivação reflete uma parte do estado dessa pessoa. As efetivações podem variar desde as elementares (vitais), como alimentar-se adequadamente, evitar doenças ou mortalidade precoce, até as mais complexas, como desenvolver o auto-respeito, participar da vida da comunidade ou apresentar-se em público sem se envergonhar. A vida é entendida como a combinação de várias atividades e modos de ser. A capacidade reflete a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de ser/viver.

O desenvolvimento é, então, a expansão das capacidades humanas de efetivar essas formas de existência e de atividade. O objeto da ação pública pode ser entendido como a ampliação da capacidade das pessoas de serem responsáveis por atividades e estados valiosos e

valorizados".

Como as ações dos governos locais são capazes de expressar, através da implementação das políticas públicas, essa inversão de valores e mudanças na cultura da forma de governar é o grande desafio do processo de democratização dos governos locais. E aqui tocamos um ponto crucial que essas práticas inovadoras apontam que diz respeito à construção de uma base de apoio social para um novo projeto de desenvolvimento.

Como é possível ganhar a adesão de uma ampla parcela da população sem que a prefeitura seja capaz de se comunicar com a opinião pública? Ainda não há experiências que comprovem os resultados de uma política de comunicação ampla, que trate diretamente com a opinião pública local, salvo talvez a experiência do governo Telma de Souza, em Santos, que convocou por várias vezes grandes comícios para buscar o apoio popular na defesa de sua gestão.

Já sabemos que não bastam as boas intenções e tampouco é suficiente que o "príncipe" seja bom e promova o bem-estar geral como um ato de vontade imperial. Isto porque, como lembra Vera Telles, se os direitos são concebidos enquanto outorga, eles criam súditos e não cidadãos.

As novas gestões municipais democráticas estão a ensinar que um projeto de desenvolvimento com as características que estas experiências analisadas apontam só se efetiva com a construção da cidadania ativa e com a construção de espaços públicos de negociação onde estejam presentes todos os interesses envolvidos na produção e reprodução da vida nas cidades. E este tema, o da construção dos espaços públicos de negociação, é o próximo dilema a ser abordado.

#### A Construção do Espaço Público

Tanto a nível dos valores quanto a nível dos processos políticos o autoritarismo deixou marcas profundas nas relações do Estado com a sociedade brasileira. A centralização dos recursos e das competências decisórias na esfera do governo federal, a privatização do espaço público enquanto recurso para a manutenção de privilégios dos grupos econômicos e de seus representantes políticos, o discurso tecnocrático da competência para governar, o sigilo das informações, as práticas de favorecimento e corrupção, tudo isso e muito mais garantiu e ainda garante em grande medida a exclusão da cidadania nos processos decisórios de governo. As recentes conquistas democráticas que o país vive trazem o questionamento desse modo autoritário de governar.

A Constituição de 1988 deu mais poder aos municípios e promoveu a descentralização de uma série de competências, como é o caso da municipalização da gestão da saúde e dos transportes coletivos. Também ampliou os recursos em mãos dos governos municipais, mas, mais do que isso, permitiu a esses governos locais iniciativas de aumento de arrecadação própria.

No Brasil a partir de 1988, a nova Constituição permitiu aos municípios criarem taxas e impostos próprios, além de lhes repassar uma parcela maior da receita pública nacional. Passamos, no início da década de 90, de algo em torno de 7 a 8% para 16% da receita pública total em mãos dos municípios. Ainda que em termos percentuais o crescimento seja bastante expressivo, como ele parte de uma base muito pequena, em termos reais os valores são menos significativos. Existem estudos que provam que os governos locais estão desenvolvendo um gasto público social muito maior do que esse aumento no financiamento das áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, entre outras.



Não bastasse essa tímida descentralização financeira, com um repasse simultâneo de responsabilidades muito maior do que os recursos disponíveis, nós temos hoje uma reconcentração da receita a nível federal. A descentralização, nos moldes de como foi realizada, é considerada abusiva pelo governo federal, que passa a reconcentrar os recursos públicos nos anos recentes, premido pelas necessidades de caixa para pagamento do serviço da dívida externa brasileira.

Mas uma década de exercício de governos democráticos e populares permitiu, como é o caso de Porto Alegre que durante três gestões consecutivas é governada pelo PT, um aumento da receita própria, que hoje já ultrapassa os 50% da receita total municipal, através de iniciativas que taxam mais quem tem mais e subsidiam quem tem menos. É o caso, por exemplo, do IPTU progressivo, o imposto predial e territorial urbano que incide de maneira crescente sobre os terrenos vazios da cidade, utilizados até então como reserva de valor e para fins especulativos, com vistas a beneficiar seus proprietários da valorização decorrente dos investimentos de infra-estrutura efetuados pelo poder público. A nova política não só obriga a desova destes terrenos e a redução do valor de mercado das terras urbanas, como aumenta a receita pública cobrando dos que tem mais.

A descentralização, no entanto, mesmo sendo um elemento importante no processo de fortalecimento dos governos locais, não garante a democratização das relações do Estado com a sociedade civil. Há exemplos na história recente da América Latina em que ocorreu uma descentralização operativa no campo das políticas públicas que não foi acompanhada de uma descentralização decisória, uma democratização do poder local.

A descentralização do poder, o redesenho do papel de governos locais no processo de desenvolvimento, não tem sua dinâmica definida a partir do governo federal. É fruto de um "poderoso movimento da sociedade civil que redefine o papel do Estado, suas competências, seu tamanho. Estamos assistindo a um processo de reforma do Estado a partir de iniciativas da sociedade civil."

O elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo. Desprivatizar a ação do Estado significa recuperar o sentido original da república, significa a construção de espaços públicos de negociação dos interesses distintos presentes na sociedade. Significa estabelecer um campo de negociação entre os diferentes setores sociais que disputam os recursos e as orientações das políticas públicas. A construção deste campo de negociação tem como pressuposto o reconhecimento do conflito como algo constitutivo das relações sociais e que deve ser assumido como tal.

"O tudo o—espaço público é o espaço do aparecimento e da visibilidade e se isso importa,—que vem a público pode ser visto e ouvido por todos é porque essa visibilidade pública constrói a realidade... ser visto e ouvido por todos é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes." É aí que se torna possível o que Hannah Arendt chama de "o acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções".

As prefeituras democráticas têm impulsionado interessantes experiências de negociação ao tomarem iniciativas de construção de espaços públicos. Em São Paulo, por exemplo, durante a gestão Luiza Erundina, alguns dos problemas mais candentes da administração foram trabalhados por essa via.

A questão dos ambulantes que tomaram, no primeiro momento da administração, o centro da cidade, gerou um conflito que envolvia os comerciantes locais, a população moradora, os ambulantes, todos aqueles que fazem da área central da cidade um corredor de passagem. Por

iniciativa da prefeitura criou-se o Fórum da Praça da Sé, onde com a presença de representações de todos os setores interessados chegou-se a um acordo quanto aos limites a serem respeitados pelos ambulantes no uso desse espaço central da cidade.

Outra situação das mais delicadas foi a ocupação por movimentos de luta pela moradia de áreas de proteção dos mananciais, na zona sul da cidade. Aí, os interesses do conjunto dos paulistanos se contrapunham à necessidade de moradia dos sem-casa. Novamente a criação de um espaço público de negociação e a promessa de assentamento e programas de construção por mutirão estabeleceram um acordo entre as partes.

Em Santo André e Santos criaram-se Fóruns da Cidade onde estavam representados os empresários, os comerciantes, os sindicatos, os movimentos populares. Nesses espaços discutiram-se os problemas e as opções políticas para enfrentá-los. Esses Fóruns neutralizaram resistências, combateram privilégios, neles estabeleceram-se acordos importantes para o exercício da governabilidade sobre questões municipais tendo como critério o interesse da maioria.

A discussão pública do orçamento municipal e a proposta de construção do "Orçamento Participativo", onde a população participa da definição das prioridades de investimento, são processos que deram grande legitimidade a administrações como a de Porto Alegre e Santo André. Hoje, depois de 12 anos de aprendizado e experimentação, 100% do orçamento municipal de Porto Alegre é decidido por um conselho de representantes populares eleitos em assembleias pelos bairros da cidade, a participação do Executivo tem o caráter de assessorar o Conselho, o governo não vota neste processo.

Algumas experiências relacionadas a políticas setoriais tiveram também grande importância. O Movimento Popular de Saúde, com vinte anos de existência, acaba de eleger em São Paulo, em 1999, num momento em que a direita está no governo e o prefeito é acusado de inúmeros casos de corrupção, mais de 100 conselhos populares de saúde através do voto direto de 250.000 paulistanos. São conselhos que fiscalizam a gestão dos equipamentos de saúde ao nível de seus bairros, conquistaram o reconhecimento da Secretaria de Saúde e discutem as prioridades da política de saúde ao nível municipal e estadual, fiscalizam as ações do Executivo nesta área. Se as negociações ao nível destes conselhos não atendem às demandas populares, esse movimento vai para as ruas, como se viu durante a administração anterior, mobilizando milhares de pessoas. Uma grande conquista deste movimento foi o reconhecimento dos conselhos de saúde por parte dos governos locais e estaduais e sua institucionalização.

Recente pesquisa indica a existência de mais de 3.000 conselhos de saúde por todo o Brasil. Em vários municípios brasileiros, os Conselhos de Escola e as Comissões de Tarifas para negociação dos preços do transporte público garantiram um espaço de negociação e controle social sobre a execução destas políticas setoriais, que resultaram em melhorias significativas para os usuários desses serviços.

Outras experiências resultaram em fracassos que, ou apontaram limites efetivos para a construção de acordos entre as partes interessadas, ou apontaram até mesmo a incapacidade política dos governos municipais, quando comprometidos com os interesses das majorias, de construir condições de uma negociação favorável a seus projetos.

Os planos diretores, a tributação progressiva do IPTU, a implantação da Taxa Transporte, são exemplos que, por seu insucesso em algumas administrações, chamam a atenção para o fato de que esses governos municipais democráticos ainda necessitam adquirir uma maior capacidade de negociação, um maior empenho na construção de acordos coletivos, uma maior

atenção, por exemplo, no encaminhamento de projetos de lei às Câmaras Municipais. Paul Singer, Secretário de Planejamento do governo Luiza Erundina em São Paulo, expressa uma avaliação que resulta desse aprendizado: "A esquerda no poder executivo municipal pode e deve gerir a cidade dando prioridade aos interesses dos setores populares. Mas ela só pode fazer isso contando com a colaboração das classes dominantes, cujos interesses não são priorizados, mas nem por isso podem ser simplesmente negados ou ignorados. Interessa aos setores populares que o capital privado permaneça e se acumule na cidade; que os concessionários de serviços públicos [...] invistam na melhoria da qualidade e na expansão dos mesmos; e que os empreiteiros de obras públicas e fornecedores da administração invistam para aumentar a produtividade e a eficiência de suas empresas".

Outra avaliação que resulta dessas experiências é que mesmo entre os setores populares há interesses conflitivos e que, na verdade, não há uma maioria que defenda interesses homogêneos. Nas palavras de Singer, "a maioria é uma soma de minorias, o que obriga uma administração que se pretende representante da maioria a ser mediadora dos conflitos que opõem entre si os vários segmentos dessa mesma maioria [...] a heterogeneidade dos movimentos sociais dificultou o encontro de formas de deliberação conjunta que respeitassem os preceitos democráticos".

Essas experiências recentes da gestão municipal democrática desafiaram a capacidade da esquerda em reconhecer a importância da construção de espaços públicos e através deles da gestão social da esfera pública. Formados em uma cultura de oposição ao Estado, na qual predominava, por razões históricas, uma resistência às formas institucionais de participação, tornou-se extremamente difícil a esses novos dirigentes municipais assumirem a condição de ser governo.

Martha Harnecker, ao analisar a gestão municipal realizada por algumas administrações petistas, aponta essa dificuldade: "Aqueles que, em nome do PT, assumiram tarefas administrativas nesses espaços institucionais, se viram obrigados a dar respostas concretas a demandas que o PT levantava como bandeiras de luta quando não tinha responsabilidades de governo, e comprovaram, na prática, que é muito mais fácil ser oposição de esquerda que esquerda com oposição".

Esse aprendizado, no entanto, parece estar resultando em uma nova concepção de democracia, de participação e de gestão do conflito entre as classes sociais. A crise das relações Estado x sociedade cobra redefinições conceituais e de estratégias para os processos de mudança social. Quando a prefeitura está sendo governada por forças políticas populares e democráticas, a iniciativa dessas forças parece buscar muito menos uma política de enfrentamento a qualquer preço, mas sim uma política de negociações a partir de uma posição de força decorrente do apoio social às suas propostas de mudança. E aqui é possível reconhecer a construção de um novo paradigma para a busca de transformações sociais profundas: o da radicalização da democracia. Um processo longo, cheio de avanços e recuos e que depende fundamentalmente da capacidade do exercício da cidadania ativa.

"A democratização do Estado passa pela democratização geral da sociedade e requer muitas instâncias públicas "tripartites" (leia-se espaços públicos) que reúnam representantes do governo, dos usuários das diversas classes e setores sociais e de representantes dos trabalhadores do setor público. Trata-se, assim, de possibilitar a explicitação dos diversos interesses para a busca das alternativas não apenas pelo governo enquanto Estado, mas pelo governo (leia-se auto-governo) da sociedade, através da criação de um sistema complexo de

consultas e negociações e deliberações coletivas".

A construção dos espaços públicos dá origem a uma nova cultura de negociação e acordos coletivos para enfrentar os desafios de nosso tempo. Podemos observar esse fenômeno não só no campo das administrações municipais democráticas, mas em manifestações no campo da sociedade civil.

No plano das relações entre trabalhadores e empresas a criação das câmaras setoriais tem ensinado aos sindicatos de trabalhadores e às empresas do setor automobilístico, por exemplo, que os limites para a negociação de interesses vão mais além do que enquanto o governo—anteriormente se supunha. A efetivação de acordos federal não se retirou destas câmaras setoriais e deu fim, com isso, a foi muito proveitosa para todas as partes e—esta rica experiência instituiu uma nova maneira de gestão do processo produtivo na qual os trabalhadores organizados são parte que se torna imprescindível.

Outra experiência que traz a marca da inovação democrática é a campanha nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Essa campanha constitui o mais importante movimento social de nosso passado recente. Depois do Movimento pela Ética na Política, que uniu atores coletivos os mais diversos e teve participando de sua coordenação o Pensamento Nacional das Bases Empresariais, o PNBE, a campanha da Ação da Cidadania novamente exercita a convivência entre classes e setores sociais que há poucos anos era inimaginável atuarem juntas.

É possível até arriscar uma interpretação de que está havendo um certo desarmamento ideológico, um reconhecimento de que há campos, às vezes estreitos, de interesses comuns que tornam o processo de negociação alvo do interesse de todos. A construção dos espaços públicos é um ato de vontade que depende do reconhecimento das diferenças, da inevitabilidade do conflito, da possibilidade de negociação, mas, mais do que isso, expressa também um amadurecimento no campo político popular e democrático da capacidade de elaboração de propostas.

Pensando que essas mudanças, no entanto, estão apenas se iniciando e que transformações como essas exigem um longo processo de maturação, a construção dos espaços públicos por parte das prefeituras tem um desafio suplementar a enfrentar. Um problema dos mais graves que põe à prova o próprio processo de construção democrática e por extensão a construção dos espaços públicos — é o da descontinuidade administrativa.

Muitas vezes a descontinuidade dos governos democráticos traz a ruptura com os processos de participação. Quando a direita ganha as eleições - caso do prefeito Maluf em São Paulo, que aliás fez também seu sucessor - o governo municipal retoma o velho estilo autoritário e populista de governar e desqualifica os atores coletivos da sociedade como interlocutores e partícipes do processo de gestão.

Mesmo considerando que a democratização da sociedade é um processo muito mais profundo que a democratização da gestão municipal, que as mudanças em curso no país estão se verificando também em outros âmbitos da vida social e se tornam uma aquisição cultural que a direita no governo não consegue aniquilar, há sem dúvida um refluxo nos processos participativos e na construção dos espaços públicos.

Para enfrentar essas descontinuidades próprias do regime democrático, Tarso Genro, prefeito de Porto Alegre, apresenta a idéia de construção de "esferas públicas não estatais" como uma estratégia de defesa das conquistas sociais nos governos municipais democráticos. Trata-se de uma estratégia de construção, no campo da sociedade civil, de espaços que venham a exercer

a crítica social e política a qualquer governo, seja ele progressista ou conservador. Através dessas esferas públicas não estatais se tecem as relações de solidariedade, de troca de –experiências, de articulação para ações conjuntas, de distintos atores que se somam na busca de enfrentar–do governo e da sociedade civil problemas que são do interesse comum. O Orçamento Participativo, em Porto Alegre, é um exemplo de construção de uma esfera pública não estatal.

As análises feitas pela Fundação Getúlio Vargas através de seu Programa Gestão Pública e Cidadania das experiências inovadoras de gestão de governos locais e estaduais apontam que a continuidade dos programas inovadores de caráter social dependem das parcerias que os governos estabelecem com instituições da sociedade civil. Se para o novo perante estes atores da sociedade–governante for muito desgastante promover a descontinuidade–civil que estão em parceria com o governo da experiência inovadora, ele prefere mantê-la ainda que esvaziando sua importância.

Às vezes garantidos na Constituição ou nas Leis Orgânicas Municipais, às vezes institucionalizados por leis ordinárias aprovadas nas Câmaras Municipais, há sempre uma preocupação em defender esses avanços democráticos de construção de novos espaços públicos do arbítrio de governantes que não se disponham a exercer um governo aberto à participação popular no planejamento, gestão e controle da coisa pública.

Todos sabemos, entretanto, que as leis, embora sejam um importantíssimo instrumento de defesa dos direitos sociais e políticos conquistados nesse processo de redemocratização do país, elas em si não garantem esses espaços públicos. Os espaços públicos só interessam aos atores coletivos emergentes que demandam seu reconhecimento político e a inclusão de suas demandas e aspirações na formulação das políticas públicas.

Embora haja avanços da perspectiva jurídica, conquistas, frutos da mobilização social no sentido de se afirmar direitos universais, o fato é que as políticas sociais estão cada vez mais em crise. Vera Telles tem uma interpretação muito interessante sobre esta questão. Ela diz que nesse país está tudo certo e está tudo errado. Está tudo certo porque estamos instituindo direitos e ela dá como exemplo o salário-família. Mas vocês sabem de quanto é o salário-família? R\$ 1,00 por criança/mês. E aí está porque está tudo errado. A existência do salário-família é uma afirmação dos direitos e o seu valor expressa o descumprimento desses direitos por parte do governo.

Fazer avançar um projeto de desenvolvimento humano e sustentável, no que diz respeito às administrações municipais, depende do apoio social que as prefeituras consigam arregimentar para a defesa de seu projeto de governo e da habilidade política de transformar o atendimento às demandas sociais em um objetivo da sociedade como um todo. O melhor exemplo para citar no que diz respeito a essa habilidade política é o do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Quem é contra esse movimento?

### O Exercício da Governabilidade

Já vimos que não é possível pensar um projeto de desenvolvimento como algo de competência exclusiva do Estado, dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presentes, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular. Também pudemos constatar a importância da construção dos espaços públicos como campo de negociação dos múltiplos interesses que disputam os recursos e a orientação da gestão municipal e das políticas públicas.

Mas se a administração municipal se abrir à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas e instituir espaços públicos de negociação, será isso suficiente para garantir a melhoria da qualidade de vida, a democratização e a participação direta dos cidadãos na gestão municipal?

A experiência recente de Recife, com a incorporação das principais lideranças populares em processos participativos como o Orçamento Participativo e o Programa de Urbanização e Legalização das Zonas Especiais de Interesse Social (áreas de favelas que ganham um novo estatuto legal que lhes permite o acesso a políticas de urbanização), questiona se a participação popular é suficiente para reorientar as prioridades de governo. Lá, a falta de informações sobre o OP e o Programa de recuperação das ZEIS como um todo, além do baixo empenho de secretarias municipais estratégicas para o bom andamento destas iniciativas, fizeram com que o impacto social destes programas fosse baixíssimo. Ao mesmo tempo, a participação popular era muito intensa e projetava para o conjunto da população da cidade e mesmo para o âmbito nacional e internacional uma imagem do governo do Recife como progressista e democrático.

Em alguns encontros nacionais dos últimos anos, pôde-se observar a presença de representantes de governos conservadores que anunciavam a existência do Orçamento Participativo, por exemplo, entre suas iniciativas. Quando expunham suas experiências verificava-se que havia muito pouco de incorporação da participação cidadã nestes processos e que os valores orçamentários destinados ao OP eram muito pequenos, não caracterizando nenhum especial empenho em priorizar as necessidades dos mais pobres.

Estes casos indicam, em primeiro lugar, a força que estas experiências de OP tem adquirido e a sua disseminação por todo o Brasil, patrocinadas por um amplo leque de partidos políticos. Mas também demonstram um certo oportunismo de governos conservadores, que se beneficiam da "griffe" democrática ao introduzirem, mesmo sem grande empenho, o OP entre suas iniciativas.

Essas experiências nos dizem que nem sempre a introdução de mecanismos de participação cidadã significa uma democratização substantiva dos processos de governo.

Chama a atenção a diferença entre governos que desenvolvem uma ação integrada de suas secretarias em favor de um projeto de desenvolvimento definido e governos que atribuem a uma única secretaria o papel de atenção especial aos setores mais pobres e excluídos da cidade.

Cornelius Castoriadis nos oferece uma referência para pensarmos sobre essa questão quando diz: "Democracia não é um modelo institucional, tampouco é um regime político no sentido tradicional que lhe é atribuído pela ciência política. Democracia é a auto-instituição que é dada por uma coletividade para ela mesma. Esta auto-instituição deve ser vista como um movimento. É claro, esse movimento tem por base e é sustentado e facilitado a cada vez pelas instituições existentes, mas também por um conhecimento que existe difuso na coletividade. Não podemos esquecer o fato de que fizemos nossas próprias leis e de que podemos mudá-las".

No mesmo sentido Claude Lefort nos aponta que o processo de construção da cidadania é um processo contínuo de aquisição de novos direitos. Nesse sentido, se uma sociedade atinge um certo nível de cidadania por meio de uma negociação entre atores sociais coletivos (geralmente estabelecida por meio de lutas), é desse novo ponto de partida que os movimentos sociais reiniciam suas práticas.

Transportando essa reflexão para o nosso tema dos governos municipais democráticos, o que se pode depreender é o papel fundamental que têm os movimentos sociais e as representações coletivas dos setores sociais até então excluídos e marginalizados pelos regimes autoritários. A "rebelião do coro" é o que imprime uma dinâmica democratizante no processo de gestão municipal.

Dito de outra forma, "a institucionalidade democrática não é um corpo dado de leis e instituições que se criam ad hoc. Ela é, nem mais nem menos, o exercício cotidiano da cidadania pela construção de uma forma plenamente humana de conviver em sociedade". Nesse marco teórico, o dilema que se apresenta para as gestões municipais democráticas é o de abrir um campo de negociações, reconhecer como legítimos os interlocutores populares, e não contar com atores coletivos populares suficientemente fortes para garantir o processo de radicalização da democracia. Essa contradição desafia a governabilidade das prefeituras democráticas.

As últimas décadas foram tempos da organização de nossa sociedade pela base, da articulação entre distintos atores coletivos que se foram constituindo, da constituição de representações políticas destes atores. Fazemos hoje a transição das práticas reivindicatórias dos movimentos sociais para as práticas propositivas no campo da formulação de políticas públicas alternativas, para a formulação de um projeto de reforma do Estado.

Há manifestações importantes no âmbito da sociedade civil que indicam que esta transição já está a ocorrer. O surgimento de uma infinidade de fóruns em torno de temas específicos aponta para a capacidade de formulação de projetos setoriais alternativos. Fóruns nacionais como o da Reforma Urbana, da Participação Popular, ou o Fórum dos movimentos sociais e ONGs em defesa do meio ambiente e do desenvolvimento, são ilustrativos deste processo. O Fórum Nacional da Reforma Urbana tem articulado entidades como a Federação dos Arquitetos do Brasil, a Associação dos Geógrafos do Brasil, o Conselho Nacional dos Sindicatos de Engenheiros, a Confederação Nacional das Sociedades Amigos de Bairro, a Federação das Sociedades de Amigos do Rio de Janeiro, o Comando Nacional dos Trabalhadores em Meio Ambiente e Saneamento Básico, a Central Única dos Trabalhadores, movimentos sociais e ONGs. Esse Fórum tem atuado desde o processo constituinte de 87 e vem formulando propostas que vão desde emendas constitucionais até projetos de âmbito municipal em torno de políticas de regulamentação do uso do solo urbano, financiamento habitacional, criação de conselhos municipais de gestão de políticas públicas.

Já o Fórum de Movimentos Sociais e ONGs pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento, articulou mais de 1.200 entidades e movimentos sociais de todo o país para participarem da Rio-92. Foi capaz de elaborar um diagnóstico nacional sobre a questão da degradação do meio ambiente no Brasil. Documento que se contrapôs ao diagnóstico do governo federal e demonstrou uma competência em sua análise que até então somente se supunha possível a partir de órgãos federais e com o dispêndio de enormes recursos.

Evidentemente, esses exemplos não estão sendo utilizados para afirmar que essas articulações da sociedade civil têm o propósito de substituir o Estado, como querem os defensores do Estado mínimo. Ao contrário, atestam a possibilidade de que esferas públicas não estatais, de que fala Tarso Genro, tenham o papel de exercer a crítica à ação do Estado e propor políticas alternativas para que este as assumam.

Os exemplos apontados acima servem para contraditar o argumento de que é impossível, desde a sociedade civil, elaborar propostas de políticas públicas alternativas. Não há dúvida de

que existem grandes dificuldades para isso, mas esse processo depende da articulação de atores da sociedade civil e do nível de informação e transparência que os governos tenham. E aqui entra a discussão sobre o dilema da governabilidade dos governos municipais democráticos.

Se entendemos por governabilidade a capacidade de um governo implementar um determinado projeto de desenvolvimento, e se esse projeto de desenvolvimento depende da capacidade dos atores coletivos populares desenvolverem uma atuação propositiva nos espaços públicos municipais, cabe aos governos democráticos atuarem no sentido do fortalecimento dos atores coletivos populares e de sua capacidade propositiva.

Essa questão assume hoje a maior relevância. Por força da nova Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios (no Brasil o município é um ente político da Federação), foram criados inúmeros conselhos paritários entre governo e sociedade e deliberativos sobre as políticas específicas que lhes dizem respeito. Alguns destes conselhos existem no nível federal, estadual e municipal e possuem também recursos a eles destinados e depositados em fundos específicos. É o caso dos conselhos de Assistência Social e da Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, para citar alguns. Estima-se que haja cerca de 3.000 conselhos de cada tipo, criados por força de lei. Se calcularmos por baixo uma presença de cerca de 8 conselheiros eleitos diretamente pela população para atuarem nestes espaços públicos, teremos mais de 40.000 pessoas somente se considerarmos estes dois conselhos. Em sua maioria seus integrantes são mulheres, de cerca de 40 anos, usuárias dos serviços públicos, sem qualquer tipo de atuação pública anterior.

Sem dúvida tanto a existência dos conselhos quanto a atuação destes conselheiros e conselheiras são importantes conquistas do processo de redemocratização do Brasil. Conquistas que hoje se enfrentam com as políticas do governo federal de corte no orçamento das políticas sociais e do que se convencionou chamar de desconstrução da cidadania. Um tremendo desafio do momento é garantir o funcionamento destes espaços públicos de negociação, valorizá-los enquanto instâncias de decisão sobre as políticas nas quais atuam. E para isso é preciso qualificar a participação destes representantes eleitos da sociedade civil, tornar sua participação expressão de uma disputa de propostas de gestão na qual representem o que estamos chamando aqui de modelo de desenvolvimento humano e sustentável. Caso isso não ocorra, estes espaços se esvaziam de importância política e passam a servir para legitimar as propostas vindas dos governos, seja qual for o seu conteúdo.

Para promover esta disputa os governos municipais que se pretendem democráticos não podem deixar de considerar a necessidade do apoio político às suas iniciativas e o interesse público de uma maneira geral. Não podem deixar de buscar o apoio e a legitimidade proveniente da sociedade civil organizada. Não podem orientar sua ação para atender este ou daquele grupo ou classe social. Luiza Erundina, enquanto prefeita de São Paulo, já afirmava: "O interesse público inclui o dos trabalhadores, mas é o interesse da população em geral".

Celso Daniel, prefeito de Santo André pela segunda vez, nos dá a chave para compreender a forma pela qual podemos nos aproximar dessa questão: "A participação pública, para ser democrática, deve garantir direitos iguais a todos. Não existe critério para a exclusão a priori deste ou daquele segmento. Por isso, o sujeito por excelência da participação popular é o indivíduo enquanto cidadão. A ele, pois, é endereçada a partilha do poder político"

E é interessante lembrar que em Santo André foi possível à prefeitura atender a uma demanda de capacitação de lideranças dos setores populares para a discussão do orçamento municipal



sem ferir o princípio democrático de garantir direitos iguais para todos. A Comissão de Orçamento, formada a partir da eleição de representantes por bairros, demandou e obteve um curso ministrado pela prefeitura para compreender a peça orçamentária e como discutí-la. Na comissão de orçamento, eleitos, estavam presentes muitas das lideranças do que aqui chamamos de atores coletivos populares. E esse conjunto de cidadãos se tornou capaz de intervir, com conhecimento de causa, nas discussões do orçamento municipal.

O exercício da governabilidade por parte dos governos municipais democráticos reside, fundamentalmente, na sua capacidade de negociação política. De conquistar a adesão dos múltiplos atores sociais presentes no cenário municipal a um projeto de desenvolvimento que atenda às necessidades da maioria.

Essa experiência ampliada para o nível regional está sendo implementada na região do mais industrializada do Brasil, o ABC paulista, liderada pela prefeitura de Santo André. A migração das empresas automotivas para outras regiões do país e a grande expansão do setor de serviços configura uma mudança drástica no perfil dos empregos da região e a necessidade de um plano de desenvolvimento regional que possa enfrentar essa situação. Para isso se formou um consórcio intermunicipal que reúne os 7 governos municipais da região e representantes da sociedade civil. Neste consórcio se discute o futuro da região, suas alternativas de desenvolvimento, as possibilidades de potencializar iniciativas municipais a partir de esforços conjuntos.

Outras experiências de consórcios municipais em torno de temas como a preservação do meio ambiente, o manejo dos resíduos sólidos, indicam os limites e as novas possibilidades de intervenção dos governos locais. Mais recentemente, em 1998, governos progressistas assumiram a gestão de 5 Estados da Federação, dando início a uma nova etapa de experiências inovadoras. Desta vez em um nível intermediário de governo. O governo do Rio Grande do Sul, por exemplo, sob o comando do PT, dá início ao Orçamento Participativo a nível do Estado e promove assembléias regionais que elegem 8.000 delegados. Configura-se concretamente a possibilidade de um projeto de desenvolvimento humano e sustentável que ultrapassa o âmbito dos governos locais, abrindo novas possibilidades de ações combinadas entre governos municipais e estaduais.

Talvez a maior contribuição e o maior desafio para a construção de um novo projeto de desenvolvimento que possa ser abraçado por um conjunto de instituições e governos e apresente as características de uma reinvenção solidária e participativa das relações do Estado com a sociedade civil, seja o da construção da cidadania ativa, isto é, da presença do cidadão nos espaços públicos como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, como criador de novos direitos.

É impressionante e ao mesmo tempo promissor observar que indivíduos simples, muitas vezes analfabetos, ao participarem destes processos, adquirem uma auto-confiança e um conhecimento que os leva a intervir em plenárias com centenas de pessoas e contestar a fala de autoridades, que reagem indignadas a esse discurso fora de lugar.