João Sette Whitaker Ferreira

GOVERNANÇA, UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO? SOBRE A CONFERÊNCIA DE PIERRE CALAME

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise crítica da palestra proferida em maio de 2001, por Pierre Calame, presidente da Fondation Charles Leopold Mayer Pour le Progrès de l'Homme (França), no programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, sobre o seu livro *A questão do estado no coração do futuro*, recentemente lançado no Brasil.

O livro propõe uma reflexão em torno do tema da governança, do qual o autor é um conhecido defensor em seu país. Para ele, trata-se de uma resposta à necessidade de reestruturação dos mecanismos de funcionamento da administração pública em face dos novos paradigmas do pós-fordismo. As dinâmicas de diversidade e interdependência das sociedades mundializadas impõem novas esferas de administração, que se aproximem da realidade e permitam a tomada de decisão co-responsável por parte de todos os atores sociais, dando-lhes a possibilidade de autodeterminação do destino de sua sociedade.

Apesar do aspecto universal e internacional que o autor dá a essas idéias, este texto propõe uma reflexão cautelosa acerca da eficácia de sua transposição para a realidade específica brasileira e suas formas particulares de estruturação de uma sociedade desigual, na qual o Estado serve, antes de tudo, como instrumento histórico de hegemonia das classes dominantes. Ainda assim, o artigo busca ressaltar os aspectos positivos dessas idéias, que podem ser úteis para aqueles que se vêem à frente de governos populares e têm que lidar com um aparato estatal corrompido e desvirtuado de suas funções.

Abstract

This paper presents a critical analysis of the seminar given in may 2001 by Pierre Calame at USP Post-Graduation Program of the Faculty of Architecture and Urbanism, based on his book "L'état au coeur" co-written with André Talmant and recently launched in Brazil. Pierre Calame is the president of the Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. The book deals with the theme of urban governance, particularising the case of France.

According to Calame, governance implies the need for a reorganization of state operation and management mechanisms when faced by the new paradigms posed by the post-fordism transformations of society. These new dynamics impose the creation of new co-responsibility spheres for all social actors concerned with the control of society's destiny.

In spite of the "universal" and international aspect that Calame wants to express in his ideas, this text is a reflection about the efficacy of their transposition for the specific reality of Brazil with its particularly unequal social structure and where the State is the historical instrument of the dominant classes' hegemony.

However, his reflection also tries to draw on the positive aspects of the ideas discussed, which may be useful for those heading popular governments in Brazil, and for those who must "deal with" a corrupt and eroded state.

No dia 8 de maio de 2001, a pós-graduação da FAU recebeu o francês Pierre Calame, para uma palestra sobre seu livro *A questão do estado no coração do futuro* (Vozes, 2001, em co-autoria com André Talmant), promovida pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP (LabHab).

Calame é engenheiro civil, com longa experiência administrativa na França, na área de planejamento urbano e regional. É presidente da Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, que desenvolve projetos de cooperação internacional, edita livros (como o apresentado na palestra), e ficou conhecida por aqui pelo seu projeto de *Plataforma por um Mundo Solidário.*

O subtítulo do livro, "o mecano da governança", revela o teor da palestra, e o interesse do LabHab em promovê-la na FAU-Maranhão: a questão da governança, um conceito de administração em voga na França e recente por aqui, cuja implementação os autores relacionam à lógica do *mécano*, um jogo de montar muito popular naquele país. Calame aprofunda com mais especificidade a noção de "governança urbana e territorial" o que torna o tema especialmente interessante para quem atua na área do planejamento urbano e regional.

Por causa de sua experiência empírica de gestão na região de Valenciennes na França, por quase duas décadas, e pela reflexão que resultou no livro aqui comentado, Pierre Calame é hoje citado na França como um "porta-voz quase universal da governança urbana"[1] Sua visão desse conceito é resultante de uma forte crítica ao funcionamento da máquina administrativa francesa nas últimas décadas, à luz da sua experiência pessoal.

Do ponto de vista etimológico, *governança* significa simplesmente governo, ou o ato de governar. Define, portanto, as ações administrativas inerentes ao exercício do governo, e pode-se dizer que se assemelha ao que aqui se chama de *gestão.* Entretanto, a palavra vem sendo utilizada com um sentido mais amplo, como se ela qualificasse a noção de gestão: pode significar gestão local, autônoma, participativa, co-responsável, etc. Essa variedade de sentidos também faz com que várias interpretações do termo sejam feitas, cada qual com objetivos conceituais e políticos próprios. Por isso, iniciaremos este artigo aprofundando um pouco essa discussão.

O conceito de governança tem sido recebido com cautela no Brasil, especialmente no meio acadêmico crítico à atual hegemonia neoliberal, em função de sua associação com a ideologia difundida pelas instituições multilaterais de Bretton Woods, como o FMI e, em especial, o Banco Mundial. Nessa visão, abertamente neoliberal, a idéia de governança vem associada à instigação da importância do poder local, como uma escala da ação política que permite o estímulo às parcerias público-privadas e à "participação" no intuito de fortalecer subliminarmente a idéia da renúncia do Estado e sua retirada de muitas funções essenciais, como por exemplo a gestão dos serviços públicos e de infra-estrutura. Essa renúncia é justificada pela diversidade, complexidade e interdependência da sociedade global contemporânea, que seria muito mais difícil de administrar, e demandaria instâncias de gestão mais dinâmicas e menos "presas" à "pesada" máquina estatal.

Para reforçar esse argumento, é comumente lembrado o "sucesso" das novas formas de gestão empresarial[2], conhecidas por *reengenharia*, e que surgiram justamente para responder à necessidade de adaptação das empresas à nova realidade econômica e política da era global. É nesse sentido também que pode ser entendida a atual importância dada ao "terceiro-setor" que vem abrindo espaço para confusões acerca do papel e do caráter das associações, ONGs e outros agentes de uma nova esfera "público-privada" que em alguns casos serve mais como um "guarda-chuva" para a promoção dos interesses privados em funções antes reservadas ao Estado. Com isso, visa-se a eliminação dos espaços de disputas e conflitos de interesses (de classe), comuns nas formas mais tradicionais de governo,

essa esfera "público-privada" assumindo um papel limitado à regulação das dinâmicas e distorções do mercado.

Embora não tão claramente associada à palavra governança, essa tendência ideológica em prol do poder local e das parcerias público-privadas já se fez sentir no encontro HABITAT de Istambul, em 1996, como mostra relato de Maricato:

"É impossível para qualquer bom observador não desconfiar de tanto empenho no fortalecimento do poder local considerando que as tendências do processo de acumulação já apontam para a desregulamentação de políticas nacionais." (Maricato, no prelo: 103)

"No que se refere a outros conceitos hegemônicos muito repetidos na Conferência – parcerias e participação social – *podemos fazer uma leitura semelhante àquela que foi feita para o poder local. Os insistentes elogios à eficácia das parcerias entre poder público e comunidades na gestão de serviços públicos e infra-estrutura também dão margem a desconfianças. (...) Impossível não ver nessas ações uma direção bastante funcional com a demissão do Estado em relação aos serviços públicos."* (Maricato, no prelo: 104)

Calame e Talmant não negam a relação da palavra governança com o léxico das agências multilaterais ("*são as instituições de Bretton Woods que a puseram na moda*", p. 21), nem com o entendimento de *"união dos agentes sociais na gestão" que estas lhe dão. Para eles, a governança engloba "o conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais, as coletividades locais*[3]*, a administração do Estado, a Comissão Européia, o sistema das Nações Unidas..."* (Calame e Talmant, 2001: 21)[4]. Os autores vão mais longe nessa visão holística, buscando a noção de agregação de todos os agentes sociais em uma mesma esfera de atuação responsável: "*A governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário*" (C&T, 2001, 21).

Ainda que pareçam semelhantes, há uma diferença substancial entre a interpretação dos autores e a das agências multilaterais: embora ambas valorizem a co-responsabilização do conjunto dos atores sociais na gestão de suas sociedades, Calame e Talmant não o fazem com o objetivo de descreditar o papel essencial do Estado nesse processo. Ao contrário, eles sugerem o resgate de sua função de protagonista principal, propondo analisar os erros e descompassos sofridos pela máquina administrativa e que ajudaram no seu enfraquecimento diante da vaga neoliberal e dos novos paradigmas da economia pós-fordista. Para eles, o que fez as instituições de Bretton Woods adotarem o termo *governança* foi justamente a constatação de que o Estado havia sido fundamental para a retomada econômica de muitos países, como no caso do "milagre asiático" da década de 80 (C&T, 2001: 26). Além disso, os autores negam a possibilidade de uma influência positiva das experiências de gestão empresarial[5]. O título original do livro, *O estado no coração*[6], parece querer não deixar dúvidas ao leitor sobre esse compromisso. Calame e Talmant não só negam a idéia do mercado como substituto do Estado, mas atribuem justamente à sua força a necessidade de se repensar as formas de governo:

"Deixemos de fingir acreditar que o mercado, a ciência e a técnica permitirão, quase automaticamente, garantir os equilíbrios que nós teríamos renunciado a garantir pelo estabelecimento de uma governança sensata. (...) O drama da modernidade (...) é que o mercado, a ciência e a técnica deixaram progressivamente a condição de meios para se tornarem verdadeiras finalidades (e por vezes fatalidades!), impondo-se às sociedades humanas e provocando o acúmulo de crises de resultado incerto: o crescimento do apartheid social, a ruptura sempre mais radical entre ricos e pobres (...), o fosso crescente entre regiões ricas e pobres do mundo (...). Não enfrentaremos esses riscos sem uma

governança prudente, resoluta, desde o nível mundial até o nível local." (Calame e Talmant, 2001: 23)

Observe-se que a transformação do mercado em um fim em si, os autores não contrapõem claramente à necessidade de um Estado atuante, mas sim de uma "governança prudente e resoluta" Ou seja, o que pode contrabalançar a hegemonia neoliberal não é exatamente o Estado em si (embora sua importância seja conceitualmente imprescindível), mas sim as suas formas de gestão, dos quais se sobressai a importância dada à governança. Em suma, se o mercado vem ganhando um espaço indesejado nas nossas sociedades, muito se deve à ineficácia do Estado, nas suas formas administrativas tradicionais, em responder às mudanças pelas quais passa o mundo. E sua simples volta ao papel de protagonista principal não garante nada se não houver, na visão dos autores, uma remodelação de suas formas de funcionamento.

Calame e Talmant partem da observação que o Estado contemporâneo é uma instituição com mais de um século, elaborada antes do Estado-Nação tornar-se *"apenas um dos elementos de um sistema planetário interdependente"* antes da revolução da informática, das empresas transnacionais, etc. Antes, portanto, das mudanças paradigmáticas geradas pelo processo de *mundialização* (discutiremos mais adiante esse conceito). Mas segundo eles, acostumamo-nos aos seus modos de funcionamento arcaicos e inadequados, a tal ponto que nem mais nos espantamos com eles. E esse é o nó da questão: para Calame e Talmant, os modos atuais de gestão estão defasados e não respondem mais à realidade de nossas sociedades nem às aspirações dos cidadãos. A reflexão dos autores se faz, portanto, no sentido de resgatar a capacidade do Estado em dar essas respostas.

Quais foram então as evidências empíricas que levaram os autores à constatação da ineficácia administrativa do Estado? Calame e Talmant comentam inicialmente a inflexão do papel do Estado-Nação, em especial na Europa, a partir da década de 70, quando o modelo do Estado-Providência, triunfante do pós-guerra até então, sofre abalos diante das transformações estruturais que passam a atingir as sociedades capitalistas ocidentais, e que Harvey (1992) chamou de passagem do sistema de "acumulação rígida" para o de "acumulação flexível"

Para os autores, o Estado foi aos poucos se erodindo. Por fora, pela internacionalização dos fluxos financeiros, pela competitividade econômica mundial que precipitou novas formas de nuclearização política supranacionais (como a Europa e o Acordo de Maastrich), pelo aumento da influência das empresas transnacionais, e assim por diante. Por dentro, pela nova vitalidade da sociedade civil organizada nos países desenvolvidos, que estabelecem novas exigências de participação, pelo aumento das reivindicações autonomistas, pelo "*enfraquecimento dos grandes corpos intermediários políticos, sindicais, religiosos, sociais, que garantiam em escala nacional o diálogo entre o Estado e a sociedade*" (C&T, 2001: 28). Nos países subdesenvolvidos, pela ineficácia administrativa em resolver o endividamento, a corrupção e sobretudo a miséria. A essa crise da ação pública associa-se uma crise, mais profunda, da própria democracia. A política se vê isolada em torno de uma estrutura que responde cada vez menos aos anseios da sociedade, e a democracia e a cidadania, que "*se tinham construído... em torno do Estado-nação*" (C&T, 2001: 30), vêem-se fragilizadas pela crise do próprio Estado.

Dessa erosão resulta uma série de descompassos na condução do Estado: burocratização, sedimentação das estruturas e dispositivos jurídicos e financeiros, excesso de centralização, afastando o Estado dos níveis efetivos nos quais se dão as interdependências sociais e econômicas, "tecnocratismo" exagerado das decisões administrativas, incapacidade da ação pública em responder rapidamente a problemáticas reais e concretas colocadas por comunidades locais,

ineficácia de planos diretores em face da inércia administrativa[7] para colocá-los em prática, ou ainda despreparo e abandono dos técnicos administrativos por parte dos ideólogos políticos, gerando um descompasso entre as vontades políticas dos que tomam as decisões e a falta de envolvimento comprometido do funcionalismo com essas mesmas decisões. Para Calame e Talmant, a burocracia, uma perversão do Estado que se instaura quando este deixa de ser instrumento da sociedade e se transforma em um fim em si, é "*a aplicação uniforme de regras gerais sem levar em conta situações particulares*" (C&T, 2001: 39), e não pode ser solucionada se não for dada ao funcionário público a faculdade de juízo para poder reconhecer essas situações particulares. E a tecnocracia representa a divisão estabelecida entre os eleitos, que têm o "monopólio dos sentidos" e os técnicos, que têm "o monopólio do domínio das respostas a dar" Os autores ainda observam, por exemplo, a dificuldade do Estado em renovar suas próprias políticas, quando o que deveria provar seu sucesso seria justamente a necessidade de sua mudança, pois isso significaria que a política teria logrado transformar *"as condições que lhe deram origem"* (C&T, 2001: 46).

Esses desvios da ação pública, que não parecem estranhos para nós, verificam-se, segundo os autores, em níveis local e nacional, mas também se repetem regionalmente, como no processo de construção da Europa, que vê dificuldades em criar uma governança dinâmica capaz de "*conciliar de maneira visível a busca de um destino europeu comum e a liberdade de cada povo para dispor de si mesmo*" (C&T, 2001: 48), ou ainda internacionalmente, em função da perda de importância das Nações Unidas, enfraquecida com o aumento significativo do número de nações, com a nova multipolaridade econômica, com o aumento do fosso entre o Norte e o Sul, com a multiplicação dos conflitos locais de causas cada vez mais complexas e com a irredutibilidade das soberanias nacionais na defesa dos seus interesses específicos:

> *"Os Estados-nações não estão atualmente <u>dispostos</u> a inventar as condições de uma nova governança planetária, a procurar como as tradições das diferentes civilizações podem se unir para definir os princípios e as modalidades dessa governança, pois sabem que isso os levaria a redefinir o papel do Estado-nação.* (Calame e Talmant, 2001: 49, grifos meus)

Embora seja verdade que os problemas apontados na ação do Estado nos são bastante familiares, parece pertinente discutir com mais atenção a maneira com que os autores tendem a "universalizar" essa questão, tanto em relação à organização social (em especial a internacional), quanto em relação à indistinta aplicação desse diagnóstico para qualquer país do mundo.

Quanto à questão internacional, a análise apresentada por Calame e Talmant alinha-se com a corrente idealista da teoria das relações internacionais[8], e fica vulnerável justamente naquilo que nos parece ser um de seus pontos delicados: a falta de percepção, ao acreditar na capacidade das instâncias internacionais em gerenciar harmoniosa e justamente os conflitos entre as nações, da real extensão e grau de complexidade e desequilíbrio dessas contendas, que envolvem interesses geopolíticos, econômicos, étnicos, culturais e religiosos de difícil superação. É exemplo disso a maneira como vêm atuando, por exemplo, o FMI, o Banco Mundial, a OMC ou a OCDE, de forma francamente favorável ao acirramento das condições de hegemonia dos países industrializados sobre o capitalismo mundial. Pode-se argumentar que Calame e Talmant justamente alertam para a desestruturação dessas instituições, o que os diferenciaria dos idealistas. Mas seu diagnóstico não questiona as instituições em si, mas a sua forma de gestão. Se a harmonia entre as nações não ocorre, não é porque as instâncias para isso são inadequadas, mas sim porque não estão sendo geridas no sentido de permitir a união entre "*as tradições das diferentes civilizações*" pois não há

uma governança (i.e. uma forma de gestão) que faça dessas instituições instrumentos da autodeterminação dos povos sobre seu próprio destino. Assim, a idéia que sobressai ao ler o trecho citado acima é que a governança planetária seria possível, desde que houvesse disposição dos Estados em procurar a harmonia entre "as tradições das diferentes civilizações" isto é, em aproveitar-se efetivamente das instituições de governança internacional, que foram sim erodidas, mas nunca perderam, segundo os autores, a potencialidade para gerenciar a "unidade e diversidade" características desta nova era.

"Em escala planetária, a governança não é totalmente inexistente. O sopro de criação do sistema das Nações Unidas não se perdeu inteiramente. (...) A Terceira Guerra Mundial não aconteceu. Mediante instituições internacionais, os contatos entre inimigos não foram jamais completamente rompidos." (Calame e Talmant, 2001: 25)

A pergunta que se faz é: unidade e diversidade entre as nações são assim tão facilmente gerenciáveis, que a criação de sistemas de governança com esse fim dependam apenas de "disposição" das nações para isso? Seria injusto dizer que os autores acreditam piamente nisso. Na verdade, mostram ter consciência que a tarefa que propõem é árdua, que a governança internacional que eles vislumbram ainda é, de fato, incipiente:

"A Carta das Nações Unidas falava dos 'povos da terra' De fato, mais prosaicamente, temos relações comerciais entre Estados. Sobre a maioria dos grandes temas de interesse comum – alimentação, saúde, desenvolvimento, meio ambiente, estabelecimentos humanos –, as agências das Nações Unidas oferecem um quadro, ainda que imperfeito, de diálogo. Multiplicaram-se as convenções internacionais, assinadas mesmo por Estados totalitários. Isso talvez nos faça sorrir. Sabemos que essas convenções são muitas vezes violadas, mas talvez nos esquecemos do que aconteceria se elas não existissem. Os militantes desses países dizem como as usam para criar dificuldades aos regimes que não assinaram as convenções. Trata-se de tímidos, mas reais avanços da governança mundial." (Calame e Talmant, 2001: 25)

O que deve ser ressaltado, neste caso, não é exatamente a discussão sobre o grau de idealismo da crença em uma governança mundial, mas o certo descompasso que se verifica entre a proposta de gestão e a leitura que se faz da realidade. A governança mundial pode sim ser possível, mas um diagnóstico mais ou menos otimista sobre as relações internacionais (o nosso, por exemplo, é bem menos do que o dos autores) pode tornar a idéia factível ou não. Do que adianta uma previsão otimista de governança se o quadro real não deixa muita esperança que isso seja de fato realizável em menos de alguns séculos? O perigo, então, está no risco de se simplificar demais a realidade – e por isso despolitizá-la, já que se tratam de relações de poder –, em nome de uma idéia de gestão. Essa é a razão pela qual falar em "falta de disposição" dos Estados nacionais em implementar uma gestão internacional pode parecer simplista demais.

Quando a questão passa a ser a escala nacional, entretanto, esse descompasso entre diagnóstico, proposta de gestão e realidade torna-se, a nosso ver, bem mais problemático. Como presidente há 15 anos de uma fundação com atuação internacional, Calame tem peregrinado pelo mundo, e destacou na palestra o caráter internacional da sua análise: "*no decorrer desses intercâmbios (...) descobrimos que as dificuldades encontradas eram espantosamente parecidas de um país para o outro*" (C&T, 2001: 70). Essa universalização do diagnóstico está sujeita justamente ao perigo do descompasso de que falamos. A transposição da noção da governança para o cenário brasileiro deve ser cautelosa, para não cairmos na armadilha das "idéias fora do lugar" (Maricato, 2000). Entretanto, parece-nos que, neste caso, a cautela dos autores não foi suficiente. Vejamos por quê.

Embora não neguem a grande parte de responsabilidade política nos problemas que

apontam nas formas de exercício da ação pública, os autores os identificam, sobretudo com uma gestão do Estado inadequada para responder às mutações da sociedade nas últimas décadas. Problemas que podem, portanto, ser solucionados alterando-se as formas de gestão do Estado, para que ele possa corresponder a sociedades interdependentes, diversificadas e dinâmicas, e servir de instrumento para a harmonização das diferenças e para a autodeterminação, com a participação responsável de todos os atores, do seu próprio destino. Esta é, em essência, a definição dos autores para a *governança.*

Pois bem, na transposição dessa discussão para a nossa realidade, deparamo-nos novamente com uma problemática bem mais complexa do que uma questão de adaptação da gestão do Estado aos novos paradigmas da sociedade pós-fordista. A começar porque sequer é certo que tais paradigmas efetivamente chegaram por aqui, uma vez que permanecem ainda enraizadas no país as bases sociais, políticas e econômicas absolutamente arcaicas e características do paradigma anterior, sobre as quais, é verdade, sobrepõem-se alguns aspectos da modernização, o que caracteriza justamente o modelo de desenvolvimento *desigual e combinado*. O diagnóstico conjuntural, portanto, não é o mesmo para a França ou para o Brasil. Porém, tampouco o diagnóstico estrutural a respeito do Estado é o mesmo. Pois a questão a discutir aqui não é a incapacidade do Estado em adaptar-se aos supostos novos paradigmas pós-fordistas de um mundo interconexo, dinâmico, informatizado, e assim por diante, mas sim seu desvirtuamento e apropriação históricos por parte das nossas classes dominantes.

Se Calame e Talmant associam a governança à necessária possibilidade dos cidadãos decidirem "*sobre o seu destino, tanto em nível local como em nível planetário*" (C&T, 2001: 50) por meio de um Estado que os capacite para isso, deve-se ressaltar que no Brasil o Estado sempre teve como função justamente **não permitir** a autodeterminação da nação pelo conjunto de sua sociedade (Sampaio Jr., 1999). Há, portanto, aqui um descompasso primário no diagnóstico, que coloca em questão todo o raciocínio desenvolvido por Calame e Talmant, quando aplicado à nossa realidade. Uma coisa, por exemplo, é a burocratização do Estado na França, um "desvirtuamento" e outra é o tecnoburocratismo brasileiro (Ribeiro e Cardoso, 1994), um instrumento **proposital** de controle do aparelho de Estado pelos setores dominantes da sociedade, ou seja, as "inadequações" de gestão foram aqui justamente **garantidoras** desse controle. O que lá é um problema, aqui é, ao contrário, a **prova do sucesso** da ação deliberada para criar um Estado à imagem de poucos e propositalmente distante da realidade da maioria. É de fato um problema de gestão, que pode ser resolvido com uma "boa" governança. Resta que para alcançá-la talvez seja necessária uma reviravolta um pouco mais profunda das nossas estruturas sociais, econômicas e políticas.

As observações acima remetem à discussão sobre a formação econômica e política brasileira, que passa pelos grandes intérpretes do assunto, como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes ou Celso Furtado. Todos ressaltam que é justamente a falta de controle do conjunto da população sobre o seu próprio destino e sobre a construção da nação que matiza a nossa sociedade, o que se verifica na impossibilidade de compatibilizar desenvolvimento capitalista, democracia e soberania nacional (Sampaio Jr., 1999). Isso, sem dúvida, dificulta o entendimento de que a solução esteja em uma "nova filosofia de governança" (C&T, 2001: 51), capaz de assimilar o caráter "interdependente e infinitamente diverso" (C&T, 2001: 50) da nossa sociedade, se essa diversidade, no seu aspecto social e político, é justamente a base do seu impasse estrutural.

Para dar um exemplo mais concreto do descompasso de que falamos, tomemos a explicação dos autores para os efeitos da governança sobre a questão da exclusão social. Defendendo a importância da "*mobilização do conjunto da*

sociedade contra a exclusão" eles defendem a idéia de um pacto social:

"[Esse pacto] provocaria uma recomposição profunda da ação pública do Estado, pois suporia a análise e a globalização de todas as transferências financeiras de origem nacional e a seguir a mobilização desses fundos (...). Poderia combinar, e não mais justapor, ações de natureza totalmente diferente. Por exemplo: o desenvolvimento dos serviços de proximidade, articulação entre a divisão do tempo de trabalho negociada localmente e a política do tempo livre, apoio às microiniciativas por uma política de crédito solidário, desenvolvimento de um movimento de 'empresas cidadãs' associando pesquisa da rentabilidade, respeito à biosfera e consciência das responsabilidades sociais, ação sobre o mercado imobiliário, desenvolvimento de redes de intercâmbios não monetários, valorização dos recursos econômicos locais ligados aos know-how coletivos, ações em favor dos jovens etc. E ver-se-iam, então, atores de natureza diferente unir os seus esforços na base de uma real parceria."
(Calame e Talmant, 2001: 148)

A maioria dos elementos que constitui o pacto acima descrito representaria, no caso brasileiro, uma ótima perspectiva de reconstituição do tecido social e de ação participativa contra a exclusão. Resta que é muito mais simples falar do que efetivamente lograr a mobilização dos fundos financeiros, a redução da jornada de trabalho, o incentivo às microiniciativas ou o controle sobre o capital imobiliário, em uma sociedade que, em total oposição a esses objetivos, exacerba (em função das políticas liberais implementadas no país) justamente a desregulação e a liberalização desses fluxos financeiros, que apresenta altíssimas taxas de desemprego e de trabalho informal, que mantém políticas de abertura irrestrita do mercado e taxas de juros que praticamente impossibilitam o fortalecimento das pequenas e médias empresas e, enfim, na qual o capital imobiliário ainda atua com a mesma lógica de trinta anos atrás. Como foi evidenciado no parágrafo anterior, isso é conseqüência de uma lógica proposital de formação desigual da nossa sociedade. Por isso o sentimento paradoxal que se tem, ao se tentar transpor para nossa realidade as "receitas" da boa governança colocadas no livro. Se por um lado, enxerga-se as boas intenções das ações participativas e mobilizadoras propostas, por outro lado, fica claro que elas não assimilam as verdadeiras dimensões dos problemas estruturais que a nossa sociedade enfrenta. Por isso podem soar simplistas demais.

Isso não significa, entretanto, que os apontamentos do livro, as soluções apresentadas, os elementos que constituem, enfim, uma "boa governança" não possam ser assim mesmo de grande utilidade para nós e não devam ser tratados com a atenção que merecem. O que sobressai é que enquanto as abordagens analíticas das questões internacional e nacional sofrem as imprecisões do descompasso entre diagnóstico e realidade, e soam para nossa realidade como "idéias fora do lugar" a análise das questões locais, ou seja, aquelas que dizem respeito aos mecanismos práticos de funcionamento da máquina administrativa, é bastante pertinente para nós, e constituem com certeza o lado mais importante das idéias aqui apresentadas. Os caminhos apontados no livro para buscar uma "recomposição profunda da ação pública do Estado" são claros e precisos, talvez por ser esta a parte da análise realmente baseada na experiência administrativa empírica dos autores, o que os torna interessantes para aqueles que estão hoje à frente da árdua tarefa de fazer funcionar governos democráticos e populares com máquinas estatais maculadas por centenas de anos de desvirtuamento da função da ação pública. Não é à toa, nesse sentido, que a ótima apresentação da edição brasileira seja feita por Tarso Genro, prefeito de Porto Alegre, cidade que vem experimentando tal desafio. Tarso define, aliás de forma clara, o que vem a ser o valor central da governança, em uma ótica adequada à realidade brasileira: a revisão das relações Estado x Sociedade x Administração Pública, visando o que

"dá radicalidade à questão democrática" a saber, o **controle público do Estado**. Vejamos, então, o que apontam os autores a esse respeito.

A primeira das atitudes preconizadas por Calame e Talmant é a desestruturação dos mecanismos geradores da burocracia, que passa por uma série de ações, entre as quais destacamos algumas: evitar o parcelamento das demandas da sociedade em uma soma de necessidades sem relação entre si; evitar a segmentação das ações administrativas em uma infinidade de "funções" técnicas preestabelecidas a serem preenchidas a qualquer custo; evitar a criação de categorias de classificação para os problemas a resolver; ou, ainda, que as normas administrativas se tornem um fim em si.

Outra questão central é a necessidade da "entrada em inteligibilidade" da máquina do Estado, ou seja, fazer com que ele deixe de ser uma "caixa-preta" inacessível à sociedade. Para isso é necessária a absoluta transparência em suas ações, a promoção constante de discussões públicas feitas em locais públicos (e não somente "no segredo dos gabinetes e salões"), a busca prioritária de mecanismos que permitam o entendimento verdadeiro das demandas concretas de todos os segmentos da sociedade.

Este último aspecto só se torna possível, então, a partir da promoção da participação efetiva da população (e não, como coloca Tarso Genro, por meio de uma "participação em abstrato" que sequer pensa em novas formas de administração), que é a base para o controle público do Estado. Por isso a necessidade de o Estado "entrar em diálogo" com todos os atores sociais da sociedade civil organizada à iniciativa privada, passando pelos excluídos, com o objetivo de produzir um "projeto" comum que estimule a "inteligência coletiva" (daí, neste caso, o sentido de co-responsabilidade da governança), o que nós entendemos como a necessidade de o Estado ser capaz de apresentar um projeto político consistente e adequado às demandas sociais, que por sua vez tornará possível o engajamento e a mobilização consciente do próprio funcionalismo nesse projeto.

Por fim, os autores ressaltam a importância da articulação de espaços e tempos, dando ênfase a uma escala de ação que eles chamam de "aglomeração" que poderia ser entendida como a escala da comunidade capaz de organizar-se coletivamente, sem entretanto abrir mão de uma interdependência eficiente e concreta entre as diferentes escalas e níveis de administração. O conjunto das ações acima colocadas tornaria possível, segundo os autores, uma governança capaz de associar união e diversidade, e baseada no princípio da "subsidiariedade ativa", o qual indica a idéia de que "*é a partir de parcerias constituídas localmente que se pode recompor do melhor modo a ação pública*" (C&T, 2001: 133), o adjetivo "ativo" sublinhando os laços de interdependência com os outros níveis. Essa visão de governança assemelha-se às discussões feitas nos meios acadêmicos franceses e canadenses, que já há algum tempo trabalham a noção de governança como o "*processo interativo e dinâmico da malha de instituições que asseguram a tomada de decisões coletivas*" (Ferreira e Moreira, 2000). Nessa visão, um bom desenvolvimento do processo de governança urbana

"pode ser verificado através da habilidade dos atores sociais em participar integralmente dos processos de decisões e de ações com os diversos níveis de governo. O que há de inovador na governança é a idéia de legitimidade e responsabilidade que a gestão das estruturas públicas, e o papel da ação estatal assumem. A legitimidade depende da existência dos processos de participação coletiva do Estado e da sociedade civil, enquanto que a responsabilidade invoca a transparência nos processos de decisão e implantação." (Ferreira e Moreira, 2000)

As ações descritas não são para nós exatamente uma novidade, pois refletem muito claramente aquilo que vem sendo a luta das gestões das administrações populares no Brasil, já há alguns anos: as

experiências dos mutirões, que mostram a eficácia da parceria local para a reconstituição do tecido social; o empenho em implementar e aperfeiçoar instrumentos de participação, em concatenar políticas metropolitanas de ação, em formar agentes comunitários e incluir as organizações comunitárias na gestão da cidade; a criação de espaços de discussão coletivos e a realização de audiências públicas; os esforços de descentralização e reforma administrativa, e assim por diante. Nesse sentido, poderíamos dizer que os princípios da governança com "subsidiariedade ativa" entendidas no seu nível local mais pragmático, parecem ser de fato os eixos estruturadores da ação pública nessas administrações. Há de se convir, entretanto, que mais uma vez a passagem da teoria à prática não é tarefa simples, muito pelo contrário.

Pois, certamente o maior desafio, hoje, para essas administrações não esteja na teorização desses princípios – embora nunca seja demais eles serem permanentemente relembrados – mas efetivamente na implementação de sua prática e na superação das distorções estruturais históricas que o Estado brasileiro carrega. E aí surge a principal diferença e dificuldade na sua implementação em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como a França e o Brasil: nos desenvolvidos, fazer política pública que atinja o conjunto da sociedade significa estar também atuando para o conjunto do mercado, ou quase, o que é coerente com o papel do Estado burguês contemporâneo; nos subdesenvolvidos, fazer política pública para o mercado significa deixar de lado uma enorme parcela da sociedade. Ou seja, enquanto nos países desenvolvidos o mercado é constituído – é claro que com todas as distorções e desigualdades que o capitalismo acarreta – pela enorme maioria da sociedade, em países como o Brasil a maioria da sociedade fica mesmo é de fora do mercado.

Quando se considera que o Estado burguês contemporâneo, em uma visão marxista, tem uma função muito precisa no processo de acumulação, ao permitir as "*condições materiais genéricas da produção*" a "*regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital*" e a "*segurança e expansão do capital nacional total no mercado internacional*" (Gozzi, 1998: 404), percebe-se que este detalhe da definição da amplitude real do mercado em relação à sociedade passa a ter certa importância. Pois a análise de Calame e Talmant nunca chega a questionar a função específica do Estado também como instrumento garantidor do sistema capitalista, já que, em última instância, essa discussão, nas sociedades industrializadas herdeiras de um ainda eficiente (embora enfraquecido) aparato estatal de assistência social, coloca-se com muito menos ênfase. Ao transpor qualquer discussão sobre o papel do Estado contemporâneo para as sociedades subdesenvolvidas, essa questão passa a ser central, pois se discute o papel do Estado como garantidor de um sistema que não atinge o conjunto da sociedade, o que desmonta, em última instância, a própria justificativa política para a estruturação do sistema do bem-estar social: a de que o Estado possa ser o fiador da manutenção de condições humanas de vida e reprodução da classe trabalhadora **como um todo**. Se lembrarmos que só na cidade de São Paulo, 60% do emprego está na economia informal (PMSP, 2001), podemos dizer que no Brasil a classe trabalhadora está à margem da ação do Estado. Mais uma vez, e não por acaso, caímos nas mesmas contradições acerca da formação da sociedade brasileira a que já nos referimos anteriormente.

Antes de concluir, faz-se necessária uma última e rápida discussão a respeito de duas palavras da moda, mas que geram confusões pelo uso ideológico que se faz delas: *globalização* e *mundialização.* Observe-se que enquanto no Brasil se fala recorrentemente de globalização, Calame e Talmant usam o termo mundialização, comum no meio acadêmico francês, que se refere a um conjunto de transformações tecnológicas logradas pela humanidade, que deram novo significado às noções de espaço e tempo: a Terra se tornou, nos termos de

McLuhan, uma "aldeia global" e as distâncias "diminuíram" para as comunicações pessoais, ou a propagação das informações, ou ainda os fluxos econômicos e financeiros, os processos de produção e gerenciais, e assim por diante. Esse seria um processo inexorável, assim como foram os progressos oriundos do invento da máquina a vapor. Por causa dele, uma série de questões, especialmente relativas ao meio ambiente, "socializaram-se" por todo o planeta, demandando agora uma esfera de responsabilização acima dos Estados nacionais que envolva o conjunto da sociedade mundial. Vê-se implícito aí o conceito de governança planetária sobre o qual já discutimos neste texto.

Já a palavra globalização, ainda na visão adotada pelos autores, é "*a mundialização reduzida à idéia de livre comércio internacional. É mais ou menos a versão moderna da antiga política da canhoneira: a utilização de relações de forças políticas para impor a abertura dos mercados*"[9] (Calame e Talmant, 2001: 114). Globalização se refere, portanto, a um processo ideológico, à tentativa de associar-se as mudanças da mundialização a um novo modo de organização econômica exclusivamente baseado no liberalismo (principalmente para os países subdesenvolvidos) e na hegemonia do mercado. É o chamado pensamento único, que segue aqui a cartilha do consenso de Washington. Não por acaso é o termo difundido entre nós pelos principais meios de comunicação, eles mesmos porta-vozes dessa imposição ideológica.

A diferenciação feita por Calame e Talmant tem aspectos positivos, e outros nem tanto. Entre os positivos está o fato de desnudar a armação ideológica que a confusão desses conceitos gera, alertando para o perigo da hegemonização do pensamento único e da visão globalizante economicista, praticada por nossas elites. Sobre a conhecida máxima "pensar globalmente, agir localmente"[10], que traduz, inclusive, a abordagem do poder local defendida pelo Banco Mundial e comentada no início deste texto – os autores dizem: "*pensamos que este slogan pode ser perigoso, pois estimula em certos casos imperialismo e hipocrisia. O imperialismo, se em nome do 'pensar globalmente'. pretende-se impor a todos um único modo de pensar; a hipocrisia, se o fato de agir em seu terreno basta para tranqüilizar a consciência*" (Calame e Talmant, 2001: 149).

Os aspectos não tão positivos dessa abordagem estão na possibilidade que ela abre para, mais uma vez, uma "universalização" de problemas relativos a dinâmicas políticas extremamente complexas, que são alçadas a uma ordem de julgamento universal quase moral, e que geram discursos de responsabilidade novamente um pouco simplistas. No trecho citado acima, a 'hipocrisia' acontece quando problemas locais buscam ser solucionados apenas em seu âmbito local, sem considerar seus efeitos sobre toda a população mundial. Entende-se daí que há questões que dizem respeito ao planeta todo, e a todos os seus habitantes, e por isso devam obrigatoriamente ser de responsabilidade de todos. Mais uma vez, o perigo está no julgamento generalizante e desinformado de problemas relacionados a diagnósticos locais estruturais específicos e politicamente complexos. Paradoxalmente, aliás, muito da responsabilidade por esses problemas encontra-se justamente nas dinâmicas de poder global.

O que se conclui da palestra de Calame, e da leitura de seu livro, é que há uma clara necessidade de se repensar a gestão da coisa pública, tanto no Brasil quanto no exterior. Mas o que deve ficar marcado é o extremo cuidado com que devem ser feitas transposições de teorias aparentemente universais, globais, planetárias, ou afins, para não se cair na velha tradição brasileira de se importar "pacotes teóricos" fechados, sem se preocupar em verificar se respondem efetivamente às especificidades do desenvolvimento desigual e combinado que nos caracteriza. Calame e Talmant insistem em seu livro no teor "internacional" de suas

colocações. Não se deve esquecer que essa é uma visão de "universalidade" que parte da sua ótica própria, uma ótica com certeza comprometida com a construção de um mundo menos desigual e com a crença no papel fundamental do Estado, porém que tem pouca familiaridade com as causas mais profundas dos desequilíbrios de nossa sociedade. O conceito de governança que eles nos passam, entretanto, pode ser bastante adequado aos desafios que se colocam nas nossas cidades, se for entendido no sentido do "controle público do Estado" por meio da intensificação da participação e do comprometimento das forças sociais organizadas em seus níveis local, regional e até nacional. Essa governança já se iniciou em algumas cidades, pela implementação paulatina de reestruturações administrativas próximas àquelas apontadas pelos autores. Mas em algum momento esse processo deverá se confrontar com uma discussão mais profunda a respeito das mudanças estruturais que se fazem necessárias para que o conjunto da nossa sociedade possa ser capaz de assumir seu próprio rumo para a autodeterminação da nação. Temos certeza que os autores, se mergulhados por algum tempo na nossa realidade, entenderiam isso como um passo natural dentro do conceito de governança que propõem.

Notas

(1) "La Gouvernance, ce n'est pas si difficile" *Urbanisme*, Hors-Série, n. 14, Paris, janeiro de 2001.
(2) A associação com a gestão empresarial também é usada, por exemplo, para valorizar o chamado "planejamento estratégico", coqueluche do planejamento urbano da escola Barcelonense.
(3) A tradução literal do termo *collectivité locale* presta à confusão: ele designa, em francês, a administração municipal, e sua tradução mais correta seria "município" Não denomina, como deixa a entender a tradução, a sociedade civil local organizada.
(4) Identificaremos por (C&T, 2001) nas próximas citações corridas.
(5) *'... é sempre imprudente partir da idéia de transposição da gestão da empresa para a governança"*(Calame e Talmant, 2001: 122).
(6) *"L état au coeur"*, Paris: Desclée de Brouwer, 1997.
(7) Para Villaça, a questão da não-aplicação dos planos no Brasil não estaria ligada à inércia administrativa, mas a uma ação explícita nesse sentido, de âmbito político-ideológico (Villaça, 1999).
(8) A visão idealista da teoria das relações internacionais está vinculada à idéia de construção de uma *paz* duradoura, possibilitada por uma esfera de entendimento supranacional capaz de superar as diferenças entre as nações. Dentro dessa corrente, os institucionalistas acreditam nas instituições internacionais como garantidoras desse acordo. A ela se opõe a visão realista (ver Aron,1986), que interpreta o equilíbrio político mundial como um jogo de poder na balança da paz e da guerra entre as nações.
(9) A esse respeito, ver também Ferreira, J. S. W.; *Os contrastes da mundialização: A economia como instrumento de poder em um sistema internacional excludente*. São Paulo, 1997. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, FFLCH-USP.
(10) Popular entre pensadores anglo-saxões e usada por Castells e Borja em *Local & global: Management of cities in_the information age*. Londres: UNCHS (Habitat/ONU) e Earthscan Publications, 1997.

Bibliografia

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações.* Brasília: UNB, 1986.

CALAME, P., TALMANT, A. *A questão do estado no coração do futuro.* Petrópolis: vozes, 2001.

FERREIRA, João S. W., MOREIRA, Tomás, A. *Governança urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas.* Trabalho apresentado ao IX CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE URBANISMO, 2000, Recife.

GOSSI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO et al. *Dicionário de política.* Brasília: Editora UNB, 1998 (edição original italiana de 1983).

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, VAINER, MARICATO. *A cidade do pensamento único.* Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana.* Petrópolis: Vozes, (no prelo).

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. Planejamento urbano no Brasil: Paradigmas e experiências. *Espaço & Debate*, n. 37. Ano XIV. São Paulo: Neru/FAUUSP, 1994.

SAMPAIO Jr., Plínio de A. *Entre a nação e a barbárie: Os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria de Planejamento Municipal. *Globalização e desenvolvimento urbano*. São Paulo: Sempla, 2001.

João Sette Whitaker Ferreira
Arquiteto, urbanista (FAUUSP) e economista (PUC/SP), mestre em ciência política (FFLCH-USP) e doutorando na FAUUSP. Professor do grupo de disciplinas de Planejamento Urbano do Departamento de Projeto da FAUUSP.