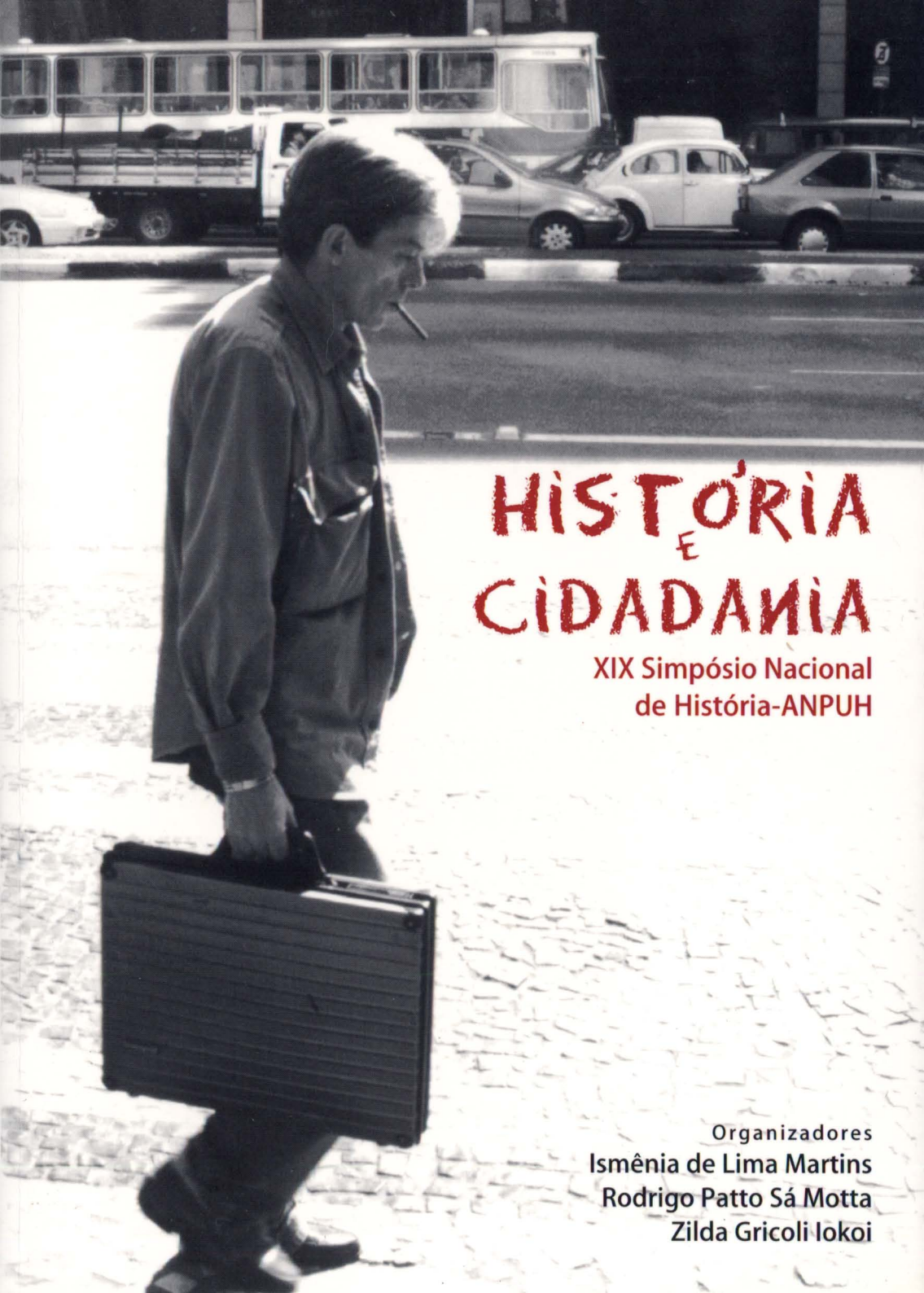




HISTÓRIA E CIDADANIA

XIX Simpósio Nacional
de História-ANPUH

Organizadores
Ismênia de Lima Martins
Rodrigo Patto Sá Motta
Zilda Gricoli Iokoi

HISTÓRIA E CIDADANIA

XIX Simpósio Nacional da ANPUH
Belo Horizonte - MG - julho de 1997

vol. I

ANPUH
Humanitas
PUBLICAÇÕES
FFLCH/USP

1998

O mito da cidadania municipal

Michel Zaidan Filho

Universidade Federal de Pernambuco

É na minha, na sua cidade, onde a gente começa a ser feliz (Jingle da campanha eleitoral de 1996 para a prefeitura de Recife)

INTRODUÇÃO: RENASCIMENTO URBANO?

Segundo o secretário geral do II Congresso Mundial sobre assentamentos urbanos, Wally N'Dow, “autonomia para poder local”, isto é, descentralização e independência das prefeituras para captação de recursos externos e aplicação em programas sociais, é a principal recomendação da ONU para superação da crise urbana neste final de século¹.

Num contexto de fragilização fiscal e tributária do Estado Nacional, mais ainda acentuada pela globalização financeira dos mercados e uma permanente fragmentação geopolítica do território nacional, adverte o secretário de que de nada adianta esperar dos poderes centrais recursos para o financiamento da gestão municipal. Neste sentido, a parceria entre o governo federal, municipal, setor privado e ONGs seria fundamental para as cidades. Afinal, o custo da espera por recursos externos e/ou internos para investimentos em infra-estrutura e serviços públicos seria a vertiginosa concentração demográfica e o acúmulo de tensões e conflitos no espaço das megacidades². Urgiria, portanto, buscar soluções criativas e engenhosas a nível local para enfrentar o desafio do crescimento urbano desordenado.

A relatora do documento brasileiro a ser apresentado no Congresso, a urbanista Marlene Fernandes, escolheu dezoito exemplos de “boas práticas urbanas” entre as quais uma da prefeitura do Recife, a legalização de áreas faveladas, para apresentar no Encontro³.

O que chama atenção nesse esboço de “um novo contrato social”, para usar a expressão do arquiteto George Wilhelms⁴, é como padrões de desenvolvimento urbano (e social), modelos de sociabilidade e concepções de justiça social vão sendo alterados como se fosse uma necessidade natural e não o resultado de uma determinada correlação de forças, com vencedores e perdedores. Afinal, é possível falar em novo modelo de desenvolvimento urbano neste fim de século assentado na crise fiscal e no desemprego estrutural? Ou tudo isto não passa de mero exercício de racionalização das tendências de adaptação à crise?

A HISTÓRIA DO “MODELO”

Segundo o sociólogo urbano José Arlindo Soares⁵, a história da gestão democrática e popular no país conheceu três fases: uma primeira a partir de 1985 e a redemocratização, denominada *liberal-democrata*, hegemonizada pelas forças políticas de centro-esquerda. Esta fase seria caracterizada pelo chamado planejamento “compressivo” que incluiria o repúdio dos prefeitos “populares” ao autoritarismo e a mudança na lógica dos investimentos. Ou, por outras palavras, participação popular e inversão de prioridades. É o momento em que se coloca a contradição entre a cidade real, através das demandas da sociedade civil e movimentos populares, e os conhecidos “planos estratégicos” das administrações municipais. Os principais representantes dessa fase seriam Jarbas Vasconcelos, Maria Luiza Fontenele e Roberto Requião. É também uma fase de dificuldades em se articular um projeto de desenvolvimento nos morros do Recife, uma verdadeira revolução nas áreas especiais faveladas e uma descentralização administrativa. O fórum do PREZEIS é o grande saldo institucionalizado desse período.

Elementos da gestão depois incorporados ao documento elaborado pelo então futuro prefeito Olívio Dutra (PT).

A segunda fase da história desse tipo de gestão seria aquela conhecida como *radical-democrata*, que, na prática, se confunde com as experiências exitosas do PT. O nome de Erundina da Silva, em São Paulo, seria uma referência importante. Mas o voluntarismo popular ou o assembleísmo, combatida pela própria prefeita e sua secretária de planejamento, Raquel Rolnik, não permitiram que se fale em modelo.

Uma terceira fase seria aquela denominada por Soares de “ampliação das experiências”. Ou seja, como avançar nos mecanismos de participação popular de forma a compatibilizar as reivindicações populares – apresentadas nos fóruns e conselhos – com os chamados “projetos estruturadores” da gestão, quase nunca referendados pelas assembleias populares? Outro ponto importante seria como responder ao desafio do desemprego, em escala municipal, as virtualidades redistributivas ou não do turismo, o terciário moderno, as pequenas e médias empresas familiares etc. Enfim, as dificuldades do gestor municipal para enfrentar as consequências do desemprego estrutural. Outro aspecto a considerar seria a compartimentalização do poder público tendo como consequência a superação das políticas públicas. Aqui, o modelo é o das conferências municipais, estaduais de educação e saúde. De todo jeito, as políticas urbanas mudancistas dependeriam de coalizões políticas circunstanciais e precisariam ser impactadas de fora para dentro. Isto teria garantido, por exemplo, o sucesso de umas tentativas de reforma e o fracasso de outras (a reforma urbana, por exemplo).

O sociólogo conclui sua periodização, afirmando que *não existe* modelo de gestão participativa, mas canais de participação que urgiria aperfeiçoar em função da baixa conflituosidade dos interesses que eles asseguram e da sua pouca eficácia política.

De toda maneira, descentralização administrativa, inversão de prioridade e novas práticas urbanas seriam conceitos-chaves

para um novo modelo no lugar das políticas urbanísticas de “estetização” e “higienização” do espaço urbano, neste final de século.

EXISTE UM MODELO?

Nossa época vem se caracterizando por um paradoxo fundamental: quanto mais avança o processo o processo de fragmentação geopolítica do Estado-Nação, ganha força renovada o chamado “poder local”. Os prefeitos são chamados a participar de fóruns e assembléias internacionais, e as agências multilaterais negociam diretamente com a administração das grandes cidades ambiciosos projetos de financiamento. Existe hoje um processo de integração que não é mais *internacional*, mas *sub* ou *supranacional* (vide blocos regionais e a importância das cidades de porte médio no atual processo de globalização da economia mundial). Assim, como é possível avaliar o significado dessa nova cidadania municipal, interligada pelas infravias da rede mundial de computadores?

Esse movimento, que coincide com a retomada do famoso “desenvolvimento local”, popularizou expressões como participação social, descentralização, regionalização do orçamento municipal, municipalização dos serviços públicos, parceria, terceiro setor e coisas do gênero, fazendo a festa das conhecidas “prefeituras governadas pelo povo para o povo” conforme título do livro recente)⁶ cujas principais características têm sido: “gerência técnicas” da cidade e a “feitura de obras” num período já nominado por alguns como “pós-ideológico” ou da revolução gerencial⁷.

Diante disso, podemos indagar em que consiste este estilo de gestão e quais as suas conseqüências para a reorganização do espaço urbano e a própria cidadania neste final de século.

Aqui é necessário fazer uma distinção precisa entre os princípios ou elementos que constituem a agenda da *reforma urbana*, com a qual várias administrações municipais se identificam, e aquilo que diversos autores, como Marcus André Barreto Campelo, vêm chamando de “hobbesianismo municipal”.

Destaquemos alguns princípios dessa agenda: orçamento participativo, políticas sociais (de corte universalista e estruturador), direito de acesso às informações públicas, gestão democrática dos recursos públicos, participação no desenvolvimento urbano e econômico, criação/potenciação de canais de participação, programas de geração de emprego e renda, direito à terra, moradia, saneamento e transporte, serviços de saúde eficazes e acessíveis a todos e educação pública de qualidade⁸.

Na verdade, todo esse ideário pode se resumir a duas palavras-chave: participação social (através de mecanismos democráticos de gestão e/ou social público) e políticas públicas. E este talvez seja o maior desafio para a gestão democrática neste final de século, a par das mudanças na relação do Estado com a sociedade e as mudanças no próprio conceito de cidadania. Afinal, como será a cidade (virtual) do século XXI?

Em maior ou menor grau, as administrações mudancistas incorporam esses princípios: orçamento participativo, conselhos populares como gestores das políticas sociais, programa de renda mínima, municipalização e descentralização das ações de saúde, Banco do Povo, programa de mutirões ou autoconstrução de habitações populares, modelos redistributivos de desenvolvimento urbano, inversão de prioridades no investimento público etc. Talvez o melhor exemplo hoje desse tipo de gestão seja a Prefeitura Municipal de Porto Alegre⁹.

Na verdade, a reforma urbana e os estilos de administração democráticas apontam neste final de milênio para um outro modelo de cidadania e ética social. Estamos transitando para um outro modelo de sociedade, onde nem o mercado nem o Estado podem, sozinhos, definir o perfil civilizatório.

Mas ao lado desse último modelo, é preciso considerar agora um outro. Este sim de ampla aceitação e divulgação na mídia impressa e eletrônica do país. É o que se vem chamando de “hobbesianismo municipal”, por assentar na ruptura ou quebra das redes clássicas da solidariedade que formam o Estado-Nação,

80 a classe social, a região etc. Este modelo tem se caracterizado pelo seu aspecto “gerencial”, “técnico” no trato de reivindicações pontuais da comunidade, na figura do “tocador de obras”, decididas muitas vezes ao talante do prefeito municipal. Elementos básicos deste modelo: renúncia, isenção ou comutação fiscal como estímulo para investimentos privados, terceirização ou privatização acentuada dos serviços públicos, modelo de desenvolvimento assentado no terciário, favorecendo a concentração de renda e barbarizando o trabalho; marketização abusiva de história, tradição e cultura popular como meio de viabilização de negócios fabulosos, simulacro de participação social, através da espetacularização da cena política, privando a sociedade de decidir sobre os chamados “investimentos estruturadores”. Exemplos de gestões “despolitizadas e despolitizadoras” que transformam o espaço de participação em mecanismos de cooptação de lideranças comunitárias, banindo a intermediação político-partidária na relação Estado-sociedade. Modelo que acentua a fragilização do Estado e das classes sociais, fragmentando ainda mais o espaço geopolítico da cidade. Modelo cuja ética social está intimamente associada ao individualismo exacerbado, que se transfere em escala crescente para os estados, regiões, e nações, destruindo qualquer possibilidade de projetos integrados de desenvolvimento urbano, regional ou nacional, ou ainda de implementação de políticas públicas. Modelo compatível com a globalização financeira dos mercados e rede eletrônica de informações e o desemprego estrutural. Principais representantes: Antônio Carlos Magalhães, Paulo Maluf e Jarbas Vasconcelos¹⁰.

A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE¹¹

Onde, talvez, as ambigüidades e contradições dessa liturgia neo-localista vêm se manifestando de forma exemplar é na discussão e implementação da municipalização das ações de saúde. Enquanto se discute se a gestão é incipiente ou semi-plena ou se os recursos aumentaram ou diminuíram, vai-se processando

silenciosamente uma *reforma sanitária* no país, cujas principais características são:

Em primeiro lugar, a crítica cada vez maior à universalização do atendimento médico. Aqui, o ataque a este modelo clássico se faz em nome dos excluídos sociais, pois, segundo o argumento dos críticos quem se beneficia da presumida universalidade é a classe média ou os incluídos sociais, isto é, aqueles que em tese poderiam custear serviços privados de saúde; mas que preferem transferir para o SUS o ônus deste serviço, através da maior facilidade de acesso ao sistema de saúde. Haveria, assim, que redirecionar os gastos, requalificando direitos, para que os verdadeiramente necessitados pudessem usufruir desses direitos. O problema aí, segundo os estudiosos do sistema único de saúde, é como garantir a população mais carente acessibilidade e complexidade dos serviços médicos. Porquanto, o usuário possível resultante disso seria uma maior oferta (e acesso) de serviços médicos, mas de péssima qualidade. Um tipo de medicina pobre para os pobres.

Um segundo ponto se relaciona com a questão da descentralização ou municipalização dos serviços sanitários. Há muito tempo que a palavra de ordem: todo poder ao poder local “vem sendo repetida como uma panacéia para a péssima gestão dos recursos públicos entre nós. Para os estudiosos, a experiência descentralizadora favoreceria a construção da democracia em nível local e o aprendizado do exercício da cidadania; racionalizaria e diminuiria os gastos com a saúde (combatendo “fraudes, o desperdício e a demora no envio dos recursos”), além de revelar o nível local como espaço privilegiado de construção de novas identidades e sujeitos sociais portadores de direitos¹². Ou seja, conjugaria universalidade, equidade e participação social. O problema é que a festejada reforma descentralizadora pressuporia outro modelo de financiamento da saúde (além da autonomia de gestão e planejamento), sob pena de se transformar numa mera *desconcentração* (maior ônus e nem recursos) administrativa, e o seu

potencial participativo em mero canal de administração ou absorção de tensões localizadas.

Finalmente, uma terceira tendência seria a tercerização dos serviços médicos no país. Tendência, aliás, já posta em prática pelo enorme atendimento suplementar dos hospitais e empresas privadas de saúde que já cobrem 47% dos 32 milhões de brasileiros, apropriando-se de 35% do faturamento da seguridade social. A tercerização dos serviços médicos é a faceta mais evidente da profunda crise do modelo clássico de assistência social. Primeiro, porque desobriga paulatinamente o Estado de prestar serviço de saúde de boa qualidade à população; segundo, pela excludência, pela intermitência e a baixa qualidade de serviços prestados.

Essas tendências, longe de esgotarem a discussão sobre a crise de financiamento ou gerenciamento do SUS, apontam na verdade para uma profunda mudança de valores da própria sociedade em relação à saúde, ou seja, estaríamos transitando daquilo que alguns chamam de uma “bioética” – visão segundo a qual a vida humana é um valor absoluto – para uma “ética da resolutividade”, esta mais preocupada com a questão da eficiência, da produtividade e rentabilidade do atendimento médico¹³.

Em resumidas contas, como bem anotaram os estudiosos da questão, o que realmente está em pauta é uma *grande reforma sanitária* que venha compatibilizar a política de saúde do país com os ajustes “modernos” preconizados pelo atual presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Reforma, aliás, já em curso a despeito da poeira que levantou o debate sobre a aprovação ou não da CPMF.

NOTAS

¹ Cf. *Folha de S. Paulo*, 04/02/96, pp. 02-03.

² *Idem*.

³ Cf. “Brasil leva 18 boas práticas urbanas”. In *Folha de S. Paulo*, 30/01/1996.

⁴ Cf. “Istambul: Ajuste econômico ou transição Social”. In *Folha de São Paulo*, 30/01/1996, pp. 01-03.

- ⁵ Exposição apresentada pelo doutor José Arlindo Soares na mesa redonda: "Tendências das gestões democráticas, ideário e engenharia política", no seminário Gestão Municipal do Recife, Avaliação e Perspectivas, em 12/08/96.
- ⁶ Cf. LESBEAMPIN, Ivo. *Prefeituras do povo para o povo*. São Paulo, Centro João XXI, Loyola, 1996.
- ⁷ Cf. Depoimento verbal do ex-prefeito Jarbas Vasconcelos à TV Globo, durante campanha eleitoral.
- ⁸ Cf. cartaz de 1996, em Recife: "Reforma Urbana". Articulação Regional Nordeste de Reforma Urbana/Fórum Nordeste de Participação Popular nas Administrações Municipais.
- ⁹ Cf. LIMA, Silva. "A experiência da prefeitura de Porto Alegre". In *Prefeituras do povo para o povo*. p. 121 e JIACOMONI, Janes. "Orçamento participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In *Gestão Contemporânea*, Salvador, Getúlio Vargas, 1996.
- ¹⁰ Este modelo, bem como a gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos (Recife-PE), foi objeto de inúmeras análises e artigos: Ver ZAIDAN, Michel. "Poder local, gestão municipal e cidadania". In *Política Hoje*. vol. 3, nº 6, 1996. ZAIDAN, Michel. *Discursos parecidos, práticas diferentes*. In *Repente*. "Participação Popular na Construção do Poder Local". nº 2, outubro de 1996. "O Mito da cidadania municipal". In *Diário de Pernambuco*, 22/10/1996. "Ideologias acima de qualquer suspeita". In *Diário de Pernambuco*. "Questão urbana e participação social", exposição apresentada no I Encontro Nacional de Normatização e Legislação Educacional, 19/08/1996, Recife.
- ¹¹ Cf. "A Saúde em Questão", exposição apresentada na III Conferência Estadual de Saúde. Centro de Convenções da UFPE, 19 de julho de 1996, na mesa redonda: "A reforma do Estado e os seus reflexos na saúde".
- ¹² Cf. COHN, Amélia. "Mudanças Econômicas e Políticas de Saúde no Brasil". In *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo, Cortez, 1995.
- ¹³ Cf. COSTA, Nilson Rosário, exposição feita na mesa redonda "Política e Saúde Pública no Brasil", 8 de julho de 1996, auditório do Mestrado em Ciência Política.