

**XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

**GT07: Metropolização e Governança Urbana.**

**Coordenação do GT07:**

Luís Cesar Queiroz – IPPUR/UFRJ

Lúcia Bogus – PPCS/PUS-S.P.

**RECOMPOSIÇÃO POLÍTICA, COMUNIDADE CÍVICA E MODELOS  
DE GOVERNANÇA ( Versão preliminar)**

**AUTORA: Anete Brito Leal Ivo**

Professora da UFBA e Pesquisadora do CRH/UFBA

Professora Convidada da Université de Paris III

Chaire Simon Bolivar

# RECOMPOSIÇÃO POLÍTICA, COMUNIDADE CÍVICA E MODELOS DE GOVERNANÇA (Versão preliminar)\*

*Anete Brito Leal Ivo* \*\*

## Introdução

O eixo do presente artigo contempla o problema dos nexos de articulação e contradição entre política, economia e sociedade, num quadro geral de fraturas sociais no meio urbano. A partir da análise comparativa de duas experiências políticas diversificadas sobre um mesmo espaço urbano, o da cidade de Salvador (Bahia), este artigo procura levantar problemas e hipóteses que orientam os nexos entre política e sociedade. Melhor dizendo, como diferentes forças políticas encaminharam a questão da governabilidade da cidade, num processo continuado que implica na reordenação de atores, práticas e mediações que configuram um novo quadro de conflitividade das relações políticas no espaço local e nacional. Trata-se de observar a partir de duas experiências de gestão – a de 93/96 ( Lídice da Mata – PSDB – Frente Democrática) e a de 97/2000 (Antônio Imbassahy- PFL), como se processa a formação e reconversão dos atores no contexto urbano contemporâneo.

A preocupação central reside em observar as formas de articulação vida política (relações políticas de dominação e diferenciação social) e a dinâmica institucional local e como esta conforma uma cultura política sobre o espaço urbano, que afeta a cidadania, o padrão de representação política e do governo da cidade com efeitos sobre o padrão da diferenciação social e o exercício da cidadania

Assim, o núcleo das preocupações aqui esboçadas diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionado pelas relações políticas e pela matriz sócio-econômica da diferenciação social. Ou seja, como enfrentar a questão da integração social e da política em termos de governabilidade.

---

\* Inicialmente elaborado com o título de A Conquista do local, apresentado na Assembléia do CLACSO, Recife, nov. 1999. Trabalho ainda em versão original a ser revista.

\*\* Professora do Programa de Sociologia da UFBA, Pesquisadora do CRH/UFBA, associada ao CREDAL/CNRS. Professora Convidada da Universidade de Paris III- Chaire S. Bolivar.

## 1.A crise das cidades.

Sem maiores pretensões de aprofundar questões de natureza teórica este artigo procura identificar como experiências locais específicas respondem por variações na qualidade das políticas públicas, num quadro de crise da governabilidade e altos índices de pobreza.

Isto implica em entender criticamente como se estruturam experiências de “bons governos”, entendidos como aqueles que propiciam a participação popular na produção das políticas e que neutralizam a vigência de práticas predatórias,<sup>1</sup> na relação entre agentes públicos e cidadãos (Boschi, 1997).

Postular estes princípios, como base de uma nova racionalidade política de gestão pública das cidades, sugere inversamente, tanto em termos cognitivos da noção “governança” como das “*best practices*”, a **carência dessas capacidades**, no contexto atual, ou seja o reconhecimento de uma dimensão de crise.

É certo que a “governança”, enquanto noção prescritiva<sup>2</sup> e normativa de eficácia política no caminho da justiça social e de formação de consensos mínimos (construção da legitimidade política e, portanto de autoridade e certa governabilidade política), supõe, inversamente, o reconhecimento do seu contrário, ou seja, o reconhecimento de uma crise em curso, dimensão de riscos institucionais e de legitimidade política, e a **ingovernabilidade das sociedades urbanas** contemporâneas. Neste sentido, constitui-se apenas em recurso mítico mediador que diz respeito à construção de alternativas pragmáticas no plano das práticas de gestão e intermediação política que tornem a **ação pública possível**, através do estímulo a recursos institucionais e burocráticos, e à modos cooperativos, na tentativa de driblar e minimizar efeitos perversos, conflitos imprevistos e impotência real. Restringe-se, portanto, ao plano processual da gestão. Estas relações, no entanto, não se separam da política, mas, ao contrário, inscrevem-se no âmbito da história e da cultura política, organizadas em termos das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Neste sentido dizem respeito ao padrão de articulação e combinação das diferentes relações sociais da gramática política (Nunes, 1997) do País, estruturada em torno das tradicionais relações de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalização de políticas, pelos quais o Estado e sociedade encaminharam e processaram historicamente o conflito de interesses.

---

<sup>1</sup> Familismo a-moral, controle despótico, clientelismo, corrupção...

<sup>2</sup> Tal como vem sendo utilizado pelo Banco Mundial.

É certo que no contexto contemporâneo tem-se reconhecido de modo generalizado, com maiores ou menores críticas, que o processo de mundialização da economia tem afetado os limites institucionais de responsabilidade do Estado, tornando cada vez mais difícil a execução de projetos de desenvolvimento macro-econômicos, de âmbito nacional e a vigência de grandes projetos de infra-estrutura urbana bem como de um estilo hierarquizado de relação entre o poder central e a implementação de políticas locais. Por outro lado, o processo de urbanização crescente ampliou as demandas de bens e serviços públicos, impondo novos desafios às cidades, que neste novo contexto, aparecem como espaço de emergência de inovações, através da formação e expressão de novos atores políticos e sociais, no processo de reestruturação da economia e redesenho do Estado.<sup>3</sup>

Paradoxalmente, este novo cenário, no entanto, aponta para contradições que relativizam as possibilidades de sucesso e êxito desses novos “paradigmas”. Assim é que Putnam (1996) observa que tanto mais a cultura democrática ganha prestígio moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos dessas políticas. Nesta mesma linha Le Galès (1995 ) demonstra que enquanto as reformas institucionais dos anos 80 reforçaram o poder do município, isto ocorre inversamente num contexto de declínio do poder das autoridades locais eleitas, em decorrência de um conjunto de fatores: ajuste fiscal; transferências e reformas econômicas; crescimento do poder de organizações privadas; terceirização de serviços, etc. Ou seja, a crise urbana inserida num contexto de incertezas e reforma do Estado tem caráter deslegitimatório para as autoridades locais. Este quadro condiciona limites à implantação de mecanismos participativos e de “governança urbana”, sugerindo uma análise crítica que ultrapassa uma percepção das relações flexíveis, organizacionais, e de gestão para a compreensão no âmbito das relações políticas que se expressam como crise de governabilidade e de legitimidade.

A questão, então, é compreender se esta nova regulação permite enfrentar a questão das desigualdades e fazer avançar o processo democrático? Até que ponto a regulação dos interesses diversificados, foram capazes de articular eficiência com justiça social? Que constrangimentos afetaram este processo e que fatores atuaram na produção de resultados

---

<sup>3</sup> Muitos autores têm discutido a crise urbana e a questão da ingovernabilidade. No Brasil sugerimos ver Valladares, L. e Coelho M. (Org.) (1995)

eficazes? Qual o alcance desses resultados em termos do desenvolvimento democrático e de consolidação do senso cívico?<sup>4</sup>

## 2. Resistência democrática e reorganização da convivência civil.

Nunca é demais reafirmar que a redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo “fazer” político e social. As formas de resistência desenvolvidas pelos movimentos populares (especialmente na década de 70 e 80) reforçou a “convicção” de que é possível avançar para novas e melhores formas de convivência, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática.

A transição política brasileira representa, pois, uma conquista dessas novas formas de ‘fazer’ e ‘saber’ político, alcançada graças à mobilização política e social da sociedade brasileira que, partindo de ações solidárias no ambiente dos sindicatos e dos movimentos sociais, se instituíram no campo institucional.

Assim, a Constituição de 1988 deu vida a uma nova consciência civil que, naquele contexto, superou os localismos das estruturas de poder político, os interesses parciais, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação que deveria constituir-se e reinventar-se numa sólida articulação entre sociedade e política.

Neste sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios.

Mas, evidentemente, cada segmento do território nacional tinha uma experiência própria e acumulada no manejo da vida pública, sustentados numa trama política e cultural singular.

A grande mudança social se expressou num ajuste e acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam, tanto a tradição das lutas populares como também segmentos gerados numa cultura política assentada numa ordem de privilégios no acesso

---

<sup>4</sup> Para usar expressão utilizada por Putnam (1996)

aos bens públicos e em especial no controle sobre as instâncias institucionais locais de governo.

O desafio inicial, então, e que apesar dos avanços ainda permanece, era, e é, **converter** estas formas de “saber político”, diferenciais e conflitivos, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática, desencadeadas pelos setores populares organizados da sociedades; e, de outro, as forças tradicionais autoritárias, que se constituíram na própria história do Estado nacional, e que consolidaram uma cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas. Repito: o desafio era e é reconverter esta conflitividade latente em novos exercícios políticos, garantidores dos direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social e num quadro de institucionalidade.

Entre mil escolhas e dificuldades os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos mas implicavam na percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação. Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade na qual a COLABORAÇÃO entre sociedade e Estado apareceu como caminho pelo qual se renova o país, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local.

## 2. A questão da (in) governabilidade: as principais tensões vigentes.

Mas, antes mesmo que estes **direitos** se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de acesso à moradia, ao trabalho, à educação, à saúde, etc) eles se instituíram como **deveres** da sociedade civil ( assunção de responsabilidades sociais ) na produção desses benefícios, em razão dos imperativos e constrangimentos estruturais que afetaram particularmente o mundo do trabalho, a política de solidariedade social e os papéis do Estado, envolvendo a perda de antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros.<sup>5</sup>

Por outro lado, o acesso aos direitos sociais e à vivência democrática se faz num contexto de reestruturação da economia, no qual os ajustes fiscais e a reestruturação

---

<sup>5</sup> Ver a propósito CALDERÓN (1997); IVO (1997)

produtiva têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, que se expressa tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como numa vivência antecipada da exclusão pela restrição aos postos de trabalho. Ou seja, a exclusão do trabalho não se materializa apenas na dimensão da perda, mas se projeta na desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de projeto de futuro, configurando uma **exclusão de inserção**, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social.<sup>6</sup>

Ainda, no plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para compreender como os cidadãos podem enfrentar as novas tarefas do poder conquistado. A questão agora não é de crise de representação (*deficit*) mas de desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade. Não se denuncia mais a democracia formal mas a impotência do Estado, sua incapacidade para lutar contra o crescimento crescente do desemprego, contra a segregação da periferia, contra a nova pobreza, contra a dualização da sociedade, através da produção de políticas públicas.<sup>7</sup>

Neste quadro de **fraturas sociais** é cada vez mais difícil dar um sentido efetivo à responsabilidade dos agentes sociais já que estes não podem traduzir em condições reais o que nas sociedades constitui a manifestação efetiva da inserção, que é o acesso ao trabalho<sup>8</sup>. Isto, evidentemente, cria fraturas no pacto civil e desengajamentos sociais e morais com efeito sobre as representações que os atores fazem da democracia, da solidariedade, da cooperação, além de reforço à anomia. É neste sentido que muitos estudos indicam que quanto mais a democracia se afirma como valor moral mais se observa paradoxalmente uma tendência ao descrédito da política e dos políticos<sup>9</sup>. Há pois um novo espaço de conflito das representações da própria democracia, definindo a base sobre a qual se estrutura a nova conflitividade social.

Portanto, no processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das sociedades latino-americanas e particularmente o Brasil, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

---

<sup>6</sup> Cf. CASTEL (1995)

<sup>7</sup> Cf. DONZELOT, J. (1991)

<sup>8</sup> Cf. LENOIR (1996)

<sup>9</sup> Ver PUTNAM (1994). Os dados do IBGE/PME (1997) são particularmente reveladores de uma desconexão da maioria da população com a política. São baixíssimas as taxa de associativismo da população das seis

- A primeira se expressa nas contradições entre o **sistema democrático**, que tende a **INCLUIR** politicamente os indivíduos, pela sua capacidade de veicular demanda social através de seu sistema de procedimentos e de seu regime institucional; e o **sistema econômico**, com suas tendências regressivas da distribuição de renda, e de ajuste econômico, que tendem à **EXCLUIR**.
- A segunda, num paradoxo na forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado mas que ele assuma suas responsabilidades. O sistema de responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais...<sup>10</sup>
- A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, através de um processo de diferenciação social, que indica tendência para um retraimento do comunitário-nacional no sentido de uma sociedade mais fragmentada<sup>11</sup>.
- Quarto, na forma específica como se efetiva a transição e estes ajustes no plano da política (especialmente no âmbito local) no confronto de valores e práticas políticas oriundas de heranças diversas ( autoritarismo e democracia) no controle da vida pública local.
- Estas tensões têm efeito sobre os significados da política, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais da própria democracia.

Essas tensões indicam, ainda, que a crise de legitimidade é a maior do nosso tempo, atingindo não somente o Estado mas o conjunto das instituições sociais e políticas.

Como mover-se no plano institucional? Como qualificar a democracia para enfrentar o desafio enorme do desequilíbrio de nossa sociedade, com todos os *deficits* acumulados?

Neste quadro, **as mudanças sociais e culturais passam a ser fundamentais, representando horizontes para a economia e a política.**

Assim, ao final dos anos 90, a sociedade empreende uma nova busca para recolocar de forma distinta a convivência civil ameaçada pelo economicismo (ajustes estruturais) ; pela falência

---

maiores regiões metropolitanas do País, em torno de 31%. Em termos de participação partidária, em Salvador ( 1996), somente 3% da população da Região estava filiada.

<sup>10</sup> Ver a propósito SANTOS, Boaventura (s/d)

<sup>11</sup> Dados da PME indicam tendência à precarização e vulnerabilidade do emprego, na Região Metropolitana de Salvador, refletindo também uma matriz política de baixas taxas de associativismo e participação.



das políticas empreendidas (incapacidade dos governos de darem respostas satisfatórias às carências sociais) gerando uma institucionalidade, que dê vida a uma nova governabilidade.

Neste contexto, sedimenta-se uma convicção sobre os limites e dificuldades de um estilo autoritário, hierarquizado, verticalizado e centralizado de exercício de poder, e sobre uma certa ‘virtualidade’ nos processos de regulação de caráter societal e redistribuição das políticas em favor do poder local (municípios) – descentralização e desconcentração - como viabilização de alternativas auto-sustentáveis de desenvolvimento local, no âmbito da reforma do Estado e da reestruturação da economia.

Que condições efetivas têm estas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do país e do local à economia do mercado?

Todos estes instrumentos de auto regulamentação empreendidos no plano institucional, da descentralização, instauração de mecanismos de mediação, políticas de desenvolvimento auto sustentados e governança, são, no meu entender, práticas distintas, mas interligadas, que testemunham uma reorientação da relação entre democracia e governo, tendo por base uma mesma preocupação: responder ao *deficit* de legitimidade política; criando alternativas capazes de gerar algum sentido de êxito ou de respostas; reduzir o fosso político entre governo e sociedade e contornar a inoperância simbólica da política e da representação.<sup>12</sup>

Neste sentido a apologia da “governança” urbana, por exemplo, tão disseminada por vários agentes internacionais, constitui-se como horizonte mítico do possível, na tentativa de renovação da legitimidade a partir de **arenas reduzidas de concertação** entre atores sociais e públicos, tentando encontrar quadros de cooperação que permitam gerar resultados, e associar eficiência com justiça social. Para tanto faz apelo a instauração de regras e procedimentos de processamento dessa conflitividade, recriando simbolicamente a “unidade”, num contexto onde predominam a crise de referenciais mais amplos e profundas contradições no plano da estruturação e interrelação entre o econômico, o político e o social. Este quadro, no entanto, que sugere suposta virtuosidade no estímulo à cooperação, à solidariedade, contém, inversamente, um conflito aberto entre a sociedade e as instituições públicas. Na origem portanto da noção de “governança”, prevalece então, a

idéia de reorganizar a solidariedade e o consenso através da eficácia do gerenciamento ao nível local..

Mas o desafio posto nos paradigmas normativos do “bom governo”, próprios da “governança” e que delimitam as regras da colaboração, não se constitui apenas num ideal abstrato mas numa maneira “pragmática” de mediar os diferentes interesses presentes na sociedade, desenvolvendo modos de convivência civil, com o aperfeiçoamento das formas de colaboração política e social. Tem portanto caráter moral já que estas modalidades inscrevem-se em formas de requalificação do sentido emprestado à democracia como valor, orientando o que fazer, como fazer e com quem fazer, ou seja os limites das práticas efetivas das forças sociais.<sup>13</sup>

A questão é a seguinte, diante da ampla erosão da base econômica e social, acompanhadas da crise fiscal, que linhas de ação poderiam ser abertas aos governos das cidades? Há consenso sobre a necessidade desses governos serem mais **inovadores e empreendedores**, abertos para explorar políticas capazes de aliviar as condições de pobreza. As discussões em torno da criação desse gerenciamento da eficácia com justiça social encontram-se nos paradigmas da “boa” governança, experimentada por países de economia desenvolvida e democracia consolidada. Na América Latina, o desafio é conciliar o desmonte das estruturas econômicas num contexto de profunda desigualdade e anomia social.

### 3. Variações em política: o que faz a diferença?

Com base neste contexto particularmente problemático, de fragmentação entre sociedade, economia e política, busca-se compreender e questionar como experiências locais, submetidas a contextos políticos distintos mas implementadas sobre uma mesma base social respondem pela qualidade das relações entre a sociedade e a política. Que efeitos têm sobre o padrão da integração social e a matriz societal? Como encaminham a questão da colaboração?

A análise dessas questões parte de uma caracterização mais geral de duas experiências de gestão urbana adotadas em Salvador:

---

<sup>12</sup> Ver particularmente textos publicados em VALLADARES, L. e COELHO, M ( 1995) MacCARNEY, HALFANI e RODRIGUES ( 1998) . Ver também IVO, A.(1997 e 1998)

<sup>13</sup> Cf. IVO ( 1998)

- (i) a primeira (1993-96) da gestão de Lídice da Mata, sob a liderança do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) organizada, no âmbito local, numa frente de resistência democrática de caráter centro-esquerda, num projeto de autonomia do município, luta contra as desigualdades e restabelecimento da moralidade pública, num quadro que envolveu relações conflituosas e mesmo de confronto da instância local com as instâncias intergovernamentais, particularmente na segunda metade do governo municipal, quando a principal liderança do PFL da Bahia passa a controlar posições estratégicas de controle e comando no Congresso nacional, condicionando a própria capacidade de governo do PSDB no plano federal. O resultado se expressou numa crise de governabilidade e legitimidade do município, indicado num elevado índice de rejeição popular da Prefeita de Salvador nas pesquisas nacionais de opinião pública.
- (ii) a segunda (1997-99), gestão de Antônio Imbassahy, sob a liderança do PFL (Partido da frente Liberal), caracteriza-se por uma verticalização das políticas, com a integração e dependência do município às demais instâncias intergovernamentais, condicionando a governabilidade a um controle unificado e reduzido à uma única liderança e ao Partido, apoiado por forte esquema de *marketing* político e externalização de resultados no âmbito do espaço físico da cidade, na ordenação dos serviços e uso do solo urbano ( a exemplo do comércio informal), garantindo, assim, índices elevados de aceitação popular nas sondagens de opinião pública

Toda esta transição ( de um governo a outro), no entanto, ocorre num quadro continuado de vulnerabilidade das finanças municipais, centralidade de políticas monetárias de ajuste, aprofundamento de altos índices de pobreza e frágil mobilização da sociedade civil. Ou seja, os constrangimentos estruturais não se alteraram, ao contrário, os seus efeitos ao nível do emprego, precariedade das relações de trabalho, participação e mobilização política pioraram.

No plano das ações implementadas não se registra nenhuma inovação no tratamento das políticas sociais que marcasse uma diferença nas intervenções que já vinham sendo implementadas, a não ser no plano dos investimentos quanto às instalações físicas. As grandes mudanças que afetam a imagem física da cidade foram realizadas no âmbito do governo estadual, após o controle do município pelo PFL.

Portanto, uma análise mais detida das políticas e ações implementadas revela uma continuidade do programa delineado pela gestão anterior, agora gerenciados numa ação concertada entre o governo estadual e a prefeitura, com ampliação de recursos externos e negociados. Então, **o que faz a diferença?** Como cada uma dessas experiências constituíram sua capacidade de governo e se confrontaram com as questões da governabilidade? Qual a cultura política que orientou estes contextos? Como os efeitos macro estruturais repercutem-se no plano local? e que inferências críticas pode-se retirar dessas experiências? Qual a base societal que deu vida à governabilidade?

### **3.1. A luta contra as desigualdades ( Governo Lídice da Mata – 1993/96)<sup>14</sup>**

O desafio maior da gestão foi, de um lado, o enfrentamento do poder hegemônico que governava o Estado há mais de 30 anos, exitoso do ponto de vista da preferência popular; e, por outro lado, atender às demandas expressas nas lutas de resistência democrática através da meta de combate às desigualdades e à corrupção, localizando e priorizando o eixo das políticas em favor dos bairros mais carentes. Efetivamente, o processo histórico tem revelado que a razão social, das desigualdades, pobreza e exclusão, pode comprometer seriamente a democracia e a governabilidade e o padrão da colaboração social.

O desafio era: com 61% da população abaixo da linha da pobreza (como indicam dados oficiais para 1993) como exercer a democracia e garantir governabilidade<sup>15</sup>?

Frente ao quadro de carências e vulnerabilidade, de onde a Prefeitura extraiu sua capacidade de governo?

Particularmente, de um conjunto de iniciativas de natureza diversa: primeiro, no plano **político externo**, através de uma relação favorável da relação intergovernamental com o governo federal, especialmente nos dois primeiros anos de governo, através da liderança do Ministro da Ação Social, do PSDB da Bahia.

Em segundo lugar, no **plano financeiro**, através de: (i) uma ofensiva contra a privatização das finanças públicas, realizado através do seqüestro da receita municipal por cinco empreiteiras, resolvido através da negociação de um acordo de suspensão do repasse desses recursos até o esclarecimento do montante da dívida efetiva do município(o que só

---

<sup>14</sup> Designada como o próprio governo organizou a base de sua identidade política e social. Ver PMS (1993)

se realizou ao final da sua gestão); (ii) melhoria do desempenho à capacidade de arrecadação da Prefeitura e (iii) garantia do repasse de obrigatoriedade constitucional de recursos atrelados à educação e saúde.

Em terceiro lugar, em termos **institucionais**, na requalificação gerencial da administração municipal, através de um programa de valorização do servidor e definição de um plano de governo estratégico para a cidade.

E, enfim, no plano **societal**, através de: (i) incentivos de obtenção de benefícios positivos gerados pela mobilização de diferentes agentes sociais, empresariais e comunitários (as parcerias) em relação ao gerenciamento e às intervenções na estrutura viária da cidade. (ii) o envolvimento recíproco da comunidade, através a descentralização das ações regionais. (iv) o reforço a ações afirmativas de segmentos sociais em situação de risco, como a criação de programas voltados para o segmento da criança e do adolescente, solidários às ações de proteção e defesa dos direitos deste segmento social, no âmbito de uma rede internacional de solidariedade.

Esta capacidade de governabilidade instituída, especialmente nos dois primeiros anos do governo, parece **abalada e comprometida, pelos imperativos econômicos do ajuste e o corporativismo**, que anularam os ganhos do gerenciamento, reduzindo drasticamente a capacidade de governo. Estes foram: o pagamento da dívida do município ao governo federal, como exigência dos ajustes do Plano Real; e os aumentos salariais concedidos aos funcionários municipais, resultante dos compromissos assumidos junto ao sindicato dos funcionários de valorização do servidor municipal, levando a Prefeitura à recorrer a empréstimos de curto prazo, a juros de mercado, junto ao sistema financeiro privado.

Mas a variável crítica fundamental situa-se na matriz política, ou seja, na qualidade das relações estabelecidas com o grupo político hegemônico que lhe faz oposição no âmbito local, expressa numa investida deliberada e agressiva de reconquista do controle do município, que se traduziu por: (i) um cerco mediático de desqualificação sistemática das ações do governo local; (ii) uma guerra urbana sobre o espaço físico de mobilidade na cidade, através da superposição de ações intergovernamentais sobre o mesmo espaço urbano de intervenção, criando a desordem e o mal-estar físico da cidade; e (iii) o bloqueio

---

<sup>15</sup> Ver dados sobre os índices de pobreza nas 6 maiores Regiões Metropolitanas do país em ROCHA (1996).

de recursos legais de cobrança de impostos e execução financeira. O resultado é que a Prefeita não falou com a cidade a não ser em arenas restritas das ações diretamente implementadas.

A violência da luta política sobre o espaço urbano, expresso na dramaticidade do lixo não coletado, no caos do tráfego pela superposição de obras realizadas, nos buracos abandonados, na falta de iluminação, etc..., resultantes da radicalidade da estratégia de oposição sobre o espaço físico urbano reduz os engajamentos solidários e cívicos, forjou uma pedagogia política negativa e autoritária de que só há uma possibilidade para a ordem e a convivência civil, que seria a subordinação da cidade às instâncias políticas do governo do estado, ou seja, a um único grupo político, submetendo os cidadãos e a cidade à uma única opção de política.

A associação das imagens de desqualificação da cidade e de desgoverno e falta de autoridade municipal afeta o conjunto das experiências dos cidadãos, derivando percepções, leituras simbólicas, aspirações, escolhas políticas que restringem e invertem o sentido da democracia, que aparece então como ‘desmando’, desgoverno; ou autoritarismo, incivildades.

### 3.2. O governo da paz ( 1997-99 Governo Antônio Imbassahy)<sup>16</sup>

O novo governo que se institui, funda sua governabilidade, no **plano político**, como já dito, através de: (i) uma dependência administrativa da cidade ao governo da estado, a ponto de não se discriminar os limites de responsabilidade das ações entre essas instâncias de governo, no espaço da cidade, numa forte coalizão de dominação dessas duas instâncias, unidas e articuladas em torno da figura da liderança local e nacional e do Partido<sup>17</sup>. (ii) numa ação de reorientação da representação social na instância da Câmara Municipal, conseqüente com (iii) o enfraquecimento das arenas de concertação direta com segmentos da população, restringindo a participação social à *referendums* públicos das propostas orçamentárias e aos Conselhos setoriais, coordenados pela Secretaria de Ação Social.

No plano das **finanças públicas**, baseia-se numa política de arrocho fiscal, realizada através do (i) enxugamento da máquina administrativa (pela demissão de funcionários não

---

<sup>16</sup> Nomeação atribuída pelo próprio Prefeito no seu discurso de posse. Ver especialmente GOVERNO MUNICIPAL, Mensagem n. 01/97, no. 12/97 e n.16/98.

<sup>17</sup> Refiro-me ao Presidente do Senado, ex-Governador da Bahia (Antônio Carlos Magalhães)

concurados); (ii) da privatização de empresas municipais e (iii) de repasses negociados com as demais instâncias de governo (especialmente o governo estadual) (iv) além dos repasses obrigatórios constitucionais.

No plano **societal, da comunicação social e política** através de duas estratégias:

- (i) pela construção e **consolidação de uma imagem identitária da cidade**, em torno do resgate de uma herança histórico-cultural das raças fundantes da cultura, ao mesmo tempo local e nacional, projetada para o futuro como vivência cultural e reprodução da hegemonia política.
- (ii) pela **reconversão simbólica de sentido das ações atribuídas ao governo local**. Esta estratégia se institui no longo prazo, e é mesmo iniciada desde a vigência da gestão anterior, na implementação da ação agressiva de reconquista da cidade pelo PFL, através de um esquema de bloqueio das ações da prefeitura; superposição de ações sobre o mesmo espaço físico da cidade, como já explicitado, fomentando a imagem de caos e associando a estas a imagem da desqualificação da equipe anterior, incompetência, ausência política e caos (especialmente na segunda metade do governo, quando encontram-se fortalecidos no âmbito do Congresso Nacional).

O novo contexto, que se institui em 1997, procede a uma reconversão simbólica do sentido das ações realizadas pelo governo paralelo, agora inaugurando uma nova etapa, onde a ação intergovernamental deixa de se expressar em termos de competição por espaços de dominação política, revestindo-se agora de positividade, entendidos como **parceria solidária**, união e ordem, na ação concertada entre prefeitura/governo sobre o espaço urbano. Construindo “o governo da paz, e uma cidade mais “alegre” e “humana”, segundo o próprio Prefeito.

Em termos **jurídicos**, procede-se ao desbloqueio de todas as medidas legais, geradoras de impedimentos na gestão dos recursos, pelo próprio grupo, quando na situação de oposição à gestão local. (Ex.: cobrança da taxa de iluminação; desbloqueio das contas municipais pelo judiciário).

Por outro lado, no nível da **capacidade institucional**, beneficia-se, ainda, de toda uma reordenação e capacitação realizada na gestão anterior, através do programa de qualidade total e de definição de um programa de ação estratégica para a cidade, inclusive os esforços

empreendidos na regularização das dívidas junto às empreiteiras e os projetos encaminhados de solicitação de recursos junto a agências financeiras nacionais e internacionais.

A coesão e governabilidade são portanto garantidas por uma conjunção de uma verticalização e pouca diversificação política, aliada à formação de uma rede de estímulo e promoção de eventos e atrações culturais e sociais, apoiadas no marketing televisivo, e centrada na construção da **imagem da cidade**, cuja ambiência das ações comemorativas dos 450 anos de fundação da cidade e dos 500 anos do descobrimento do Brasil, confundem a ambiência de euforia da comemoração histórica, fundante de uma cultura nacional, com a imagem exitosa e comemorativa da própria gestão da cidade, que aprofunda um projeto de futuro de mais longo prazo.

Evidentemente outras ações são implementadas na área da política social (educação, saúde e apoio à segmentos em situação de risco), operando os recursos constitucionais com ênfase na melhoria da infra estrutura urbana e melhoria física das unidades de prestação de serviços.

### **3.3. Análise dos limites das duas experiências: entre solidariedade e competitividade**

Quais os elementos da ação política que reorganizam a ação pública e caracterizam modos distintos de fazer a política?

No limite dessas duas experiências poderíamos delinear (no extremo) dois modelos de ação normativa, que não se excluem mutuamente, mas se baseiam em forças distintas na sociedade: uma base societal de construção da solidariedade, a outra o mercado.

#### **3.3.1. A estratégia da equidade e a dinâmica participativa. (Eixo na mobilização das forças sociais)**

Esta opção de governo espera atenuar as disparidades sócio-econômicas entre os segmentos sociais recorrendo a critérios de seleção de necessidades para alocação de despesas e provimento de serviços urbanos. Equivale a reconhecer uma política reparadora de “discriminação positiva” na defesa da melhoria da distribuição de bens e serviços pelo conjunto da população submetida a condições de pobreza. Tem por objetivo trazer o cidadão a sentar-se à mesa onde se tomam as decisões de governo e, por outro lado, estabelecer uma repartição mais justa dos benefícios entre os diversos segmentos da cidade, através por exemplo, da regionalização do orçamento participativo.



Este modelo, que apenas se iniciou (1993/96), é, no entanto, infinitamente mais político que as estratégias tradicionais do planejamento urbano. No caso de uma cidade politicamente polarizada, como no caso de Salvador, uma estratégia da equidade orienta-se para tratar dos sintomas urbanos do conflito profundo.

Isto supõe que as causas dos conflitos residem, em grande medida, nas disparidades socio-econômicas, objetivadas sobre o território urbano. No entanto, uma estratégia de atenuação do conflito por meio de uma maior equidade e de uma melhor repartição dos serviços urbanos é por sua vez problemática, vez que as dificuldades urbanas cotidianas não são dissociáveis das questões fundamentais de poder e controle político, que ultrapassa a instância do governo do município. O controle político dos pobres como condição de legitimidade política, sempre foi estratégico na reprodução das estruturas de poder, particularmente no Nordeste e também na Bahia. Neste sentido as estratégias de equidade só podem gerar maiores resultados se apoiadas por uma forte coalizão política ou por um sistema de negociação de caráter mais universal, num investimento cumulativo de longo prazo<sup>18</sup>, o que não foi o caso.

A esta estratégia de luta contra as desigualdades supõe a dinamização e mobilização do contato com os cidadãos através de mecanismos participativos, das parcerias e da mediação de conselhos setoriais e comunitários, no estabelecimento da interação e concertação aceitável para o conjunto da sociedade, o que supõe que o manejo do bem público não é só assunto político mas também social.

Assim o “bom governo” se expressa não como utopia mas como conjunto de práticas nas quais os conflitos são ordenados, desenvolvendo e aperfeiçoando modos de convivência civil. Depende, portanto, da qualidade das relações políticas e sociais. A radicalização da conflitividade política na segunda metade da gestão de Lídice restringiu o processo à arenas internas de interiorização do planejamento, tecnificação e modernização do gerenciamento, despolitizando os processos e permitindo apenas um acordo mínimo de sustentabilidade necessária. Faltou uma universalização das negociações capaz de hierarquizar prioridades e qualificar as escolhas, num contexto de escassez de recursos e frágil sustentação política.

---

<sup>18</sup> Os dispositivos constitucionais de obrigatoriedade de repasse de recursos tem propiciado melhoria e alguma continuidade das ações.

### 3.3.2. Nem só de pão vive o homem.

(Algumas considerações sobre os limites e alcances da estratégia da igualdade no encaminhamento da política social local)

Um dos maiores problemas no êxito dessas políticas reside na sua **continuidade**. Pode-se adiantar que este processo requer **acumulação e amadurecimento no tempo**, o que não é viável no espaço de uma gestão. Face à grandeza das carências acumuladas e a diversidade dessas necessidades as respostas sociais estão dispersas e dependentes de inúmeros segmentos diferentes (políticas setoriais) e também de níveis de gestão distribuídas geograficamente em diversos escalões de competência, exigindo um complexo sistema de gerenciamento e validação. Isto cria tensões no âmbito interno da gestão regional e da gestão setorial.

As **comunidades ou conselhos** que operam as arenas locais passam a se constituir em instâncias operadoras sem personalidade moral, agrupando diversos intervenientes, sem efetivo poder decisório. A **decisão** de conceder ou não benefícios locais, no entanto, **permanece centralizada** na esfera do executivo., o que revela o caráter efêmero destas mediações e a necessidade desses mecanismos consolidarem-se no plano de uma nova cultura democrática. Esta instância é geradora de tensões quanto à **legitimidade da representação política direta dos cidadãos com o executivo e as formas clássicas de representação** via sistema legislativo.

Ademais estas mudanças recriam nas **tecnocracias um poder** de *experts* desconectados da expressão política dos cidadãos, explicando em certa medida a **despolítica da questão democrática** via o aprofundamento de critérios técnicos de controle e avaliação.

Por outro lado, analisando a situação das políticas de inserção na França, LENOIR (1996) chama a atenção para o fato de que a implantação de **dispositivos públicos de assistência de caráter local**, centrado sobre as famílias, voltados para a integração dos pobres e excluídos, como o programa de renda mínima ou as oficinas de trabalho para jovens e adolescentes, situam-se entre o **controle social e a ajuda**. O problema é que estes **não se constituem em direitos mas em dispositivos de acompanhamento**. São mediações que não criam obrigações.

Ainda, frente ao avanço crescente do desemprego e a racionalização dos postos de trabalho disponíveis é difícil à coletividade mobilizada sancionar as ações políticas locais quanto ao cumprimento das funções sociais dessas intervenções públicas, já que ela não

tem condições de responsabilizar-se pelos resultados que se dão no plano político e econômico em termos macro-estruturais. Assim, os incentivos à escolaridade ou à educação para o trabalho esbarra na falta de postos de colocação no trabalho.

Apesar destas dificuldades defendo a idéia da importância de requalificar estes processos no sentido do seu aperfeiçoamento dentro de uma cultura democrática.

### **3.3.3. O empresariamento do governo local: a cidade competitiva (Eixo na mobilização das forças do mercado)**

No outro extremo poderíamos configurar o padrão de competitividade das cidades, estratégia tanto assumida por ambas as gestões.

- (i) Na primeira ela se expressa na promoção de eventos de ordem internacional, na ênfase na profissionalização do carnaval e na atração do parque Atlântico, realizadas através do estímulo a parcerias público-privada, com menor apoio do marketing (à exceção do Carnaval), associada à uma racionalidade que buscava criar condições de desenvolvimento para a superação da pobreza.
- (ii) Na gestão de 97/99 o empresariamento constitui-se no eixo de um estilo de gerenciamento voltado para a integração da cidade à dinâmica competitiva do mercado através do reforço da imagem urbana, provisão de infra-estrutura, incentivos fiscais e atrações culturais e sociais, como proposta de desenvolvimento auto-sustentado que remodela antigas formas de convivência e cria novas.

No centro desse novo empresariamento, segundo HARVEY (1996), encontra-se o modelo de parcerias público-privada, tendo por objetivo político e econômico imediato, muito mais o investimento imobiliário pontual e especulativo, aumentando a competitividade da cidade a partir da divisão espacial do consumo. Nesta linha observa-se, em Salvador, uma concentração de ações em torno do turismo, valorizando a inovação cultural, elevando a qualidade do meio urbano (através da adoção de desenhos e propostas arquitetônicas arrojadas) nos atrativos de consumo e entretenimento (estádios, shoppings, marinas, festivais e espetáculos, etc) dinamizadas como estratégias de renovação urbana.

Acima de tudo a cidade tem que **parecer** um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, investir ou consumir.

Na base desta estratégia encontra-se também um mecanismo ideológico de fortalecimento da coesão social através de incentivos identitários e no fortalecimento da

imagem da cidade como a de cada um dos cidadãos, criando um clima de otimismo, auxiliando na formação da auto-estima dos cidadãos e engajamento cívico, facilitando o cotidiano da vida da cidade. Esta possibilidade de intervir nas decisões urbanísticas e estéticas do espaço urbano participa da estratégia de mediatização do projeto da cidade e consolidação da hegemonia política.

### **3.3.4. O falso brilhante. Limites do empresariamento quanto aos desafios democráticos.**

(Alguns comentários finais sobre o empresariamento)

É inequívoca a importância da imagem e da renovação urbana nas democracias urbanas. Não restam dúvidas que ações cívicas auxiliam na ordenação de uma democracia urbana e na melhoria das condições de vida. No entanto, a execução da **parceria público-privado**, definida na escolha de estratégias localizadas e singulares, tem uma tendência à **especulativa** de muitas dessas ações, e estão sujeitas, portanto, aos perigos inerentes aos empreendimentos desta natureza: o setor público assume os maiores riscos e a iniciativa privada usufrui dos benefícios. Ademais, a defesa de investimentos privados, estimulados por agentes produtivos, apesar de legítimos são questionáveis quanto a **ordem de prioridade sobre os tipos de intervenções prioritárias e requerida para a cidade**.

A **melhoria da imagem da cidade**, por outro lado, costuma tornar-se o foco da atenção pública, **desviando a atenção e os recursos dos problemas vinculados às políticas sociais** e à melhoria da inserção das comunidades carentes via oportunidades efetivas de inserção e emprego e beneficiando prioritariamente **segmentos centrais da área urbana**, deixando um entorno mergulhado em condições de pobreza.

Mas o problema mais sério talvez situe-se no **plano do simbólico** e nos efeitos que exercem sobre a **qualidade da política e da democracia urbana**.

Evidentemente, a construção de uma imagem bem sucedida da cidade, ajuda a criar um sentido de **orgulho cívico e lealdade ao lugar**, representando um mecanismo de reforço ao local, num ambiente globalizado que cada vez mais alija o senso do lugar. Mas esta falsa imagem de prosperidade mascara as dificuldades subjacentes da segmentação e distribuição desigual da renda, da precarização do trabalho, da perda de segurança social, contribuindo para aprofundar a dissociação dos cidadãos com as instituições políticas, acabando por reduzir a agenda política a questões de infra-estrutura, imagem urbana e

marketing cultural e aprofundando a dissociação entre os cidadãos e as instituições políticas.

HARVEY (1996), analisando os limites deste empreendedorismo, mostra a reificação das forças sociais na noção de cidade como “agente ativo”: a questão aí é reforçar uma **ideologia da localidade**, do lugar, da comunidade como centro da retórica política da gestão urbana. Em Salvador (97/99), ao construir uma “ideologia da cidade”, o Prefeito neutraliza a política, desqualificando os engajamentos e a responsabilidade social dos agentes sociais como iniciativas de caráter “demagógicas”, atrasadas, contrapondo artificialmente a estas a imagem da cidade como agente modernizador e qualificador da democracia.

Estratégias desta natureza contrapõem o sentimento de alienação e anomia, à uma abertura do espaço urbano à exposição, à moda, à auto-representação na vivência de um ambiente espetacular teatralizado. De alguma forma todos integram a imagem urbana favorável através da produção do espaço social e cultural. Mas é certo também que este potencial socio-cultural identitário pode dar origem a um corporativismo urbano<sup>19</sup>, dotado de senso geopolítico, forjando alianças e conexões espaciais, que dominam a vida social.

Estudos sobre o papel de prefeitos<sup>20</sup> têm mostrado como esta visibilidade mediática de construção da imagem da cidade leva à personificação de figuras das lideranças locais, reforçando uma **leitura personalista da política**. Isto permite a permanência e continuidade do poder local com **reforço do executivo e crise dos espaços clássicos de representação política**. Ora, se isto é problemático num contexto de vivência de uma democracia consolidada, como a França, isto é particularmente mais agravada em contextos em que a herança autoritária ainda é vigente e os meios de comunicação encontram-se privatizados numa associação entre o simbólico, a comunicação com a cidade e a própria política.

CALDERÓN (1997) alerta para a emergência do retorno à uma vinculação direta entre líder e massa na América Latina, à uma hiper valorização das identidades, à uma negação do externo e da internacionalização, revelando tendências à recriação de um novo tipo de populismo.

---

<sup>19</sup> Segundo HARVEY (1996)

<sup>20</sup> Refiro-me à tese de doutorado de CHEVALIER, D. (1997)

Esta tendência, paradoxalmente, ainda que assentada nestas estratégias simbólicas e mediáticas de reforço ao local, com ênfase na figuração de uma liderança, pode sugerir uma imagem de contra reforma, da defesa do nacional, na crítica às agências internacionais e na reconversão de uma pauta em defesa da pobreza.

A versão pragmática da política, reduzida à força pessoal de lideranças locais, compromete fatalmente o espaço da negociação, reforça opções autoritárias e tem por contra partida o desprestígio brutal da política e o desengajamento moral na democracia<sup>21</sup>.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ACHARD, D. e FLORES, M. *Governabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- CASTEL, R. (1995) *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. Une chronique du salariat. Paris Fayard, 450pp.
- CALDERÓN, F. (1997) La tendencia es hacia la bifurcación: partidos de un lado, sociedad por el outro. In ARCHARD, D. e FLORES ( Org.) *Governabilidad: Un reportaje de América Latina*, PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
- CHEVALIER, D. (1997) *Projets de villes et politiques municipales de communication* ( Le cas de Marseille, Montpellier, Nice et Toulouse). Thèse de Doctorat. Université Paul Valéry, Marseille, jan. 1997.
- CHEVALIER, D. (1998) La Politique urbaine , domaine réservé du Maire. *Les Annales de la Recherche Urbaine*.n. 80-81, Paris, 1998.p121/128.
- DONZELOT, J. ( 1991) *Face à l'exclusion* . Le modèle français. Ed. Esprit, Paris.
- GOVERNO MUNICIPAL. Mensagem Nº 001/97, do prefeito Antonio Imbassahy a Câmara Municipal.. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 20 de janeiro de 1997.
- GOVERNO MUNICIPAL. Projeto de Lei Nº 01/97. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 20 de janeiro de 1997.
- GOVERNO MUNICIPAL. Mensagem Nº 012/97, do prefeito Antonio Imbassahy.. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 20 de maio de 1997.
- GOVERNO MUNICIPAL. Projeto de Lei Nº 66/97. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 1998. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 20 de maio de 1997.
- GOVERNO MUNICIPAL. Lei Nº 5.267/97. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 1998. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 17 de julho de 1997
- GOVERNO MUNICIPAL. Mensagem Nº 016/98, do prefeito Antonio Imbassahy.. **Diário Oficial do Município de Salvador**, de 20 de maio de 1998.
- HARVEY, D. (1996) Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da Administração Urbana no capitalismo Tardio. *Espaço e Debates*. S. Paulo, Ano XVI, p. 48/63
- IBGE/PME ( 1997) *Associativismo, Representação de Interesses e intermediação Política*. Pesquisa Mensal de Emprego. Rio de janeiro, 1997, 192p
- IVO, Anete B. L. (1997) Uma racionalidade constringida: A Experiência de Governança Urbana em Salvador. *Caderno CRH*, n. 26/27, p. 107/145, jul/dez 1997.
- IVO, Anete B.L. *As Metamorfoses da Questão Democrática: Governabilidade e Pobreza*. Projeto vinculado ao Programa de bolsas CLACSO/Asdi ( 2º Concurso de pesquisadores Seniors) Apoio FJN/ Gov. do Estado de Pernambuco- CRH/UFBA, nov. 1998.
- IVO, Anete B. (1997) “Democracia, Cidadania e Pobreza: a produção das novas solidariedades”. *Caderno CRH* ns. 26/27, jan/dez, p. 9-17.

---

<sup>21</sup> Os dados do IBGE(1997) mostram que as escolhas políticas se fazem através de referenciais da TV e por indicação de caráter afetivo, importando mais o político que o partido.

IVO, Anete B. (1998) L'expérience de Gouvernance Urbaine à Salvador de Bahia. *Gestion Urbaine, pouvoir et légitimité. Les Annales de la recherche Urbaine*, ns 80-81, Paris, Paln Urbain.

LENOIR, D.( 1996) *L'exclusion face au droit*. IN PAUGAM, S. L'Exclusion: État de savoir.Ed. La Découverte . Paris, 78/87

McCARNEY, P., HALFANI, M. e RODRIGUES, (1998). Hacia una definición de "governanza". PROPOSICIONES (28) Ed. SUR, Santiago do Chile, p 118/155.

NUNES, Edson (1997) A gramática política do Brasil ( Clientelismo eInsulamento burocrático). Rio de Janeiro: ZAHAR / ENAP, 146 pp.

PRATS, J. i CATALÀ ( 1998) Servicio civil y gobernabilidad democrática. *Revista Ibero americana de Administración pública* (1), jul/dez1998. INAP, Madrid, p. 21/67.

PMS (1993) Discurso de posse da prefeita Lídice da Mata, 01.01.1993. **Salvador, Estratégia da Igualdade**, p. 7/12

PUTNAM, R.D. (1994) *Making Democracy Work Civic Yraditions in Modern Italy*. Princiton University Press

ROCHA, S. (1996) Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de Estudos de População*. S. Paulo, v. 13, n. 2, jul/dez., p. 17/133.

RODRIGUES , A e WINCHESTER, L. (1998). Ciudades, governanza y democracia en America Latina. PROPOSICIONES (28). Ed. SUR, Santiago do Chile, p. 184/193.

SANTOS, Boaventura de S. ( s/d) "A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário Internacional Sociedade e reforma do Estado*. USP, S. Paulo, 17pp.

SANTOS, L. C. ( 1998) Modernização e tradição: mudanças recentes na estrutura setorial do emprego da RMS. *Bahia: Análise e Dados*, Salvador, SEI, v.8.no. 2/3, p. 42-56

SERRA, E. ( 1998) Evolução do Mercado de Trabalho e Perspectivas para 1999. *Bahia.: Análise e Dados*, Salvador, SEI, vol. 8, n. 2/3/, p. 53-56.

THÉRET, B. e MARQUES PEREIRA, J. Projeto do CREDSL (Ver

VALLADARES, L. e COELHO, M. ( 1995) ( Org.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira