

NOTAS SOBRE O GOVERNO DO PT EM PORTO ALEGRE

José Eduardo Utzig

RESUMO

O Partido dos Trabalhadores conquistou a prefeitura da cidade de Porto Alegre pela primeira vez há oito anos, e venceu novamente as eleições seguintes. Este artigo procura explicar esse sucesso — inédito no país —, pela capacidade que o partido demonstrou de estabelecer mecanismos de participação que integraram os vários segmentos sociais da cidade ao processo de gestão municipal. O autor analisa ainda como o processo de integração regional no Cone Sul reserva a Porto Alegre a possibilidade de se transformar no principal centro urbano regional do Mercosul, colocando perspectivas e desafios inteiramente novos para a cidade.

Palavras-chave: metrópoles; Porto Alegre; Partido dos Trabalhadores; gestão democrática; orçamento participativo; Mercosul.

SUMMARY

The Worker's Party won Porto Alegre's mayoral elections eight years ago, repeating their victory four years later. This article seeks to explain this success — unparalleled in other parts of the country — by showing that the party has demonstrated the capacity to establish participatory mechanisms, which integrated the city's diverse social segments into the municipal administrative process. The author also focuses on how the wider Southern Cone regional integration process affords Porto Alegre the possibility of becoming the Mercosul's main regional urban center, introducing new perspectives and challenges.

Keywords: metropolis; Porto Alegre; Worker's Party; democratic administration; participational budget; Mercosul.

O PT está às vésperas de completar oito anos à frente da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e, a julgar pelo cenário atual, tem enormes possibilidades de vencer as próximas eleições em outubro e realizar mais um mandato de quatro anos. Trata-se de uma situação absolutamente singular, pois jamais um mesmo partido havia ganho duas (muito menos três) eleições seguidas em Porto Alegre, uma cidade com tradição oposicionista, que costumava ser implacável com todos os governos.

O sucesso do governo do PT em Porto Alegre é hoje reconhecido não apenas pelos seus apoiadores, mas inclusive pelos seus adversários mais extremados. E pode ser atestado tanto pelas pesquisas como pelos resultados das eleições ocorridas na cidade nos últimos anos. Nas pesquisas de opinião, o governo é avaliado como ótimo e bom por 65%-70% dos entrevistados (em pesquisa recente do Vox Populi, que incluiu como positiva a avaliação regular +, o governo teve 85% de aprovação). O percentual de eleitores que rejeitam o governo tem sido sempre

inferior a 5%. Essa avaliação se reflete cada vez mais nas eleições, revelando o nível de consolidação política do governo municipal e do PT. Em 94, por exemplo, a despeito do contexto nacional adverso, Lula ganhou de Fernando Henrique em Porto Alegre por boa margem. E no segundo turno das eleições para o governo do estado do Rio Grande do Sul, vencido por Antônio Brito, o candidato do PT, o ex-prefeito Olívio Dutra, fez quase 70% dos votos válidos na capital dos gaúchos.

A verdade é que ao longo dos dois governos do PT ocorreu uma drástica alteração no panorama político da cidade. Até 1988, quando ocorreu a vitória de Olívio Dutra com cerca de 35% dos votos, numa disputa acirradíssima, o PT era um partido importante mas secundário frente a outras forças políticas. Sua influência estava concentrada nos setores petistas tradicionais, como o movimento sindical, trabalhadores organizados, funcionários públicos, setores da intelectualidade e da classe média. Nesse quadro, a eleição da chapa Olívio Dutra, prefeito, Tarso Genro, vice-prefeito, deveu-se em boa medida a uma conjunção de fatores favoráveis, dentre os quais vale destacar a qualidade e o bom desempenho dos candidatos, a conjuntura nacional e o desgaste do então governo municipal (do PDT, à época a maior força política local).

À medida que os governos do PT foram tendo bom desempenho e estabelecendo diálogo com interlocutores os mais diversos, compondo assim uma ampla gama de relacionamentos, o cenário político da cidade foi sendo modificado. Atualmente as pesquisas indicam que, além de manter sua inserção entre os setores petistas tradicionais, o governo do PT tornou-se amplamente majoritário nas camadas populares das vilas e bairros da periferia, antigo reduto pedetista, nas camadas média e média alta, onde o PMDB e o PPB eram hegemônicos, e é respeitado e apoiado por expressivas parcelas do empresariado local. Creio que não há exagero em dizer que o PT está liderando, com base numa ação de governo, a formação um novo bloco social e político em Porto Alegre, um bloco variado e complexo mas muito forte e consistente.

É importante indicar, portanto, os motivos desse sucesso do PT em Porto Alegre, e esta pergunta é tanto mais pertinente se levarmos em conta que estamos falando de um partido político de esquerda, num contexto indiscutivelmente adverso para a esquerda, seja pela sua dificuldade de realizar experiências governamentais bem-sucedidas e com continuidade, seja pela dificuldade de implementar políticas marcadamente diferenciadas em relação aos governos de outras correntes de opinião, políticas estas capazes de criar uma nova referência de gestão administrativa.

Seguramente existem razões específicas, características das realidades gaúcha e porto-alegrense, que facilitaram a consolidação do projeto petista na cidade. Além de ter história oposicionista, Porto Alegre tem, também, tradição democrática, uma opinião pública politizada e um movimento popular e comunitário razoavelmente forte e participativo, ainda que não imune aos vícios da política de clientela. Mas os aspectos essenciais que explicam o sucesso do PT estão relacionados, obviamente, com a natureza dos governos que vêm sendo realizados.

O PT cumpriu, à frente do Executivo municipal de Porto Alegre, um difícil aprendizado, especialmente nos primeiros anos, quando faltavam recursos, sobravam despesas, a experiência era escassa, grande a ilusão e à oposição dos adversários cerrada e implacável. E, talvez, sua virtude primeira tenha sido a de aprender com seus próprios erros, a de redefinir seu projeto no curso mesmo do governo. E, depois, de ter criado as condições políticas e ter competência para executá-lo.

O governo do PT em Porto Alegre aprendeu que o grande desafio da esquerda democrática, que não perdeu o passo com o presente, é o de, a um só tempo, operar políticas práticas capazes de reformar a sociedade e o Estado existentes sem esperar a grande mudança e, de outro lado, inventar instituições novas que projetem a superação processual do *status quo* atual. A esquerda que não

se propuser esta dupla tarefa restará impotente, por adaptação submissa ao estabelecido ou por incapacidade de formular alternativas concretas.

Governar para quem?

Uma polêmica central percorreu o governo do PT em Porto Alegre desde o seu início lá em 89, e seu equacionamento, que só veio a ocorrer depois de um longo debate, foi decisivo para os resultados alcançados. A polêmica era a seguinte: o governo do PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda, que governa para toda a cidade, a partir de um compromisso prioritário com as camadas populares?

Inteiramente ultrapassada nos dias atuais, na ocasião a questão era relevante porque remetia diretamente para o centro do dilema teórico-político com que o PT se defrontava, com enormes consequências práticas. Exceto pela experiência localizada de Diadema e pela breve e tumultuada relação com Maria Luiza Fontenelle quando ela foi prefeita de Fortaleza, era a primeira vez que o PT estava assumindo governos municipais politicamente importantes e em cidades com estruturas sociais diversificadas e complexas. O problema em relação com a sociedade, com as diversas classes e segmentos sociais, tinha, portanto, uma importância nevrálgica. Dizia respeito não apenas à postura frente aos distintos setores sociais, o que por si só já é um problema politicamente essencial, mas também ao conjunto das políticas que viriam a ser executadas.

A posição de que o PT deveria governar exclusivamente para os trabalhadores tinha raízes na cultura petista de então, fortemente influenciada por visões de corte basista e das esquerdas convencionais. Tendo como experiência prática a subestimação do espaço institucional e como pressuposto teórico a noção reducionista de que o Estado é sempre e tão-somente um Estado particularista, voltado para a realização dos interesses de uma classe social — no caso em tela o Estado no qual se iria governar realizava os interesses de classe da burguesia — a lógica da posição era a de inverter o sinal, quer dizer, o PT deveria fazer um governo também particularista, mas voltado para a realização dos interesses dos trabalhadores. Nesta ordem de idéias, o momento predominante na ação do governo, no âmbito de um Estado particularista burguês, deveria ser o de confrontação e de geração de crises, de modo a desnudar esse caráter classista do Estado. Por isso mesmo, tais visões viam no governo, menos a possibilidade de afirmar uma nova forma de governar e de realizar políticas públicas, e mais um instrumento de negação voltado para o desmascaramento do Estado existente, o que implicava quase que desconsiderar a exequibilidade das propostas que eram formuladas. Aliás, não raro a inexequibilidade de uma determinada proposição era o que era valorizado, pelo seu potencial de geração de crise.

Ora, embora sejam indiscutíveis os compromissos particularistas do Estado (e não somente com particularismos de classe) — e do Estado brasileiro em especial —, são também negáveis seus traços de universalidade, sobretudo quando num contexto democrático de direito. O Estado, na sociedade capitalista moderna e democrática, é, a um só tempo, particularista e universal. Por isso mesmo, constitui-se num espaço de disputa, ao menos em parte sensível à condução que lhe dá quem ocupa o governo político e às pressões da sociedade¹. Desconhecer esta dimensão pública do Estado, mais que um erro teórico, é uma miopia política que implica abdicar, de antemão, de dirigir o Estado e de democratizá-lo.

Desnecessário discorrer mais longamente para mostrar que, caso prevalecesse, a visão de que o PT deveria fazer um governo para os trabalhadores seria absolutamente desastrosa. Não porque teria alcançado o resultado a que se propunha, qual seja: o de desmascarar o caráter classista do Estado e criar uma

(1) Genro, Tarso. "A Universalidade em debate". In: *Esferas da consciência*.

situação de confrontação. Independentemente do mérito que se atribua a essa pretensão, o fato é que ela sequer esteve colocada como possibilidade real, dada sua não-atualidade histórica e política. Se optasse por tal caminho, o mais provável é que o governo teria oscilado entre o corporativismo e a importância, o que o levaria inevitavelmente ao isolamento e à derrota.

A prevalência da posição de governar para toda a sociedade abriu caminho para realizar um governo de maioria, um governo de disputa e de negociação, capaz de formular políticas e implementar projetos para segmentos sociais variados e de dar um rumo geral para a cidade. Um governo, portanto, com vocação reformadora e universalista, apto a liderar a construção de um novo bloco hegemônico na cidade. Foi a afirmação dessa vocação universal que possibilitou ao governo fazer uma forte redistribuição da renda (dentro dos limites de um município), através de uma reforma tributária que taxou progressivamente os mais ricos e de uma inversão de prioridades. Contrariamente ao que propugnava a tese do governo para os trabalhadores, somente um governo que de fato governe para todos cria as condições políticas e tem legitimidade para tratar desigualmente os desiguais, para executar um programa voltado prioritariamente para os setores excluídos e discriminados.

O governo do PT em Porto Alegre afirmou-se, assim, como um governo de interlocução com o conjunto da sociedade, que se relaciona com as diferentes aspirações e interesses segundo uma hierarquia de prioridades e um determinado projeto de cidade. São essa hierarquia de prioridades e esse projeto de cidade que asseguram, também, seu compromisso plebeu, popular, como convém a um governo dirigido por um partido de esquerda.

Uma nova esfera pública

A questão da democracia é, sem dúvida, um tema central nos dias atuais, particularmente para a esquerda, que, de alguma forma, traz consigo a dolorosa herança de uma das mais trágicas experiências do que Hobsbawm chamou de breve século XX. O fracasso do socialismo real não revelou somente a ineficácia da estatização da economia; revelou, também, que a supressão da democracia e da liberdade podem transformar um projeto com pretensões emancipatórias num pesadelo totalitário. A democracia, portanto, longe de ser uma questão tática, para usar uma expressão de trânsito fácil até recentemente, é um valor incontornável para a construção de uma sociedade melhor, mais justa e civilizada.

O reconhecimento desse valor da democracia, contudo, não pode obscurecer um problema cada vez mais agudo e já apontado por inúmeros autores; a configuração institucional da democracia nas sociedades ocidentais, a democracia formal representativa, experimenta uma crise de largas proporções e de natureza estrutural. O desinteresse pela atividade pública, a desconfiança da política e dos políticos, a crescente passividade dos cidadãos, tudo isso está evidenciando a deterioração do sistema de representação. A distância entre representantes e representados, que sempre existiu, mudou o patamar, resultando ora em hostilidade ora em desencanto nihilista. O diagnóstico das razões dessa crise é difícil e complexo, tem que ver, entre outros, com os sistemas partidários e eleitorais, com o uso desmesurado do poder econômico, com a manipulação que toma conta dos processos eleitorais, com a disseminação da corrupção; mas parece certo que a crise de eficácia vivida pelas instituições do Estado moderno decorre também da sua inadequação para enfrentar os problemas causados pelo impacto das novas tecnologias e da globalização da economia no tecido social, no mundo do trabalho, na política, na cultura e nas relações interpessoais.

Enquanto aumenta o contingente de excluídos, sejam eles imigrantes e desempregados no mundo desenvolvido ou as massas de marginalizados nos

países subdesenvolvidos, o Estado desarticula-se cada vez mais e não consegue oferecer respostas com um mínimo de consistência e perspectiva de futuro. É importante observar, ainda que de passagem, que o movimento "espontâneo" da globalização, que não por acaso é, em larga medida, coincidente com a ideologia neoliberal, está levando o Estado nacional não apenas a diminuir sua intervenção direta como agente econômico (o que muitas vezes é necessário, tendo em vista a crise financeira dos Estados e a urgência de mobilizar capitais privados para desenvolver setores mais dinâmicos e flexíveis), como também a abdicar de sua função reguladora (transferida em escala crescente para os oligopólios transnacionais) e, o que é mais grave, a reduzir sua condição de promotor de políticas públicas de natureza social. Não é de estranhar, portanto, que a barbárie comece a insinuar-se perigosamente pelos poros de uma sociedade que não se constrange em deixar justamente os mais fracos e humilhados à mercê da selvageria do mercado.

A crise do Estado, porém, não está assentada somente na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes da sociedade. Está assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contrapor-se ao brutal isolamento dos indivíduos. A desestruturação do modo de vida moderno, que tem na destruição do mundo fabril tradicional (típico da revolução industrial) e da estrutura de classes que ele ensinava o seu exemplo mais paradigmático, e a fragmentação das relações parecem haver radicalizado a impotência burocrática do Estado, que já não consegue relegitimar-se perante os cidadãos. Se a previsibilidade do voto a cada quatro anos, que é, ao mesmo tempo, a força e a fraqueza da representação, sempre conferiu um traço de insuficiência à legitimidade dos mecanismos da democracia formal, hoje o faz muito mais, porque a complexidade, a fluidez e a dinâmica do tecido social exigem uma permanente confirmação da legitimidade do poder.

No Brasil a crise de legitimidade do Estado é, obviamente, ainda mais flagrante, já que temos de nos defrontar com os desafios de um mundo pós-moderno e pós-industrial sem termos superado problemas que são pré-modernos, e que estão na base das enormes imperfeições da democracia formal representativa em nosso país. Refiro-me aqui aos vícios decorrentes da tradição política oligárquica que fez escola entre nós. Esquemáticamente, podemos dizer que predominaram no Brasil dois modelos na relação Estado-sociedade, modelos que com frequência foram usados de forma complementar. Um primeiro, de natureza abertamente autoritária, fundado na força, no arbítrio e na imposição da vontade do governante. Um segundo, de natureza paternalista-clientelista, com suas variantes, fundado na cooptação e na intermediação de favores, sejam eles na forma de recursos, de proteções ou cargos. A redemocratização ocorrida a partir de 1985, com o fim do regime militar, reduziu a influência do modelo autoritário, mas a política de clientela continua ativa e operante, facilitada que é pela debilidade dos partidos e pelos casuísmos do sistema eleitoral.

A crise que a democracia representativa experimenta no quadro atual não exige — para superá-la — somente o aperfeiçoamento do sistema de representação, o que, no entanto, é muito importante e deve ser feito, especialmente no Brasil, com máxima urgência. Ocorre, porém, que o próprio sistema de representação não poderá ser melhorado se não forem criados instrumentos de decisão mais flexíveis, mais próximos da sociedade e que possibilitem um revigoração dos valores da democracia. A exigência posta no momento atual, portanto, é a combinação de medidas de melhoria da representação política com mecanismos que assegurem a participação popular direta dos negócios públicos.

Maria Vitória Benevides disse corretamente que é um falso dilema opor de forma excludente a democracia representativa e a democracia direta², o que não quer dizer que a articulação entre elas não seja tensa e conflituosa. Evidentemente

(2) Benevides, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. Editora Ática.

que é, mas isso é muito mais um mérito do que um defeito. A história demonstrou que a supressão da democracia representativa não tem como contrapartida o fortalecimento de instituições de democracia direta, aliás, muito ao contrário. Demonstrou, também, que a inexistência de mecanismos de participação direta resulta no abastardamento da representação e numa crescente rarefação dos espaços de exercício da cidadania. A convivência conflituosa entre participação e representação é, na minha opinião, precisamente o que permite um difícil mas mútuo enriquecimento dessas duas formas de democracia.

Mas a participação popular — em tese muito aceita hoje em dia — não pode ser um adereço das instituições vigentes, nem uma simples técnica de gestão para melhorar o nível de eficiência do Estado e de aceitação das políticas públicas, embora isso, por si só, já seja importantíssimo. A participação popular tem que ser, também, um instrumento de mudança nas relações de poder, de luta pela formação de uma nova cultura política e pela desconstituição das fronteiras burocráticas do Estado. Dito de outra forma: deve ser o centro de uma estratégia de reforma e democratização radical do Estado e da sociedade.

Uma tal estratégia deve conceber a participação popular no contexto da criação de novas instituições democráticas, mais abertas e flexíveis, as quais deverão compor uma nova esfera pública, autônoma, de caráter não-estatal³. É com base no conceito de nova esfera pública, esfera situada, por assim dizer, no espaço de tensão entre o estatal e o privado, que se pode pensar em conferir à participação um poder real de decisão sobre os negócios públicos e de controle do Estado. A mera participação no âmbito das instituições vigentes, embora seja também necessária, não é suficiente para criar uma relação de autonomia e independência, requisito essencial para um reequacionamento da relação Estado-sociedade.

Essa nova esfera deve constituir-se num espaço de disputa, capaz de remeter os interesses particulares, móvel primeiro de toda participação, para a cena pública, onde eles serão necessariamente confrontados com outros interesses particulares e também com interesses de sentido universal. Deve ser, de outro lado, o espaço onde os interesses do Estado irão despir-se de sua suposta condição de interesse geral *a priori*, porque na verdade muitas vezes eles nada mais são do que interesses da burocracia do Estado, para, à luz do dia, serem explicitados, justificados e confirmados, ou não, como interesses públicos. É essa publicização dos interesses, esse tensionamento entre o privado e o estatal em direção ao público que possibilitará o cotejamento permanente das decisões e a relegitimação das instituições democráticas.

O conceito de esfera pública não-estatal é chave na concepção política do governo de Porto Alegre. Desde o primeiro governo foi feito um grande esforço de constituição de uma esfera com essas características, e esse é, seguramente, um elemento central para explicar o bom desempenho obtido até o momento, além de ser um dos fatores fundamentais da intensa renovação da vida política da cidade, renovação essa que continua em curso. Tomando como ponto de partida a existência de um sem-número de organizações as mais diversas, desde as associações de moradores e de bairro e os conselhos populares por região até as não-governamentais vinculadas às questões ecológicas, de gênero, de raça etc., passando por entidades civis, de direitos humanos, de luta cultural, por melhoria na saúde, educação, pela moradia etc., foram sendo criados uma série de mecanismos e canais de participação da cidadania para discutir e interferir na formulação e no controle das políticas do governo municipal.

O mais importante desses mecanismos é o orçamento participativo. Criado logo no primeiro ano do governo do PT, o orçamento participativo enfrentou um período muito difícil no seu início, já que praticamente não havia recursos para investimentos. A partir de 1989/90, com base numa profunda reforma tributária feita na cidade, a qual, ao lado de uma redução das despesas, possibilitou o saneamento das finanças municipais, começou um processo de fortalecimento da participação

(3) Genro, Tarso. "A máscara é a essência". In: *Utopia possível*, Artes e Ofícios Editora.

popular em torno do orçamento que não parou de crescer. Atualmente, a cada ano, cerca de 15 mil pessoas participam diretamente de reuniões convocadas pela prefeitura para discutir e tomar definições sobre o orçamento do município. Se computarmos também reuniões feitas pela própria comunidade para organizar a defesa de suas demandas, teremos cerca de 100 mil pessoas participando de algum tipo de atividade relacionada com o orçamento participativo.

Participação e cidadania

O orçamento participativo funciona com base em duas rodadas de reuniões plenárias regionais, em número de dezesseis, e em duas rodadas de reuniões plenárias temáticas, em número de cinco. Entre essas duas rodadas de plenárias, ocorrem reuniões preparatórias nas microrregiões (cada uma das dezesseis regiões é dividida em microrregiões) e também nas estruturas temáticas. Durante esse processo, vão sendo definidas as prioridades por região e por tema e ao final dele são escolhidos os delegados (cerca de mil) e os conselheiros municipais do orçamento participativo (dois titulares e dois suplentes por região e por estrutura temática). Os primeiros compõem o fórum de delegados e sua função é fazer a ligação entre os conselheiros e a comunidade e votar a peça orçamentária e o plano de investimentos do município. Os segundos compõem o conselho municipal do plano de governo e orçamento, no qual o governo tem dois representantes com direito a voz mas sem direito a voto, e sua função é coordenar as negociações e do plano de comunidades organizar a montagem do orçamento e do plano de investimentos e fiscalizar a execução orçamentária. Os conselheiros têm mandato de um ano, podem ser reeleitos uma vez, mas seu mandato é revogável a qualquer tempo através de um rito definido.

O orçamento participativo, embora tenha surgido a partir de uma iniciativa governamental, é uma estrutura autônoma e auto-regulada. Suas normas de funcionamento foram definidas pela própria comunidade, através do já mencionado conselho, e com independência seja do Executivo seja do Legislativo. Mas é importante registrar que o fato de o governo municipal respeitar — e, mais que isso, defender — a autonomia do orçamento participativo não quer dizer que ele se torne um personagem passivo do processo. Ao contrário, o governo, portador que é de um projeto político, participa ativamente, formulando propostas, expondo suas opiniões, defendendo obras e investimentos que interessem não a uma ou outra região mas a toda cidade. Em outras palavras, o governo é, obviamente, um personagem forte do processo, mas é um personagem que opera segundo regras que a comunidade definiu e que ele aceitou através de um contrato, de um pacto político. De modo que ele, exceto em questões limitadas por aspectos técnicos ou de custos, não pode impor seus pontos de vista, precisa dialogar, justificar, negociar, convencer. Por isso mesmo é que prefeito, vice-prefeito e secretários participam ordinariamente tanto das reuniões plenárias quanto das reuniões do conselho do orçamento.

A relação do orçamento participativo com a Câmara de Vereadores merece um comentário à parte, porque ela envolve precisamente a articulação entre democracia representativa e democracia direta. O orçamento participativo, ao debater e tomar decisões sobre o uso dos recursos do município, não reduziu somente o poder do Executivo municipal. Reduziu, também, o poder dos vereadores de pleitearem, em nome das comunidades, a realização de obras nos bairros e vilas da cidade, poder cuja importância eleitoral é evidente. Ademais, a própria peça orçamentária, quando chega na Câmara para discussão e aprovação final, já passou por uma negociação de indiscutível representatividade na sociedade, o que faz com que os vereadores, alguns mesmo a contragosto, sejam extremamente

cautelosos em fazer mudanças de estrutura na mesma. Por esses motivos, e também porque alguns vereadores tem posição político-ideológica contra essa estrutura de participação popular, a relação tem sido tensa e difícil. Mas o fato de ser difícil não quer dizer que não tenha sido positiva e evoluído, muito ao contrário. Ao longo desses anos todos foi ocorrendo um mútuo aprendizado, uma melhor delimitação de funções e de papéis. De modo que hoje, ainda que as dificuldades no relacionamento continuem, e, obviamente, nada indica que elas deixarão de existir, a situação é estável e uma parcela importante dos vereadores, inclusive de partidos de oposição ao governo, acompanha ativamente as reuniões do orçamento participativo.

Ao lado do orçamento participativo existe toda uma estrutura complementar de participação popular, como os conselhos setoriais, as plenárias que discutem a qualidade dos serviços prestados pela municipalidade, as comissões de controle de obras, a comissão tripartite de acompanhamento do quadro de pessoal da prefeitura e, desde 1993, o cidade constituinte, que é um canal de participação voltado para o planejamento da cidade. O cidade constituinte, através dos congressos da cidade, realizados a cada dois anos e precedidos de estudos técnicos e de ampla discussão, articula um processo de negociação para definir diretrizes, normativas e estratégias de desenvolvimento urbano e ambiental, de desenvolvimento econômico e social e de desenvolvimento cultural. Desse processo participam delegados e conselheiros do orçamento participativo, representantes de entidades e associações empresariais, representantes de organizações não-governamentais e das mais diversas entidades de categorias técnicas, de arquitetos e urbanistas, de engenheiros, de economistas etc.

Toda essa enorme constelação de formas de participação exige do governo uma permanente exposição à crítica da sociedade. Ao mesmo tempo, possibilita uma interlocução com praticamente todos os segmentos sociais, notadamente com os mais populares, que, por terem maiores carências, têm também maior participação. É provavelmente dessa crítica e desse diálogo que o governo do PT em Porto Alegre retira muito da sua força. Porque a legitimidade perdida pela separação profunda entre o Estado e a sociedade é reconstituída por uma ação de governo que é induzida e controlada pela cidadania.

É evidente que essa experiência de constituição de uma nova esfera pública desenvolvida em Porto Alegre é limitada para se pensar a relação Estado-sociedade, circunscrita que está ao âmbito local. Mas o nível de participação alcançado, o respeito que o orçamento participativo conquistou na opinião pública e a credibilidade obtida pelo poder público municipal, como resultado desse processo, sugerem, pelo menos, que há aí uma importante pista e que ela contém algo de universalizável.

Estado e eficiência

A falência do estatismo revelada pelo colapso dos países socialistas do Leste europeu, a crise do Estado-providência na Europa ocidental e o sucesso da ofensiva ideológica do neoliberalismo no debate sobre o Estado no período recente, identificando-o sempre com burocratismo, ineficiência e ineficácia, colocaram a esquerda numa armadilha da qual ela tem tido enormes dificuldades para se desvencilhar. Essa armadilha consiste no seguinte: ao invés de reexaminar de forma criteriosa a questão do papel do Estado no contexto atual, o que exigiria ruptura de paradigmas, a maior parte da esquerda preferiu contornar o problema e enfrentar o debate também de um ângulo essencialmente ideológico. Daí para a adoção de uma posição, por vezes, conservadora e impotente para oferecer alternativas foi um passo não muito difícil de dar.

No Brasil a situação tornou-se ainda mais difícil porque a ideologização do debate levou a esquerda a comprometer-se cada vez mais com a defesa do *status quo* do Estado atual. Essa postura trouxe um duplo prejuízo: de um lado, facilitou enormemente a pregação das correntes situadas à direita no espectro político nacional, que, além de encobrirem sua responsabilidade na formação desse Estado que aí está, privatizado (seja em benefício de grupos econômicos seja de corporações), sem transparência, burocrático e ineficiente, foram bem-sucedidas na disseminação de uma visão privatista, tosca e extremada; de outro, deixou a esquerda marcada por uma imagem de condescendência com o desperdício e a incompetência.

A simplificação ideologizada do debate entre privatistas e estatistas escondeu que, na verdade, não existe resposta fácil para a pergunta sobre o papel apropriado do Estado em relação à economia no mundo contemporâneo. A questão decisiva de se é o Estado ou o mercado o fator principal de irracionalidade e injustiça, como falou Adam Przeworski⁴, é complicada tanto do ponto de vista teórico como prático. A idéia, por exemplo, de que o mercado é sempre mais eficiente que o Estado, ainda que contenha uma boa dose de verdade, é contestada tanto pela demonstração de baixíssima produtividade do setor privado, que, em se falando de Brasil, é gritante em inúmeros setores, como pelas experiências de grande êxito e eficiência no setor estatal (a esse respeito vale a pena ler o muito comentado "Reinventando o governo", dos norte-americanos David Osborne e Ted Glaeber⁵). De outro lado, a idéia de que uma forte presença do Estado na economia assegura maior justiça também pode ser facilmente contestada, já que não raras vezes o Estado opera agravando as desigualdades sociais.

Não tenho a pretensão de oferecer aqui uma alternativa para este complexo problema, seja pela natureza do artigo, seja pelas limitações do autor, mas quero tão-somente sublinhar que é preciso fugir da armadilha simplificadora que reduz os termos da discussão a privatismo *versus* estatismo, pois a construção de uma sociedade mais justa e democrática, ao menos até onde se pode vislumbrar, não poderá prescindir nem do Estado nem do mercado. O debate a ser feito, deve, então, privilegiar a questão do conteúdo do Estado (que, ao meu ver, deve ser forte, democrático, rigorosamente controlado pela sociedade⁶ e *eficiente*) e da natureza do mercado (que deve ser dinâmico, regulado⁷ e igualmente *eficiente*).

A esquerda não será bem-sucedida no combate ao neoliberalismo e na sua intenção de revigorar o papel do Estado, portanto, se não colocar no centro das suas preocupações e da sua ação de governo a questão da eficiência, pela simples razão de que, hoje, mais do que nunca, quem não conseguir operar com níveis elevados de eficiência ficará inevitavelmente à margem dos processos de desenvolvimento. As decorrências da terceira revolução científica e tecnológica e dos processos de globalização, os quais impõem ao mundo empresarial a exigência de maior eficiência, agilidade e flexibilidade para lidar com situações de grande diversidade e complexidade, em larga medida valem também para o Estado.

A busca de maior eficiência na ação governamental tem sido intensamente perseguida pela gestão petista na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. E a verdade é que, embora não seja nenhuma ilha de excelência em termos de produtividade, comparativamente, tanto em relação ao que era quando o PT chegou ao governo quanto em relação a outras esferas do setor público, a situação tem melhorado substancialmente.

Em 1989, ano em que o PT tomou posse, a Prefeitura estava praticamente falida, tinha enormes dívidas de curto prazo e os gastos de custeio ultrapassavam a receita corrente. Durante o primeiro ano de governo, somente com pessoal foram consumidos 98% dessas receitas⁸. A decorrência óbvia é que faltavam recursos para investimentos e a qualidade dos serviços prestados à população era extremamente precária. Salários defasados, funcionários desmotivados e baixíssimo nível de produtividade contrastavam com um quadro de enormes carências em praticamen-

(4) Przeworski, Adam. *Estado e economia no capitalismo*, Relume Dumarã.

(5) Osborne, David e Glaeber, Ted. *Reinventando o governo*, Editora MH Comunicação.

(6) Retomo aqui a questão do controle do Estado apenas para dizer que ele é fundamental também para tornar (o Estado) menos suscetível às pressões das suas corporações burocráticas e às dos grandes grupos econômicos.

(7) A regulação do mercado por um Estado controlado pela sociedade é decisiva porque, do contrário, ele será necessariamente regulado pela ação dos monopólios e oligopólios.

(8) Muzzel, Paulo e Verie, João. *O desafio da mudança*. Ed. Ortiz.

te todas as áreas. A administração encontrava-se, assim, praticamente imobilizada e sem recursos inclusive para manter atividades essenciais. Iniciou-se, então, uma política rigorosa de corte dos gastos de custeio, combinada com um conjunto de reformas tributárias, feitas com base no princípio da progressividade, e de medidas de melhoria da gestão tributária. O resultado, alcançado depois de quase dois anos de enfrentamento de grandes adversidades, foi o saneamento das finanças do município e a gradativa retomada dos investimentos na cidade.

Conquistar o saneamento financeiro de um município, embora seja difícil, não é nenhuma grande novidade. O incomum é mantê-lo, ainda mais no Brasil onde formou-se uma tradição política perversa. Normalmente, um governo inicia sua gestão num contexto de absoluta penúria, legado pelo governo anterior, trabalha dois anos para sanear as finanças e nos dois últimos volta a gastar sem nenhum controle, de forma que seu sucessor certamente herdará de novo um quadro de falência financeira. Em Porto Alegre esse círculo vicioso foi quebrado. Desde que as finanças foram saneadas, o que ocorreu, conforme mencionado acima, a partir do segundo ano do governo do PT, em 1990, a prefeitura tem assegurado índices crescentes de investimento.

Para se ter uma idéia do impacto dos investimentos realizados nos últimos sete anos pela prefeitura, cabe registrar que eles permitiram, por exemplo, elevar de 46% para 74% a população atendida por rede de esgoto (incluindo rede de esgoto mista). Com os investimentos previstos para o ano de 96 subirá para 95% a população atendida por rede de esgoto. Em relação a educação, os investimentos feitos permitiram duplicar o número de matrículas. Grandes investimentos foram feitos também em drenagem, pavimentação, saúde, habitação, urbanização e transportes. Também os serviços tiveram substancial melhoria, incluindo os de coleta de lixo, limpeza e varrição, a tal ponto que a população tem hoje um grande orgulho do cuidado com sua cidade.

Além disso, o orçamento financeiro possibilitou uma melhoria, ainda insuficiente mas importante, dos salários dos funcionários, que, combinada, com reformas administrativas parciais, com o uso mais intensivo de novas tecnologias e com mecanismos de controle da sociedade, permitiu significativos ganhos de produtividade. Também aqui, para se obter maior eficiência, a questão do controle da comunidade tem sido fundamental. O acompanhamento feito pela população, através de comissões representativas, tem exercido uma pressão altamente positiva sobre os funcionários da prefeitura e também sobre as empresas executoras de obras e prestadoras de serviço. Uma experiência nesse sentido que vale a pena ser mencionada é a da comissão de controle do ingresso de novos funcionários na prefeitura. Essa comissão, que conta com a participação de membros da sociedade civil, e tem poderes para autorizar ou vetar novas contratações de funcionários, constituiu-se num valioso instrumento para tornar o processo de admissões mais transparente, mais criterioso e menos sujeito às pressões corporativas.

A eficiência governamental depende de uma boa capacidade de gestão dos recursos públicos existentes, mas depende, também, da capacidade de inovar e de gerar soluções originais, soluções que consigam mobilizar energias e recursos da sociedade. As parcerias público-privado, que podem envolver Estado-empresas, Estado-entidades civis ou ainda Estado-empresas-entidades civis, têm se constituído num importante instrumento de enfrentamento dos problemas que ou não podem ou não devem ser resolvidos a partir de uma ação exclusivamente estatal.

São muitas as iniciativas de parceria público-privado em andamento na cidade de Porto Alegre, envolvendo desde as áreas social e cultural, passando pelas áreas de proteção ambiental, desenvolvimento urbano e de transporte, até a área de fomento à atividade econômica. Mas dentre elas, talvez seja de sublinhar a formação de uma rede de instituições públicas não estatais, criadas por iniciativa da prefeitura mas que contam com a participação, na qualidade de parceiros, de entidades privadas e representantes da comunidade, e que tem por finalidade executar políticas de interesse da cidade. Uma delas, por exemplo, é uma instituição de

crédito comunitário, que apóia pequenos e microempreendedores. Essa instituição tem natureza jurídica privada, sem fins lucrativos, e é dirigida por um conselho de administração composto por membros do governo municipal, governo do estado, de entidades empresariais, do conselho do orçamento participativo e personalidades da sociedade civil. Sua estrutura funcional é rigorosamente profissional, e o detalhe é que os estatutos prevêm poder de veto ao município caso entre em discussão uma mudança dos seus objetivos. Análogas a esta, entre outras, existem instituições de incentivo ao comércio exterior, de incubação de empresas de base tecnológica, de fomento à cultura.

É evidente, reitero, que a prefeitura de Porto Alegre possui inúmeros problemas administrativos e gerenciais, processos de trabalho obsoletos e gera desperdícios em áreas importantes. E creio que essa consciência é decisiva para que um eventual terceiro governo do PT se debruce com ainda maior ênfase na melhoria da administração pública. Mas é indiscutível que, depois de quase oito anos de governo do PT, em Porto Alegre a competência é uma marca da esquerda.

O novo papel das cidades

Valendo-me de uma sistematização feita por Dowbor⁹ quero, antes de tudo, sublinhar alguns dos grandes traços de mudanças que atingem a sociedade no final deste século e que colocam novos desafios para as cidades e para os dirigentes locais.

(9) Dowbor, Ladislav. *Governabilidade e descentralização*.

Em primeiro lugar, a revolução tecnológica, centrada nas tecnologias da informação e das telecomunicações, que está alterando drasticamente os processos de trabalho e a estrutura social, gerando uma profunda reorganização da atividade econômica e das formas de gestão e redefinindo completamente o relacionamento entre os diferentes sujeitos individuais e coletivos. As mudanças tecnológicas exigirão dos governos locais uma nova dinâmica de gestão, muito mais ágil e eficiente.

Em segundo lugar, a globalização da economia e a integração supranacional, que estão resultando na internacionalização do espaço mundial e na diminuição das fronteiras econômicas e jurídicas entre os países. A relativa redução do papel dos governos nacionais, decorrente desses processos, tende a criar uma dinâmica de descentralização e de fortalecimento do papel das cidades, fenômeno que ocorreu em boa medida na experiência da integração européia. Além disso, a possibilidade de relações horizontais e imediatas, com base nas novas tecnologias, torna plausível, por exemplo, a troca de experiências administrativas, o intercâmbio cultural, científico e tecnológico, comercial, entre cidades situadas em pontos opostos do planeta. Quer dizer, coloca em pauta a possibilidade de cooperação — e também de competição — entre as cidades.

Em terceiro lugar, o processo de urbanização que, num espaço exíguo de tempo em termos históricos, transformou a grande maioria dos países do planeta de sociedades rurais para sociedades eminentemente urbanas. O fato de que, na América Latina, por exemplo, 81% da população vive hoje em cidades tem uma dupla consequência: de uma parte, concentra graves problemas nas zonas urbanas, especialmente, nas metrópoles; de outra, cria toda uma possibilidade de enfrentamento das carências de forma descentralizada e participativa. Tanto por uma quanto por outra dessas razões, o modelo tradicional de gestão dos governos municipais é insuficiente para fazer frente à nova situação.

O quarto aspecto mencionado por Dowbor é a crescente polarização entre ricos e pobres, a separação radical entre incluídos e excluídos. Este é, certamente, um dos mais trágicos problemas do mundo atual, que desafia o conjunto dos governos, incluindo os dos países mais ricos, e que tem fortíssimo impacto sobre

os conglomerados urbanos. O Banco Mundial prevê que no final deste século na América Latina cerca de 90% da população em situação de pobreza absoluta estará vivendo nas cidades. Fazer frente a esse verdadeiro flagelo exigirá dos governos locais muita vontade política, além de ousadia e inventividade.

Não me parece demasiado afirmar que as cidades terão uma função decisiva no equilíbrio desse novo cenário que está surgindo. Elas terão de lidar com novos e complexos problemas, buscar soluções originais, gerenciar de forma inovadora, mobilizar recursos os mais diversos. É óbvio que não terão forças suficientes para, por si só, evitar as tendências mais perversas contidas no bojo da globalização econômica e da terceira revolução científica e tecnológica, quais sejam: a exacerbação da concentração de renda e riqueza e a afirmação de um poder manipulatório e antidemocrático. Isso dependerá, obviamente, de uma disputa muito mais abrangente entre os diferentes protagonistas do contexto internacional. Mas creio que os municípios e as articulações entre eles poderão constituir-se em fortes contrapontos democráticos a essas tendências, tanto do ponto de vista político quanto econômico, tendo em vista seus vínculos com as sociedades locais e as economias regionais. É por isso que um dos maiores estudiosos sobre o impacto das transformações em curso nos tecidos urbanos afirma que daqui para frente o crescimento econômico sustentado e o bem-estar material das populações dependerá do bom funcionamento das (grandes) cidades como sistemas produtivos e modelo de gestão¹⁰.

Mas, para ocupar uma posição de sujeito ativo no cenário regional, nacional e internacional, as cidades, sobretudo as grandes cidades, terão não apenas de repensar suas funções como também de preparar-se conscientemente para participar dos processos de integração. As novas exigências postas para as grandes cidades requerem a desprovincianização dos governos locais. Os governos das cidades que não modificarem sua postura localista, ensimesmada, que não atentarem para as transformações que estão ocorrendo, que não se preocuparem em dotar suas cidades de vantagens comparativas, que não se prepararem externa e internamente para disputar um espaço próprio estarão condenando seus municípios a um atraso que poderá ser mortal para o seu futuro.

Nesse sentido, não será mais suficiente que os governos locais ocupem-se tão-somente da prestação de serviços urbanos, do provimento de infra-estrutura urbana básica e da organização do espaço urbano. Desempenhar bem essas funções, vamos chamar assim, convencionais continuará sendo essencial. Mas a elas será preciso agregar novas funções, relacionadas com a promoção do desenvolvimento integral das cidades, incluindo, e destacadamente, o desenvolvimento econômico.

A questão do papel que os governos locais devem ter na promoção do desenvolvimento econômico é um dos temas mais atuais nos debates sobre a problemática urbana. Tendo como ponto de partida o fato de que as economias são cada vez mais economias das cidades (ou de regiões metropolitanas), das novas possibilidades de relacionamento e intercâmbio abertas pelos processos de integração e da necessidade de reconversão de sistemas produtivos regionais em decorrência da competição internacional, cidades de diferentes partes do mundo têm formulado políticas e procurado implementar programas que visam o fomento da atividade econômica local e sua preparação para a inserção no cenário externo. Embora até recentemente não tivessem tradição nem instrumentos de intervenção nesta área, exceto eventuais normas de uso do solo e os incentivos de natureza fiscal, que são sempre discutíveis, as cidades podem atuar no incremento da atividade econômica de diversas maneiras, como, por exemplo, dotando o espaço urbano de boa infra-estrutura para as empresas, contribuindo na formação de mão-de-obra qualificada, apoiando políticas de incentivo à inovação tecnológica, estimulando programas de geração de emprego e renda, estabelecendo parcerias com o setor privado etc. Mas para que isso ocorra e seja eficaz é necessária uma mudança de mentalidade do governo municipal, que deve assumir uma postura

(10) Castels, Manuel. "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas de la década de los noventa". Editora Sistema.

empreendedora e afirmar-se como gestor *político* da economia da cidade, articulando com os diferentes agentes econômicos uma agenda e metas comuns.

O novo papel que o mundo contemporâneo exige seja desempenhado pela esfera local remete obrigatoriamente para questão de um projeto de cidade, ou seja, para a urgência de as cidades terem uma estratégia de futuro. Tal estratégia, diferentemente do planejamento tecnocrático feito a partir do Estado, também precisa ser o resultado de uma grande negociação, capaz de estabelecer consensos entre os diversos atores econômicos, sociais e políticos da cidade. A necessidade de estabelecer consensos, porém, não se confunde com acordos sem princípios decorrentes de um rebaixamento geral de posições. A inconsistência programática como estratégia costuma ser o melhor caminho para o desastre. Uma política consensuada para uma cidade, como bem notou Jordi Borja¹¹, exige opções claras, exige que se assuma, com base na legitimidade de uma negociação ampla e representativa, uma determinada organização dos interesses no âmbito de um projeto.

Em Porto Alegre, sobretudo a partir de 1993, através da combinação do cidade constituinte com o orçamento participativo, foi feito um grande esforço para definir uma estratégia de futuro da cidade. Uma estratégia que procura articular uma postura ofensiva no cenário internacional, especialmente em relação ao Mercosul, onde Porto Alegre poderá ocupar um lugar decisivo na condição de centro econômico e cultural regional, com uma ação multifacetada no âmbito interno, nos aspectos urbanísticos, ambiental, social, cultural e econômico.

Dentre os vários programas que compõe a estratégia de futuro de Porto Alegre vale a pena mencionar, no plano internacional, a participação destacada na Mercocidades, uma rede de intercâmbio e cooperação que envolve várias grandes cidades do Brasil e dos demais países do Mercosul. No plano interno, o programa de despoluição do estuário do Guaíba, a política de descentralização da cidade, com a criação dos centros de bairro, a reforma do plano diretor, o programa de obras viárias estruturais, os investimentos em infra-estrutura cultural e na recuperação do centro histórico de Porto Alegre, notadamente a restauração do mercado público, e, sobretudo, o plano de desenvolvimento econômico do município. Este plano é orientado por duas diretrizes fundamentais — a de criar um ambiente favorável à inovação tecnológica na cidade e a de estimular a geração de renda e emprego — e é composto por diversos programas como, entre outros, a tecnópole (articulação entre empresas-governos-universidades e institutos de pesquisa para estabelecer uma sinergia na produção de inovação tecnológica), a incubadora empresarial tecnológica, o trade point (centro de comércio exterior para a pequena e média empresas), instituição comunitária de crédito (agência de crédito para a pequena e microempresa), um novo parque industrial etc.

Mas um projeto de futuro para uma cidade — especialmente para as cidades do Terceiro Mundo — não é uma sequência de grandes obras e intervenções urbanas, como pretendem fazer crer setores tecnocrático-conservadores. Estes, quando à frente de governos de cidades, costumam concentrar recursos quase que exclusivamente em enormes obras viárias, pouco importando se isso resulta na liquidação das ações de interesse social.

O desafio para um governo de esquerda é, a partir de uma clara opção por inverter prioridades, o que significa começar por reduzir drasticamente o déficit de infra-estrutura urbana nas regiões mais carentes, encontrar um equilíbrio que possibilite, crescentemente e de forma articulada, fazer investimentos tanto em obras sociais e populares quanto em obras essenciais à organização da cidade. Evidentemente isso não é fácil, mas é o único caminho. E ele é possível sobretudo se esses investimentos forem concebidos no contexto de um projeto que crie na cidade uma dinâmica de melhoria e que seja capaz, inclusive, de mobilizar recursos externos ao orçamento para as grandes obras de infra-estrutura. Jordi Borja tem razão quando diz que a idéia de que toda grande obra de infra-estrutura urbana é

(11) Borja, Jordi. "Participação popular e planejamento participativo", palestra publicada na revista *As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

uma intervenção especulativa e antipopular é, no fundo, reacionária, pois sem elas a cidade não funciona. Mas ele diz isso depois de sublinhar que no governo de Barcelona, cidade do Primeiro Mundo, não houve um único bairro que não tenha recebido ao menos uma obra qualificadora¹².

A estratégia de Porto Alegre para o futuro implica manter, com base nas prioridades definidas pela população, investimentos maciços nos bairros e vilas da cidade, pois sem isso falar em cidadania e melhoria da qualidade de vida é uma quimera. Mas implica também dar andamento a um conjunto criterioso e democraticamente selecionado de grandes intervenções de médio e longo prazos, pois sem isso a cidade perde a perspectiva de futuro.

Concentrei-me propositadamente, porque não era outro o objetivo do texto, em expor as concepções e em ressaltar os méritos dos governos do PT em Porto Alegre. Não me detive nos problemas, nos equívocos, que são muitos e, alguns deles, graves. Eles não me impedem, no entanto, de afirmar, sem nenhum medo de errar, que o PT está mudando a história política da cidade porque tem acertado muito mais do que errado.

(12) Idem.

Recebido para publicação em junho de 1996.

José Eduardo Utzig é sociólogo e secretário de Captação de Recursos e Cooperação Internacional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Novos Estudos

CEBRAP

N.º 45, julho 1996

pp. 209-222
