

A REESTRUTURAÇÃO URBANA E OS NOVOS MODOS DE ARTICULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristóvão de Souza Brito¹ | Fernando Pontual Souza Leão Júnior² | Raissa Pinto Oliveira³



RESUMO

O presente artigo constitui-se num esforço de compilação de uma base conceitual totalmente estruturada e desenvolvida a partir de um processo relativamente recente, de depuração das experiências brasileiras de descentralização política, advindas com a Carta Constitucional de 1988. Tal esforço se objetivou no mister de oferecer uma sinopse dos arranjos institucionais e dos parâmetros conceituais que se fazem necessários para que os mencionados arranjos se concretizem. Isso, diante da nova feição que assume o desafio da gestão urbana de aceitar como fato inalienável e irrecusável, nos padrões vigentes de pensar e fazer políticas públicas, o imperativo de uma concertação mediada dos interesses do gestor público e dos demais agentes, na construção do bem comum. Gerir o espaço urbano parece condicionar a gestão pública e os atores envolvidos (*stakeholders*) a uma diretriz que passa a depender de uma capacidade coletiva para reestruturar o urbano e, conseqüentemente, de um repensar os modos de articulação com que se exercitam as práxis política e administrativa. O que se mostra evidente é que as práticas de gestão urbana, apesar dos reconhecidos avanços nas formas de pensar e de executar as políticas públicas, ainda esbarram na dificuldade de articular e de adaptar o modelo conceitual ou teórico de fazer política às peculiaridades de práxis políticas adequadas a tipologias urbanas distintas.

PALAVRAS-CHAVE

Reestruturação Urbana. Descentralização Política. Espaço Urbano.

ABSTRACT

The present article is an effort to build a conceptual totally structured and developed from a relatively recent process of debugging the Brazilian experiences of decentralization policy, stemming from the 1988 Constitution. This effort is aimed at mister to provide a synopsis of institutional arrangements and conceptual parameters that are necessary for the mentio-

12 | ned arrangements materialize. Therefore, given the new feature which faces the challenge of urban management to accept as fact inalienable and undeniable, the current patterns of thinking and doing public policy, the imperative of a concerted mediated the interests of the public manager and other agents in the construction of common good. Managing urban space seems to condition the public administration and the actors involved (*stakeholders*) to a guideline that becomes dependent on a collective capacity to restructure the city, and consequently a rethink modes of articulation that exercise the political praxis and administrative. What it shows is evident that urban management practices, despite significant advances in ways of thinking and implementing public policies, even bump the difficulty to articulate and to adapt the conceptual model or theory of politics to the peculiarities of political praxis suited to different urban typologies.

KEYWORDS:

Urban Restructure. Decentralization Policy. Urban Space.

1 INTRODUÇÃO

A temática da descentralização como cerne de todo um processo de “Reforma do Estado Brasileiro”, patrocinado pela Constituição de 1988, deflagrou um ciclo de mudanças que veio a desaguar, em sua forma finalística, numa devolução de funções, por parte do Poder Central, às entidades subnacionais e na descentralização de decisões e maior grau de autonomização dos governos subnacionais (estados e municípios). O tom dessas mudanças, ao desencadear os rebatimentos decorrentes da perda de um papel tutelar que o Estado-Nação exerceu sobre as unidades federativas, trouxe à baila os desdobramentos consequentes que desenham a atual problemática da reestruturação urbana: a necessidade de uma recontextualização das formas de interação entre as políticas públicas e as demandas da sociedade.

Os efeitos dessas transformações, genericamente, têm sido evidenciados por meio de apelos crescentes por uma maior democratização das políticas públicas. Disso resulta que ao modo tradicional de implementação de políticas públicas verticalizadas (emanadas de cima para baixo), advém novas formas de implementação caracterizadas pela dependência das estruturas de “governança”, que é definida por Martes e outros autores (1999) como produto dos arranjos institucionais e de regras do jogo democrático que dão suporte a padrões cooperativos de intervenção. A maior dificuldade pinçada nessas formas de articular as regras do jogo com os arranjos institucionais resulta, portanto, tal como afirma Boschi (1999), da inexistência de uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização, mercê mesmo (grifo nosso) da precocidade de qualquer juízo corroborador de uma prática ideal de governança, em virtude das experiências disponíveis serem bastante recentes para dar embasamento a modelos acabados.

A ideia prevalecente de que a formação de estoque de capital social¹, tal como definido por Putnam (BOSCHI, 1999) pressupõe uma prática associativista historicamente acumulada como condição *sine qua non* para explicar diferenciais na qualidade de governos e nos níveis de desenvolvimento alcançados, por si só, denega, no caso das experiências brasileiras, qualquer pretensão de se ter um processo definido de geração de capital social, como resultante da integração de diretrizes específicas com predicados, a *anteriori*, de

1. Capital Social – conceito embasado no estímulo às práticas associativas herdadas historicamente, o qual tem sido utilizado para aferir e justificar diferenciais na qualidade do governo e nos níveis de desenvolvimento econômico (PUTNAM, 1994).

ganhos crescentes para a sociedade (BOSCHI, 1999). Nesse particular, os esforços para se chegar a um tal padrão, estão em fase embrionária. Os desafios, portanto, que se descortinam, ante as demandas sociais que se processam sob o signo da reestruturação urbana, requerem o aperfeiçoamento das relações sociais, com vista no fortalecimento da sociedade civil diante do Estado, razão pela qual as contribuições de pensadores e de formuladores de políticas públicas, nessa área, são essenciais à consolidação de aprendizado relevante, relacionado ao crescimento dos mecanismos de participação.

2 DESENVOLVIMENTO

Do monitoramento das experiências brasileiras de governança, passadas e em curso, avulta a necessidade de um reconhecimento da importância do jogo político para a vida democrática e para o controle da ação social do Governo. Nesse sentido as lições recentes têm sido enriquecidas com a arregimentação de *stakeholders*² – categoria conceitual que define os grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados (MARTES et al., 1999) – que contribuem no processo de formulação e implementação das citadas políticas.

Fundamentais ao processo de sustentação política, os *stakeholders* são elos do *policy cycle*³ e devem ser identificados, na qualidade de atores diferenciados, de forma a que se definam os mecanismos de concertação e de negociação entre eles. Tal requisito é imprescindível, sobretudo ao sucesso das políticas públicas de caráter redistributivo, sem o qual a adesão fortuita ou ocasional tende a se manifestar em forma de baixa representatividade e dando vez ao clientelismo ou ao oportunismo de setores das burocracias especializadas, o que redundará em pouco êxito e baixa legitimidade e visibilidade social.

Esses atores, atuando como grupos envolvidos pela política e para a política, exercem um papel fundamental nas fases de acompanhamento e de implementação dos programas, constituindo-se em um dos pressupostos de fidedignidade de um dado programa, juntamente com o requisito de uma relação de equilíbrio entre a agência responsável pela formulação do programa e a responsável pelo financiamento e liberação de recursos, exempli gratia. A mudança tanto de interesses, quanto do grau de influência dos *stakeholders*, ou ainda, quanto na relação entre as agências, acarreta gaps ou desvios na implementação dos mencionados programas, comprometendo a articulação entre os atores envolvidos (*stakeholders*), evidenciando a redução do controle social, indicativa de um déficit democrático (MELO, 1999) e, por consequência, de descontinuidade no processo de geração de capital social, ou seja, no processo de expansão do “estoque de energia cívica que se expressa através de redes associativas e de padrões de reciprocidade e cooperação nas relações sociais” (MARTES et al., 1999).

O conceito de capital social, desenvolvido por Putnam, serve como parâmetro de aferição e como instrumental de análise para examinar o papel que certas variáveis culturais e institucionais (no sentido etimológico e sociológico) exercem sobre as reformas. As desigualdades sociais, uma das tantas variáveis implicativas nos programas de reforma, para ficar num único exemplo, atuam de forma contundente e contrária a qualquer pretensão de geração de capital social, conforme ficou constatado das experiências de gestão urbana em Salvador, em 1996 (BOSCHI, 1999).

Um cerco clientelista atua de forma a suprimir ou restringir a autonomia municipal, por meio de ações articuladas de boicote e de desentendimento entre as esferas do poder

2. Stakeholders – de um modo geral, são as “partes interessadas” ou todos os diferentes públicos que afetam ou são de alguma forma afetados pela atuação de uma empresa: funcionários, acionistas, comunidade, instituições, fornecedores, consumidores e governo.

3. Policy cycle – ciclo de vida de cada política.

14 | local e de inibição concomitante da participação popular nas políticas públicas. E isso se traduz numa ruptura do ponto de amarração em que se inscreve o *policy cycle*.

Evitar essas práticas clientelistas significa direcionar o esforço concomitante da gestão, no sentido de uma maior ampliação das relações sociais horizontais (ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas) e de ampliação do espaço de representação. Referindo-se às experiências de Salvador e de Belo Horizonte, Boschi, concluiu que, mormente ambas tenham revelado situações favoráveis ao clientelismo, o caso de Salvador revelou-se mais permeável ao desenvolvimento de tais práticas, haja vista que seu espaço de representação, evidenciava, naquela ocasião, menor densidade representativa e, portanto era mais recalcitrante às mudanças. Essa recalcitrância, por sua vez, revelava a fragilidade dos mecanismos de controle social e de políticas setoriais, enfraquecidos por deficiências estruturais, redundando na ausência de compromissos dos gestores para com os resultados dos programas, o que comprometeu a operacionalização de um dos principais canais por onde se processa a geração de capital social (com estímulo direto do Estado): a *accountability*⁴.

O outro canal por onde se processa a geração de capital social se explicita pelos mecanismos de participação da população, traduzidos em demandas sociais providas pelo Poder Público. Mas, também, explicita formas de solidariedade que visam compensar o absentismo ou a incapacidade estatal ou, ainda, o desinteresse do mercado no atendimento de demandas sociais específicas, via geração de redes sociais que assumem voluntariamente, com a força da representação popular, posições reivindicativas perante a esfera pública.

A esse tipo específico de cultura que emerge de comunidades articuladas em redes sociais, Putnam (FONTES, 2000) denomina de cultura cívica. As comunidades que estão destituídas dessa cultura cívica caracterizam-se, segundo ele, como geradoras de óbices à formação de estoque de capital social e, conseqüentemente, desenvolveriam um orgânico social avesso ao desenvolvimento de cultura cívica, ou seja, da participação cidadã (FONTES, 2000).

As comunidades cívicas detentoras desse estoque de capital social, ao porem em curso ações devidamente estruturadas em padrões próprios de sociabilidade, carreariam recursos para os seus integrantes sob a forma de um dom superveniente (capital social), que não está respaldado por relação direta de valor ou de tangibilidade (capital físico) e nem é produto da individualidade (capital humano), ou seja: a sua natureza mutante é produto da ação coletiva, traduzida na capacidade que cada um de seus protagonistas teria de perceber e assimilar, em unívoco, as mudanças de relações entre as pessoas, facilitando novas formas de interação. Essa capacidade mutante e coletiva de uma comunidade cívica estaria respaldada por relações sociais que otimizariam os laços fracos (de natureza associativa, por exemplo) em oposição a laços fortes (os sentimentais, familiares, etc.), ou seja: apoiar-se-iam em ações empreendidas de modo coletivo (FONTES, 2000).

Assim, no caso específico da Cidade do Recife, Leal (1995; 2003), embora reconhecendo as maiores autonomias financeira, administrativa e política conferidas à primeira gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1986 a 1989), ressalta o aumento dos encargos que foram repassados à esfera local, quando uma grande parte dos programas sociais em educação e saúde foram regionalizados. A tendência desta primeira administração jarbista, ao se consolidar em torno de um processo eleitoral fortemente ancorado no apoio popular, priorizou uma engenharia política que teve que costurar alianças, que deram a esta gestão uma composição bastante heterogênea de seus quadros administrativos. Não pareceu ser coincidência o fato de que a diluição do resultado eleitoral, entre um expressivo quadro de

4. Accountability - é entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e uso de recursos.

forças progressistas, resultasse como produto desta primeira gestão, um balanço avaliatório que a caracterizou como eminentemente ativista democrática.

Diferentemente, a recondução de Jarbas para um segundo mandato (1993 a 1996), apesar de ainda respaldado por partidos de esquerda, concentrou maior homogeneidade política, ao se apoiar apenas na coligação PMDB/PSDB. Apesar, de priorizar projetos de forte apelo social – a exemplo do Programa Prefeitura nos Bairros – esta segunda gestão (também não parece ser coincidência) voltou-se para projetos estruturadores de uma nova economia urbana e recuperadores da infraestrutura da cidade, distinguindo-a como essencialmente empreendedora. Ou seja, em oito anos consecutivos de gestão, a administração Jarbas oscilou, entre o foco ativista popular e o empreendedorista, e esta oscilação foi fruto das diferentes costuras políticas que desenharam produtos diferenciados.

Embora reconhecendo, que mesmo em meio à ênfase empreendedora que caracterizou a segunda gestão, as realizações no plano social e o balanço positivo no tocante ao crescimento da participação popular tenham sido significativas, Leal destaca que, entre acertos e desacertos, observou-se que a relação da gestão municipal com os agentes econômicos, embora não chegasse a configurar o uso clientelista ou uma tendência à privatização do setor público, tal possibilidade não seria descartável, se o aperfeiçoamento dos canais de participação popular não estivessem fortalecidos. Isto poderia ensejar uma propensão à consolidação de uma gestão descentralizada, capturada pelo ideário de inspiração neoliberal.

O enfoque municipalista que a Constituição de 1988 promoveu, posicionou Salvador como um dos casos no Brasil de experiência descentralizadora e de governança urbana, da qual se extraem ensinamentos reveladores das capacidades técnicas, inovadoras, participativas e responsáveis, que (colocando, lado a lado, o poder local e a sociedade civil), foram exercitadas sob a égide do PSDB, no período de 1993 a 1996 (FADUL et al., 1998).

Assim, o caso de Salvador, ao ensejar a oportunidade de colocar em prática o planejamento urbano, o orçamento participativo e a experiência de gestão de caráter mais global, aliada a uma experiência mais setorial, bem sucedida e descentralizada que foi a profissionalização do carnaval, permitiu a avaliação do processo de governança, deu visibilidade aos seus limites, às suas contradições e possibilidades.

Mormente os equívocos observados na origem do processo de reforma, o modelo de planejamento estratégico em Salvador, pugnou pela implantação de um sistema descentralizador flexível, que facilitou o processo participativo. Inaugurou instrumentos e regras de negociação de interesses coletivos (poder público, agentes econômicos e sociedade) para a realização de projetos, voltados para os resultados de curto prazo, contemplando três tipos de intervenções. Um primeiro tipo, de impacto mais localizado (pequenas obras), outro de caráter emergencial (urbanização) e um terceiro voltado para uma macro-intervenção, envolvendo o processo de reurbanização da orla atlântica da cidade. Este último foi patrocinado por acordo de parceria do município com os investidores privados. Os outros dois foram viabilizados por programas de parceria comunitária e por comissão intersetorial.

A lição mais importante que foi retirada de tais experiências relacionou-se ao sentimento avaliatório dos padrões de articulação e de participação alcançados no exercício de uma prática democrática (*accountability e responsiveness*), no tocante, principalmente, às suas possibilidades e aos seus limites. Conquanto a flexibilização do planejamento urbano tenha propiciado o estímulo da ética de corresponsabilidade entre os atores envolvidos, a indefinição das áreas de competência das instituições e de um projeto amplo, anteriormente referenciado, gerou efeitos perversos, tanto no plano administrativo, quanto no campo das externalidades.

Em linhas gerais, o governo local, conquanto tenha ampliado direitos, não criou condições mais amplas para o exercício de tais direitos, mantendo atitudes hegemônicas e de reserva de poder nos momentos em que foi necessário passar da intenção à ação, sugerin-

16 | do a existência daquele perfil explicado por Azevedo (1998, p. ?) – citando Wanderley Guilherme – de um “híbrido institucional” brasileiro, “que combina uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com um hobbesianismo social pré-participatório”.

Mesmo considerando, os aspectos negativos da experiência de Salvador, os autores avaliaram que esse processo foi positivo na medida em que ampliou o espaço político, incorporando valores de democracia em algumas áreas da sociedade e possibilitando a construção de uma consciência de cidadania.

O caso mais setorizado e mais descentralizado relativo à profissionalização do carnaval foi avaliado, dentro do seu aparato complexo de funcionamento e por requisitar uma ingerência organizativa mais qualificada, como uma experiência exitosa de governança urbana na gestão analisada. Conduzido por um concerto de agentes, sob a regência de um Conselho Municipal do Carnaval, representado de forma colegiada por segmentos representativos da sociedade municipal, o qual deu consistência ao processo de participação popular, o carnaval de Salvador, foi reconhecidamente um palco onde os atores envolvidos com sua organização exercitaram a ampliação do conceito de público sugerido por Azevedo e que Melo se refere ao fortalecimento dos mecanismos de accountability.

A relevância na geração de capital social como condição para o desenvolvimento de comunidades cívicas, a partir de uma estrutura social embasada em laços fracos é condição essencial no atual contexto das Reformas do Estado Brasileiro. Reformas as quais, ao determinarem, por meio da Carta Constitucional de 1988, uma estrutura de poder mais flexível e descentralizador, foram criando instâncias de deliberação e consulta que congregam representantes dos interesses em jogo, tais como: entidades da sociedade civil, prestadores de serviços e clientelas.

Tais canais de deliberação compromissam, assim, o gestor, através do contrato de gestão, com a assunção de ações e decisões a serem implementadas como consequência das citadas deliberações (MARTES et al., 1999). Sendo, portanto, as resultantes dessas articulações, as variáveis relacionadas ao objetivo de dar maior transparência às decisões administrativas e maior grau de relacionamento aos atores envolvidos. Resultados esses obtidos por meio de um processo de submissão das ações e decisões administrativas ao crivo da sociedade e ao induzir, conseqüentemente, o aumento de responsabilização dos administradores.

Entretanto uma das limitações mais visíveis desse mecanismo de controle de política setorial, no caso das experiências brasileiras de governança urbana, conforme assinala Pacheco (1999), não reside apenas nos mecanismos de responsabilização (contratos de gestão) dos gestores, mas sobre quem define padrões de resultados. Ressalvando que os trâmites da Reforma Brasileira se exercem sob o cunho da experimentação, onde as instituições responsáveis atuam como laboratórios que vão aperfeiçoando o modelo *accountable*⁵ na medida em que ele vai sendo implementado, corrigindo-se os desvios de curso, Pacheco afirma que esse traço de experimentação requer que os resultados sejam negociados entre os formuladores da política pública e a agência encarregada de implementá-la.

Nas políticas públicas voltadas para as demandas sociais entende-se que há a necessidade de que as entidades da sociedade civil, com assento no conselho de representantes (juntamente com os representantes do Ministério e dos Estados) exerçam o papel de guardiães da execução do contrato de gestão e partícipes da definição de metas. Os desdobramentos nesse esforço de busca de um padrão *accountable* para as instituições públicas brasileiras subentendem o desenvolvimento de uma cultura cívica e, conseqüentemente, a inclusão dos princípios da transparência e da publicidade dos contratos de gestão. A questão de quem define padrões de resultados apesar de, em última instância, retornar ao

5. Accountable – pessoa ou instituição responsável por seus atos, decisões, ações, inações e omissões

executivo, coloca em foco a organização social, que se consolidando como representante dos interesses de seus atores, investe-se de um poder por eles conferido (empowerment).

Diferentemente de um *empowerment*⁶ que emerge de uma condição pré-existente, ou seja, emanado de um poder concedente, tal como o decorrente das Reformas do Estado Brasileiro, onde o Executivo Federal descentralizou a esfera de decisões para os governos subnacionais (estados e municípios), o *empowerment* que emerge do urdimento de redes sociais é legitimado pela participação popular, num processo de horizontalização das relações sociais que coloca a sociedade civil em condições de fiscalizar e de participar das decisões, objetivos e metas das políticas públicas.

Na medida em que se consolidam os mecanismos que fazem com que os atores se identifiquem com os objetivos da comunidade e se percebam como elos de uma cadeia de interesses coletivos (geradora de estoque de capital social), os modos de participação social transmudam-se, gradativamente, de formas participativas, induzidas por interesses imediatistas, para formas participativas espontâneas. Nesse sentido, quanto mais se eleve o grau de aderência participativa que facilita as mobilidade e ação coletiva, mais a sociedade edifica a cultura cívica.

As organizações, as comunidades e as associações, verbi gratia, constituem-se num excelente ambiente para o desenvolvimento de um poder de influência pessoal sobre outras pessoas, razão pela qual, facilitam as lideranças, ao desenvolverem métodos e habilidades diferenciados. provenientes das experiências individuais e conducentes à investidura do poder que elas necessitam para exercerem, por meio dos seus *stakeholders*, o papel reivindicativo. Diferentemente do *empowerment* derivado da esfera pública – que está investido de força física, de barganhas, subornos, além de regras e procedimentos e da força de convencimento – o *empowerment* que se origina das associações, exerce um padrão de poder centrado nas relações dos indivíduos para com a ecologia. Ou seja: utiliza-se da força do discurso sobre as relações com o ambiente social, com o ambiente físico e com o ambiente psicológico, além da força do magnetismo pessoal de seus líderes (SUTTON,1999).

As demandas dos atores políticos, ao perdurarem por algum tempo, podem gerar conflitos e insatisfações e, contudo, não serem suficientes para mobilizar a ação governamental. Essa situação configura um “estado de coisas” que, mormente gerando insatisfações para muitos indivíduos, não chega a compor a formação da agenda governamental (*agenda-setting*). Referido “estado de coisas” pode se perpetuar por tempo indeterminado, só passando a ser incluído na agenda governamental, quando for suficiente para provocar a preocupação das autoridades, ou seja, no momento em que se transforma em “problema político”. O fato de um “estado de coisas” ser considerado problema político, conquanto seja condição necessária para compor a agenda governamental, nem sempre é condição suficiente para ser encaminhada e resolvida (implementada), transformando-se numa demanda reprimida.

Para transformar-se em um problema político, um “estado de coisas” precisa desencadear a ação política capaz de promover a motivação desejada para a sua inclusão na agenda governamental. A mobilização da ação política (provocada pela ação coletiva, por uma situação de crise ou por uma situação de oportunidade) cria a atmosfera necessária para a consideração da relevância do problema, tipificando o que se denomina *windows of opportunity*⁷ ou momento propício para a consideração do pleito (formação da agenda).

A ocorrência da mobilização da ação política, produzindo as *windows of opportunity*

6. Empowerment - trata-se de uma concepção normativa que, em última análise, aponta para a distribuição ou redistribuição mais justa do poder ou, ainda, para o estabelecimento de autonomia e responsabilidade às pessoas na tomada de decisões e ações.

7. Windows of opportunity – janelas de oportunidade.

18 | consegue transformar um *issue* (ou demanda) em problema político, que se converte em input⁸ ao ser incluído na agenda governamental.

Esse marco caracteriza o momento em que o problema passa para uma fase de formulação de alternativas, na qual transparecem as preferências dos atores e manifestam-se suas diferenciadas posições e interesses em relação a um mesmo problema. Das diferentes posições, interesses e preferências geram-se os conflitos entre os atores, dados os diferentes recursos de poder que cada um deles possui (influência, maior poder de articulação, votos, força de persuasão, etc.).

Esse momento é denotativo de impasses que exigem a compreensão de uma lógica da ação coletiva, dado que cada ator manifesta uma preferência distinta que mais o beneficie, impondo-se, em razão de um leque de preferências distintas, a necessidade de avaliação dos custos dessa mobilização. As preferências de cada ator tipificam relações custos/benefícios diferenciados para cada um deles (vantagens e desvantagens) em relação às alternativas de solução oferecidas para um dado problema (RUA, 1998).

As preferências são grupadas em torno de questões que não implicam necessariamente em ganhos ou perdas de natureza econômico-financeira, mas, também em aspectos intangíveis ou simbólicos como: prestígio, ganhos e perdas eleitorais, custos de mobilização, etc. Em torno dessas escalas de valores materiais e imateriais, de resultados e de vantagens e desvantagens, seguindo a lógica da ação coletiva, os atores compõem-se em grupos de interesses menos díspares e entram em disputa, formando-se as arenas políticas que vão, segundo as especificidades dos problemas, resultar em soluções políticas regulatórias, distributivas e redistributivas (RUA, 1998).

O caso específico das arenas redistributivas parece o de mais difícil equacionamento, porquanto revela a iniquidade da "matriz solução", haja vista o pressuposto de lutas que se estabelecem em torno de ganhos e perdas para os atores. Por se tratar de relações entre atores, onde o concurso de preferências estabelece que para um ganhar o outro perde (jogo de soma zero), a acomodação dos resultados para ganhador e perdedor introduz a dificuldade de definir em que patamar pode se fixar condições em que os ganhos e perdas sejam minimizados, ou seja, quem sair ganhando, não ganhe tudo e quem sair perdendo não perca tudo. A expectativa de ganhos, mesmo diminuta, é bem mais fácil de ser assimilada do que qualquer percentual de perda. O alcance de um nível aceitável de ganhos e perdas para as partes depende de uma solução negociada em que cada uma delas cede um pouco para a resolução do conflito sem enfrentamentos, o que, sem dúvida, dada essa possibilidade mais extrema, representa uma significativa redução de custos de mobilização.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios que se colocam para a governança urbana, nesse processo de reestruturação implícito nas Reformas do Estado Brasileiro, conferem às arenas redistributivas, crê-se, uma posição de destaque antes às demais arenas (regulatórias e distributivas), porquanto a inevitável competição municipalista ao evidenciar as desigualdades e o potencial competitivo de localidades que vão se defrontar num processo que Israel (Apud MELO, 1996), denomina de *competition surrogate*⁹, posiciona o jogo de soma zero como uma condicionante sempre presente.

A utilização das categorias conceituais, consideradas como instrumentos de análise das várias experiências de gestão urbana em curso no País, são essenciais ao desenvolvi-

8. Input – ponto de partida.

9. *Competition surrogate* (ou market) – seria um "substituto do mecanismo de mercado", ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa.

mento do senso desejável a quem pretenda imergir no mister das pesquisas relacionadas ao acompanhamento dos arranjos políticos-institucionais e ao acompanhamento do processo de adaptação da sociedade civil brasileira a um jogo político marcado pela competição por recursos escassos. O mencionado jogo político, mais e mais, coloca o atendimento das demandas sociais em uma instância seletiva que instaura o poder de organização da coletividade como tour de force, sem o qual a inclusão de tais demandas na agenda governamental fada-se a uma condição de fortuidade.

REFERÊNCIAS

BOSCHI, Renato. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil. In. MELO, Marcus André (Org.), **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife-PE: Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Capital Social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais em Associações Voluntárias. **Revista do CRH**, Salvador, v. 30/314, 2000, p. 239-260.

MARTES, Ana C. Braga; ARRETCHE, Marta; MELO, Marcus André e RIBEIRO, Paula Miranda. **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritário**. Campinas-SP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1999.

MELO, Marcus André. Apresentação. In. MELO, Marcus André, **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil (1999)**. Recife-PE: Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

MELO, Marcus André. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal efeitos perversos da descentralização**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Modelos de Descentralização Política na Gestão Local: os novos formatos na década de 90. In. LEAL, Suely Maria Ribeiro; MELO, Norma Lacerda de (orgs.) **Relação Público/Privado: do local ao global**. Recife: Universitária, 1996, p. 86-125.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **O fetiche da participação popular**. Recife: CEPE, 2003, 351 p.

PACHECO, Regina Sílvia. **Reformando a Administração Pública no Brasil: eficiência e accountability democrática**. In: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife-PE: Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

SUTTON, Rebecca. **The Policy Process: an overview**. Stag Place – London: Mimeografada, 1999.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria (Orgs.). **O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados**. Brasília: Paralelo, 1998.

Data do recebimento: 18 de setembro de 2013

Data da avaliação: 19 de setembro de 2013

Data de aceite: 24 de setembro de 2013

1. Graduado em Ciências Econômicas e Doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Faculdade Integrada de Pernambuco (FACIPE). E-mail: cristovaos.brito@yahoo.com.br
2. Graduado em Administração e Doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Faculdade Integrada de Pernambuco (FACIPE). E-mail: fpontual@gmail.com
3. Graduada em Administração de Empresas da Faculdade Integrada de Pernambuco (FACIPE). E-mail: raissa_oliveira@colegioecursodesafio.com.br