

## **POLÍTICA DE GOVERNANÇA PARA AS LOCALIDADES**

**EDSON RILDO P. ALENCAR <sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo repercute a necessidade de um melhor entendimento da proposta da Reforma do Estado no Brasil com base nos pressupostos da chamada “governança local”. Essa proposta se insere nos novos paradigmas das agências internacionais para o desenvolvimento sustentável das cidades, destacando, sobretudo, a legitimidade e autonomia política dos governos locais em um plano processual de gestão da “best practices”, organizada em termos das relações entre Estado e sociedade para o seu bom resultado. O artigo busca enfatizar se a localização pode assumir a forma de uma exigência geral de participação popular mais ampla na política, abrangendo não só o governo, mas também as instituições de caráter não-governamental, de maneira que haja uma reelaboração do regional/próprio em favor do global, com enfrentamento da pobreza espalhada pelas áreas periféricas da cidade, obtendo uma reformulação da convivência urbana e modificando o próprio sentido de cidadania.

**Palavras-chave:** Política de governança, Reforma do Estado,

Desenvolvimento sustentável, Agências Internacionais

### **ABSTRACT**

The article repercute the necessity of a better understanding of the “Reforma do Estado no Brasil” based on the so called “Governança local”. This purpose is inserted on the international agencies new patterns for cities sustainable

---

<sup>1</sup> Sociólogo, Cientista Político pela ESP e Mestre em América Latina pela USP

development emphasizing local government's political legitimacy and autonomy in a plan of best practices, organized considering the relations between State and society for a good result. The article aims emphasize if the location can assume a general demand of higher popular participation on politics. Considering not only the government, but also the non-governmental associations providing a regional re-elaboration in favour of the global result, dealing with poverty existent through the suburbs, acquiring a modification of the own meaning of citizenship.

## **1. POLÍTICA DE GOVERNANÇA PARA AS LOCALIDADES**

O termo "Governança Local", discutido pela primeira vez na década de 90, vem do termo inglês "Local Governance", utilizado pelas Agências Internacionais para designar preocupações com o desenvolvimento sustentável das "localidades urbanas" (BANCO MUNDIAL, 2002). A idéia, segundo OSMOND, é buscar "os bons resultados" nas administrações públicas das "localidades" para postular a geração de *best practices* pela inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança. Outra pauta são os mecanismos mediadores da política distributiva e da necessidade de um processo de descentralização dos poderes que tomam decisões políticas e econômicas. A expectativa é de que as localidades possam, e "devam", ser as

principais responsáveis como agentes transformadores e fomentadores da sustentabilidade urbana. Para isso, é importante o aprofundamento da utilização de mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, como alternativos à crise do Estado.

Tal proposição aparece como condição para se criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável, pelo estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas. Tendo, portanto, um sentido de regulação social com vistas à governabilidade e aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”. Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo da ação, evitando as práticas predatórias nos governos como o clientelismo, familismo amoral, corrupção etc.

Em meio aos processos de redemocratização e democratização dos países latino-americanos nos últimos vinte anos, projetou-se a estes a necessidade de ampla Reforma do Estado, com viés à nova ordem econômico-financeira e global, orientada pela política mundial, principalmente da matriz acadêmica do “Consenso de Washington”, para superação dos seus problemas econômicos, políticos e sociais.

O discurso na década de noventa, por orientação do Banco Mundial, implanta a dimensão significativa para a formação da governança local, que se orientaria para a formação do espaço público ampliado. Suas transformações

passariam, segundo orientação do Banco Mundial, pela abertura de mercados, restabelecimento do equilíbrio fiscal, equilíbrio no balanço de pagamento dos países em crise, diminuindo, ao máximo, o tamanho do Estado e sua interferência nos mercados. Essa discussão tenta estabelecer reações adversas às medidas do ajuste; busca tratar as novas operações regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação de forma mais cuidadosa (Idem).

Para tanto, apoiam-se em pressupostos da crise de governabilidade, identificando a falência e as distorções do modelo keynesiano e o esgotamento e os limites do projeto do Estado desenvolvimentista, e tenta recriar, no imaginário sociopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados. A renovação desse modelo de gestão, segundo análise desenvolvida por OSMONT (c1995), contemplaria como eixo central, o enfrentamento da luta contra a pobreza pelos princípios e ações de governança.

Essa proposta aos poucos foi redimensionada para a busca de um Estado que não apenas cumprisse os contratos e as responsabilidades fiscais, mas também, assumisse um papel forte para garantir justiça social, diminuição da exclusão social e inclusão à cidadania. Trata-se, portanto, de uma nova ordem, na qual a sociedade civil deverá ter participação decisiva nas diretrizes das políticas públicas, rompendo com a burocracia da máquina

administrativa do Estado e impondo a “governança” como orientação à reativação da estabilidade política para o avanço dos direitos aos serviços públicos de qualidade.

Não se trata apenas de descrever tais reformas, mas de saber que a transformação da Política Mundial pelo viés da governança não passa, necessariamente, pelas dimensões de formalidades do poder do Estado, sustentadas por uma autoridade formal e constituído, mas projeta a governança pelo aspecto das atividades dos objetivos comuns à sociedade. Sendo assim, podendo ou não derivar de responsabilidades legais e formais, de modo que, a governança deva convergir para um conceito muito mais amplo que o de governo, abrangendo não apenas o governo, mas também as instituições de caráter não governamental, pois, como afirma Rosenau, a governança é um sistema de ordenação que só funciona se aceito pela maioria (ROSENAU, 2000).

Nessa nova linha de pensamento, o Banco Mundial prevê que a “localização” será a grande responsável pela convergência às aplicações dos modelos de governança das políticas públicas para lidar com o aumento das exigências de novas demandas populares das cidades. Essa reforma descentralizada do poder para o “**Nível Municipal**” pode produzir governos locais mais eficientes e que melhor respondam às demandas da população. Essa também é a opinião do economista chefe e Vice-presidentes Seniores do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, que afirma que o “sucesso na localização cria uma situação em que as entidades locais e outros grupos

da sociedade ficam livres para exercer autonomia individual e também têm incentivos para trabalhar conjuntamente” (BANCO MUNDIAL, 2002).

O problema que vemos é que a “**Localidade**”, para oferecer serviços públicos como educação, saúde, moradia, estradas locais, abastecimento de água e saneamento, segurança, entre outros, acaba por depender de repasses fiscais dos governos Federal e Estadual ou de empréstimos de organismo internacionais, já que a sua base de receita é limitada e está amarrada a compromissos de respeito à nova ordem mundial de responsabilidade fiscal. “Tal dependência e compromissos fiscais, por sua vez, estabelecem dualidades e fragilidades” às ações nas políticas públicas, na medida em que não se consegue impor o ritmo necessário para construir infra-estrutura adequada ou proporcionar serviços locais de qualidade, a fim de diminuir as tensões sociais que as sobrecarregam.

Relato de uma realidade dura, vivida principalmente por uma cidade como São Paulo, onde se sabe das enormes tensões sociais que a circundam, sobrecarrega e instaura um tipo de relação especial “para fora” com seus habitantes, que vivem num processo de externalização social de relação aberta com a sociedade civil.

Não obstante as observações de Nestor García CANCLINI, sobre as cidades latino-americanas (CANCLINI, 1997), a cidade de São Paulo encontra-se hipertrofiada e multifacetada, com perspectivas permanentes de um processo de “montagem multinacional”, revelando problemas

compatíveis à sua extensão urbana, como a permanente reformulação da convivência na cidade e alteração no senso de pertencimento e identidade, modificando o próprio sentido de cidadania. É um pouco daquilo que o progresso continuado das metrópoles latino-americanas, em meio ao processo de globalização e do novo matiz de gerenciamento público, tem estabelecido como mudanças permanentes de referências sociais e de identidades.

Em decorrência, temos possibilitado o aumento da ansiedade e incertezas dos indivíduos em sociedade para relacionar-se no espaço de convívio (NUNES, 1998). Tal paradoxo implica saber como essas cidades conseguiram enfrentar um dos seus maiores problemas no tempo presente que é a pobreza, com base na *“boa governança”* como meio de incorporar política de ingresso ao diálogo sociocultural e do desenvolvimento econômico, ultrapassando o caráter restrito dos programas de ajustes estruturais, concentrados na idéia de eficiência no governo, que enfoca modelos cêntricos e verticalizados de domínio do Estado e sociedade.

O novo cenário político no Brasil reforça a idéia de uma nova postura do poder público em seu relacionamento com os anseios populares na produção de políticas públicas de ingresso, introduzindo os princípios de governança, como noção não prescritiva, tal como vem sendo utilizado pelo Banco Mundial. Rompendo e eliminando velhas estruturas da gestão pública, verticalizadas e assimétricas, com relevância aos bens e serviços prestados à comunidade por dimensões

de interesses e de preferências mútuas, ou seja, com forte produção clientelista em seus locais de atuação, constituindo a regra do exercício do poder político (SPOSATI, 1982).

No quadro que se apresenta, no plano político e ideológico, as mudanças de Reforma do Estado brasileiro ainda não foram suficientes para capacitar as cidades a enfrentarem os seus enormes problemas sociais. O avanço da pobreza é prova disso, que deixou de ser flutuante para se estabelecer de forma estrutural e permanente, mostrando a necessidade do ajuste à nova ordem. Ainda que a medição da pobreza seja complexa (SANTOS, 1979), devemos lembrar que na América Latina, segundo anuário estatístico da CEPAL de 2001, mais de dois terços da população vivem em cidades e uma alta porcentagem em metrópoles e, em grande parte, sua população, vivendo em condições subumanas.

Destacar-se-á, como um dos elementos essenciais no enfrentamento das enormes demandas sociais nas localidades, a capacidade cada vez maior de adoção da *“boa governança”*, assim como as capacidades governativas, estreitadas às condições de políticas de ajustes em contexto democrático. Nessa desta vertente, encontrar-se-ão oportunidades para um novo realinhamento das políticas públicas de ingresso.

## **2. O DESENVOLVIMENTO URBANO E A POBREZA: UMA SOLUÇÃO DE GOVERNANÇA PARA AS LOCALIDADES**

A tendência à urbanização é um fato mundial incontestável, que vem se consolidando desde a Revolução Industrial; porém, esse movimento tem se intensificado nos últimos 40 anos de nossa história recente, principalmente em países que estão em processo de desenvolvimento econômico. As áreas urbanas abrigarão em breve mais da metade da população mundial (ONU, 2001) impactando com maior adensamento o nível de pobreza das grandes cidades, sobretudo, em áreas de periferias. Essa tenacidade nos dá a dose certa do grande desafio que os governos locais terão que enfrentar para superar as enormes demandas por políticas públicas em toda a sua extensão, tentando encontrar, em seus desdobramentos, o equilíbrio entre demanda sobre governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

A redemocratização alcançada em países como Brasil por desfecho de uma transição de abertura política, formulou uma nova estratégia sobre questões subjacentes a demandas sociopolítico e econômicas em suas sociedades. O enfrentamento deste novo processo estabeleceu maior grau de participação do Estado e da sociedade para lidar com as insurgências sociais, especialmente no espaço urbano de suas grandes e médias cidades. Com isso, fez-se necessário criar novas prerrogativas pelas quais os problemas de ordem efetiva de demandas urbanas possam ter respostas de

autoridade pública. A fim de evitar a insustentabilidade democrática, criar-se-ia condições de eficácia na condução dos negócios públicos.

Desse modo, a governabilidade, especificamente dos governos locais, poderia firmar-se pelo estreitamento de respostas eficazes dessas demandas pelo princípio da governança, estabelecendo uma relação próxima entre a autoridade pública e os representantes da sociedade civil. Essa prerrogativa significa estabelecer uma relação diametral entre os mecanismos de controle e a alocação de prioridades de políticas de ingresso a populações mais pobres de suas cidades. Porém, antes disso, é preciso enfrentar o desdobramento ideológico de sua utilização, o qual se instrumentaliza na esfera do jogo do poder os interesses corporativos, intermediados pelos meios políticos de execução.

Tendo as cidades altas demandas por infra-estrutura e rede de serviços com conseqüente aumento de gastos econômicos para suprimi-las, é natural pensarmos que não há como diminuir a pobreza nas cidades sem antes enfrentar a dimensão política de governança, essa por sua vez, se insere dentro de distribuição, tanto interna, quanto externa do poder político e econômico, e às regras pelas quais governam-se a vida produtiva e distributiva de uma sociedade (LEFTWICH, 1991). É a maneira pela qual o poder legítimo *exerce-se em relação com a sociedade e para o bem comum* (ONU, 1995:1) e, é a partir dessas dimensões políticas que se definirão as aplicabilidades e execução das prioridades distributivas para a sociedade.

As intervenções no manejo dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento da sociedade, são, portanto, não apenas legítimas para promover serviços públicos por suas demandas e carências, mas são também socialmente responsáveis pela integração socioespacial das comunidades, na medida em que diminui a concentração de tensões e de demandas de bens e serviços, principalmente das camadas mais pobres.

No entanto, passa-se a ter um paradigma de gerenciamento do poder político e econômico. As preferências e suas subordinações tendem, geralmente, a se estruturar na América Latina (o caso do Brasil seja ainda mais específico, dado o seu modelo institucional), com base em práticas assistencialistas com forte cunho populista, eleitoreiro e repressivo, nas quais se combinam preferências conforme os interesses do momento (IANNI, 1989). Essas políticas se estruturam no bojo do processo capitalista, servindo como instrumento da administração e regulação das tensões sociais, com claro objetivo de evitar conflitos que possam desestabilizar o status quo (SPOSATI, 1982).

Neste caso, o Estado tende a criar um aparato próprio para prestar serviço à pobreza pela assistência pública. Essa mobilização da administração da pobreza subordina-se ao processo de reprodução do capital e, contraditoriamente, em função das pressões da sociedade civil (Idem, 1982).

Esse contraponto das políticas públicas do Estado brasileiro dinamiza ações com foco em serviços seletivos e compensatórios que, no

seu âmago, são priorizados como medida de intervenção em detrimento de critérios universalizantes e de reconhecimento de direitos. Na verdade, são formas que regulam a sociedade, cunhadas principalmente por políticas de caráter excessivamente assistencialista, voltadas parciais ou totalmente aos grupos excluídos do sistema produtivo.

Em decorrência disso, outro problema que surge é a percepção de que tais medidas comprometem, em um Estado de Direito, o reconhecimento dos direitos do cidadão, uma vez que selecionam quem tem e quem não tem certo direito (PINHEIRO, 1983); aqueles que estiverem excluídos de tais direitos irão, portanto, assumir a subserviência das políticas assistencialistas do Estado, dando um passo largo na maximização a distância entre os cidadãos. Cria-se assim, outro problema, de ordem sociológica, que estaria baseado na formalização de regras de reconhecimento ou não reconhecimento que acabam estimulando a segregação socioespacial dos indivíduos em suas localidades.

A argumentação, no entanto, não pode tirar a perspectiva do cidadão mais pobre, que pouco diferencia políticas de assistência social conjuntural de políticas socioestruturais. A idéia de que o Estado tem um papel preponderante para a minimização de suas carências, é reconhecida pela razão histórica e representativa da intervenção “racional” na produção do espaço urbano, possibilitando novos parâmetros de consumo de bens e serviços, bem como de oferta de infra-estrutura urbana. As cidades, portanto, representam o símbolo das novas possibilidades, principalmente

aos mais pobres, que vêm as condições materiais de usufruírem desse novo espaço. Isso representa uma ambigüidade de valor subjetivo, já que a “consciência política” aparece fragmentada, construída com base no meio sociocultural em que vivem.

A dependência exclusiva do Estado para minimização de carências sociais muitas vezes permite, por outro lado, legitimar a construção do Estado assistencialista, que se fortalece adotando ação populista nas políticas públicas para perpetuar-se o poder daqueles que governam. Como fugir desta armadilha, já que, no Brasil, uma imensa massa é constituída de pessoas pobres vivendo em sua maioria nos grandes centros urbanos, dependendo basicamente da assistência do Estado para suprimir suas carências subsistenciais? Daí a necessidade de se exigir um novo realinhamento político de gestão da coisa pública.

Esse realinhamento deve ser, na verdade, um realinhamento político das medidas distributivas das ações sociais capaz de inserir-se nas responsabilidades conjuntas do poder público com as representações civis (ONGs, sindicatos, movimentos de bairro etc.). Por outro lado, o envolvimento no debate de toda possibilidade de acesso aos benefícios do modelo de desenvolvimento e gestão distributiva não pode ser paradoxal, baseado na cultura paternalista latino-americana de ações sociais; deve, sim, estar concentrado em política distributiva de ingresso, deixando para trás relações clientelistas que constituem a regra no exercício do poder político.

Questiona-se, portanto, sob que formas se priorizam determinados bens e serviços a serem prestados às comunidades, e se a distribuição final destes serviços é de fato levada em consideração pelos aspectos relevantes das carências da realidade vivida nas comunidades, ou se lança apenas nas dimensões políticas de interesses e de preferências mútuas. Diante de tais fatos, a pergunta que se faz é: saber, de que modo, a Reforma do Estado brasileiro se insere nos conceitos de governança de orientação do Banco Mundial e seus os seus pressupostos de ação prática têm conseguido, nos poderes locais, dar conta dos problemas sociais e da pobreza, os quais encrudecem nas redes periféricas de nossas cidades. Saber se o papel dos atores que atuam em nível microambiente, no desenvolvimento de governança sem governo, estabelece o estreitamento de interesse entre sociedade e poder público de forma horizontalizada.

As obtenções de tais respostas são importantes para identificarmos se as intervenções, no manejo dos recursos econômicos para programas de combate a pobreza nas cidades estão vinculadas ao plano simbólico de representação popular e domínio dos interesses da cidade, portanto de suas comunidades, construindo uma “ideologia das cidades” pela “boa governança” e resolvendo a histórica desigualdade social e a segregação socioespacial da nossa conseqüente industrialização verticalizadas, ou se a tomada de decisão na distribuição dos serviços públicos reflete apenas os interesses de grupos ou de pressões políticos que

são comprometidos pelos imperativos econômicos do ajuste e do corporativismo.

Ainda que não haja consenso em suas análises, nossa proposição teórica tem em sua base a reformulação de intervenção e manejo de prioridades distributivas das políticas sociais dos poderes locais para alterar a deterioração do modo de vida dos mais pobres.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUERRE, P. A estruturação da cidade de São Paulo. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 9 n. 3, 1995.

BANCO MUNDIAL **Relatório sobre desenvolvimento mundial e pobreza**. Reunião do Comitê Executivo. México 2002.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e cidadãos**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

CASTELLS, M. (Org.). **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gili, 1973.

CINTRA, A. O. **Zoneamento: Análise Política de Um instrumento Urbanístico**.

IANNI, O. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1966.

\_\_\_\_\_. **Teorias de estratificação social**. São Paulo: Nacional, 1973.

\_\_\_\_\_. **A formação do Estado populista na América Latina**. 2. ed. ampl. São Paulo: Ática, 1989.

LEFTWICH, R. H. **O sistema de preços e a alocação de recursos**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

NUNES, B. F. (org.) Urbano: novos olhares sociológicos. **Revista Sociedade e Estado**. v. XIII, n. 1 (n. especial), Brasília: CNPq /FINEP, 1998.

ONU. **Press Release POP/811: UNITED NATIONS POPULATION FUND'S 'STATE OF WORLD POPULATION 2001' REPORT**. Disponível em:

<<http://www.un.org/news/press/docs/2001/pop811.doc.etu>>. Acesso: 5 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. **Carta das Nações Unidas**, 1995.

OSMONT, A. **La Banque Mondiale et lês villes: du développement à l'ajustement**. Paris: Editions Karthala, c1995.

PEREIRA, L. **Urbanização e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp, 1997.

ROSENAU, N. J. et al. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000.

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, M. **Ensaio sobre urbanização latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SCHERER, R. **Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo**. São Paulo. FAU/USP, 1987.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SPOSATI, A. **Assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras: uma questão em análises**. São Paulo: Cortez, 1982.