

CRISE DO ESTADO E ESTILOS DE GESTÃO MUNICIPAL

KLAUS FREY

A crise do Estado brasileiro se manifesta tanto no plano econômico-social como nos planos político-institucional e político-cultural. A crise econômico-social brasileira não se deve à falta de crescimento econômico. Segundo Fábio Wanderley Reis, "no último século, (o Brasil) é mesmo, provavelmente, o país que mais cresceu em todo o planeta"¹. Pois, a crise se evidencia, antes de mais nada, em uma "estrutura social singularmente perversa e desigual"², devido a uma política que enfatizou primordial ou exclusivamente o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, menosprezou ou ignorou a necessidade de uma política efetiva de justiça social.

O fato de boa parte da população brasileira estar excluída do sistema sócio-econômico acarreta, do mesmo modo, problemas gravíssimos para o funcionamento do sistema político do país. A essa exclusão econômico-social corresponde uma exclusão política da maioria da população. A "soberania popular" parece existir apenas na retórica. De fato, ela se esgota nas eleições de quatro em quatro anos; uma vez eleitos, os "representantes do povo" e os governos parecem dispor de poderes quase absolutos³. O'Donnell denominou essas democracias recém-instaladas e pouco consolidadas ou institucionalizadas "democracias delegativas"⁴.

Em sociedades relativamente homogêneas, como nos EUA ou em países europeus, o poder político das elites vem sendo contido e mo-

¹ Wanderley Reis, Fábio: "Notas sobre a reforma do Estado"; *Revista do Serviço Público*, vol.118, n.3, 1994, p.17-26:21.

² *ibid.*

³ Ver Benevides, Maria Victoria M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Ática, 1991, pgs. 26-27.

⁴ O'Donnell, Guillermo: "Democracia delegativa?". *Novos Estudos* n. 31, 1991.

derado por uma participação de setores mais amplos da sociedade, por meio de várias formas de competição política institucionalizada. No Brasil, a falta de controle social, de regras e instituições formais e obrigatórias favoreceu atividades arbitrárias e comportamentos predatórios das elites dominantes (clientelismo, corrupção, "rent-seeking"). Outra consequência destas circunstâncias é uma política demagógica, que se aproveita da ingenuidade e da falta de informação da massa do eleitorado popular. No lugar de instituições e normas reguladoras do processo político, o que se impõe é o princípio do "vale-tudo". Cada indivíduo, cada grupo social e cada ator político procura o recurso que lhe parece mais conveniente para alcançar os seus fins particulares, independentemente de regras preestabelecidas⁵.

Como observou Wanderley Guilherme dos Santos, o problema da democracia brasileira não consiste na falta de institucionalização da competição pelo poder, nem na falta de participação política⁶. Segundo ele, a sociedade brasileira cumpre até mesmo os requisitos de um "sistema poliárquico"⁷. No entanto, observa-se um "hobbesianismo social poliforme, que dá, por assim dizer, sustentação à precária estabilidade das instituições poliárquicas formalizadas"⁸. É esse hobbesianismo social que levou a uma sociedade extremamente injusta com a maioria da população excluída do processo político⁹, e a um Estado desmantelado, sem capacidade para atender às demandas da sua população.

O presente texto procura, por meio de uma análise de duas gestões municipais (Santos e Curitiba), destacar fatores de êxito de gestões-modelo e mostrar como essas gestões lidam com as características e os problemas da democracia brasileira. Finalmente discutirei a relevância destas experiências para reflexões sobre a democracia brasileira.

⁵ Ver a respeito também: Fálvio Wanderley Reis, *op.cit.*, p.22-23.

⁶ Santos se refere neste contexto à participação nas eleições e nas associações da sociedade, ver a respeito: Santos, Wanderley G. dos: *Razões da desordem*. 2.ed., Rio de Janeiro: Rocco 1993, sobretudo cap. III.

⁷ O conceito de "poliarquia" foi introduzido por Robert A. Dahl, no seu livro clássico: *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press: New Haven/ London 1971. "Polyarchies, then, may be thought of as relatively (but incompletely) democratized regimes, or, to put it in another way, polyarchies are regimes that have been substantially popularized and liberalized, that is, highly inclusive and extensively open to public contestation" (p.8).

⁸ Santos 1993, *op.cit.*, p.89.

⁹ Weffort coloca a democracia brasileira na categoria das "democracias do apartheid". Dado que esta exclusão se baseia mais em fatores sociais do que raciais, ele aplica para as democracias latino-americanas a expressão "apartheid social" (Weffort, Francisco: *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras 1994, p.56-59).

NOVAS PROPOSTAS

Observa-se na atual discussão política brasileira vários projetos políticos para enfrentar a crise democrática e estatal: o projeto social-democrata, o projeto democrático-popular, o nacional-desenvolvimentismo e finalmente o socialismo estatista. O último projeto perdeu muito de seu tradicionalmente forte apoio por parte da esquerda brasileira, devido à derrubada do comunismo na Europa Oriental. O nacional-desenvolvimentismo foi igualmente desacreditado pelo regime militar. Esses projetos — ambos tendencialmente centralistas — estão direcionados contra a modernização e a democratização da sociedade e, portanto, não parecem oferecer estratégias promissoras para os problemas brasileiros no atual quadro político.

Resta-nos o projeto social-democrata, que tem como maior preocupação a modernização e o enxugamento do Estado, e que adotou na prática brasileira fortes traços do neoliberalismo, pelo menos no referente à política econômico-financeira. E, finalmente, um projeto que podemos denominar "democrático-popular", que visa sobretudo estimular a organização da sociedade civil e promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população¹⁰. Ambos projetos concordam com a necessidade da superação do centralismo tradicional do Estado brasileiro e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas aos níveis local e regional.

Enquanto no nível nacional, com as eleições de 1994, a "social-democracia de cunho neoliberal" recebeu a confiança do eleitorado brasileiro para implementar o seu projeto político, temos no nível municipal a oportunidade de comparar experiências concretas de gestão municipal de ambas vertentes políticas.

SANTOS E CURITIBA

As experiências municipais de Curitiba e de Santos parecem representativas dessas duas propostas. Não quero dizer com isto que se trata

¹⁰ Convém salientar que se trata de dois enfoques e orientações distintos, embora fortemente interdependentes. Compare a definição de Weffort: "Modernização do Estado é algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico. Democratização do Estado quer dizer ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado" (Weffort 1994, op.cit., p.128).

Os princípios gerais do projeto democrático-popular do Partido dos Trabalhadores, encontra-se em: Bittar, Jorge (org.): *O modo petista de governar*. Caderno Especial de *Teoria & Debate*. São Paulo, Teoria & Debate, 1992.

de exemplos "puros" dessas duas vertentes, nem que ambos governos não teriam se preocupado, tanto com a modernização como também com a democratização da política municipal. Entretanto podemos, sem dúvida alguma, constatar que o governo de Curitiba, na gestão de Jaime Lerner, colocou a maior ênfase na modernização da máquina pública e num planejamento técnico eficiente, ao passo que a preocupação primordial do governo de Santos, da prefeita Telma de Souza, foi o fortalecimento da sociedade civil nos processos políticos, assim como a inversão das prioridades políticas, em favor das camadas sociais mais pobres e desprivilegiadas. Pelo menos o discurso político dos dois governos revela claramente estes pontos como preocupações principais. Convém agora mostrar as características desses dois projetos políticos, e suas formas de implementação¹¹.

Antes, porém, temos que considerar que as condições iniciais das duas gestões foram bem distintas. O governo municipal de Curitiba, sob a gestão do prefeito Jaime Lerner, representa sobretudo uma continuidade político-administrativa, enquanto a situação inicial em Santos foi marcada por uma ruptura radical com a política anterior.

O próprio Jaime Lerner exerceu o cargo de prefeito de Curitiba pela terceira vez. Ele influenciou no desenvolvimento da cidade desde a década de sessenta, inicialmente como técnico do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e, depois, duas vezes como prefeito. Diversamente de boa parte das outras cidades brasileiras, Curitiba elaborou o seu primeiro Plano Diretor já nos anos 40, e — também uma particularidade — o desenvolvimento da cidade se orientou, pelo menos em boa parte, por este e pelos seguintes planos. Um outro fator de êxito é a estrutura institucional estável. Destaca-se o IPPUC, fundado em 1965, que desde então conduziu o planejamento urbano da cidade. Tornou-se uma instituição poderosa com um arsenal de conhecimentos e uma capacidade técnica avançados.

Jaime Lerner gozou, a partir do início de sua gestão, de um apoio muito grande por parte da população local. Cabe chamar atenção para o perfil político-social específico de Curitiba. A cidade usufrui da reputação de ser uma cidade de classe média, ao passo que os índices sociais e econômicos não diferem muito das outras capitais do sul do Brasil. Politicamente, comparada com Santos, trata-se de uma cidade bastante conservadora, onde a "esquerda" não costuma influenciar expressivamente a política local. O Partido dos Trabalhadores (PT) e outros partidos da es-

¹¹ As seguintes observações baseiam-se em uma pesquisa sobre a política ambiental que realizei nas cidades de Santos e Curitiba. Trata-se de resultados preliminares que, entretanto, vão além da análise das políticas ambientais.

querda desempenham um papel pouco importante na vida política da cidade. Desde o início, o governo dispôs de uma maioria clara na Câmara Municipal, a qual ele conseguiu fazer crescer no decorrer do mandato.

A situação inicial em Santos foi bem distinta¹². Tradicionalmente, a classe média e os setores conservadores da cidade dispõem de uma influência decisiva na política local. Apesar disso, a cidade tem, ao mesmo tempo, uma tradição de lutas sociais muito expressiva, devido a um movimento operário forte, ligado ao porto de Santos. Fato que rendeu à cidade o apelido de "Porto Vermelho"¹³. Politicamente, a cidade tende a oscilar entre a esquerda e a direita, embora as forças mais conservadoras costumam dispor sobre os "centros institucionalizados de poder local"¹⁴. Essa supremacia das forças conservadoras nas instituições político-administrativas foi interrompida com a surpreendente eleição de Telma de Souza, do Partido dos Trabalhadores, para prefeita de Santos, em 1988. Essa vitória foi muito apertada e uma grande surpresa¹⁵. Sendo assim, o governo teve que lidar com uma Câmara Municipal e uma elite local majoritárias de oposição. A coligação eleitoral que apoiou a candidatura de Telma de Souza, a chamada "Unidade Democrática Popular", elegeu apenas quatro dos 21 vereadores da Câmara.

Do ponto de vista da infra-estrutura urbana, Santos encontra-se, como Curitiba, numa situação vantajosa em relação a outras cidades brasileiras. O desenvolvimento da cidade se deu igualmente de forma ordenada, embora especialmente os morros e a zona noroeste, onde se abriga a população mais pobre da cidade, tenham sido desprezados pelos governos anteriores.

¹² Uma descrição geral da experiência da gestão Telma de Souza encontra-se numa publicação do instituto PÓLIS: Ferreira, Anna L.S.S./Almeida, Marco A.: *Santos: o desafio de ser governo*. Publicações Pólis, n.018, São Paulo: Pólis 1994, ver também: Capistrano Filho, David: *Santos: Mil dias de governo popular*, São Paulo: Brasil Urgente 1991.

¹³ Ver a respeito das lutas portuárias, desde a primeira República, Ingrid Sarti: *Porto Vermelho*. Coleção Estudos Brasileiros; V.48, Rio de Janeiro: Paz e Terra 1981.

¹⁴ Na sua tese de mestrado ("Cultura política e hegemonia progressista", Universidade de São Paulo, 1992), Alcindo Fernandes Gonçalves analisa o processo eleitoral em Santos entre 1945 e 1962. Especialmente entre 1945 e 1948 o Partido Comunista do Brasil (PCB) alcançou vitórias notáveis, em Santos. Enquanto, por exemplo, Yedo Fiúza, o candidato do PCB à Presidência da República, em todo Brasil conseguiu meros 9,17% dos votos, foram mais do que 45% na cidade de Santos. Igualmente nas eleições ao Senado, ao parlamento nacional e ao governo estadual, o PCB ficou o partido mais forte em Santos. Nas eleições municipais, o PCB conseguiu 14 dos 31 assentos da Câmara Municipal, o que mostra uma adesão que vai bem além da classe operária. No entanto, os vereadores comunistas foram cassados, o que mudou drasticamente o perfil da Câmara. Além disso, uma lei nacional impediu a eleição para Prefeito, declarando Santos e 17 outros municípios como "bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país" (Veja a respeito, Gonçalves 1992, especialmente capítulo 3).

¹⁵ Telma de Souza obteve 27,7% dos votos, contra 27,3% e 21,5% dos próximos candidatos.

O novo governo santista não dispôs, inicialmente, da mesma capacidade técnica na administração e das mesmas condições institucionais, se comparado com o de Curitiba. Quanto ao corpo administrativo, o governo Lerner podia começar a gestão com técnicos alinhados com a filosofia administrativa do prefeito. Já o governo de Santos teve que trabalhar com um corpo técnico recrutado em tempos de uma política bem mais conservadora e, portanto, em boa parte contrário ao ideário político do governo petista.

DOIS MODELOS DE GESTÃO

Podemos distinguir, nessas condições, dois modelos diferentes de gestão municipal: no caso de Curitiba, uma *gestão técnico-pragmática*, e no caso de Santos, uma *gestão político-ideológica*. As diferenças se manifestam, primeiro, no tocante ao pensamento político e às políticas públicas, segundo, no tocante ao estilo político e aos arranjos político-institucionais e, finalmente, no tocante ao gerenciamento da administração municipal. A seguinte caracterização não pretende traduzir plenamente as duas gestões. Trata-se de meramente descrever e compreender as lógicas gerais, condutoras e dominantes nos dois municípios. Isto não exclui o fato de sempre se poder encontrar exemplos isolados contrariando essa orientação geral.

Pensamento político e políticas públicas

O pensamento político do governo de Curitiba tende a ser "apolítico". O governo parte da idéia de que em cada coletividade local existe um interesse comum. Uma boa administração sabe, em princípio, em que este interesse comum consiste, e portanto, conhece as necessidades da comunidade local. Promover um desenvolvimento urbano "sustentável" é a melhor maneira de fazer uma política para o bem-estar de todos os cidadãos.

A atenção do governo se voltou para uma política de desenvolvimento urbano, tendo como referência geral o centro da cidade. Isto vale sobretudo para o transporte público e para o sistema viário, mas também para a infra-estrutura em geral. Os projetos na área do desenvolvimento industrial e do turismo — como os diversos projetos famosos de infra-estrutura (por exemplo a pirâmide de Arames, o Jardim Botânico ou a Rua 24 Horas) — correspondem à idéia de que o desenvolvimento em geral beneficia toda cidade. A preocupação primária com o centro e com "a ima-

gem da cidade como um todo", não significa um desleixo geral em relação à periferia da cidade. Ao contrário, houve também projetos favoráveis à periferia, como a "compra de lixo", que propiciaram a atenção pública. Esses projetos se destacaram por sua simplicidade e, ao mesmo tempo, engenhosidade. As principais bandeiras do governo foram o desenvolvimento urbano ordenado, e sobretudo a política ambiental. A idéia da "capital ecológica" se tornou a marca principal da gestão Lerner.

Em contrapartida, o pensamento ideológico do governo petista em Santos contesta serem conciliáveis os interesses dos excluídos e marginalizados com os interesses do establishment local.

Correspondentemente, o governo santista defendeu, no plano das políticas públicas, uma política explicitamente benéfica para as camadas sociais de baixa renda, visando a mais justiça social e a uma redistribuição de renda. Os instrumentos principais foram: a reforma tributária, um esforço especial nas áreas de saúde e educação, e finalmente, a concentração dos investimentos públicos nas favelas e nos bairros da população mais pobre. O lema do governo foi: "tomar posição favorável aos pobres". Do mesmo modo, isto não significa um desleixo global referente ao centro da cidade. Foi até dada uma atenção especial à restauração de prédios históricos e à limpeza das praias, como parte de uma política de resgate da história e das tradições da cidade para o povo santista.

Estilo político e arranjos político-institucionais

Comparando os dois casos, podemos diferenciar uma estratégia de continuidade (Curitiba) de uma estratégia de embate (Santos).

Em Curitiba, a gestão foi politicamente tranqüila. O prefeito não enfrentou, nem no *establishment* local, nem na população em geral, um clima contrário ao novo governo. Observa-se porém, uma preocupação forte com a apresentação, o mais rápido possível, de resultados concretos, para ganhar o apoio da população e das forças políticas em geral. Exemplo disso foi o projeto "compra de lixo", que foi lançado e implementado depois da primeira semana de governo.

No plano político-institucional defende-se, em Curitiba, o sistema vigente de uma democracia exclusivamente representativa. Realça-se a necessidade de o governo dispor de alta liberdade para implementar o seu programa político, "sem interferências perturbadoras por parte de ativistas ideológicos".

A convicção da importância da participação aparece como unanimidade nas duas cidades. Talvez seja — pelo menos na retórica política — unanimidade em todo Brasil. Mas este consenso básico não im-

pede divergências significativas, quanto à extensão e à forma que essa participação deve tomar.

Conforme o ideário do governo de Curitiba, a participação popular é essencial na implementação de boa parte dos projetos. Sobretudo quando o caráter do projeto exige o envolvimento da população, como por exemplo nos projetos de seleção de lixo. Outro elemento participativo fundamental é a inclusão da "iniciativa privada" na prestação de serviços públicos. Esta estratégia está sendo expressamente defendida em Curitiba. Não trata-se nestes casos de uma privatização total, pois o governo local tenta manter o controle administrativo e reserva-se a possibilidade de reverter ou mudar "as regras do jogo".

A participação da população no diagnóstico de suas necessidades, ou na definição das prioridades políticas, é muito restrita ou inexistente. O Secretário de Saneamento não considera indicado perguntar à população por seus desejos, por exemplo de um orçamento participativo. Desta maneira, o município acabaria só construindo casas populares e atendendo desejos particulares. Ninguém queria por exemplo um Jardim Botânico, o qual, por sua vez, seria muito importante para a cidade como um todo: "A cidade não pode ser uma grande favela, a cidade também tem que oferecer alguma coisa interessante". Segundo representantes do governo, uma participação mais ampla só levaria a discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público.

Correspondentemente, a política de relações públicas tem mais o caráter de informar, posteriormente, sobre planos e atividades da Prefeitura¹⁶, ou de apelar para que a população participe nos projetos locais. O seu papel conscientizador se restringe a influenciar o comportamento cotidiano das pessoas, como parte por exemplo da política ambiental ou da política de saúde. Porém, negligencia-se um possível papel conscientizador, no sentido de promover um maior envolvimento e uma maior ingerência dos cidadãos na política local e nos processos de decisão.

A relação entre executivo e legislativo em Curitiba foi sempre relativamente tranqüila, devido à clara maioria do governo na Câmara e à falta de uma oposição forte. Antes de os projetos de lei chegarem no plenário para votação, as questões conflitantes normalmente já forma negociadas; dependendo da importância do projeto, o próprio prefeito, os secretários competentes, os respectivos técnicos ou o assessor legislativo

¹⁶ Exemplo desta atitude foi, por exemplo, uma audiência pública, realizada para apresentar o plano de investimentos à população - um dia depois de sua aprovação na Câmara Municipal!

(menos em questões técnicas), discutem as questões com os vereadores da situação, ou da comissão competente.

Observa-se uma tendência ao "decretismo", ou seja, ao uso massivo do decreto em lugar da lei, como instrumento regulador da política local. Essa prática contribui à "despolitização" da gestão local e a desvalorização do poder legislativo¹⁷.

Em Santos, o simples fato de ver-se confrontado com um establishment político altamente conservador e contrário à nova administração, levou o governo, num primeiro momento, a adotar uma estratégia de confronto radical. Segundo a prefeita, foi encenado um "campo de guerra"¹⁸ com as forças conservadoras, que tradicionalmente dominaram as decisões políticas da cidade. Essa confrontação se manifestou no plano de ação política, por exemplo na intervenção na mais poderosa empresa de transporte de Santos¹⁹ e na Casa de Saúde Anchieta, o manicômio da cidade. Além disso foi concebido um diário oficial, com a intenção de quebrar o monopólio da imprensa escrita, exercido pelo único jornal local expressivo, "A Tribuna". Este jornal foi considerado pelo governo como altamente conservador e oposicionista.

O objetivo destas primeiras ações foi, segundo David Capistrano, Secretário de Saúde, chefe de gabinete do governo Telma de Souza, e seu sucessor na chefia do governo, "previamente consolidar e assegurar a confiança e o apoio daqueles setores sociais onde radica a força do PT e dos partidos de esquerda"²⁰, "para depois pensar em ampliar as bases de apoio"²¹. Nesta segunda fase, tentou-se a ampliação das bases de apoio pela introdução de diversas formas ou "arenas" de participação popular (Fórum da Cidade²², Conselhos populares, orçamento participativo, congressos setoriais).

No plano político-institucional, portanto, defende-se uma "democracia participativa". Nesta concepção não se questiona a "inevitabilidade" do princípio de representação. Porém, exige-se como suplemen-

¹⁷ Ver a respeito adiante, p.14.

¹⁸ Esta e as citações seguintes com a ex-prefeita de Santos remetem a duas entrevistas, que realizei com Telma de Souza, nos dias 12 e 24 de novembro de 1993.

¹⁹ A intervenção foi a resposta da prefeitura a uma série de pressões exercidas pela empresa "Viação", que exigiu um aumento do preço da tarifa e realizou um "lockout" que impôs um verdadeiro caos à cidade. Foram cassadas as linhas operadas pela Viação e encampada a garagem da empresa. A prefeitura assumiu a responsabilidade pelo transporte coletivo da cidade. Alguns meses depois a prefeitura foi obrigada a devolver os ônibus e a garagem à Viação. Ver a respeito Ferreira e Almeida 1994, op.cit., p.10-13.

²⁰ Capistrano 1991, op.cit., p.35.

²¹ *ibid.*, p.34.

²² Trata-se de uma espécie de "conselho de notáveis" com função consultiva. Compunha-se de representantes de diversos setores da sociedade civil local, escolhidos pessoalmente pela prefeita.

tação, várias formas de ampla participação popular, assim como a "politicização" dos processos de tomada de decisão, a fim de garantir a efetiva inclusão dos excluídos nos processos de decisão política.

No caso de uma lei que criou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e uma outra que criou uma área de Proteção Ambiental (APA) para a parte continental de Santos (que fica na ilha de São Vicente), foram realizadas, durante meses, discussões exaustivas nas diversas "arenas políticas". Convém mencionar que essas discussões não levaram em todos os casos a um consenso global. Especialmente no caso das ZEIS, ficou evidente a resistência sobretudo do setor imobiliário e da construção civil — e da representação destes interesses na Câmara Municipal — contra, pelo menos, algumas partes do projeto.

Antes de mais nada, a participação é vista pelo governo como um modo de aumentar as chances de representação e as possibilidades de maior influência dos setores desprivilegiados nos processos políticos. Mas ela também contribuiu, em vários casos, para a melhoria técnica dos projetos. No caso de esta participação não levar aos resultados esperados — seja devido a inconsistências do próprio processo de participação, seja porque os mecanismos do sistema de democracia representativa beneficiam os setores tradicionais — o governo se reserva o direito de favorecer estes setores e de aplicar outras formas de ação política.

Isto se evidencia na estratégia referente à Câmara, que seguiu principalmente dois caminhos. Primeiramente, os projetos foram apresentados aos vereadores e discutidos. Papel destacado exerceu o líder do governo na Câmara, uma pessoa escolhida pela prefeita, que foi encarregada em buscar o apoio dos vereadores²³. Para conseguir a aprovação de seus projetos, o governo petista não hesitou em assumir a estratégia da "troca de favores" — embora numa versão mais amena. Por exemplo, foram "distribuídas" emendas, para que os vereadores pudessem contribuir com emendas "próprias" para o aperfeiçoamento de projetos de lei. Com isso, o vereador podia destacar-se diante do público — o que melhora as suas chances de reeleição — ao passo que o governo conseguiu o apoio para seus projetos. Mas o governo também se dispôs a negociar pedidos específicos de vereadores, com a finalidade de alcançar a maioria necessária para a votação de projetos mais importantes. Esta prática é vista como inevitável e como um "modo legítimo de negociação política".

O segundo caminho consistiu na mobilização popular. Além das discussões políticas nas diversas "arenas políticas", que no caso das ZEIS

²³ Em Curitiba, o líder do governo, que exerceu sua função apenas informalmente, foi bem menos importante, já que não precisava de muitos esforços para conseguir o apoio necessário.

e da APA duraram meses, o governo incentivou os movimentos sociais para que exercessem pressão junto aos vereadores, no caso de votação de projetos de grande interesse para a comunidade local. Propositadamente, foi provocada uma emocionalização na votação das ZEIS, o que fez com que os vereadores, na hora da votação, recuassem diante da pressão dos movimentos. A solução encontrada para sair de um impasse das negociações políticas foi, novamente, uma estratégia de confronto, desta vez entre o governo e os movimentos sociais por um lado e as forças políticas tradicionais por outro²⁴. Sobretudo na votação das ZEIS, esta estratégia parece ter sido decisiva para o êxito do governo.

A pretensão de fazer uma política radicalmente democrática no plano teórico-ideológico parece, na prática, ter esbarrado nas coerções das relações de força e nas regras vigentes do jogo político. Por isso, em casos de impasse político, o governo não hesitou em aplicar um procedimento estratégico-tático, como a "colocação em regime de urgência" ou a mobilização popular para "tomar os vereadores de surpresa". Em alguns poucos casos, como na municipalização do transporte público, o governo prescindiu já anteriormente de uma discussão ampla com a sociedade e com os empresários. Justificação da prefeita: "Nós não temos todo o tempo do mundo para fazer discussão, porque você lida com setores reacionários, se você não for rápido, estes setores te destroem".

A participação popular está, portanto, sendo compreendida, não meramente como uma meta em si, mas também como um valor estratégico, para alcançar certos fins políticos²⁵.

Gerenciamento da administração municipal

As diretrizes que nortearam a atuação municipal seguiram, no caso de Curitiba, uma lógica primordialmente técnica, e no caso de Santos, uma lógica política.

O gerenciamento administrativo em Curitiba se orientou pelo primado do pragmatismo e da eficiência técnica. Isto se manifestou:

1. Na participação popular, que tem, antes de mais nada, valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administra-

²⁴ Nesta fase final, o governo passou propositalmente para o segundo plano, o que causou a impressão de que se trataria só de um confronto entre interesses do "pequeno" povo e os interesses do poder econômico da cidade.

²⁵ Ver a respeito da democracia enquanto valor estratégico, Celso Daniel: "Gestão local e participação da sociedade". Em: Villas-Bôas (org.): *Participação popular nos governos locais*. Publicações Pólis, N.14, 1994, p.21-41.

tivos. A participação é considerada como imprescindível para a implementação eficaz de projetos, mas ao mesmo tempo, como embaraço para um planejamento eficiente. O conselho de meio ambiente por exemplo, que foi criado por lei em 1990, nunca chegou a funcionar durante a gestão Lerner, o que evidencia falta de vontade política em relação à participação da sociedade civil. Temeu-se uma "ideologização" da política ambiental, o que impediria uma atuação eficiente e "objetiva" do governo.

As poucas formas de participação no diagnóstico ou até no planejamento, que foram realizadas, evoluíram, ou devido a imposições externas²⁶, ou devido ao empenho especial de alguns técnicos ou setores da Prefeitura²⁷. Porém, não tratou-se, como no caso de Santos, de uma estratégia expressamente defendida ou levada adiante pelo governo, ou pelo prefeito.

2. No planejamento e na estruturação da administração, que segue — na tradição weberiana — os princípios da hierarquização administrativa, da separação nítida de competências e de uma clara divisão de trabalho, a prerrogativa de definir as diretrizes políticas gerais é exclusivamente do Prefeito, que dispõe da responsabilidade política. Apesar de ele considerar idéias, demandas ou pressão por parte da população, dos grupos de questões políticas importantes, competência de decisão à população ou a outras instâncias administrativas. A tarefa principal do Instituto Municipal de Planejamento, do IPPUC, é a elaboração de boa parte dos planos principais do município. Depois, as secretarias setoriais — segundo o Secretário de Saneamento — "não fazem mais nada do que acompanhar a filosofia de planejamento do IPPUC"²⁸. O secretário compara o IPPUC com o regente, e os diversos departamentos nas secretarias com os músicos de uma orquestra.

²⁶ Isto é o caso dos Conselhos de Saúde, cuja introdução se tornou obrigatório com a Constituição de 1988. Apesar dessa imposição externa os técnicos da área de saúde se mostraram altamente motivados para a implementação da participação. Parece que a Constituição tenha figurado como apoio fundamental para os técnicos poderem realizar os seus ideais de participação.

²⁷ Exemplo disso são os "passeios ecológicos" nas favelas, realizados por técnicos das áreas ambientais e de saúde em conjunto com a própria comunidade para detectar os problemas mais graves do bairro a fim de elaborar um plano de ação.

²⁸ Esta e as seguintes citações do secretário remetem a uma entrevista, que eu realizei com Nicoláu Klüppel, assessor técnico para assuntos voltados à drenagem e ao meio ambiente, durante a gestão Lerner, no dia 23.2.94.

Por fim, há sete Administrações Regionais, cuja tarefa consiste na intermediação entre a Prefeitura e a população local. Elas têm como função explicar as políticas do governo à população. No caso de projetos específicos das Secretarias, como por exemplo o programa "compra de lixo", a Administração Regional entra também com um diagnóstico. Na fase da implementação, as tarefas administrativas que exigem o contato direto com a população local e com as associações de moradores costumam ser efetuadas pelos técnicos das administrações regionais.

Raramente a coordenação administrativa dos trabalhos incluiu todas as secretarias. Não houve encontros regulares e fixos do prefeito com seu secretariado. Quando o prefeito achou necessário, ele chamou os secretários competentes para discutir problemas específicos. Além disso, prevaleceram formas de coordenação direta entre o prefeito e os respectivos secretários. Na execução dos projetos, as secretarias dispunham, porém, de grande liberdade de ação, liberdade que era baseada em uma forte confiança, por parte do prefeito, na competência técnica das secretarias setoriais.

3. Na valorização de projetos engenhosos e pouco caros; de preferência com participação da iniciativa privada: Neste contexto, procurou-se, sempre que possível, trabalhar com estímulos financeiros, para garantir o apoio e a colaboração da sociedade civil. Exemplos disso, são os projetos "lixo que não é lixo" ou "compra de lixo". No caso destes projetos, as pessoas recebem comida, vales-transporte, brinquedos ou ingressos para shows, em troca de, respectivamente, lixo reciclável ou lixo comum, que as pessoas coletam nas favelas. No caso de parques ou praças, a Prefeitura costuma fazer a manutenção em parceria com empresas privadas. Estas deram apoio financeiro, e podiam, em troca, fazer propaganda com essas atividades.
4. Numa forte tendência ao "decretismo": Em vários casos, a Câmara Municipal abriu mão de seus poderes legislativos, delegando, por exemplo referente à definição de áreas de proteção ambiental ou de zonas especiais no planejamento urbano, competências de decisão ao poder executivo, mediante leis delegadas. Uma prática, que segundo o Procurador de Meio Ambiente do Paraná²⁹, dificilmente sairia ileso de uma contestação judicial. Desta forma, a área de Prote-

²⁹ Entrevista, 9 de dezembro de 1993.

ção Ambiental do Rio Passaúna, por exemplo, podia ser regulamentada por decreto do prefeito, sem uma maior participação da comunidade local³⁰.

Em Curitiba, na verdade, o decreto se converteu em um tipo de "lei com reserva". Impôs-se uma estratégia, segundo a qual o decreto serve para adaptar a norma, sucessivamente, às exigências políticas e técnicas. O decreto, que pode ser revogado por outro decreto, vem sendo aperfeiçoado pouco a pouco, até, finalmente, o resultado ser considerado satisfatório pelo governo. Só depois é que o governo vai submeter a proposição à Câmara Municipal³¹.

Sem dúvida, este uso do decreto torna o governo mais flexível e ágil. Em contrapartida, significa uma descaracterização do decreto, cuja função original era a regulamentação específica de leis gerais. Além disso, significa uma redução das competências da Câmara Municipal e uma despolitização da gestão local.

O gerenciamento administrativo em Santos se orientou pelo primado da coerência ideológica, visando a democratização do processo político e a politização da gestão. Isto se manifestou:

1. Na participação da comunidade na gestão: A participação não se restringiu a um mecanismo político-estratégico (ver acima), mas se manifestou também como um elemento de gestão. A participação estende-se não só à implementação de projetos, como ainda à definição das prioridades políticas, incluindo até a formulação das políticas e o planejamento. Os meios de participação são: o orçamento participativo, os conselhos populares, o Fórum da Cidade, as audiências públicas e as conferências municipais sobre assuntos específicos.

O caráter político da gestão se manifesta nos arranjos institucionais, implantados na gestão Telma de Souza. O "Conselho Político" por

³⁰ Característica do decretismo é, segundo O'Donnell, "um espantoso número de decisões tomadas rapidamente". Ele alerta de que, "pelo fato de serem tomadas unilateralmente ao mesmo tempo em que atingem interesses importantes e politicamente mobilizados, essas decisões provavelmente não serão implementadas". (O'Donnell, 1991, op.cit., p.38).

³¹ Uma tendência semelhante observa-se no nível nacional. O uso "excessivo" da medida provisória vem sendo criticado como uma invasão da competência exclusiva do Parlamento. Devido à possibilidade de reedição, a medida provisória contribuiria para a instabilidade, no "país da provisoriedade", ver a respeito, por exemplo, José Genoíno: "O País da provisoriedade", *Jornal da Tarde*, 04.02.1995, p.2 E Hélio Bicudo: "Medida provisória e arbítrio", *Folha de São Paulo*, 05.02.1995, p.3.

exemplo, que incluiu representantes do poder executivo, do diretório municipal do PT e da bancada dos vereadores do PT, estava encarregado de amenizar os conflitos que, no caso de governos petistas, tradicionalmente têm afetado a relação entre governo e partido³², além de discutir objetivos e estratégias políticas. Outras arenas políticas foram implementadas, como o "Fórum da Cidade" e os "Conselhos Populares", que visaram à ampliação da base de apoio da administração. Algumas dessas novas instâncias tiveram poder de decisão, outras funções meramente consultivas. Enfim, a prefeita compartilhou propositadamente e em acordo com a ideologia petista — pelo menos até um certo grau — o poder formal de definição das diretrizes com outras instâncias políticas. Isto não significa que não houve inconsistências na participação e que a prefeita não influenciou fortemente as políticas públicas do município. Ao contrário, devido ao seu carisma e à ação política por ela desenvolvida, conseguiu marcar decisivamente as políticas da sua gestão. A adoção de atitudes mais autoritárias (ver acima) mostra isto claramente, assim como a capacidade retórica e comunicativa da prefeita, com a qual conseguiu conquistar ou "seduzir"³³ a população a favor de seus projetos políticos.

Além das formas de participação institucionalizada, foi importante o contato direto entre população e administração. Essa interação foi particularmente intensa nas regiões com Administrações Regionais. Foram implementadas duas administrações regionais durante a gestão de Telma de Souza, as quais atendem apenas as regiões dos morros e a zona noroeste, que são as zonas mais pobres da cidade. Com a descentralização o governo tinha em vista tanto necessidades práticas operacionais como também a concepção política em geral, no sentido de promover a auto-organização e a colaboração da população local. A Administração dos Morros não é um órgão exclusivamente executivo ou só de intermediação, como é o caso de Curitiba. Mas sim desenvolve políticas específicas para os morros e coordena as outras secretarias no caso de atividades nos morros.

2. Na prevalência dos princípios de cooperação e de integração dentro da administração. Enquanto a função primordial da prefeita foi a articulação política com os diversos atores

³² No caso do governo Luiza Erundina de São Paulo essas divergências se mostraram bem mais agudas e levaram a uma cisão do partido local, a uma "divisão entre petistas no partido e petistas no governo" (Couto, Cláudio Gonçalves: "Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo". *Lua Nova*, n.33, 1994, p.145-164; 153).

³³ Telma de Souza frisou a grande importância do meio da "sedução" para ganhar o apoio da população para a efetivação de um projeto político.

políticos locais, a coordenação e o controle interno, especialmente a função de cobrar os avanços nas políticas setoriais, foi tarefa fundamental do chefe de gabinete, ainda que a prefeita tenha se mantido sempre informada sobre os acontecimentos nas secretarias. Foram feitas regularmente reuniões com todo secretariado, inclusive com as Administrações Regionais, para coordenar e discutir os trabalhos administrativos. Adicionalmente forma constituídos grupos de trabalho para a elaboração de projetos específicos. Esta forma de trabalho cooperativo foi, segundo a Prefeita, "a base para a ambicionada integração das diversas políticas".

3. Na politização da questão da injustiça social, por parte da administração: A politização desta questão, por meio da emocionalização do processo político e da mobilização da sociedade, foi elemento central da administração. Os exemplos mais destacados foram as já mencionadas intervenções no manicômio da cidade e numa empresa do transporte público, assim como — mais importante ainda — a greve do porto em fevereiro de 1991. Diante da ameaça do governo federal de demitir 5.372 trabalhadores — o que acarretaria danos catastróficos para toda cidade de Santos — o governo local conseguiu, com o apoio do Fórum da Cidade, paralisar totalmente a cidade, levando o governo federal a desistir de seus planos³⁴. "Essa greve constituiu-se num marco para a cidade e deu uma nova dimensão ao governo da UDP (União Democrática Popular). Ela redefiniu a correlação de forças políticas na cidade e ampliou as bases de sustentação da administração"³⁵.
4. Na valorização política do processo legislativo: A função política do poder legislativo está sendo reconhecida e desejada, apesar das críticas feitas, referentes ao clientelismo e ao conservadorismo da Câmara Municipal. Enquanto o governo de Curitiba evita, sempre que possível, o envolvimento da Câmara, em Santos procura-se submeter as decisões à

³⁴ O PT sempre colocou importância no papel tático das prefeituras petistas, na luta pela conquista do poder central. A greve geral do porto, que desafiou o governo Collor, recebeu sempre elogios do partido pela eficaz mobilização da população e pela politização da gestão local. Ver a respeito, Couto, Cláudio Gonçalves: *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Paz e Terra 1995, p.144-145.

³⁵ Ferreira e Almeida, op.cit., p.51.

Câmara Municipal, o que aumentaria, segundo o governo, a legitimidade política das decisões. Isto exigiu, aliás, discussões exaustivas com a Câmara e a sociedade civil. Apenas a concretização da lei está prevista para ser realizada mediante decreto.

IDENTIDADE LOCAL E EMOÇÃO

Gostaria de salientar um fenômeno que me parece fundamental e importante, para entender melhor o êxito das experiências dos governos de Curitiba e Santos. Trata-se do uso da emoção como instrumento político. Em ambos municípios, os governos tentaram, propositadamente, estabelecer uma relação emotiva e afetiva entre a população, o governo municipal e a cidade em si. A capacidade de levar esta relação tríplice a um nível emocional parece-me crucial para explicar o êxito das gestões.

Em Curitiba era fundamental, uma política de criação de uma identidade local. A "capital ecológica", "a cidade onde o Brasil está dando certo", "a cidade de classe média e de *high-tech*", são alguns dos rótulos criados e conscientemente promovidos pelas autoridades locais. Em meu entender, esta promoção da cidade, fundamentada em um *marketing* altamente intenso e eficiente, leva o curitibano a acreditar na sua sorte privilegiada de viver numa cidade bem gerenciada e exclusiva. Este recurso psicológico parece essencial para explicar o amplo apoio que o governo tem alcançado e mantido durante toda gestão. Parece que este consenso local levou até a oposição da esquerda a conter as suas críticas aos projetos do governo. As poucas, mas duras, críticas que ouvi se restringiram a grupos marginalizados com pouca ressonância pública efetiva.

Apesar do governo curitibano se reportar de preferência a uma racionalidade técnica, superior às brigas político-partidárias, ele se serve com alta eficiência dos instrumentos do *marketing* político, a fim de garantir o apoio político para as mudanças propostas. Todo esforço publicitário se concentrou em alguns projetos específicos (como "o lixo que não é lixo", "compra de lixo", os parques da cidade e o aumento das áreas verdes). Esta estratégia rendeu ao governo até prêmios das Nações Unidas e de outras organizações internacionais.

As duas — na avaliação da maioria da população — boas gestões anteriores de Jaime Lerner e sua notável reputação internacional contribuíram para fortalecer a imagem de um governo altamente competente e engenhoso. Estabeleceu-se, ao meu entender, uma confiança geral

na atuação do governo e uma espécie de "voto de confiança" por parte da população, que possibilitou ao governo a realização de outros projetos e programas, sem estar obrigado a negociar esses projetos com a sociedade civil. Com essa estratégia o governo conseguiu realizar projetos importantes, porém, sem que essas inovações tivessem fugido ao controle da elite local, ou contrariassem os seus interesses primordiais.

Em Santos observamos esforços semelhantes, referentes à criação de identidade local e ao resgate das tradições e dos valores locais. Importante neste sentido foi a restauração de casas históricas, mas sobretudo a despoluição das praias e a política no tocante ao porto. Mais importante ainda, para o efeito criador de identidade local, me parece ter sido a capacidade do governo em mobilizar a população para fins éticos, comuns ou coletivos. Um exemplo disso foi a ocupação do manicômio da cidade. Mostrando as crueldades praticadas neste hospital psiquiátrico, o governo conseguiu conquistar a solidariedade e o apoio moral da população. Esta ação e também a intervenção no transporte público são para Ferreira e Almeida "indicativos da ousadia e da coragem da administração em intervir em questões fundamentais, que mexem com o sentimento da população e com os interesses dominantes da cidade"³⁶. Outro momento decisivo foi a greve do porto de 1991, acima mencionada.

Convém salientar os distintos enfoques, em torno dos quais se constrói essa identidade local. No caso de Curitiba, o processo de criação de identidade passa pela idéia da cidade de classe média, da cidade de alta e limpa tecnologia, da cidade ecológica, do Brasil racional, onde se cumpre compromissos, ou seja, o "primeiro mundo" do Brasil.

Em Santos, a identidade local se constrói em torno das idéias da integração dos excluídos na comunidade local e da luta pela justiça social. Nesta perspectiva, tenta-se, por exemplo, tematizar politicamente a sorte dos favelados, dos sem-terra, dos doentes mentais, dos carrinheiros de lixo ou das prostitutas, com a finalidade de aproximar ou (re)integrá-los à comunidade. Apóia-se a auto-organização da sociedade civil.

Ao passo que o governo de Curitiba recorre ao recurso da emoção de forma indireta, a Prefeita de Santos confessa abertamente o uso deste recurso. Para Telma de Souza a "sedução" é de maior importância para a política. Também na escolha do corpo técnico, a relação emotiva e pessoal não deixa de ter relevância. Ao lado de critérios técnicos colocam-

³⁶ *Ibid.*, p.15.

como a identificação plena do secretariado com o projeto político como fatores essenciais para o êxito da colaboração³⁷.

O DILEMA BRASILEIRO

A importância atribuída às relações emocionais e pessoais parece diametralmente contrária às exigências de uma sociedade moderna. Desde o surgimento da sociedade burguesa, em oposição ao Estado absolutista e à sociedade feudal-estamental, e com a ascensão do capitalismo³⁸, tem se imposto a idéia e a crença, de que princípios racionais de ordem, ou seja, a dominação racional-legal, deveriam se colocar no lugar das relações pessoais e de parentesco ou ao lugar de relações afetivas. Segundo Max Weber, a prevalência de fatores emocionais e pessoais exprime uma certa irracionalidade e uma falta de objetividade da ação política e social³⁹.

Tendo em vista esta representação da convergência entre ação racional e a sociedade moderna e democrática, colocam-se, para o caso brasileiro, as seguintes questões: Como devemos avaliar a existência de fatores emocionais e pessoais na ação política dos dois municípios analisados⁴⁰? O recurso a emoção impede a imposição da dominação racional-legal? Ela evidencia simplesmente uma sociedade retrógrada? Ou

³⁷ A escolha de sua secretária de Meio Ambiente e Planejamento Urbano, Lenimar Rios, ela explicou da seguinte maneira: "A Lenimar é uma escolha pessoal minha, juntamente com alguns critérios, ela tinha determinada visão política, um determinado perfil profissional, e uma boa relação comigo. Eu não vou escolher para secretário alguém que eu não goste pessoalmente. De alguma maneira, estas pessoas são prolongamentos do meu ego, o secretariado é teu perfil visível, como os teus filhos saem parecidos fisicamente com você e também na maneira de ser, os teus secretários também. Dessa forma você vai fazendo uma rede, que desde o cabeça até o último, tem o seu modelo político e pessoal".

³⁸ "Um traço essencial do capitalismo é o racionalismo: o cálculo exato, a própria condição de calculável" (Jasper, Karl: "Método e visão do mundo em Weber", trad. Gabriel Cohn. Em: Cohn, Gabriel (org.): *Sociologia: para ler os clássicos*, Rio de Janeiro: LTC 1977, pg.125).

³⁹ Essas características preponderam em formas de dominação, qualificadas por Weber de "dominação tradicional" e "dominação carismática", respectivamente. No primeiro caso, cujo tipo mais puro, segundo Weber, é a dominação patriarcal, é a "crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes", e, no segundo, a "devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma)", que fundamentam a legitimidade dessas formas de dominação. Ver o capítulo "Os três tipos puros de dominação legítima". em: Gabriel Cohn (org.) *Max Weber: Sociologia*. Grandes cientistas sociais, n. 13. São Paulo, Ática, 1979, pp. 128-141.

⁴⁰ Segundo Sérgio Buarque de Holanda, "o predomínio do elemento emotivo sobre o racional" é uma característica geral da sociedade brasileira. Isto se revela nitidamente "na tão mal-sinada primazia das conviniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva" (Sérgio Buarque de Holanda: *Raízes do Brasil*. 25.ed., Rio de Janeiro: José Olympio 1993, p.137).

dos⁴⁰? O recurso a emoção impede a imposição da dominação racional-legal? Ela evidencia simplesmente uma sociedade retrógrada? Ou este recurso se legitima diante de "um Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada"⁴¹?

Para poder responder a essas perguntas, temos que nos dar conta de como funciona o sistema de dominação social no Brasil, no qual se observa frequentemente a anulação do princípio geral da dominação legal. Por esses fins me parece elucidativo considerar uma observação, que se encontra em vários trabalhos de pesquisadores de diversas áreas das ciências sociais: a falta de ajustamento entre as leis e regras formais e institucionais por um lado, e a prática quotidiana e as regras sociais por outro.

O antropólogo Roberto DaMatta chega a essa conclusão a partir de uma análise antropológica da sociedade brasileira.⁴² Para DaMatta a distinção entre um Brasil das "leis constitucionais" e um Brasil das "regras da prática social" é um "instrumento poderoso na análise do mundo social brasileiro".⁴³ Segundo ele, o "dilema brasileiro" existe na oposição de um Estado formalmente moderno, que adotou o "credo igualitário" no sistema constitucional,⁴⁴ por um lado, e a prática social, que se fundamenta nas relações pessoais e de amizade, por outro. A falta de adequação entre o mundo constitucional e as regras sociais leva a conflitos, que "permeiam estruturalmente o desenrolar da vida nacional, estando na raiz da chamada crise brasileira contemporânea".⁴⁵

Esta discrepância já foi mostrada por Sérgio Buarque de Holanda no seu clássico *Raízes do Brasil*. Analisando a formação da sociedade brasileira de um ângulo histórico, ele constata um desequilíbrio entre a

⁴¹ Simon Schwartzmann, *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus 1988, p.26.

⁴² DaMatta 1993, *op. cit.*, e DaMatta, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.

⁴³ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁴ DaMatta 1993, *op. cit.*, p. 133.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 93.

⁴⁶ Hoanda, *op. cit.*, pp. 132-3. Ilustrativo neste contexto é a seguinte passagem de Alberto Torres, que Sérgio Buarque cita para reforçar sua argumentação: "A separação da política e da vida social... atingiu, em nossa pátria, o máximo de distância. À força de alheação da realidade, a política chegou ao cúmulo do absurdo, constituindo em meio de nossa nacionalidade nova, onde todos os elementos se propunham a impulsionar e fomentar um surto social robusto e progressivo, uma classe artificial, verdadeira superfetação ingênua e francamente estranha a todos os interesses, onde, quase sempre com a maior boa-fé, o brilho das fórmulas e o calor das imagens não passam de pretextos de conquista e a conservação das posições".

dentais, muitas vezes não estavam sintonizados com os problemas reais enfrentados pelo conjunto da população.⁴⁷

E finalmente, Wanderley Guilherme dos Santos chega à mesma conclusão, partindo de uma análise política da atualidade brasileira. Segundo ele, a "crise de governabilidade" tem as suas origens "justamente no híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, *excessivamente legisladora e regulatória*, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico".⁴⁸

Observamos, ao lado de um sistema legal moderno, várias formas de interação social tradicional, contrariando as "conquistas racionais" da modernidade, como elas se manifestam por exemplo na Constituição de 1988. Na vida pública, observa-se múltiplas manifestações de infiltração da ideologia dos valores sociais e familiares, o que se exterioriza pela existência de privilégios e se mostra na prática comum de distribuição de favores.⁴⁹ Isto se evidencia, porventura, de formas mais sutis, como o famoso "jeitinho" brasileiro (uma forma de burlar as leis formais, que muitas vezes não são adequadas à realidade social do país) e o "sabe com quem está falando" — formas de intermediação que forma amplamente discutidas nos trabalhos de Roberto DaMatta -, até formas mais danosas e prejudiciais para o bem público, como a patronagem, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Fenômenos, os quais — nas palavras de DaMatta — representam a "nua e crua apropriação privada da coisa coletiva".⁵⁰ Sérgio Buarque de Holanda fala, para explicar a mesma concatenação, de uma "invasão do público pelo privado, do Estado pela família".⁵¹

Interpretações

Enquanto, num primeiro momento, quase todos os analistas da so-

⁴⁷ A falta de cogitação no que diz respeito à compatibilidade do sistema complexo e acabado do liberalismo democrático com as condições de vida brasileiras é responsável, segundo Sérgio Buarque, pelo fato de que "a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós". Essa interpretação o leva à sua famosa frase: "a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido".

⁴⁸ Dos Santos 1993, *op. cit.*, p. 79.

⁴⁹ O desencontro entre as leis constitucionais e a prática social se evidencia claramente no processo criminal. Segundo DaMatta, "os crimes admitem graus de execução, estando de acordo com o princípio hierárquico que governa a sociedade". DaMatta, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?*. Rio de Janeiro, rocco, 1991, p. 98. Além disso, há privilégios na aplicação da lei: quem dispõe de formação superior tem direito à prisão especial. Frequentemente, as relações pessoais interferem nesses processos, o que se mostra na sempre lamentada impunidade de políticos e outras pessoas influentes.

⁵⁰ DaMatta 1993, *op. cit.*, p. 140.

⁵¹ Holanda, *op. cit.*, p. 50.

cidade e da política brasileira parecem estar de acordo no que diz respeito à existência e a gravidade desses "vícios" para o bem-estar do Brasil, eles divergem no tocante às causas destes vícios e no tocante às soluções.

Há a vertente dos "institucionalistas", que, como Simon Schwartzmann, alegam "que a questão fundamental não é a da 'maturidade' do povo, mas a da natureza das instituições sociais, governamentais e partidárias existentes".⁵²

Também para Guillermo O'Donnell é a fraqueza e baixa densidade das instituições que contribui para que "outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes, tomem o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas".⁵³

Considerando que os males destas instituições não-formalizadas surgem em todas sociedades "neopatrimonialistas",⁵⁴ Schwartzmann não aceita explicações culturais, e alerta, no entanto, para um "nacionalismo populista", o qual — diante da internacionalização (ou globalização) da cultura e da economia — só levaria a um impasse fatal para o país.

Segundo a argumentação desses autores, o problema do Brasil existe, antes de mais nada, na instabilidade do sistema político e na fraqueza das instituições político-administrativas e da organização da sociedade. Todas as formas de organização social que o Estado de base neopatrimonial gera, tenderia a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores.⁵⁵

Consequentemente, a solução do problema consiste na reformulação e no fortalecimento das instituições sociais e estatais,⁵⁶ na "constituição de uma série de instituições estáveis e auto-referidas que intermediem, por um lado, a opinião pública amorfa e manipulável e os interesses privados e setoriais capazes de mobilizá-la e, por outro, o Estado",⁵⁷ o que deveria levar à superação do neopatrimonialismo brasileiro.

⁵² Schwartzmann 1988, *op. cit.*, p. 23.

⁵³ O'Donnell 1991, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁴ Para Schwartzmann, "este patrimonialismo moderno, ou 'incopatrimonialismo', não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada 'classe política'". Schwartzmann, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁵⁶ "É de se esperar que estas novas formas de institucionalização surjam e se desenvolvam não pela simples boa intenção de algumas pessoas, mas pela própria lógica dos grupos envolvidos, na medida em que eles comecem a sentir a precariedade de sua dependência exclusiva dos favores e privilégios de um Estado neopatrimonial em crise". *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 23.

Schwartzmann tem a esperança de "uma situação em que instituições públicas solidamente constituídas possam colocar freios e contrapesos efetivos tanto à volatilidade da opinião pública quanto ao abuso de poder do Estado e dos interesses privados".⁵⁸

Tendo pouca confiança na sociedade civil e na opinião pública "amorfa, manipulável e volátil", Schwartzmann quer ver restrito o papel que ela desempenha a nada mais do que a função de "manter sempre em xeque as tendências paralisadoras e conservadoras de qualquer sistema social que se institucionalize".⁵⁹

Outros autores criticam a limitação à consideração de fatores institucionais, embora admitam a precariedade das instituições políticas e sociais e vejam nas particularidades institucionais fatores importantes para explicar o dilema brasileiro.

Assim, Sérgio Buarque chama a atenção para a insuficiência de uma "perfeita homogeneidade da legislação" para a constituição de uma boa ordem social (para ele uma crença predominante no Brasil). Ele alerta para a crença de que "a letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo" e lamenta que "a rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos constituir o único requisito obrigatório da boa ordem social". Com isso no escaparia "esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos juristas, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações".⁶⁰ Segundo Sérgio Buarque, o que precisa ser levado em conta é o "caráter brasileiro",⁶¹ o qual ele circunscreve com o conceito "do homem cordial".⁶²

Wanderley Guilherme dos Santos igualmente exprime seu ceticismo referente à eficácia das instituições e normas brasileiras e aponta a cultura cívica do país como relevante para a eficácia ou ineficácia de políticas governamentais.⁶³ Segundo ele, o sucesso de qualquer política governamental dependeria não apenas de sua qualidade técnica, mas sobretudo "da adequação entre suas expectativas sociais implícitas e a efeti-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Holanda, *op. cit.*, p. 133.

⁶¹ "Um amor pronunciado pelas formas fixas e pelas leis genéricas, que circunscrevem a realidade complexa e difícil dentro do âmbito dos nossos desejos, é dos aspectos mais constantes e significativos do caráter brasileiro". *Ibid.*, p. 117.

⁶² *Ibid.*, cap. V.

⁶³ Sob o conceito de cultura cívica, ele entende "o sistema de crenças, compartilhado pela população, quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive, e quanto ao catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser o seu". Santos, *op. cit.*, p. 105.

va distribuição de valores e atitudes, e suas respectivas intensidades, pela população".⁶⁴

A avaliação que ele faz da cultura brasileira não é muito otimista.⁶⁵ Ele reconhece uma "erosão das normas de convivência social". O fato de ser mais vantajoso opor-se às normas sociais a ter que orientar-se nelas teria levado a uma "descrença e desconfiança generalizadas" na sociedade brasileira em relação às normas e instituições públicas.⁶⁶ A incerteza do mundo social o tornaria sempre mais hostil e "a segurança e a confiabilidade só existem no estrito âmbito do privado, da reclusão familiar... A vida pública é tecida por desconfianças, asperezas, ofensas inesperadas. Em uma palavra, a sociedade retorna ao estado da natureza hobbesiano, no qual inexistem normas gerais universalmente aceitas".⁶⁷

Apesar da maneira convincente na qual eles justificam a necessidade de incluir o fator da cultura, os dois autores deixam a desejar em relação a possíveis saídas do dilema brasileiro. Eles não dão resposta de como chegar à adaptação das normas e das instituições aos valores e atitudes da população,⁶⁸ ou como se desperta o suposto "fundo emotivo extremamente rico e transbordante" dos brasileiros de que fala Sérgio Buarque de Holanda.⁶⁹

Finalmente, autores como Roberto DaMatta frisam também a essencial importância das especificidades culturais do Brasil e insurgem-se contra a idéia de que — mediante de uma mera reengenharia institucional — o Brasil poderia chegar a uma racionalização e modernização da sua sociedade. Nem lhes parece desejável o modelo do Estado ocidental moderno. Contudo, DaMatta pretende indicar-nos um possível caminho, baseado nas particularidades da cultura brasileira, para sair do dilema, no qual a sociedade brasileira se encontra.

Para DaMatta, as intermediações entre a vida pública e a vida privada se baseiam nos "valores relacionais" da cultura cívica brasileira e

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Apesar de que ele, um pouco adiante, assevere o contrário numa frase bastante contraditória: "Não se trata de pessimismo, mas, neste momento, não há cultura cívica no País, apenas natureza. Exberante, é claro, como convém a um país tropical". *Ibid.*, p. 115.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 108.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 109. Ainda assim, Santos não tem certeza "se foi o híbrido institucional brasileiro que deu origem à cultura, se o inverso, ou se se alimentam recíproca e permanentemente". *Ibid.*, p. 114.

⁶⁸ Fica aliás pouco claro como Santos quer adequar as expectativas sociais à efetiva distribuição de valores e atitudes. Pois ele afirma ao mesmo tempo que não existe cultura cívica no Brasil. Cultura cívica é, como ele mesmo define (nota 63), nada mais do que o "sistema de crenças compartilhado pela população", ou seja os valores e as atitudes da população.

⁶⁹ Holanda, *op. cit.*, p. 107.

são de fundamental importância para o funcionamento do processo social brasileiro. O famoso "jeitinho" brasileiro, por exemplo, que geralmente vem sendo visto como "um desvio e um epifenômeno decorrente de leis infuncionais e de um catolicismo antimoderno", é, para DaMatta, não simplesmente uma patologia de uma sociedade retrógrada, mas sim uma manifestação de "valores sociais" e expressão de uma crise, resultante de um conflito ente as leis constitucionais e as normas não escritas de amizade.⁷⁰ Da mesma maneira o nepotismo, o fisiologismo e o clientelismo podem ser vistos como expressões de valores sociais, apesar de eles acarretarem efeitos nocivos para a coletividade como um todo.

Tendo esta interpretação em vista, a solução para a crise brasileira não consiste no simples fortalecimento das instituições estatais e sociais, no aperfeiçoamento deste mundo constitucional, e, menos ainda, na separação do mundo coletivo do mundo privado, o que geralmente é proposto pelos cientistas sociais.

Para DaMatta, a teoria da separação entre o público e o privado é antimoderna e antiliberal. No Brasil, a separação estrita entre o público e o privado dificilmente poderia ser realizada, devido à força dos valores familiares e privados. Pior ainda, a separação impede que as discrepâncias — essas diversas formas de intermediação — sejam questionadas e politizadas. O problema principal consiste no fato de que, do ponto de vista do mundo privado, nepotismo, fisiologismo e clientelismo são condutas até desejáveis, porque dão respostas às necessidades familiares (e freqüentemente básicas), nos casos de o poder público ficar ausente ou falhar. Do ponto de vista do mundo público estas condutas estão pelo menos toleráveis, sendo que os valores familiares e de amizade, e com isso a preocupação com o bem-estar dos familiares e dos amigos, continuam valendo na esfera pública. Com isso, segundo DaMatta, esses dois campos se tornariam incomunicáveis, o que eliminaria a possibilidade da crítica ao sistema como um todo.⁷¹

A proposta de DaMatta, conseqüentemente, visa a reaproximação entre o público e o privado e a politização de inter-relação entre a vida pública e a vida privada. Em vez de condenar a ação intermediária e os valores relacionais como meros obstáculos para a modernização da sociedade, "seria necessário resgatar como coisa altamente positiva, como patrimônio realmente invejável, toda essa nossa capacidade de sintetizar, relacionar e conciliar, criando com isso zonas e valores ligados à alegria, ao futuro e à esperança".⁷² Isto contribuiria também para a valorização de

⁷⁰ DaMatta 1993, *op. cit.*, p. 139, nota 14.

⁷¹ *Ibid.*, p. 140, nota 15.

⁷² *Ibid.*, p. 121.

valores coletivos e serviria contra os efeitos deterioradores de um "individualismo sem limites". "Seria preciso carnavalizar um pouco mais a sociedade como um todo, introduzindo os valores dessa festa relacional em outras esferas de nossa vida social. Com isso, poderíamos finalmente aprofundar as possibilidades de mediação de que, estou seguro, o mundo contemporâneo tanto precisa".⁷³

Consideramos estas três linhas de pensamento, percebemos uma contraposição muito nítida entre elas. A questão fundamental que se coloca é, se a remessa à própria identidade cultural, à afetividade e à coletividade significa, como Simon Schwartzmann teme, "um rechaço generalizado à civilização ocidental e seus valores de eficiência, racionalidade e individualidade"⁷⁴ ou se as particularidades culturais da sociedade brasileira — o suposto "fundo emotivo extremamente rico e transbordante", de que fala Sérgio Buarque⁷⁵ — acarreta consigo um potencial inovador, que poderia ser aproveitado para seguir um caminho próprio, baseado na cultura específica brasileira.⁷⁶

DOIS CASOS PARA DEBATE

O segredo do êxito das experiências de Santos e Curitiba consiste, a meu ver, exatamente no fato de estes governos terem levado em conta particularidades culturais, pelo menos até um certo grau. Assim, em Curitiba, apostou-se numa estratégia de criação de identidade local, que — se não resultou em uma mobilização ampla da comunidade local — pelo menos conseguiu assegurar a sustentação (passiva) da população para a

⁷³ *Ibid.*, p. 122.

⁷⁴ Schwartzmann, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁵ Holanda, *op. cit.*, p. 107.

⁷⁶ Ver também, Alain Touraine, *Palavra e sangue. Política e sociedade na América Latina* (Campinas, Edunicamp, 1989). Touraine contesta a interpretação da teoria da modernização, segundo a qual os sistemas políticos e econômicos latino-americanos seriam meramente "formas imperfeitas do modelo clássico europeu ou norte-americano, combinando-o com os restos de uma organização social e política dita tradicional" (p. 176). Segundo Touraine, "as formas de mobilização e de ação coletiva na América Latina têm características próprias, que lhes dão uma certa coerência e permitem definir suas condições de funcionamento ou de decomposição interna" (p. 177). Como assinala Touraine, a modernidade não deve se confundir com a racionalidade. O fato de que "a política na América Latina é menos um problema de interesse do que de paixão" (p. 177) não justifica a demanda pela substituição dessa ética da convicção por uma ética da responsabilidade (Weber). Touraine vê um potencial animador nas particularidades latino-americanas: "a América Latina vive, com mais força e imaginação do que qualquer outra parte do mundo, a procura de uma nova modernidade, de um novo renascimento".

política municipal, assim como a disposição da população em participar da implementação dos projetos da Prefeitura.

No caso de Santos podemos ver de forma mais clara como uma estratégia de aproximação entre o privado e o público (DaMatta) pôde ter êxito, especialmente em condições políticas aparentemente desfavoráveis a mudanças. Conseguiu-se — no caso da lei que criou Zonas Especiais de Interesse social (ZEIS) — por meio da mobilização popular, transformar a Câmara Municipal — um espaço "público", que costumava ter vida própria, quase despercebido e ignorado pela população — num lugar de encontro ou embate dos "representantes do povo" com os problemas e anseios da população.

Defrontados com essas demandas por justiça social — diante dos olhos do público local — os vereadores não podiam mais se esconder atrás da lógica de uma suposta racionalidade técnica. O discurso favorável à justiça social, comum a todos os vereadores, foi com isso submetido a uma prova concreta de seriedade.

A mobilização e a participação popular em geral, seja por meio de um orçamento municipal, seja por meio de conselhos populares ou por pressão direta em cima dos vereadores, parecem, portanto, estratégias adequadas para introduzir os valores sociais no processo político.

Por outro lado, as experiências de Santos mostram também as limitações desta estratégia. Primeiro, a mobilização popular não é de igual eficácia em todos os tipos de políticas públicas. No caso das ZEIS existe um potencial mobilizador muito grande. Por um lado, há interesses específicos de grupos sociais claramente definidos (os habitantes destas áreas irregulares e freqüentemente invadidas), e, por outro lado, há interesses tradicionalmente poderosos e contrários aos interesses destes grupos marginalizados, como os setores imobiliários e as empresas da construção civil. A mesma situação conflitante não existe, por exemplo, no caso da reciclagem do lixo, ou na proteção de uma área ecológica, onde dificilmente se consegue mobilizar a população, porque ela não se sente diretamente atingida por essas medidas.

A mobilização popular, portanto, parece prometer mais êxito em situações excepcionais, quando se decidem as grandes questões políticas. Porém, no dia-a-dia, nas decisões quotidianas, e em questões menos polêmicas, ela tem limitações. Isto vale até mesmo para a participação nos conselhos populares ou no orçamento participativo, que também parecem atrair mais as pessoas, nos casos de discussões de questões aparentemente mais importantes ou polêmicas.

No caso de Curitiba, a mobilização popular não se refere ao processo de decisão política. Pois o planejamento e a decisão referente

às políticas públicas ficam na exclusiva competência da administração. A mobilização e a participação popular entram apenas na fase da implementação dos projetos. Essa estratégia tem em vista a participação contínua da população no dia-a-dia nos projetos da Prefeitura, mas não no processo político. De maior importância para o êxito de Curitiba parece-me a capacidade do governo de criar uma identidade local, que faz com que boa parte da população se sinta parte de uma cidade privilegiada. Cria-se com isso uma disposição da população a participar na manutenção deste lugar, sem, ao mesmo tempo, questionar as questões mais profundas sobre justiça social etc.

O participante, o cidadão, fica, porém, passivo. Ele não se envolve, ou não precisa envolver-se nas políticas locais, uma vez que o governo tem a reputação de ser competente e eficiente. O estímulo financeiro e material, por exemplo no caso do programa de "compra de lixo" (onde a população coleta o lixo nas favelas em troca de comida ou vales transporte), ou no "lixo que não é lixo" (onde se troca lixo reciclável por brinquedos, entradas para shows, etc.) garante a participação especialmente da população mais carente nesses programas. Enquanto os críticos alegam que, com isso, não se consegue conscientizar a população, os defensores afirmam, que com o tempo, a população se conscientiza, vendo o bairro limpo e a qualidade de vida melhorar.

Mas também no caso de Curitiba, o governo segue uma estratégia de reaproximação do público com o privado. Tenta-se criar a sensação de que a cidade não é um "mero" espaço público, que não tem nada a ver com o cidadão comum, com o qual você não precisa se preocupar, porque não é seu. Mas sim, de que se deve tratar a cidade como se fosse a própria cidade (um lugar privado). O objetivo é transmitir a idéia de que quando você suja a cidade ou o bairro, você também suja a sua cidade e o seu bairro, o lugar onde você mora e vive. Criando assim uma identidade local, cria-se também uma certa pressão moral e ética para o cuidado com a cidade.

Podemos constatar, que ambos governos não tem confiança na força de um discurso exclusivamente racional e objetivo. Consciente da necessidade da emocionalização da população para a realização de mudanças significativas, ambos governos servem-se deste recurso, embora de forma diferente. Enquanto Curitiba aposta primordialmente na política de criação de identidade local, aposta-se em Santos na politização da injustiça social. Não obstante, em ambos os casos essa emocionalização acarreta riscos para a política local.

No caso da democracia popular e participativa de Santos, a politização da ação político-administrativa corre o risco de tornar-se um

mero "populismo plebiscitário",⁷⁷ em que alguns grupos políticos — geralmente aqueles que apóiam o governo local — dominam o processo político e o restante fica excluído do mesmo; uma queixa que, pelo menos no início do governo, se ouviu em Santos. É preciso estar garantido, portanto, que esse processo se desenvolva de forma aberta e transparente e que ele englobe toda a comunidade. Caso contrário, surge mesmo a possibilidade de essa democracia popular tornar-se um mero "instrumento de legitimação do poder".⁷⁸

Por conseguinte, o fortalecimento da sociedade civil, nas suas diversas expressões (tanto a sociedade organizada, como a não-organizada), e o seu envolvimento nesse processo de emocionalização e politização são peças fundamentais para o êxito, especialmente para o êxito duradouro, deste modelo democrático.

No caso de Curitiba, existe o risco que a pressão moral e ética — que está ligada a essa política de criação de identidade local — dirija-se contra grupos específicos, que por outros motivos, por exemplo por falta de educação, ou devido às más condições de vida, não querem ou não podem assumir as mesmas representações ideológicas. Corre-se o risco de preconceitos contra esses grupos serem reforçados — tanto dentro da cidade como também contra grupos de outras regiões do Brasil, especialmente o Nordeste) — preconceitos que, aliás, ouvi frequentemente nas entrevistas realizadas em Curitiba. Outro risco que essa estratégia acarreta é a tendência ao autoritarismo. Especialmente em Curitiba, boa parte das políticas foram pensadas e desenvolvidas, ou pelo próprio prefeito, ou pelo Instituto de Pesquisa e de planejamento Urbano (IPPUC), sem muitas possibilidades de influenciar no planejamento, por parte da sociedade civil. Mesmo na implementação dos programas não existe muita margem para a participação ou para influenciar nos detalhes, para adaptar o programa às peculiaridades de cada bairro ou de cada comunidade. No caso do programa do "lixo que não é lixo" por exemplo, ou as associações de moradores aceitam as condições prescritas pelas autoridades, ou elas não participam dos programas.

Aparentemente, ambas gestões dependem fortemente de seus prefeitos, que conduziram as transformações nas duas cidades. A institucionalização das conquistas se deu ainda de forma precária. Sobressai que, em Curitiba, encontramos forte e consolidadas instituições e procedimentos na esfera estatal, que garantiram a continuidade do planejamento urbano desde o final dos anos sessenta. Em contraposição, as instituições e pro-

⁷⁷ Schwartzmann, *op. cit.*, p.15.

⁷⁸ *Ibid.*

cedimentos que devem garantir a ingerência da sociedade civil, são fracas e voláteis. A interferência da sociedade civil — pelo menos através de instituições formais — é portanto bastante restrita.

Em Santos observa-se o contrário. Temos uma variedade de instituições e procedimentos que garantem a ingerência da sociedade civil (uns mais, outros menos formalizados), ao passo que as estruturas e os procedimentos administrativos são ainda rudimentares. Prefere-se a coordenação informal (reuniões permanentes) a procedimentos administrativos fixos (como por exemplo avaliação de impactos ambientais).

No caso da mobilização popular evidencia-se como o êxito de governos municipais depende fortemente da disposição, da capacidade e do carisma dos líderes políticos. Isto mostrou-se no caso de Santos, onde o novo prefeito, pelo menos inicialmente, não conseguiu da mesma forma usar este recurso. Por isso há a necessidade — especialmente num país como o Brasil, onde costuma haver grandes oscilações e mudanças políticas abruptas — de uma institucionalização da participação popular, para que a ingerência da população possa se tornar duradoura e independente de trocas de governo. No caso de a participação estar institucionalizada e aceita pelas entidades da sociedade civil, um novo governo local dificilmente vai poder impor uma reviravolta total, sendo que a própria comunidade local, através de suas organizações, lutaria para a manutenção dos procedimentos participativos.

Por outro lado, melhores instituições não resolvem todos os problemas. Os dois estudos de casos mostram, que reformas profundas, particularmente em sociedades em transição, dependem de uma emocionalização do processo político. Não trata-se com isso, de rejeitar a dominação racional-legal (segundo Max Weber), mas sim, de valorizar o elemento do carisma e da emoção como enriquecedores para um regime racional-legal, e, mais ainda, para um regime em transição, caminhando para uma sociedade moderna e democrática, ou buscando a "sua modernidade" e o "seu modelo específico de democracia". É preciso resgatar o potencial renovador da sociedade civil, dos movimentos sociais (sindicatos, comunidade eclesiais de base, associações por moradia, associações ambientais, etc...), que por vezes não são muito bem organizados, mas que geralmente são bem ativos, e que poderiam desempenhar papel fundamental na vida pública brasileira. Para que essa mobilização não vire uma simples ficção, mas se torne uma coisa real e eficaz, o papel crucial do Estado em garantir a transformação das demandas sociais em ação política, e dos protestos morais em reformas concretas não pode ser desconsiderado.

Uma mera estabilização do atual sistema institucional-legal, o que geralmente está sendo exigido e proposto pelos cientistas políticos, correria o risco de simplesmente levar à consolidação do sistema atualmente vigente,

com a sua atual e injusta distribuição de poder. A simples imitação de sistemas institucional-legais do Estados modernos ocidentais, igualmente não daria conta das peculiaridades e do dinamismo da sociedade brasileira.

Só a politização, moralização e emocionalização da política e da ação política, ou seja, a reaproximação do público e do privado, poderia, a meu ver, levar a mudanças mais profunda e deve, portanto, anteceder a uma maior institucionalização dos processos político-administrativos.

CONCLUSÃO

Voltando à discussão anterior sobre "o dilema brasileiro", os casos de Santos e de Curitiba podem nos levar à seguinte conclusão. As dificuldades da recém-constituída democracia brasileira dificilmente se resolvem mediante uma mera implementação de uma rede de instituições estáveis, "domesticando" a sociedade civil imprevisível. Evidentemente as instituições dos Estados modernos ocidentais não se dão muito bem com os valores relacionais e familiares, dominantes na sociedade brasileira. Parece que a introdução das instituições, sempre mais sofisticadas, não sabem resistir à fantasia da força dos valores sociais da sociedade brasileira.

Porém, também não pode ser satisfatório simplesmente aceitar os efeitos colaterais nocivos deste sistema de valores e capitular diante das injustiças que ele produz. Em meu entender, só estratégias que levam em consideração aqueles valores, que levaram a sociedade brasileira a esse "dilema", podem, por sua vez, indicar um caminho para sair dele. Entendo que as tentativas dos dois municípios analisados — de transformar problemas públicos ou a injustiça social em problemas e preocupações privados — apontam na direção certa. A criação de instituições não dispensa as lutas sociais, as quais tem necessariamente que anteceder o processo de institucionalização.

Não posso, no entanto, ignorar as dificuldade, que esse empreendimento acarreta. Ao passo que instituições dificilmente conseguem "mudar a realidade", elas se mostram um tanto mais eficientes em *impedir* mudanças, sendo que as pessoas beneficiadas pelas instituições lutarão enfaticamente pela manutenção de seus privilégios.

Especialmente no nível nacional, o debate em torno da reforma constitucional mostra isto claramente; por isso também a importância das experiências municipais. No nível local tais mudanças podem ser implementadas de maneira bem mais fácil e efetiva do que no nível nacional. Ambos os projetos políticos mostram-nos o grande potencial renovador e reformador que o nível local acarreta. Isto vale tanto para a resolução dos

problemas locais, como também no que diz respeito a uma possível contribuição para a questão nacional. A tradição centralizadora do país se exterioriza tanto no que se refere à relação de poderes entre municípios, estados e a União, como, da mesma maneira, no tocante à concentração do poder nas mãos de uma elite política dominante, seja no nível do município, das regiões e dos estados, seja no nível nacional. A "recuperação do controle por parte do cidadão"⁷⁹ passa necessariamente pelos municípios, pela descentralização de poder e de ação estatal, pela desburocratização e pela participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. O processo de criação de cidadania não pode ser instituído por decreto presidencial. Ele deve partir dos municípios, das empresas, dos sindicatos e da família, do lugar onde as pessoas moram, trabalham, lutam por seus direitos e se relacionam com seu meio.

Ambas experiências municipais nos trazem valiosas contribuições nesta direção, sem que uma ou outra possa nos servir como panacéia. Devido a distintas convicções político-ideológicas, valores e tradições locais diferentes, problemas locais e ambientes políticos específicos, as respostas das gestões diferem substancialmente. Apesar dessas diferenças na gestão e apesar de certas inconsistências entre as pretensões teóricas e as realizações práticas, as experiências não deixam de ser esperanças contribuições para a "vitalização" da democracia brasileira, assim como da gestão local. No final das contas, como podemos esperar que o "habitante" ou eleitor se comporte como cidadão, se ele não dispõe de oportunidades para exercer a sua cidadania?

Contudo, as experiências de Santos e Curitiba evidenciam a insuficiência de um reducionismo institucionalista e a importância central que deve ser atribuída às particularidades culturais, ao refletir sobre possíveis caminhos que os municípios e essa nova democracia em geral deve tomar. Por isso, concordo com Alain Touraine quando ele adverte (referindo-se ao caso latino-americano em geral): "O erro seria acreditar que a situação atual corresponde apenas a uma doença infantil do desenvolvimento, e que chegará o dia em que a integração substituirá a desarticulação e os conflitos sociais serão inteiramente expressos e resolvidos por mecanismos institucionais".⁸⁰

KLAUS FREY prepara doutorado na Universidade de Konstanz e é pesquisador-visitante do CEDEC.

⁷⁹ Dowbor, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 9.

⁸⁰ Touraine, *op. cit.*, p. 337.

CRISE DO ESTADO E ESTILOS DE GESTÃO MUNICIPAL

KLAUS FREY

Discute-se o papel da dimensão emotiva (em contraste com a racional) no processo de participação política, com base no exame de dois estilos de administração municipal (Santos e Curitiba) e tendo como pano de fundo a crise do Estado. Argumenta-se que a dimensão cultural é tão importante quanto a institucional em processos democráticos de reforma.

STATE CRISIS AND STYLES OF MUNICIPAL GESTION

The role of the emotive (as against rational) dimension in the political participation process is discussed with regard to two styles of municipal management (Santos and Curitiba). It is argued that the cultural dimension is as important as the institutional one in democratic reform processes.