

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis.

Rosinha Machado Carrion y Pedro de Almeida Costa.

Cita:

Rosinha Machado Carrion y Pedro de Almeida Costa (2009). *Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/950>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis

Rosinha Machado Carrion
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
kahlo@terra.com.br

Pedro de Almeida Costa
Centro Universitário Feevale
EMAIL: pcosta@cpovo.net

INTRODUÇÃO

Ainda, que o sentido das palavras não seja dado pela língua - como nos ensina Pêcheau – nunca, como na atualidade, as palavras se tornaram tão destituídas de significado. Projetos políticos portadores de visões de mundo distintas, quando não antagônicas, se valem dos mesmos termos para expressar suas respectivas propostas. A perda do sentido das palavras e a confusão semântica, que daí decorre, estão na origem do fenômeno da “confluência perversa”, que estaria impedindo o cidadão comum discernir a lógica dos projetos aos quais adere (DAGNINO: 2004)

O campo da Administração Pública Municipal, no Brasil, assim como todo campo - no sentido que lhe atribui Bourdieu (1980) - é atravessado pela disputa pelo controle do sentido do discurso, de sorte que palavras como solidariedade, democracia, participação vem sendo apropriadas indiscriminadamente, tanto pelo grupo representativo da corrente liberal, atualmente no controle do

Poder Público Municipal na cidade de Porto Alegre, como pela corrente contra-hegemônica, que defende os valores da democracia e autogestão subjacentes ao projeto de uma Economia Solidária.

Dando continuidade à tradição weberiana, Gramsci já apontava que a análise de um projeto político requer que se identifique a intenção subjacente as estratégias de ação. Ou seja, o desnudamento da matriz ideológica que dá sentido a ação.

O presente artigo, que tem por foco a análise do Programa de Governança Solidária Local, em implantação na cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil pela Prefeitura Municipal da cidade foi dividido em três partes. A primeira faz uma revisão da noção de governança, que foi tomada como referencial teórico para a análise, uma vez que é utilizada inclusive pelo governo para nominar o referido programa. A segunda descreve o programa, nos termos como ele se auto-apresenta e, finalmente, a terceira traz as análises e considerações preliminares da pesquisa.

I - GOVERNANÇA UM TERMO PROPÍCIO À CONFUSÃO SEMÂNTICA

Originário etimologicamente dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) e, historicamente associado à noção de “bom governo”¹, o termo governança é resgatado², ao final da década de 1989, pelas grandes agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento, financiadas pelo Banco Mundial (HERMET, 2005), para representar o novo padrão de relações sócio-institucionais decorrentes da revisão das relações Estado, sociedade, capital privado.

Para Kazankzacigil (2005), a governança indicaria um regime de regulação no qual o lugar do político é ocupado pela dominação econômica e o mercado passa a definir e determinar as regras que regem a sociedade. Tal confusão está ligada ao uso que tem sido dado à palavra.

Gohn (2004, p.64) situa a governança na discussão sobre a ampliação do que ela chama de esfera pública, sustentando que:

[...] governança local é um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não-estatais) e organizações privadas. [...] A

¹ Segundo Hermet et ali (2005) já em 1840, o rei Charles-Albert do Piemonte e Sardenha na tentativa de retirar seu reino da situação de marasmo em que se encontrava apontava a governança, ou “bom governo” como a única alternativa possível.

² Nas edições de 1986, do Novo Dicionário Aurélio e, de 1988, do Petit Robert (1988), ou seja, já na segunda metade da década de 1980, o termo governança estava de tal modo ausente do imaginário moderno, que era definido, em ambos os dicionários, por uma única palavra, respectivamente “governar” e “governação”.

governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política.

Ainda segundo Milani, o fato de co-existirem, na sociedade contemporânea, múltiplas formas de regimes democráticos, induz a uma pluralidade também das expressões de governança³ onde teríamos, sob tais regimes, em um extremo a representação liberal e, no outro, uma “visão democrática da governança” (Milani, 1999, p.179), a qual teria por atributos:

o desenvolvimento das identidades dos cidadãos e dos grupos numa ambiente dado <...>; o desenvolvimento das capacidades de ação política no seio dos grupos sociais, dos movimentos cidadãos e das instituições formais; o desenvolvimento de opções políticas e históricas (principalmente no sentido do controle cidadão e da avaliação social dos acontecimentos); a última etapa seria o desenvolvimento de um sistema político capaz de adaptação permanente aos diferentes fatos sociais e históricos (MILANI, 1999, p.179 *apud* WENDT, 1994)

Hermet, profundamente crítico à nova ordem mundial alerta para a possibilidade do termo governança estar servindo para acobertar o fato de estarmos “entrando *discretamente* em uma era pós-democrática, que nada nos impede de continuarmos a chamar de democracia e que poderá vir a ser a principal forma de governo legítimo no futuro. (Hermet, 2005, p.20).

Do acima exposto pode-se concluir que o termo governança refere a coordenação das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. Relações essas que se travam em uma arena (De Sardan, 1995), ou campo.

II – A PROPOSTA DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL (PGSL) EM PORTO ALEGRE

Uma primeira conclusão ao iniciarmos a análise do PGSL - que se auto-apresenta com “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade por meio da implantação de um novo sistema de governança: *a chamada governança solidária local*” (PMPOA:2005:04) - é que ele passou por um longo processo de construção seguido de um processo, igualmente, longo de divulgação antes de começar a ser implementado. No vasto material publicitário que acompanha a divulgação deste programa sobressaem palavras de ordem, tais como: inovação; “democracia participativa”; “parceria Governo/sociedade”, “protagonismo social”; “empreendedorismo”; “capital social”, “gestão compartilhada” e “novo sistema de desenvolvimento”. Chama, igualmente, a atenção a tentativa de

³ Diferenças essas, no modo de regulação da sociedade, que poderiam ser constatadas através da observação de quatro fatores, a saber: (i) o comprometimento das liberdades individuais e das responsabilidades pessoais no exercício dessas liberdades; (ii) a soberania popular e a igualdade política; (iii) o papel reservado à razão individual e coletiva na gestão dos assuntos da sociedade; (iv) a estabilidade e a eficácia dos procedimentos institucionais e de regulação do poder arbitrário. Op. Cit. Milani (1999: 179/180).

agregar capital simbólico ao Programa, pelas constantes referências a relação de parceria existente entre o PGSL, de um lado, e a UNESCO, de outro. Já o termo governança é utilizado para referenciar: “é porque baseado na parceria entre governo e sociedade, que estimula a participação social, o protagonismo e o empreendedorismo dos cidadãos e a sua co-responsabilidade na gestão das ações públicas <...> à *solidariedade* porquanto baseada na cooperação e na ajuda mútua entre as instituições governamentais – de nível municipal, estadual e federal – e não governamentais e as pessoas que voluntariamente se disponham a participar da iniciativa, em prol do atingimento de objetivos comuns da localidade <...> e, o qualificativo de *local* associado à imagem das redes, “conquanto intersetoriais e multidisciplinares, têm como base a territorialidade constituída por regiões, bairros e vilas” (PMPOA:2005:04)

Cabe lembrar que Borges (2003), ao investigar documentos extra-oficiais do Banco Mundial na década de 1990, quando o Banco resgata a idéia de governança aponta que a motivação subjacente à valorização da transparência e da participação na governança do desenvolvimento apóia-se na crença que tais procedimentos operariam como instâncias de controle dos governos das frágeis e incipientes democracias “do Sul”, os quais, ainda hoje, são não raro avaliados como incapazes, seja pela ausência de um aparato administrativo consolidado, seja por características intrínsecas da cultura política local, de promoverem políticas públicas eficazes (Arturi; Ribeiro:2002). O que significa dizer que tanto a participação, como a transparência assumiriam, sob a o discurso liberal, um sentido meramente instrumental. Isto é, seriam representativas antes do que da intenção de se contribuir para a construção de sistemas políticos democráticos, do desejo de assegurar a eficácia das reformas e dos ajustes propostos pelo ideário neoliberal.

III - BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO ARQUIPÉLAGO

O território do Arquipélago é formado por cerca de 30 ilhas, das quais 4 mais urbanizadas, ainda que de modo muito precário. São elas: Pavão, Pintada, Flores e Grande dos Marinheiros. Foram elas que nos serviram de território para a observação empírica do PGSL. Entre as décadas de 1950 e 1970, foi utilizado como aterro para o lixo domiciliar. Atualmente a área é habitada por famílias, que vivem em situação, particularmente precárias. A maioria das habitações estão em situação fundiária irregular, e existe, nas 4 ilhas, apenas uma rua pavimentada na Ilha da Pintada.

As principais atividades econômicas locais são a triagem de resíduos sólidos; a pesca, e uma incipiente atividade turística e a presença de pequenos “estaleiros”, para o conserto de barcos. A atividade turística, hoje, está reduzida a parada de barcos de passeios que transitam pela orla do lago Guaíba

IV - AVANÇANDO CONCLUSÕES PRELIMINARES

Uma primeira constatação foi que a presença do PGSL se fazia através das organizações “conveniadas”. Ou seja, o estado atua no local através de “parceria” com organizações sociais, em se tratando de empresas privadas, seria denominado de “terceirização”. Evidencia-se a visão do Estado Mínimo, subjacente à ação do governo municipal. O Estado na posição de facilitador, de articulador político, estimulando as parcerias com empresas, e contratando organizações não governamentais, para atuarem diretamente no terreno.

Há um número incontável de agentes que atuam ou atuaram no território, sendo que muitos o fazem de forma esporádica e desarticulada. Muitos agentes realizam ações pontuais sem continuidade, de modo que nem os participantes mais ativos da rede sabem realmente quem são todos os agentes em atuação no arquipélago.

Outro ponto que nos chamou à atenção foi a organização da rede local, em dois momentos distintos: na gestão anterior da Prefeitura de Porto Alegre, na qual o poder esteve com o Partido dos Trabalhadores que se manteve no governo por quatro mandatos consecutivos, de 4 anos e, na gestão atual, a primeira do Partido Popular Socialista (PPS) de tendência neo-liberal no governo da Cidade de Porto Alegre. Ou seja, ela divide a história da rede, e o tipo de relações entre seus membros, em um primeiro momento, que corresponde ao período do poder deposto, no qual as relações sociais teriam se baseado em valores como a solidariedade, a reciprocidade e a autogestão subjacentes ao projeto político da Economia Solidária e, no momento atual, que corresponde à implantação do PGSL, no qual a referência à Economia Solidária, é substituída pela referência à expressão “Economia Social”. A diferença fundamental, entre esses dois momentos, seria a substituição da idéia de desenvolvimento, pela via da valorização do trabalho autogerido e da solidariedade, por um projeto político que associa “desenvolvimento”, à idéia de inserção no mercado, fundamentado na competição e no individualismo.

As duas lógicas, em disputa no interior da rede impondo, cada uma delas sua visão de mundo: as lideranças comunitárias identificadas com o ideário da economia solidária buscando legitimar a visão de uma rede como um espaço público de debate democrático nos moldes do discurso da economia solidária, enquanto representantes das sub-secretarias, buscavam legitimar o que eufemisticamente, denominavam de “Rede de Governança Solidária Local”. A rede servindo, assim, como arena para a disputa de poder. Os agentes se utilizando de seus respectivos capitais, para imporem suas respectivas visões de mundo.

Por outro lado, conforme foi também possível constatar as relações entre os agentes que defendem a lógica da economia solidária são intercaladas por momentos de solidariedade e de disputa e de conflito, em função da disputa de interesses, entre suas respectivas organizações e grupos. Outro fato gerador de conflito, no interior da rede, é a questão da centralização e da perpetuação das lideranças no poder das entidades e da própria rede. Fato observado nas reuniões da rede, que também representa uma preocupação de determinadas lideranças, como mostra o relato: “Hoje existe, na comunidade, a busca das lideranças para garantir seus espaços”. Ou como o relato de outro entrevistado: “Essa é a preocupação maior, e não só da nossa comunidade, é uma preocupação da maioria das comunidades e nos próprios movimentos sociais. Tem que ter mais envolvimento, principalmente do jovem”. Tanto nas entrevistas quanto na observação das reuniões, foi possível constatar essa característica nas lideranças comunitárias presentes. Há, por parte destas, a tendência de se perpetuarem no poder e de se legitimarem cada vez mais no campo. Há pouco espaço para a participação de novas lideranças e até da própria comunidade. Os líderes centralizam em si as demandas da comunidade.

V- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão que se chega é que o Programa Governança Solidária Local, em implantação em zonas econômica e socialmente mais desfavorecidas da cidade de Porto Alegre, é um projeto no qual o Governo assume o papel de “*promotex*” do desenvolvimento, como o ator que coordena o processo de identificação de potenciais da comunidade, que disponibiliza sua rede de contatos e coloca em interação, para a constituição de “parcerias”, representantes da sociedade civil; do setor privado e de agências de financiamento. O trabalho de motivação política da comunidade para a proposta do governo e de acompanhamento das reuniões locais é entregue a Organizações Não Governamentais, com as quais é feito convênio. Já a supervisão da coordenação ficaria a cargo do próprio governo municipal. O que se pode observar, é que neste processo de divisão do trabalho, a participação da comunidade é uma participação *atrelada*. Isto é, uma participação que é convocada uma vez o Estado tendo definido o que deve ser feito; quem deve fazer o que e etc.

Quanto à solução para a situação de pobreza – conforme a realidade da população local - ela seria encontrada através a decorrência da inexistência de uma “adequado” sistema de governança. A partir do que a responsabilidade do Estado seria a de conceber e apoiar a formação da rede de apoio à comunidade e de implementação desse programa. As soluções, conforme esta concepção. estariam no local. Ou seja, próximo dos pobres, os quais deveriam ser apoiados; “capacitados”; ter seu “capital social desenvolvido” para poderem conduzir seu próprio processo de desenvolvimento. Ao Estado

caberia, de um lado, “qualificar” esse processo e, de outro, auxiliar a formação de rede de apoio (com a participação de empresas privadas, de organizações sociais, de voluntários). Ou seja, desenvolver as competências dos pobres, e dotá-los de instrumentos de gestão, e apoiar, o desenvolvimento deste processo coordenar esse processo oferecer

Ainda que a idéia, em si, das comunidades, e dos pobres serem os principais responsáveis por seu próprio desenvolvimento, seja muito interessante, o problema é que a pobreza não é apenas uma questão de insuficiência de renda, a extrema carência modela a subjetividade, “desqualifica” (Paugam, 2003) estigmatiza produzindo o que Goffman (1982) denomina de *identidade deteriorada*. Situação essa que se agrava em sociedades como a brasileira, que é atravessada por um *ethos transclassista* (Souza, 2006) que naturaliza as desigualdades, o que induz o pobre a se culpabilizar por sua condição de miséria.

“para aqueles que portam no corpo o signo visível de suas desvantagens sociais, a cidade, é um espelho que auto-reflete sua condição marginal, pois ao estarem circulando fora dos seus espaços de origem, são identificados, não mais como cidadãos, mas como objetos que precisam ser observados e controlados”. (Cassab, 2002 *apud* Souza E Passarelli, 2006, p. 121)

Para Souza (2006), o enfrentamento das situações de pobreza em países de economia periférica, no qual parte da população vive em situação de “sub-cidadania” – dado que o direito a ter direitos não é reconhecido - exige, primeiramente, o desnudamento do processo de *naturalização* das desigualdades, que *modela a percepção de direitos*, interfere na auto-estima e nas possibilidades de expressão (Souza, 2006).

O PGSL seria, assim, um programa de Gestão da Cidade, que aposta na forma organizacional rede como a estrutura ideal para a gestão das relações Estado Sociedade, dentro uma visão de Estado Mínimo, apoiado em uma representação simplificada de pobreza. Portanto, não estaria contribuindo para a construção de uma *esfera pública* para a construção compartilhada de soluções.

Referências bibliográficas

- ARTURI, C. e OLIVEIRA, R. Introdução. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.11-29.
- BORGES, André. Governança e Política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18. N. 52. 2003. p. 125-138
- DAGNINO, Evelina. Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. In: Política e Sociedade. N.05 – Out. 2004. P. 139-164
- DE SARDAN, J. P. O. **Antropologie et development** : essai en socio-anthropologie du changement social. Paris, Karthala, 1995.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma: Notas sobre a identidade deteriorada**. Rio de Janeiro. Zahar.1982.
- GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., O. AL., RIBEIRO, L. C. Q., AZEVEDO, S. (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004, p.57-93.
- HERMET, G. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.33-46.
- KAZANCIGIL, A. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.47-62.
- PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo.Educ/Cortez. 2003
- PMPOA. **Governança Solidária Local: Porto Alegre Cidade-Rede**. Porto Alegre. Secretaria Municipal de Governança Solidária Local. 2005.

- SOUZA, Jessé. A Gramática Social da Desigualdade Brasileira. In: Souza, Jessé (Org.) **A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira**. Belo Horizonte. UFMG. 2006. p. 23-53.
- SOUZA JUNIOR, Orlando SOUZA, Solange J.; PASSARELLI, Carlos. Espaço Urbano e Constituição subjetiva da desigualdade social: uma possível leitura das políticas da diferença. In: SPINK, Mary; SPINK, Peter (orgs) **Práticas Cotidianas e Naturalização da Desigualdade: uma semana de notícia nos jornais**. São Paulo. Cortez, 2006. p. 109-125