

NOVOS Contornos da gestão local: conceitos em construção

Francisco de Oliveira

Ladislau Dowbor

Silvio Caccia Bava

Agende

Peter Spink

Evelyn Levy

Maria do Carmo M. T. Cruz

**Caio Silveira,
Cunca Bocayuva e
Tania Zapata**

José Carlos Vaz

**Jorge Kayano e
Eduardo Caldas**

Organizadores

Peter Spink

Silvio Caccia Bava

Veronika Paulics

São Paulo - Brasil
Pólis / Programa Gestão Pública e Cidadania
2001

Copyright:

Pólis - Instituto de
Estudos Formação e
Assessoria/Programa
Gestão Pública e
Cidadania FGV-EAESP

Coordenadores:

Veronika Paulics e
Renato Cymbalista

Diagramação e editoração:

Renato Fabriga

Capa:

Bamboo Studio

Ilustrações:

Marcelo Cipis

Índice remissivo:

Ruth Simão Paulino e
Wanda Lúcia Schmidt

Impressão e acabamento:

Gráfica Peres

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Novos contornos da gestão local: conceitos em construção / Silvio Caccia-Bava, Veronika Paulics, Peter Spink - organizadores. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

Vários autores.
ISBN

1. Gestão Local. 2. Experiências Inovadoras. 3. Desenvolvimento Local. 4. Políticas Públicas. I. Caccia-Bava, Silvio II. Paulics, Veronika. III. Spink, Peter. IV. Pólis. V. Programa Gestão Pública e Cidadania. VI. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Sumário

Apresentação	7
Sobre autores e organizadores	9
Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?	
<i>Francisco de Oliveira</i>	11
Megapolis: Entre o Local e o Nacional	21
Do monólogo ao diálogo	28
A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local	
<i>Ladislau Dowbor</i>	33
Mudanças e inércias	34
A difícil transparência	35
Os direitos sociais: uma cultura	36
O peso dos símbolos	37
A complexidade comunitária	38
A lenta aprendizagem da gestão social	39
Essas pequenas coisas constituem a longa marcha...	40
Os núcleos de irradiação	41
O poder articulador do social	42
Do projeto à dinâmica social	46
O negócio poder ser pequeno, mas bem conectado.	47
O local: força e limites	48
Resumo de sugestões	43
Alguns exemplos	51
Participação, representação e novas formas de diálogo público	
<i>Silvio Caccia Bava</i>	75
As primeiras iniciativas	75
Para que serve um governo democrático e popular?	81
Desafios para fortalecer os governos locais	88
Uma nova arquitetura para um governo democrático	97
Como estimular a participação cidadã e mobilizá-la em defesa de um bom governo	100
Considerando as diferenças de gênero: para uma política de igualdade entre homens e mulheres	
<i>Agende</i>	105
A Gestão dos governos locais perante a exclusão social	106
Projetos e Programas Inovadores	109

O Enfoque de Gênero no Âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania _____	133
---	-----

Parcerias e Alianças com Organizações Não-estatais

<i>Peter Spink</i> _____	139
A liderança está com os municípios _____	139
As alianças fazem escola _____	143
Que tipo de organização? _____	147
Escolhendo Parceiros _____	149
Vínculos de comunicação, comissões e conselho _____	152
Cooperação, apoios e patrocínios _____	156
Colaboração, parcerias e alianças _____	159
Construindo e mantendo relações e vínculos interorganizacionais _____	160
O desafio que enfrentamos _____	166
Anexo - Mais seis caminhos para refletir e agir _____	167

Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União

<i>Evelyn Levy</i> _____	173
O Município e o Pacto Federativo _____	174
Princípios e fundamentos da <i>Governance</i> _____	177
Jogos Cooperativos _____	179
Conclusões _____	192

Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente 1

<i>Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz</i> _____	195
O que são os consórcios intermunicipais _____	198
Base Constitucional e Legal dos Consórcios Intermunicipais _____	202
Pressupostos e etapas para constituição dos consórcios intermunicipais _____	208
Estruturação hierárquica e gerencial _____	210
Financiamento _____	211
Recursos Humanos _____	212
Outras formas de cooperação intermunicipal _____	213
Experiências Analisadas _____	218
Considerações Finais _____	234

Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos

<i>Caio Silveira, Cunha Bocayuva e Tania Zapata</i> _____	241
Os experimentos difusos e a temática trabalho e renda _____	241

Registro, compartilhamento e análise de perimentos _____	242
A emersão do local _____	245
O desenvolvimento local como intencionalidade e campo de experimentação _____	245
Questões subjacentes ao tema do desenvolvimento local _____	249
A ênfase na cultura empreendedora _____	251
Referenciais estratégicos para políticas públicas _____	253
Elementos de gestão: ações integradas e intersetorialidade _____	254
Indicações sobre a avaliação de experimentos de desenvolvimento local _____	256
Apêndice - Apoio ao desenvolvimento local: a experiência da Metodologia Gespar _____	258

Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal

<i>José Carlos Vaz</i> _____	267
Desafio 1: Democratizar a gestão das políticas públicas __	268
Desafio 2: Oferecer maior publicidade às ações do governo municipal _____	273
Desafio 3: Garantir a impessoalidade no acesso aos serviços públicos _____	276
Desafio 4: Tornar os sistemas de informação da prefeitura acessíveis aos cidadãos _____	279
Desafio 5: Modernizar os processos administrativos _____	280
Desafio 6: Explorar o potencial da tecnologia da informação _____	281
Desafio 7: Gerenciar informações privilegiando a Cidadania _____	283
Conclusões _____	285

Indicadores para o diálogo

<i>Jorge Kayano e Eduardo de Lima Caldas</i> _____	287
O que são indicadores _____	289
Por que construir um indicador? _____	293
Em que tipo de ação é possível utilizar indicadores _____	294
Quando são elaborados os indicadores? _____	298
Conclusão _____	302
Apêndice 1 - Principais Fontes Estatísticas _____	302
Apêndice 2 - Consulta de Banco de Dados na Internet ____	303

Referências bibliográficas _____	305
---	-----

Apresentação

Em 1992, já quase terminando o mandato dos primeiros prefeitos eleitos após a Constituição de 1988, começavam a chamar a atenção as novas soluções que estavam sendo encontradas para atender as diversas demandas da população. Já se tinha conhecimento de experiências anteriores, como as dos municípios de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), ou ainda o estímulo aos consórcios intermunicipais na gestão de Montoro à frente do Governo do Estado de São Paulo, mas não tinham a variedade que então passou a surgir. Além disso, muitas das experiências do final dos anos 80 passaram a ser marcadas pela proposta de inverter as prioridades até então presentes no cenário das ações públicas, procuravam desencadear mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população sempre excluídas e procuravam tornar transparente a gestão efetivando mecanismos de participação na elaboração e implementação de políticas.

O Instituto Pólis iniciou a sistematização de algumas destas experiências e o resultado foi, em 1993, o Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal. O objetivo do boletim era apresentar, a partir de documentos de circulação rápida e de forma didática, o que estava sendo feito e como as experiências poderiam ser traduzidas para outros locais e questões similares. O objetivo é permitir que prefeitos, vereadores e lideranças locais possam entrar em contato com esta biblioteca coletiva de idéias e possibilidades, que atualmente reúne cerca de 200 relatos. No ano de 2000, o BNDES apoiou a produção e distribuição de uma coletânea com 125 Dicas, enviada para todas as prefeituras que estavam encerrando a gestão naquele ano e, no ano seguinte, o livro foi enviado para as novas gestões.

Na mesma linha, em 1996 o Centro de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) criou junto com a Fundação Ford – e atualmente contando também com o apoio do BNDES – o Programa Gestão Pública e Cidadania para premiar experiências inovadoras em governos subnacionais brasileiros. Podem se inscrever nos ciclos anuais programas, projetos e atividades inovadoras executadas por governos estaduais, municipais e dos governos próprios dos povos indígenas que estejam, pelo menos, há um ano em funcionamento. Todos os programas inscritos, hoje mais de 4 mil, são registrados num banco de dados. A cada ano são escolhidas vinte experiências como finalistas num processo de avaliação que envolve pesquisadores, membros de organizações da sociedade civil e técnicos especialistas.

Outras iniciativas foram surgindo ao longo dos anos 90, todas contribuindo para chamar a atenção para as diversas respostas que emergiam para gerir os serviços públicos. A partir de 2000, foi criada uma rede para facilitar o acesso aos diversos bancos de dados sobre iniciativas em gestão local, inclusive de outros países da América Latina (www.web-brazil.com/gestaolocal).

Neste processo, estimulou-se também a reflexão e discussão sobre as experiências e seu significado. Para alguns, as inovações surgem justamente por conta da falta de recursos locais para atender a demanda de uma população cada vez mais empobrecida, e tem portanto suas dimensões negativas além das positivas. Para outros, são reflexo do próprio processo de democratização do País e a presença ativa de novos segmentos da população prontos para discutir e lutar por direitos e serviços. Há ainda os que chamam a atenção tanto para as conseqüências da urbanização acelerada, trazendo novos desafios e novos conflitos que requerem diferentes idéias sobre a gestão coletiva, como também para a maior circulação de idéias permitida por meios mais acessíveis de comunicação. Na prática e no contexto de cada experiência pode-se encontrar uma variedade de razões.

O objetivo deste livro é apoiar este processo de reflexão a partir da busca de conceitos provisórios. Cada capítulo é resultado de uma questão que identificamos estar presente no atual debate sobre o espaço de inovação local, incluindo a própria possibilidade de desenvolvimento local. Para cada capítulo buscamos identificar pessoas que já vêm trabalhando com estas indagações e solicitamos que a resposta à questão escolhida utilizasse as informações dos bancos de dados do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania. Em outras palavras, lançamos o desafio da construção de um marco conceitual inicial a partir da reflexão sobre as lições da prática. Não buscamos uniformizar o que se entende por experiência inovadora e muito menos as visões e posturas analíticas dos autores e autoras. Pelo contrário, entendemos que a construção de idéias requer a diversidade e a divergência, especialmente quando estas têm impacto na prática democrática.

Agradecemos os autores e as autoras, e seus colaboradores, por terem aceito este desafio, e também o trabalho dos inúmeros pesquisadores e pesquisadoras, consultores e consultoras que colaboraram na coleta das informações e na construção dos bancos de dados. Agradecemos também o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento para os estudos preliminares, o estímulo e o encorajamento constantes do BNDES e da Fundação Ford no processo de disseminação e o apoio específico da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Asdi) na confecção deste livro.

Mas a palavra final, de especial agradecimento, é dirigida aos municípios e estados que assumiram a postura de tornar transparentes as suas ações de governo e de ser abertos para a discussão e avaliação de suas atividades e políticas. Sem a prática cotidiana de tantas pessoas que se empenham na realização destes programas e projetos, dentro e fora dos governos, não haveria o que contar nem de quem aprender.

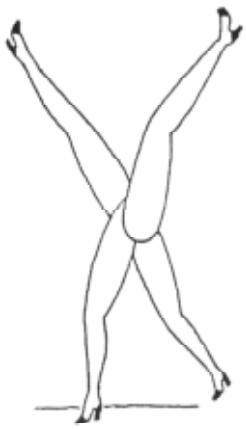
Obrigado.

Peter Spink
Silvio Caccia Bava
Veronika Paulics

São Paulo, janeiro de 2002.

Sobre autores e organizadores

- **Agende – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento** é uma organização não-governamental cuja missão é firmar a perspectiva feminista nas agendas políticas e sociais visando a ampliação e o fortalecimento da cidadania e da democracia e o desenvolvimento com equidade. (www.agende.org.br)
- **Caio Silveira** é sociólogo e coordenador do NAPP - Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa. (cmsk@openlink.com.br)
- **Cunca Bocayuva** é diretor da FASE. (fase@fase.org.br)
- **Eduardo L. Caldas** é economista, mestrando em Administração Pública na FGV/EAESP e pesquisador do Instituto Pólis. (eduardo@polis.org.br)
- **Evelyn Levy** é socióloga, doutora em Administração pela FGV/EAESP e Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento. (evelyn.levy@uol.com.br)
- **Francisco de Oliveira** é professor de sociologia da FFLCH-USP e integra o Conselho de Administração do Instituto Pólis. (chicool@uol.com.br)
- **Jorge Kayano** é médico sanitário e pesquisador do Instituto de Saúde e do Instituto Pólis. (jorgekayano@polis.org.br)
- **José Carlos Vaz** é mestre em Administração Pública pela FGV/EAESP, vice-reitor da UniABC e pesquisador do Instituto Pólis. (vaz@polis.org.br)
- **Ladislau Dowbor** é doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da PUC-SP e da Universidade Metodista de SP. (ladislau@ppbr.com)
- **Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz** é Administradora Pública, mestre em Administração e Planejamento Urbano pela FGV/EAESP e técnica da Fund. Prefeito Faria Lima – CEPAM. (mcaro@cepam.sp.gov.br)
- **Peter Spink** é professor titular e coordenador do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. (spink@fgvsp.br)
- **Silvio Caccia Bava** é sociólogo, mestre em Ciências Políticas pela FFLCH-USP e diretor do Instituto Pólis. (scbava@polis.org.br)
- **Tania Zapata** é socióloga e coordenadora executiva do Projeto de Cooperação Internacional BNDES Desenvolvimento Local – Cooperação Técnica do PNUD. (bndespnud@truenet.com.br)
- **Veronika Paulics** é jornalista, mestranda em Administração Pública na FGV/EAESP e diretora do Instituto Pólis. (veronika@polis.org.br)



Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?

Francisco de Oliveira

Poderíamos gastar bastante tempo para buscar as raízes etimológicas de desenvolvimento, mas essa aproximação não tende a render muito. Por isso, é melhor nos aproximarmos pela via do uso mais corrente. Esta é profundamente assimilada à noção de desenvolvimento econômico que ficou muito em moda nas décadas anteriores, hoje substituída no discurso dominante por crescimento. Evita-se, assim, uma certa impregnação qualitativa da noção anterior; uma vez mais, a disputa do campo semântico apresenta-se como uma arena da política e da hegemonia ideológica que não se pode desconhecer. Há já algum tempo, a ONU vem tentando recuperar a carga semântica do termo, com o índice de “desenvolvimento humano”, no qual as dimensões qualitativas adquirem dominância.

Desenvolvimento local poderia, pois, corresponder, em âmbitos mais restritos, mais circunscritos, à noção de desenvolvimento humano trabalhado pela ONU, vale dizer, à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida. Esse procedimento nos aproxima muito do alvo, mas não é, ainda, suficiente. Faltam-lhe algumas dimensões decisivas. A primeira diz respeito, seguindo a trilha do conceito do subdesenvolvimento, à sua especificidade histórica, isto é, o não-desenvolvimento local é um subdesenvolvimento no sentido forte de que ele é peculiar à periferia do capitalismo. Isto tem conseqüências teóricas e práticas. A primeira é que o desenvolvimento local não será o elo numa cadeia de desenvolvimento total; a segunda é que ou é concebido como alternativa ou reproduzirá a forma estrutural.

A outra dimensão é a da cidadania, a qual, por sua vez, não é passível de ser mensurada a não ser por procedimentos tautológicos, que consis-

tem em atribuir-se pontos àquilo que se quer medir. Mas, atenção: isto não é defeito do conceito, antes pelo contrário, constitui sua riqueza, pois a cidadania é um estado de “espírito”, dir-se-ia em linguagem deliberadamente arcaizante. Ela é irredutível à quantificação. Embora o bem-estar e uma alta qualidade de vida devam ser direitos dos cidadãos, não se deve colocar tais direitos como sinônimos de cidadania, pois esse economicismo pagaria o preço de desconsiderar como cidadãos os que não têm meios materiais de bem-estar e qualidade de vida. De outro lado, qualquer assimilação do tipo citado também inverte os sentidos da política, pois é através desta que os cidadãos lutam pelo bem-estar e pela qualidade de vida, e não o inverso. Esse foi o percurso, segundo Marshall¹, desde os direitos civis e políticos até os sociais, direitos chamados de terceira geração; hoje, já se acrescentam os chamados “direitos difusos” cujo sujeito não é mais particular, mas coletivo, isto é, a cidadania: aí se incluem os direitos ambientais. A trajetória do conflito no Brasil também indica algumas similitudes com o perfil clássico, mas a própria condição periférica como clonagem ou simulacro do núcleo central, específica, portanto subdesenvolvida, impôs a cópia de certas formas da intervenção estatal para regular um mercado que não havia, com o que o direito social se adiantou em alguns aspectos, servindo de sustentação dos direitos civis; estamos falando da legislação trabalhista e do que Wanderley Guilherme² chamou de “cidadania regulada” no Brasil, como em outros países da América Latina.

¹ Marshall, 1967.

² Santos, 1979.

Este preâmbulo serve apenas para afastar a tentação de mensuração da cidadania: a noção de desenvolvimento local, como qualidade, ou ancora na cidadania. Ou então será apenas sinônimo de uma certa acumulação de bem-estar e qualidade de vida nos âmbitos mais restritos. A noção de cidadania que deve nortear a tentativa de mensurar os processos e estoques de bem-estar e qualidade de vida refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto, do indivíduo-massa; trata-se de uma aquisição por meio do conflito. Este é, também, um ponto extremamente importante: em geral, do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo de não-conflito, de harmonia, de paz social, na contramão até mesmo da interpretação liberal na tradição de Rousseau, por exemplo. Como conseqüência, está-se elaborando um discurso sobre o desenvolvimento local como paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados; desenvolvimento local é apresentado como um “emplastro” (do romance de Machado de Assis, Memórias Póstumas de Brás Cubas) capaz de curar as mazelas de uma sociedade perversa, colocando-se no lugar bucólicas e harmônicas comunidades. Pensado dessa forma, o desenvolvimento local tende a fechar-se para a complexidade da sociedade moderna e passa a buscar o idêntico, o mesmo, entrando, sem querer, perigosamente, na mesma tendência midiática da sociedade comple-

xa. O desafio do desenvolvimento local é o de dar conta dessa complexidade, e não voltar as costas para ela.

O desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa, pois, de transformá-la em modelos paradigmáticos, está fadada ao fracasso. Entre a reforma administrativa do aparelho do Estado municipal, no caso, e a iniciativa de um grupo local de produção cultural apenas a ligação produzida pela cidadania redefine simultaneamente os dois campos, mas não há como somar seus resultados e seus produtos: isto é, a soma de reforma do Estado mais produção cultural não tem, necessariamente, a cidadania como produto.

O anterior serve para assinalar que a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar o “governo local” e ela aparece como um resgate da *ágora* grega, posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna. Essa separação aparece como vantajosa para os grandes grupos econômicos e grupos políticos que formam uma verdadeira oligarquia, mas é inteiramente daninha para o cidadão comum. Essa separação tampouco é dada: ela é produzida exatamente pelos grupos citados, como uma forma da dominação e para evitar que a democracia seja, realmente, o governo de todos. O desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim, que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos.

Há inúmeras experiências políticas que dão razão a essa tese; os casos brasileiros bem sucedidos estão, hoje, na vitrine. Em escala mundial, a experiência mais bem sucedida de desenvolvimento local que mudou a qualidade da intervenção do Estado, deu-se na Itália do período posterior à Segunda Guerra Mundial, até mais ou menos a metade da década de 80. Esclareça-se: nas experiências inglesa e norte-americana também foram notáveis o papel do poder local assentado na comunidade, tema de Tocqueville³, por exemplo. Mas pode-se dizer que se tratou de experiências que estavam constituindo e construindo a própria sociedade liberal; portanto, não remavam contra a maré da sociedade mais abrangente: elas eram a sociedade abrangente, de forma marcante na experiência norte-americana. Os casos da Itália e da França são diferentes por tratarem-se de processos de disputa de hegemonia frente a formações feudais na Itália, e na França, contraditoriamente, eram os poderes locais, desde a Revolução que, tendo pulverizado as grandes propriedades aristocráticas e da Igreja, impediram, por sua vez, a “universalização da cidade”, numa hegemonia fortemente conservadora que, não tão contraditoriamente como se pensa, dava lugar ao forte centralismo do Estado francês. Nada tão gêmeo: o centralismo

³ Tocqueville, 1969.

do Estado francês e o xenofobismo dos poderes locais. Não à toa, Tocqueville não teorizou sobre a experiência francesa que ele, como aristocrata, conhecia *pro domo suo*.

Neste período, o segundo pós-guerra, o PCI implantou-se ao longo e ao largo da “bota”, desenvolvendo – com perdão da redundância – efetivos governos locais cujos resultados do ponto de vista da acumulação de bem-estar e qualidade de vida são incontestáveis. Bolonha, por exemplo, ficou conhecida como a Disneylândia do PCI. A França também experimentou em certas cidades administradas pelas esquerdas francesas, PS e PCF, desenvolvimentos semelhantes, de que os casos da Banlieue Rouge e de Grenoble tornaram-se emblemáticos. Mas, aqui vem a contradição: formas de governo democráticas, que renovaram a administração pública e interviram estabelecendo alianças com o pequeno empresariado local – em Bolonha comia-se nos restaurantes com os *tickets* da Prefeitura, que subsidiavam simultaneamente o consumidor e o empresário do restaurante – foram derrotadas pelo seu êxito, e não pelo seu fracasso. Dizendo de outro modo: o bem-estar operou um deslocamento dos eleitores para a direita, que dissolveu a experiência de participação e concertação de conflitos. O caso da Itália é mais grave: o bem-estar dissolveu a esquerda italiana e seu principal partido, *condottieri* da Resistência, da democratização e do Estado do Bem-estar. O arraigamento do PCI era proverbial: em cada uma das cidades e municípios italianos, dos maiores até as pequenas vilas e aldeias, ele e a versão local do *L'Unità* estavam lá; tratou-se verdadeiramente de um processo gramsciano de construção de uma contra-hegemonia. A cultura italiana transformou-se em uma aquisição mundial, de que o cinema foi talvez o melhor exemplo.

A questão é, pois, perturbadora. Pode-se até ser cínico: pouco importaria essa dissolução ou a derrota na vitória, desde que os direitos criados e o cidadão que se autoproduz, se autofaz, permaneçam. Mas é aí que mora o perigo: na verdade, os chamados processos de desregulamentação ameaçam a cidadania e os direitos por ela gerados. O desenvolvimento local, nessa acepção, pode resistir? A primeira resposta é pessimista. Nos casos brevemente referidos, houve o que está se chamando “derrota na vitória”, posto que apesar das desregulamentações, a qualidade de vida e o bem-estar não foram sucateados, embora as novas gerações já não tenham um horizonte tão confortador. Mesmo assim, é no mínimo duvidoso que o estatuto da cidadania não tenha sido e não esteja sendo afetada pelas desregulamentações: a dimensão dos direitos sociais da cidadania nos países desenvolvidos está claramente sob ameaça. No caso brasileiro, o problema é mais dramático, posto que aqui o “desmanche” – como o chamou Roberto Schwarz – chegou antes de o edifício estar de pé: é o “desmanche” do simulacro do Estado de Bem-estar. Se o simulacro formalizou as condições para uma acumulação primitiva, sendo a forma da “revolução passiva” na periferia, o “desmanche” não põe em seu lugar formas democráticas

mas, ao contrário, corre o risco de transformar-se em totalitarismo num sentido bem preciso: um estado de “exceção permanente” onde nenhum direito é assegurado. Dito de outra forma, como chamei em artigo saído na revista **Praga**, nosso processo é a “vanguarda do atraso”, enquanto o caso do núcleo dinâmico é o “atraso da vanguarda”.

Essa primeira aproximação pode e é pessimista, mas não deve ser paralisante, mormente porque o que temos pela frente não é uma “derrota na vitória” mas um obstáculo de maior monta: um processo de globalização, que é preciso enfrentar de forma crítica. Esse processo, cuja face na periferia já é conhecida, caduca não apenas a democracia representativa, radicalizando a separação entre dominantes e dominados; tende a caducar mesmo o Estado-Nação, o que desfaz a própria cidadania, se esta não puder desenvolver-se sob o signo de uma nova racionalidade, para além da racionalidade burguesa.

Há lições deixadas pela experiência italiana que possam ser aproveitadas de forma crítica? Parece que a experiência italiana, apesar de exitosa, permaneceu dentro dos limites da racionalidade burguesa, no sentido de que as instituições do Estado burguês não foram questionadas. Dizendo de outra forma, a experiência italiana foi de gestão do Estado, e não chegou, pois, a construir uma nova racionalidade. Admita-se, desde logo, para não sermos pretensiosos, que propor uma nova racionalidade, construí-la, não é tarefa fácil: uma nova racionalidade não se constrói *ex abrupto*, sem acúmulo de experiência, e a esse respeito a experiência italiana tinha tudo a seu favor. Além disso, a própria unificação européia constituiu-se em uma exigente e contraditória condicionalidade externa-interna, frente à qual a experiência italiana não resistiu. A própria Itália experimentou uma aceleração sem precedentes: simplesmente passou de uma insignificante economia fortemente marcada por relações quase feudais no campo até a Segunda Guerra, para a quinta economia mundial, no interior do núcleo dinâmico. **Novecento** de Bertolucci é o *racconto* dessa extraordinária saga, flagrada na dilaceração da amizade das duas personagens principais: as diferenças de classe fundadas nas relações feudais não impediam a amizade, tal como conhecemos na experiência da “cordialidade” brasileira. Foi o êxito capitalista que produziu a ruptura.

O segundo contraste relevante para o desenvolvimento local vem a ser a possibilidade de que atue corrigindo a tendência de concentração que parece inerente ao processo capitalista no nível macro; essa tendência se expressa numa espécie de hélice de duas pás, enroscando-se a concentração econômica com a concentração espacial. Durante algum tempo, a teoria espacial pensou que a correção viria das deseconomias de aglomeração, em que a taxa marginal do lucro econômico-espacial entraria em declínio. O surgimento e a explosão da microeletrônica jogou tal possibilidade para as calendas; de fato, reassisteu-se a poderosos movimentos

⁴Castells, 2000

de reconcentração numa espécie de microcosmos eletrônico: tanto o espaço quanto o capital financeiro são fictícios, virtuais, e assim anulam as contratendências à desconcentração. Aparecem como descentralizações, o que não significa desconcentrar. Uma literatura crescente segue os passos da microeletrônica, abandonando toda pretensão de totalidade, que é substituída pelas redes informacionais; o paradigma será, então, molecular-digital, o que quer dizer não-total: é o caso típico de Manuel Castells em seu **A Sociedade em Rede**⁴. Mas, persiste o fato de que toda rede é, por definição, seletiva, além de que apenas na microeletrônica as redes podem ser isomorfas, isoquantas e isoplanas. No plano econômico-sócio-político-cultural, a rede não corrige a desigualdade, apenas a desloca. Aceitando-se tal paradigma, o desenvolvimento local não pode ser pensado como contratendência à concentração; pelo contrário, ele pode inserir-se numa estratégia de descentralização que agrave as desigualdades. A colossal concentração de riqueza e de renda não deixa margem à dúvida: os grandes grupos econômicos de hoje, com seus megatrilionários, são todos do ramo informacional, se é que ainda se pode falar em ramo industrial/serviços.

O terceiro eixo se estabelecerá como um contraste entre a globalização e o desenvolvimento local. De fato, esse eixo é uma síntese das determinações anteriores, neste caso, para usar a mesma metáfora, uma hélice de três pás, em que a concentração de poder se enrosca com a concentração econômica e com a concentração espacial, e a somatória é uma espécie de “olho de furacão”, exponenciado pelo processo de enroscamento, uma espécie de vértice dos poderosos ventos analiticamente recortados. O desenvolvimento local não necessariamente entraria em contradição, em tensão, com a globalização, podendo, ser, ao contrário, um de seus círculos concêntricos. É toda a tendência expressa na teoria das “cidades globais”, de que Jordi Borja, no plano do urbanismo, é a expressão mais badalada no Brasil e Saskia Sassen a teórica mais citada. As “cidades globais” formam uma rede cuja integração se realiza no plano molecular-digital, desintegrada, portanto.

Todo o processo é de um quase permanente inacabamento o que, no caso brasileiro, transforma a permanente exceção em **exceção permanente**: trata-se do horror do sistema às formas, o que dá lugar ao *ad hoc* como regra. Uma vez mais, a ausência de forma é o próprio capital fictício, ou a globalização. Esta dificuldade da forma não é de somenos importância: ao contrário, constitui-se mesmo no coração da recorrente crise global. No caso brasileiro, a ausência de formas aparece na superfície dos fatos, na sensação de que se nada para morrer na praia, nas sucessivas ondas de refazer as margens do excedente cambial e no ininterrupto jorrar de medidas provisórias, mesmo que as “emendas” e “reformas” constitucionais teoricamente já teriam removido o “entulho social-democrata” da Constituição de 88.

Teria o desenvolvimento local o condão de ultrapassar os limites de gestão do Estado em que empacou a experiência italiana, por exemplo, ou de deter a desregulamentação e a desformalização em curso? A estratégia é de simples adaptação ou se trata de criar uma alternativa real? A maior parte das definições e ensaios de desenvolvimento local a rigor parecem-se mais com adaptações dos dominados do que alternativa à dominação: a própria dificuldade de definir o que “é desenvolvimento local” já é um indicativo suficientemente forte, posto que, se tudo é desenvolvimento local, então, como ensinava uma velha lição de álgebra, nada é desenvolvimento local. Esse é um meio-caminho, sem dúvida, pois não se trata de um conflito abstrato, mas de um real enfrentamento; logo, há um recíproco condicionamento das estratégias de parte a parte. O segredo está em inventar “sobre la marcha” um novo recurso que não possa ser anulado. Assim, pois, o desenvolvimento local entendido como tendência contrária aos processos dominantes, também terá seus momentos de desformalização e desregulamentação, ao mesmo tempo em que necessita inventar uma nova forma que não possa ser assimilada pelo adversário global, concentrador e anti-democrático.

O Movimento dos Sem Terra é desregulamentador, por exemplo, pois ao pretender a propriedade privada para os dominados, ele investe contra a propriedade privada ainda no seu próprio campo; a longo prazo, ele poderá ser também desformalizador, indo até às últimas conseqüências sobre a propriedade burguesa. Já o orçamento participativo é imediatamente desformalizador, pois dissolve a legitimidade da representação tradicional, pondo em seu lugar uma nova forma, diretamente ancorada numa cidadania “participativa”: suas conseqüências sobre o campo político são imediatamente sentidas. Vai além da racionalidade política burguesa propondo a criação de um novo Estado imediatamente responsável perante as classes sociais dominadas. Seu espectro é bastante restrito, como sabemos, posto que a porção do orçamento que está em jogo é diminuta; mas, ampliado do ponto de vista orçamentário, que a experiência do governo do Rio Grande do Sul em seu confronto com a Ford está sugerindo, deixará de ser irrelevante para a razão do lucro.

O ATTAC aparece como desformalizador no plano mais global; a razão burguesa do lucro, que submete todas as políticas econômicas, *urbi et orbi*, que na verdade passam a ser apenas políticas do capital, é contestada como **razão**, não apenas na condicionalidade das taxas, da pressão fiscal sobre os países, do sufoco das políticas sociais. Essa negação da razão burguesa é o que pode ter a eficácia de se contrapor às grandes tendências globais, à reconcentração molecular-digital do capital fictício eletrônico.

A flexibilização – esse “emplastro” conceitual - dos dominados consiste em adotar todas as formas possíveis e imagináveis, uma estratégia camaleônica, mudando de configuração – eis a informática – a cada ce-

nário e em cada *front*, não se trata de uma fuga às formas, mas de sua multiplicação. O requisito para sua permanência é o de ultrapassar o campo da racionalidade burguesa. A combinação de formas diferentes, em níveis e abrangências diversas, é a única possibilidade da cidadania. Assim, um desses *fronts* pode ser o orçamento participativo cuja essência – que é uma nova forma – consiste em ir além da razão burguesa inscrita na estruturação do Estado. De fato, se este não é “o comitê executivo da burguesia” de Marx e Engels – cujo anátema sobre o caráter do Estado no capitalismo, FHC e os neoliberais tratam de confirmar – não há como negar que a razão burguesa se inscreve na arquitetura do Estado moderno. Pense-se, por exemplo, na separação de poderes e nas suas jurisdições. Sem necessitar-se de uma longa explicação, posto que a referida separação foi, a seu tempo, revolucionária, pois repartia o poder total do soberano, a separação de poderes criou um problema até hoje não resolvido nas relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo nas democracias modernas, sobretudo naquelas que adotam o modelo presidencialista: todo orçamento nestes é apenas uma “autorização para gastar”, o que significa dizer que as deliberações legislativas sobre o orçamento – de resto, bastante delimitadas, hoje – podem não se transformar em atos, posto que resta ao Executivo o poder discricionário de dar-lhes prioridade, não executar por contingências conjunturais como falta de caixa, e outros aspectos, conhecidos longamente na experiência brasileira mais recente. Mesmo as democracias parlamentaristas estão vendo o governo como gabinete do Legislativo sendo erodido, para transformar-se numa espécie de presidencialismo de gabinete. O orçamento participativo resolve esse *imbroglio* transformando as escolhas populares no elo de ligação entre a legislação e a execução; para isso, importa não esquecer, faz-se necessário ir além da racionalidade burguesa inscrita no Estado, faz-se necessário inventar.

A luta pela cidadania é a forma mais moderna, contemporânea, do conflito de classes. Porque é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política, que se faz apropriando-se do léxico dos direitos e levando-os, redefinindo-os, num novo patamar, de fato transformando o campo semântico ao tempo em que se apropria dele. Em cada um dos *fronts* em que se realizam os conflitos contemporâneos, percebe-se o que está em jogo: os chamados “direitos adquiridos”, por exemplo, significaram, na história burguesa, a nova conformação do direito de propriedade, de que, talvez, o usucapião seja a forma mais explícita. Ele queria dizer que o uso continuado de um certo bem ou propriedade devia caber a quem o tinha utilizado; assim ele inova em relação ao direito de propriedade, redefinindo-o em função do uso (a Constituição brasileira define, também, a propriedade em função de seu uso social, de que a batalha pela reforma agrária se aproveita) e, como a propriedade é o *alfa* e *ômega* do direito burguês, a noção, seguindo os passos da

mercadoria, da mercantilização, estende-se para outros campos. Assim, os “direitos adquiridos” situam-se no campo semântico burguês, mas sua apropriação pelo conflito de classes cria um direito para quem não tem propriedade. Por isso, a pretendida derrogação dos “direitos adquiridos” opera no fio da navalha: como Barbosa Lima Sobrinho já chamou a atenção em artigo para o **Jornal do Brasil**, o ataque aos “direitos adquiridos” é um ataque ao próprio direito.

A separação entre o proprietário e a propriedade cria um campo de significados que, a um só tempo, desliga a propriedade da possível má conduta de seu proprietário – sem o que a própria propriedade ver-se-ia ameaçada, sobretudo numa época em que a propriedade fundiária já não é a mais importante como meio de produção – ao mesmo tempo que desliga o proprietário da possível falência da propriedade: uma coisa é a falência da empresa, outra é a conduta pessoal do proprietário. Também neste caso, a apropriação desse significado pelo conflito de classes permite tanto a desapropriação social quanto a localização dos “crimes de colarinho branco”, por exemplo, em que as necessidades da empresa não podem encobrir a fraude do empresário.

Esta série de considerações quer chamar a atenção para o não-reducionismo da sociedade civil ao desenvolvimento local, ou a uma conceitualização apaziguadora tanto da sociedade civil quanto do desenvolvimento local. A sociedade civil na vertente gramsciana não se reduz simplesmente ao conjunto de atores privados, num recorte que remonta a Hegel e Marx, o segundo nas pegadas do primeiro. Gramsci dá ao conceito uma carga de negatividade que não pode ser desconhecida, no sentido de sublinhar decisivamente que a sociedade civil é o lugar do conflito pela hegemonia. Aí se segrega, se produz, a ideologia, cimento amalgamador do consenso, permanentemente contestado pelo dissenso. No Brasil, cuja tradição gramsciana é escassa, sociedade civil passou a designar no discurso da mídia, assim como em certos discursos acadêmicos, mas sobretudo no discurso das organizações não-governamentais, um lugar do não-conflito, um lugar da concertação – que ele é, certamente – em que os interesses não aparecem. Essa visão não é apenas falsa conceitualmente, ela o é na prática social e política. Ela reduz, outra vez, a sociedade civil aos âmbitos dos atores privados. Com isso, podem ter lugar tanto o discurso de um Bresser Pereira⁵, quanto o discurso das entidades filantrópicas privadas, sobretudo as da nova safra da “nova ética empresarial”.

⁵ Bresser Pereira, 1998.

Os dois discursos operam o reducionismo do público moderno ao público de Locke – equivalente à sociedade civil neste último – beneficiando-se de um vago pré-conceito de ampla difusão, segundo o qual o público não é igual ao privado. É uma falsificação do pré-conceito que, neste caso, é mais rigoroso que Bresser Pereira. Pois se em Locke público é a reunião de atores privados, ou em Habermas o lugar não-privado do privado, não faz, absolutamente, nenhum sentido devolver

ao público os assuntos privados: eles já estariam lá. Acontece que o pré-conceito é mais moderno, sendo que no Brasil ele ganhou a mesma conotação que estatal, posto que, entre nós, esse lugar não-privado do privado nunca se constituiu, e a única distinção visível e de eficácia política e social passou a ser o Estado pós-trinta.

Esse discurso é perverso porque outra vez privatiza, ou melhor, confere nobreza conceitual e reafirma o patrimonialismo inerente à sociabilidade brasileira: não se trata, apenas, de “cultura política”, mas de sociabilidade no sentido forte, isto é, à mediação ou a falta dela das relações sociais por um lugar não-privado. Quem é, realmente, o público nas organizações sociais da reforma do Estado by Bresser Pereira? O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron é, agora, uma organização social: como ele é composto? De seus altos dirigentes, que supostamente são a sociedade civil, e de verbas do Estado. Pode realizar atividades em parceria, sob contrato, ou conseguir fundos junto, de novo, à sociedade civil, ou ao mercado, ou às empresas. Onde está o público não-estatal, essa pérola bresseriana? Em nenhum lugar, com a vantagem de que ninguém pode cobrar nada a essa “organização social”, posto que ela é não-estatal, não está sujeita a regras de publicização. Com que se parece isso? Com uma empresa privada. O que foi suprimido? O conflito como publicização de interesses divergentes, como movimento da des-privatização do privado.

Tomemos o caso das organizações da “nova ética empresarial”. A ninguém é lícito duvidar da honestidade de propósitos e, mesmo, de um novo sentido ético dos empresários. Não há dúvida que o trabalho de uma Fundação Abrinq não é uma farsa. Mas falta publicizar, o que não significa, apenas, dar publicidade: significa introduzir a dimensão universal nos critérios pelos quais a Fundação Abrinq realiza seus objetivos, nas doações, programas destinados aos carentes, nos programas educacionais. Introduzir a dimensão universal significa introduzir o conflito nesses critérios, as grandes divisões da sociedade, os crivos principais que dividem, hierarquizam, estruturam, discriminam, privam, na e a sociedade.

O desenvolvimento local tende a substituir a cidadania, tende a ser utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de completa convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. O desenvolvimento local, em muitas versões, é o novo nome do público não-estatal, essa confusão semântica proposital bresseriana. Tomemos o caso das novas revitalizações dos centros históricos, que está na moda. Qualquer revitalização, cujo nome já trai seu significado, pois quer dizer que, antes, ali não havia vida, significa apenas o deslocamento do conflito, não sua resolução. Casos de Barcelona, a cidade-modelo da revitalização, docas de Londres, Puerto Madero em Buenos Aires, Pelourinho em Salvador, Recife Antigo, e, em São Paulo, brilhantemente

te, do Movimento Viva o Centro e agora, concretamente, da Sala São Paulo e Praça Júlio Prestes. Tiraram-se os pobres, mendigos, prostitutas, bares de má-fama com seus rufiões, botecos sujos e tristes, pensões baratas com suas fileiras de redes, substituídos por maquiagens do que se considera, então, “os velhos bons tempos”. Esvazia-se a história de quem viveu lá; em lugar da memória, o esquecimento. Trata-se de operações de elevação da renda da terra urbana, vale dizer, de uma acumulação primitiva pela via do investimento público. Outra vez, privatizou-se o público, mas não se publicizou o privado: sobe a renda da terra e a parcela dos novos proprietários no excedente social, e decresce a parcela de todos os “sem”. Nenhum critério que publicize o lucro, no sentido de introduzir nele o conflito. A justificativa está sempre à mão: novos empregos, aumento da renda, da segurança, da convivialidade. Entre iguais. E distância dos desiguais.

Megapólis: entre o local e o nacional⁶

A discussão sobre o local terminou, em primeira instância, num impasse. Pois apontar as limitações do local, sobretudo do desenvolvimento local que é a nova acepção que circula agora entre ONGs, influenciando administrações locais e tornando-se uma espécie de “ovo de Colombo”, parece ter tido o efeito de “tirar a escada e deixar o pintor segurando na broxa”. Faz-se necessário voltar à discussão, pois de um lado a vontade popular não pode ter se enganado tão redonda e completamente, conforme os resultados das eleições municipais de outubro de 2000, e de outro, se tal engano for confirmado, ele será trágico.

De fato, as potencialidades e virtualidades do local são, em grande medida, políticas e efeitos da política. Pois de alguma maneira foi o acesso interdito aos níveis mais altos do poder, sobretudo com derrotas sucessivas para Presidência da República, que fez as esquerdas voltaram-se para o local, acreditando ser possível exercer neste nível uma outra forma de poder e uma outra forma de gestão do Estado. O local é, pois, de alguma maneira, uma construção das esquerdas. O que não quer dizer que somente estas possam realizar gestões mais populares. Nem tampouco que em outros países e sistemas as experiências do poder local não tenham sido exitosas nem instrutivas. Aliás, no primeiro texto já nos referimos às experiências da *banlieue rouge* de Paris e as da Emilia Romagna como exemplares. Vale lembrar que existe uma similitude entre a experiência brasileira e a italiana, pois Gramsci formulou a questão da hegemonia, em alguma medida, como uma necessidade de mudar pela base, pelo nível local, a hegemonia da classe dominante italiana, de tal forma que as mudanças locais construíssem uma democracia arraigada nas bases, uma espécie de “*tocquevillianismo*” à italiana, sem risco de retrocessos e sem o risco do totalitarismo da

⁶ A partir do texto anterior, foi realizado um debate no Instituto Pólis. Este texto que segue é resultado do debate.

experiência soviética. Se a experiência brasileira foi inspirada nas reflexões de Gramsci, é duvidoso: ele não é um autor muito freqüentado pela esquerda brasileira, salvo pelos grupos saídos do antigo Partido Comunista Brasileiro, de que Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder são as figuras mais expressivas. De qualquer modo, como o bom materialismo ensinava, “o ser determinou o pensar”, neste caso.

Mas, antes que o entusiasmo com as eleições municipais nos faça esquecer as dimensões do local, derivando para o delírio das “repúblicas locais”, convém repassar, pela última vez, a principal limitação do local no capitalismo contemporâneo. Para não ceder à tentação, que está se tornando muito comum nas esquerdas e em algumas administrações populares, de fugir delas, ou contorná-las, pela associação global-local⁷, uma de cujas expressões mais exitosas parece ser Barcelona, que é copiada por toda parte. Entre nós, Santo André é candidata à Barcelona brasileira. Não é Porto Alegre, cuja administração petista já leva doze anos, com a quarta gestão consecutiva apenas empossada. A diferença é que Porto Alegre, segundo tudo indica, com o perdão da redundância, politiza o poder local, enquanto Santo André está mais voltada para as oportunidades de uma “cidade global”. Convém não esquecer que Barcelona é uma ilusão da relação global-local, pois ela mesma é o núcleo mais expressivo e importante da Espanha, nos últimos cem anos; Barcelona de fato é o elo mais importante do nacional-global e o êxito depois da Olimpíada que a recolocou no cenário internacional tampouco teria se dado sem os importantes investimentos que tanto a Espanha quanto a União Européia lá aplicaram.

Numa perspectiva gramscianamente otimista, todos os locais redefinidos por um novo poder popular, seriam capazes de criar um novo global. Certo? Como nos programas de perguntas e respostas, a resposta é: errado. Pois o global não é uma soma de poderes locais. E o que está em jogo é precisamente um tipo de poder que se não é inteiramente novo no capitalismo, agora se apresenta de forma tão radical que mesmo a semelhança com o passado mais imediato empalidece. Diz-se que 500 megacorporações controlam a economia-mundo. Mesmo que pudéssemos distribuir a sede dessas corporações por cada município ou localidade do mundo – e elas não são tantas sequer para preencherem a cota dos mais de 5.000 municípios brasileiros – o resultado seria a consolidação e não a diluição do poder das 500 megas, anulando as últimas resistências que pudessem se opor pelo arraigamento local. São Caetano, região metropolitana na Grande São Paulo, é a cidade mais típica a esse respeito: talvez em nenhuma cidade da Segunda Revolução Industrial no Brasil a presença indisputada de uma grande empresa seja tão absoluta, como é o caso da General Motors na cidade paulista. E o que é São Caetano do ponto de vista do poder local? Nada. Ela só perde para aqueles casos de cidade-fábrica, tão típicos da Primeira Revolu-

⁷ Boaventura de Sousa Santos é o sociólogo mais conhecido, no Brasil, pelas suas reflexões sobre o global-local, que me parece idealizar as oportunidades que se abrem por uma tal ligação.

ção Industrial, e da qual talvez somente reste Votorantim no Brasil.

Porque o tipo de poder personificado hoje pelas grandes corporações fundiu o que anteriormente o liberalismo havia cindido: o poder econômico como distinto do político. Essa fusão é peculiar porque ela não se realiza transformando o poder político em subalterno do econômico: pode até ser que a General Motors não influencie nem pague a peso de ouro as eleições em São Caetano, o prefeito e a comunidade política de São Caetano não necessitam ser títeres da empresa norte-americana. O mais grave é que a política de São Caetano provavelmente é indiferente à General Motors. É então uma fissão, em termos nucleares, e não uma fusão. Com o confronto entre entidades tão díspares, o que acontece é uma implosão da política, sua indiferenciação em relação ao econômico.

Porque a economia/tecnologia, como o havia previsto Gramsci em Americanismo e Fordismo, transforma-se em sociabilidade e em cultura. É o que confere universalidade a São Caetano e a faz não se destacar, sob nenhum aspecto, de qualquer cidade industrial. A universalidade que, de alguma maneira, nos molda, e que é superior, isto é, está por cima das peculiaridades locais e que nenhum poder local pode desfazer, se o combate que dá à hegemonia é apenas no plano da economia. O máximo que a cidade-global faz é reforçar o global e não a cidade. Porque trabalha no sentido dos universais, da universalidade capitalista. Por isso a soma de poderes locais com o mesmo sentido não dá como resultado um global anti-capitalista, nem anti-neoliberal, nem mesmo atenuadamente anti-hegemônico.

Tudo isto nos leva a colocar que a potencialidade do local está além dele; a potencialidade da cidade, no capitalismo globalizado, situa-se além dela: situa-se na megapólis, com a tônica no “pó”, para indicar que não é ao caráter grotescamente inchado das cidades “megalópoles” que estamos nos referindo. É a seu caráter de elo numa cadeia que se articula em torno de um outro projeto, um projeto cuja primeira condição é deslocar, também, o *front* da luta do econômico para seu opositor, para o social e para o político. Em termos gramscianos, os *fronts* de luta são a sociedade civil e a sociedade política. Mas o local, ou a cidade, não é o equivalente à sociedade civil, como está sendo interpretado: a sociedade civil inclui a cidade, mas não se esgota nela, pois acontece muitas vezes que uma relação de forças estranha ao local pode influir poderosamente nele, exatamente porque a sociedade civil em sentido amplo exige um padrão de moralidade pública, por exemplo, que desborda os limites locais. É o caso da recente eleição municipal de São Paulo: ninguém duvida que a eleição foi decidida pela rejeição dos métodos de Paulo Maluf no âmbito da sociedade civil brasileira: entregue à dinâmica do município de São Paulo, provavelmente o vencedor teria sido Paulo Maluf. É neste sentido que falamos de “megapólis” e não de “megalópole” A “megapólis” é uma meta-pólis.

Quais são as possibilidades de uma nova relação como a apontada? Elas não são poucas, embora o pessimismo – que não é meu – aponte, reiteradamente, para as limitações tributário-orçamentárias como o primeiro e mais severo limite para uma estratégia contra-hegemônica. Sobretudo agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que paira como uma ameaça sobre prefeitos e governadores. Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento tipicamente neoliberal, pois libera o Estado no nível mais alto, no nível federal, de despesas que são transferidas para os municípios e estados, obrigando-os, por meio da ameaça penal, à produção e entrega à população de serviços precários, insuficientes e de baixa qualidade.

Veja-se: os limites são estabelecidos a partir do conceito de receita líquida, deduzidos os pagamentos correntes, como o principal e os juros das dívidas à União e outras dívidas com entidades internacionais. Isto é, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um “garrote vil” que inclui os poderes locais necessariamente no circuito financeiro globalizado, e essa inserção é o instrumento mais poderoso de controle político e, pois, social. Quem pensar que a LRF saneará as finanças municipais e estaduais, livrando-as de dívidas, não entendeu nada do capitalismo financeirizado. Obrigando as prefeituras e estados a viverem dentro dos limites das receitas próprias que arrecadam – não se incluem nos tais limites as transferências que são constitucionais e, pois, legítimas receitas próprias – o que se está excluindo é o caráter para além da mercadoria que o gasto público expressa; limitam-se os gastos à lei do valor, isto é, à sanção que a renda efetiva pode validar. Isto foi pensado por um governo nominalmente social-democrata, o que significa que ele não entendeu nada da experiência do *Welfare*.

Mesmo do ponto de vista tributário-orçamentário, o poder do local não é pequeno no Brasil. Certos impostos e taxas são da competência e arbítrio do poder local. Mas, a competição instalada entre municípios e estados tem feito que estes pratiquem sistematicamente renúncia fiscal, e não há quase nenhum caso de reforma tributária para aumentar impostos, remanejar taxas, sobretudo do ponto de vista da progressividade. O poder local resiste pouco aos ataques da mídia conservadora. O caso da administração de Luíza Erundina foi exemplar: tentando a taxação progressiva do IPTU, sucumbiu a uma poderosa campanha orquestrada pelos principais jornais do Estado. Mas convém voltar a esse ponto, aproveitando a onda de indignação social que pode transformar-se em política. Mesmo o caso da lei que possibilita a quebra dos sigilos bancário e fiscal inscreve-se nessa nova conjuntura de indignação social com a desigualdade e o prebendalismo da política das classes dominantes no Brasil, sancionado pelo Estado. Uma campanha que ponha o acento nesse aspecto, relacionando-o com as novas condições de rigor fiscal, pode ter êxito. Praticamente todas as taxas de âmbito municipal estão fortemente

defasadas, seja em relação à inflação, que já ultrapassa os 90% no governo FHC, quanto ao “valor” da cidade, pois em linguagem de economia neoclássica, a cidade tem um valor que é utilizado pelas empresas e pelas quais elas não pagam. O ISS é o outro imposto do município no qual não se mexe, de novo pelo medo de “perder” a concorrência com outros municípios. Isto é simplesmente ridículo: São Paulo pode aumentar de muito as alíquotas do ISS que não estará ameaçado de perder empresas ou sedes de serviços para nenhuma outra cidade: neste caso, como diz o Evangelho, deve-se utilizar a “riqueza da iniquidade”, pois a brutal diferença é sinal de que São Paulo tem se aproveitado da federação mais do que esta tem se aproveitado da cidade.

Mesmo do ponto de vista de poder econômico, o orçamento do município de São Paulo é o quarto orçamento nacional, ficando abaixo apenas dos orçamentos da própria União, da Seguridade Social e do Estado de São Paulo, ao qual se segue. É algo como 1% do PIB brasileiro, o que não é pouca coisa. Este orçamento, atuando em sincronia com o próprio PIB do município – que não sei a quanto monta, mas deve ser algo em torno de 15% do PIB brasileiro – constitui-se num formidável trunfo para qualquer “política econômica” do município de São Paulo. Isto significa que a política econômica nacional não pode ser indiferente à expressão econômica do município de São Paulo. Inclusive e nesta conjuntura talvez principalmente, indiferente à dívida do município: se este se revelar inadimplente, isto não é inócuo, pois inviabiliza a própria política monetária nacional, pois aumenta os custos financeiros nacionais. Este é um elemento com o qual não se joga, nem se negocia: só se vê falar na incapacidade de pagamento. Mas, se se falar na inviabilidade da política monetária se São Paulo ficar inadimplente? As decisões econômicas nacionais passam necessariamente por São Paulo, este é um ponto que reforça a política financeira do município.

Faz-se necessário, pois, para viabilizar a cidade, vê-la para além de seu âmbito, e vê-la integrando a “megapólis”, numa estratégia “metapólis”. Decisões erradas aqui, têm repercussão nacional. Veja-se o caso do rodízio de automóveis. Ele significou, considerando os níveis de renda e de sua concentração no município, a duplicação da frota de automóveis na cidade, pelo mecanismo já conhecido da “segunda placa”. A medida, que era para melhorar tanto o trânsito quanto diminuir a poluição, piorou o trânsito e a poluição, pois foram jogados mais carros sobre uma infraestrutura e um ambiente já comprometidos. Nacionalmente, a medida foi imensamente favorável à indústria automobilística e, pois, à economia e às finanças nacionais, além de ter favorecido enormemente alguns poucos estados que se beneficiaram das novas montadoras. Se é verdadeira essa relação positiva em relação à economia nacional, isto quer dizer, também, que relações negativas podem se dar se o município revelar-se crescente e funcionalmente “anti-econômico”.

Há outros *fronts* do poder municipal que são inexplorados. O município foi dotado pela Constituição de novos e reforçados poderes, os quais são poucos utilizados. Quero referir-me à questão do trânsito, por exemplo. Este é encarado apenas deste ângulo, quando na verdade ele é um problema de distribuição de renda que se concretiza num problema de transporte, de falta de transporte, emblematizado pela ridícula extensão do metrô paulistano, depois de quase quarenta anos da inauguração de sua primeira linha. A péssima distribuição de renda que cria uma subjetividade anti-pública na burguesia e nas classes médias se transporta – não por simples redundância de termos – para a solução do carro individual, ao estilo norte-americano. Lá, como a distribuição de renda não é tão afrontosa, derivou-se para as cidades quilométricas, para as cidades *high-way*, como Los Angeles. Aqui, com a distribuição de renda que se tem, deu nos “problemas de trânsito”: o permanente engarrafamento, que somente se agrava com a irresolução do problema do transporte urbano; agregam-se ônibus clandestinos, peruas mal equipadas e anti-econômicas do ponto de vista do custo do transporte e da relação passageiro/quilômetro e da relação passageiro/quilômetro de via pública. Uma política de transporte real, que retome a parceria com o Estado na questão do metrô, que invista na quantidade e qualidade dos ônibus urbanos, penalizando fortemente, e mesmo proibindo, meios precários como as peruas, concertada com uma política habitacional, terá repercussão local e nacional. Não demorará muito para termos riquixás nas ruas de São Paulo, cuja versão para o transporte de documentos já é o motoqueiro. Aí o caos estará instalado e dar a volta por cima se tornará ainda mais difícil e socialmente custoso em termos de emprego.

Mas, voltando à questão do trânsito propriamente dito: é da competência do município legislar e atuar sobre os horários da circulação comercial no perímetro da cidade. O que se vê? Uma total desorganização, com os caminhões de entrega entulhando as ruas, a qualquer hora do dia – e não da noite. Está ao alcance do poder municipal regular esses horários, e com isso, uma parte não desprezível da má circulação viária diurna poderá desaparecer. O Rodoanel não resolverá esse problema, posto que ele retira apenas os grandes caminhões e jamantas, permanecendo a necessidade da entrega nos locais de comércio. A solução “rodoanel” agora é o mal menor, mas é típica de políticas que não atacam pela raiz a questão da distribuição da renda e pensam apenas as grandes obras, visíveis, que dão prestígio e voto.

As conseqüências dos problemas urbanos mal resolvidos, porque são resolvidos apenas pela ótica das classes dominantes e das classes consumidoras, de que o trânsito é um dos piores – e melhores – exemplos, termina sempre na produção de cidades fascistas, arianizadas, que é preciso “revitalizar”, “renascer”, porque estão deterioradas. Os pesados deslocamentos de centralidade na vasta metrópole cobram pesados

tributos sociais. Investimentos públicos levam à valorizações de áreas que passam a ser consideradas “nobres”, enquanto as áreas abandonadas terminam se transformando em residências de baixíssimo nível – como as de Vila Buarque – ou simplesmente vocacionadas para serviços também de baixo nível, como a grande maioria do chamado “centro velho” de São Paulo. Uma espiral cumulativa descendente entra em operação: quanto mais deteriorada, mais se deteriora, até um estágio em que o próprio crescimento da cidade requer, outra vez, a ocupação desses espaços “deteriorados”. Agora, uma espiral cumulativa ascendente entra em ação: pesados investimentos públicos “revitalizam” – concepção da Associação Viva o Centro – tais espaços, elevam a renda da terra, na forma de aluguéis e funções que não podem ser sustentadas pelas frações pobres da força de trabalho e de um lumpesinato urbano crescente, com o que são expulsos: “revitaliza-se” a cidade, criando vazios embelezados. Eis a cidade arianizada.

Ainda no capítulo de trânsito, a localização dos estabelecimentos comerciais/industriais e de serviços é um poderoso fator indutor/gerador/desestruturador do transporte e do trânsito. Cabe ao município regular de forma rigorosa. A tendência dos megaestabelecimentos, supermercados, hipermercados, shoppings, de se colocarem em vias de acesso rápido está tornando-as “vias de acesso lento”, pelo sobrecarregamento das redes viárias. O município pode obrigá-los a se localizarem fora das grandes vias e uma das condições para aprovação das localizações deveria conter, necessariamente, a construção, pelos empreendedores, das vias necessárias para suportar as novas atividades e a circulação que elas geram.

Do ponto de vista do emprego, cabe pensar que o município de São Paulo é isoladamente o local de maior emprego no Brasil. Mas, quando se pensa em quem o município pode atuar na questão do emprego/desemprego, a resposta cética é que pouco se pode fazer, pois se trata de tendências que somente se resolvem em âmbito nacional. Esta é uma resposta falsa, pois convém relembrar quanto do PIB brasileiro é gerado em São Paulo. As soluções aventadas estão sempre em âmbito micro: cursos de requalificação, que na verdade são de desqualificação, corte e costura, “faça você mesmo”, esquemas alternativos, sebraes da vida, microempresas, são sempre as soluções apresentadas, além, é evidente, das iniciativas piedosas de fazer o naufrago salvar-se agarrando-se nos próprios cabelos. Além disso, agências como as da Força Sindical, e agora também da CUT, para encaminhar as pessoas aos empregos, como se isso fosse necessário. Como se o desemprego fosse um problema de falta de informação; outra vez, é o pensamento único, caucionado pela teoria neoclássica, que está por trás dessas soluções. Estas iniciativas piedosas têm pouca relevância para uma questão, essa sim, tão macroeconômica! São Paulo tem que atuar é nas tendências macroeconômicas,

que é aí que reside seu poder. A prefeitura tem que elaborar políticas de emprego ancoradas nas tendências nacionais, porque elas passam por aqui, fazem-se concretas aqui. Políticas municipais de localização que contenham cláusulas sobre emprego não são uma quimera, estão ao alcance da administração municipal.

O principal em tudo isso é chamar a atenção para o desuso dos poderes de que está investido o município. Não são poucos e estão no coração da matéria da economia, que é agora vital. Mas, somente por meio de uma ação do poder público municipal em sintonia e ancorado nas organizações da cidadania, é que políticas da “megapólis” podem ser pensadas e executadas. Porque a política para a cidade global não precisa de inovações, nem da cidadania: o capital, a Associação Viva o Centro, os burocratas e o próprio aparelho do Estado pensam-na constantemente e a executam.

Do monólogo ao diálogo⁸

⁸ Esta segunda parte é elaborada a partir das questões propostas por muitos que estavam no debate: Silvio Caccia Bava, Nelson Saule, Jorge Kayano, Vicente Trevas, Vaz, Nádia Somek e vários outros. Como não tenho autorização para refazer a fala de cada um, aparecem aqui apenas as minhas respostas a propósito dos assuntos suscitados.

A sustentação do exercício de antigos e novos poderes municipais não é, evidentemente, um problema apenas legal: como é costume dizer-se no Brasil, a lei é boa, mas falta implementá-la. E falta porque a sociedade civil organizada não pressiona para sua implementação. Daí a propriedade da questão levantada por Silvio Caccia Bava sobre qual é o pacto social e político capaz de sustentar o exercício dos poderes constitucionais do município. Ele desconfia que os atores dos anos oitenta já não são os mesmos, hoje, e que possivelmente há novos atores para os quais ainda não há reconhecimento sequer no nível da teoria e das pesquisas sobre movimentos populares, novas classes sociais, novos empreendedores, etc. Tem toda razão: quais são os fiadores de um novo pacto?

A meu modo de ver, há um novo clima, um novo ambiente, formado em parte por antigos e em parte pelos novos atores. Aqui não nos deteremos esmiuçadamente na análise dos novos componentes da sociedade; desde logo, sua estrutura não mudou tão radicalmente assim. O que mudou muito foi a forma de sua visibilidade, ou a visibilidade dos problemas e a maneira da sociedade encará-los. Para ir direto ao ponto: há, de fato, surpreendentemente, uma nova ética pautando a política. Esta nova ética pede transparência nos negócios públicos. Neste sentido, não foram em vão as iniciativas políticas como o *impeachment*, as denúncias da “máfia dos fiscais”, da compra de votos para a reeleição, dos grandes escândalos, provados ou não, do dossiê *Cayman* às “Caldas do Pereira”⁹, passando pelo roubo da dupla Lalau/Estevão. Pode-se dizer que até aqui os culpados não foram punidos, o que, perdurando, tende a desacreditar as instituições. Mas tão importante quanto as punições, foi uma espécie de indignação geral que transformou a política num *playdoyer* de transparência nos negócios públicos. É isto que é

⁹ Denominei assim, em artigo para a Folha de S.Paulo, os escândalos em torno do ex-secretário da Presidência da República.

novo no ambiente político brasileiro e é isto que transforma qualitativamente as relações. Outra vez, com o benefício de as eleições municipais já terem acontecido, é este novo ambiente, o repúdio geral a tais práticas, que retirou o apoio eleitoral a notórias figuras do “rouba mas faz”. É sobre isso que se pode tentar construir pactos sociais e políticos capazes de colocarem em ação os novos dispositivos constitucionais. Dizendo isso, não dou por resolvido os problemas: é aqui que eles comecem. Mas não tenho fórmula para tanto.

Novas iniciativas, mesmo se não proibidas, não estão expressamente articuladas institucionalmente. É o caso do orçamento participativo, cuja constitucionalidade já foi posta em dúvida e permanece ainda em suspenso. Aqui trata-se de afirmar o que Toni Negri chama o “poder constituinte” do povo, isto é, sua capacidade de constituir novas instituições, que podem não ser contra as que existem, mas não necessariamente submissas às mesmas. Vou mais longe: trata-se de um “poder constituinte” a partir da subversão da ordem. Trata-se, democraticamente, de instituir uma competição entre instituições, para só então, a partir da experiência social e política, cristalizá-las em novas instituições. Tem sido assim na história. O poder constituinte da burguesia necessariamente entrou em conflito com as instituições do Estado absolutista e revelou-se superior às mesmas para processar os novos conflitos. É preciso não temer esse processo.

O mito do capitalismo espontâneo, como uma atividade que depende totalmente da conjuntura e portanto, infenso ao planejamento, não se sustenta se olharmos para as grandes corporações. Estas se orientam por planos, com a flexibilidade necessária para adaptar-se aos movimentos dos seus concorrentes. Tampouco o Estado capitalista é infenso ao planejamento, senão que ele é constitutivo do próprio sistema desde há muito. O capitalismo tem uma sede de previsão que não é menor que o do planejamento soviético em seu auge. Só que se trata de um planejamento descentralizado, no nível de cada megacorporação; em termos de Marx, dir-se-ia que se transitou da anarquia concorrencial para a anarquia oligopolista planejada.

Portanto, qualquer intervenção na cidade capitalista não é, necessariamente, excludente. Pelo contrário, como a história do estabelecimento da CLT o mostra, ela pode ser imensamente includente, pois não foi o mercado que criou o contrato de trabalho no Brasil nem transformou a “questão social” de caso de polícia em caso de política. Aliás, todo o tempo o governo, todos os governos, intervêm na cidade. A direção e o sentido de inclusão ou exclusão depende das forças sociais e políticas que estão operando. Existem, sem dúvida, fortes condicionamentos, estruturais, próprios do sistema capitalista. Não se pode fazer qualquer coisa, mas tampouco não se pode fazer nada. Toda vez, entretanto, que a intervenção vem para agravar as condições da distribuição da renda, ela

é necessariamente excludente. Citei o caso das intervenções urbanas de “revitalização” como excludentes porque são, agora, o exemplo mais à mão, porque estão na moda, e segundo parece, a nova gestão da cidade vai apostar alto nas mesmas.

A relação com o passado é sempre complexa. Ele não pode ser condenado, nem tampouco louvado, sem as devidas qualificações. Mas tampouco pode-se cair apenas no “conjunturalismo”, como se não houvessem movimentos de longo prazo, estruturais, no sistema capitalista e na cidade capitalista, que São Paulo é, por excelência. A Constituição de 1988 é um caso exemplar dessa dificuldade: em geral, ela seguiu uma tendência que, para economizar, chamemos pelo seu velho apelido de “progressista”, devido à influência que sobre ela tiveram os recentes movimentos sociais, incluindo-se nestes, especificamente, o movimento sindical vigorosamente retomado a partir do ABC. Mas a Constituição de 1988 é, também, pela primeira vez na história dos textos políticos instituidores brasileiros, a que declara que a economia é capitalista, que se define como um sistema de direito da propriedade privada. A Constituição se ancorou, pois, numa dupla determinação: de um lado, um momento em que forças sociais populares puderam intervir na elaboração do texto – veja-se a proposição de emenda popular pela reforma agrária – e de outro, como resultado do desenvolvimento patrocinado pela ditadura militar, o primeiro momento em que a burguesia intervia deliberadamente como ator político próprio, sem necessidade de seus ventríloquos.

Desde Collor de Mello, a conjuntura – essa deusa dos economistas – tornou-se francamente favorável à burguesia. E tragicamente: posto que os votos de Collor foram votos populares ancorados no desespero da inflação de 80% ao mês do fim do período Sarney. Investido de um mandato popular com aquela força, Collor – diga-se com a burguesia por trás dele – dedicou-se ao sistemático trabalho de destruição da política das classes populares. Fernando Henrique Cardoso é um seguidor de Collor, mais eficiente, mais dramático e mais letal, posto que assumiu como um enigma, devido ao seu passado democrático, e já leva seis anos prosseguindo na desqualificação dos sujeitos do processo democrático¹⁰.

A primeira mudança de conjuntura perceptível desde então é essa que se expressa nas eleições municipais, em que a esquerda, para chamá-la pelo seu velho nome e sem eufemismos, retoma a ofensiva e pauta a agenda política. Mas o faz sob condições de forte embaralhamento das forças sociais e, de alguma maneira, submetida a dinâmicas que ela não controla, algumas das quais ela aprova.

Quando olhamos a questão do emprego em São Paulo como no Brasil, as condicionalidades impostas pelo modo de desenvolvimento das forças produtivas hoje, cobram pesados juros. Aqui aparece claramente a contradição entre uma agenda política pautada pela esquerda e os

¹⁰ Trabalho essa questão em “Privatização do Público, Destituição da Fala, Anulação da Política: O Totalitarismo Neoliberal”. in Oliveira e Paoli, 1999.

constrangimentos impostos pelo desenvolvimento capitalista. Pois o informal, que nos apavora tanto, que aparece por toda parte, do camelô de rua mais comum à tentativa desesperada de sobreviver com os carrinhos de cachorro-quente – comprados com a indenização do desemprego – à proliferação das peruas (não as do Zé Simão) já não é uma classificação com capacidade heurística. Pois todo o emprego, hoje, está sendo submetido à informalidade, para retermos o uso do termo. Do executivo, que de uma hora pra outra pode ser despedido do alto de seus 15 mil reais por mês, ao trabalhador mais comum. A informalização é uma nova tendência do capital que já não necessita circunscrever o trabalhador às fronteiras das fábricas e escritórios e que, de forma virtual, retira átomos de valor de qualquer trabalhador. O uso do virtual aqui é sintomático: o homem do cachorro-quente é força de trabalho em estado abstrato, puro. Não interessa mantê-lo dentro de uma loja, pois isto acrescenta custos. Na rua, agarrando qualquer passante ameaçado pelas bactérias que pululam na salsicha sempre requentada, ele leva água ao moinho do valor de forma mais eficiente que um trabalhador com carteira assinada. É uma tremenda contradição. Como resolvê-la? Certamente não através dos cursos chamados de “qualificação”, que na verdade reforçam a segmentação do mercado de força de trabalho e preparam os futuros vendedores de cachorro-quente.

O que vem sendo chamado de estruturas corporativas da força de trabalho, incluindo-se mui especialmente as do funcionalismo público, é uma vitória ideológica da “privatização do público” a que me referi. Trata-se de uma capitulação semântica de graves conseqüências. O funcionalismo “público” – quero colocar aspas propositadamente – distingue-se do funcionalismo patrimonialista, da tradição brasileira e dos países clássicos do capitalismo tardio – Alemanha, Itália. Estes eram funcionários do rei, enquanto o “público” é funcionário da república. Esta distinção não é um floreio de palavras. Contraditoriamente, pela própria condição de “tardio”, o Estado brasileiro teve que liquidar com o funcionalismo patrimonialista, o funcionário dependente das oligarquias, flutuante, removível, demissível *ad nutum*, sem o que a operação complexa do Estado tardo-capitalista, como o chamou Marramao¹¹, tornava-se impossível. A ofensiva neoliberal tem no funcionário da república um dos maiores obstáculos. Assim, assimilar a-criticamente esses termos é uma outra forma de aderir à desqualificação dos sujeitos, de privatizar o público. No limite, como o está mostrando a politização do Judiciário, com a tentativa agora de remover a vitaliciedade dos juizes, o capitalismo neoliberal aproxima-se, a largos passos, do totalitarismo fascista. A distinção entre público e privado, uma aquisição da modernidade, quando desfeita, torna impossível até mesmo definir o que é uma política da mera ação dos atores privados, que é a tendência que se insinua, perigosamente, na nova filantropização¹² da ação social.

¹¹ Ver Marramao.

¹² Ver Carmelita Yasbek.



A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local

Ladislau Dowbor

Neste texto contou
com a colaboração
de Lília A. de
Toledo Piza Martins

O espaço da administração local está mudando profundamente. Foi-se o tempo em que construir um viaduto e inaugurar alguns postos de saúde resolvia o problema de uma gestão. Se as empresas já descobriram que na era da globalização precisam se reorganizar e reequipar, os municípios, grandes ou pequenos, estão gradualmente descobrindo que a dinâmica e a complexidade dos sistemas sociais modernos exige outros caminhos, outras respostas.

Muitas administrações ainda continuam empurrando sossegadamente os seus quatro anos de gestão como se nada tivesse mudado. Uns privilégios, umas propinas, alguns contratos com empreiteiras, garantindo o dinheiro para a campanha seguinte, e estamos entendidos. Alguns, para dar um toque de modernidade, nomeiam um gerente, um *city-manager* como se diz de forma ainda mais moderna, o que permite fazer de conta que estamos mudando sem precisar mexer em nada. O arcaico pode perfeitamente se adaptar à internet e ao celular.

A realidade é que não adianta disfarçar. Com as novas tecnologias, a urbanização generalizada, a expansão dos bens públicos e do consumo coletivo, e a própria globalização que redefine em profundidade as funções dos diversos espaços econômicos e sociais, encontrar novos caminhos de gestão local se tornou uma necessidade, uma questão de sobrevivência.

Reinventar a roda não nos faz ganhar tempo. Por isso, torna-se cada vez mais útil olhar de perto as diversas experiências inovadoras que estão dando certo em diversos municípios. No presente texto, partimos de 25 experiências concretas, estudadas por diversas instituições, para sugerir o que se pode aprender cruzando visões teóricas, ideais democráticos e práticas inovadoras. Estas, e outras experiências que

estaremos vendo, não nos interessam apenas porque obtiveram resultados concretos, mas porque apontaram para parcerias, convênios, consórcios, acordos informais ou outras iniciativas que têm em comum o fato de articular de forma inovadora os atores sociais que participam do desenvolvimento humano.

Não se trata de uma descrição de experiências interessantes: nosso foco está na indagação sobre o universo mais amplo que estas experiências abrem em termos de qualidade de vida, de cultura política, de capital social.

Mudanças e inércias

Olhar as inúmeras inovações que estão se dando no espaço local nos provoca uma estranha sensação de processos que estão mudando rapidamente, dentro de um quadro geral de referência cultural, político e institucional extremamente viscoso. Uma boa imagem, já utilizada para descrever tentativas de reforma universitária, sugere que vejamos esta realidade como um jogo de futebol praticado por elefantes. Há movimento, regras, objetivos, há até energia, mas o resultado não é propriamente muito ágil.

Um primeiro ponto, portanto, é constatar a gigantesca força de inércia que permeia a nossa sociedade. Visitamos recentemente uma experiência extremamente promissora, e bem concebida, de geração de empregos no interior de Pernambuco, através de agricultura familiar em pequenas propriedades irrigadas com água do Rio São Francisco. Os pequenos agricultores tiram mais de 20 toneladas de excelente uva por hectare, estão devidamente assentados. Mas é uma agricultura intensiva, e necessita de apoio de crédito, pois qualquer contratempo gera dificuldades para as quais o pequeno agricultor não tem reservas financeiras. Neste momento entra em jogo a oligarquia tradicional da localidade, que interfere na concessão de crédito, leva o pequeno à quebra, e compra barato uma terra preciosa pela infraestrutura construída e água disponível. Num segundo momento, o pequeno agricultor que voltou a uma agricultura miserável na caatinga, é convidado a progredir de novo, com lucro garantido, mas plantando maconha.

A moral da história não é complexa. Há limites ao progresso de organização social que se pode trazer quando as estruturas políticas continuam sendo controladas por um sistema suficientemente forte para inverter o sentido político de qualquer ação. Não se trata de uma particularidade de *coronéis* pré-históricos. Em São Paulo, Lúcia Bógus estudou os melhoramentos introduzidos em habitações populares no Jabaquara: a intenção era sem dúvida melhorar as condições de vida de gente modesta. Mas o resultado foi a valorização das casas, o seu con-

trole por especuladores imobiliários, e a expulsão dos pobres que passaram a viver pior em outro bairro.

Todos viram na Globo o relato de uma bonita história de autoconstrução de casas populares, no Paraná, com a iniciativa dos próprios moradores organizados por um padre cheio de boas intenções. As imagens mostraram as belas casinhas de tijolo, os felizes moradores. Pouco depois, a associação dos arquitetos do Paraná, indignada que se fizesse construção sem a sua aprovação, e sobretudo sem as empreiteiras, aplicou aos moradores uma multa superior ao valor das casas. Para erguer quatro paredes de tijolo, é preciso entrar no sistema, ainda que tecnicamente seja ridículo, e que em termos econômicos seja absurdamente mais caro.

O ponto chave, aqui, e que valoriza os diversos exemplos de real sucesso encontrado nos municípios, é que organizar qualquer ação com a iniciativa dos próprios interessados, significa enfrentar poderosas resistências. Em outros termos, quando um grupo ou uma associação popular consegue arregaçar as mangas e atingir um objetivo, trata-se realmente de uma vitória, e se trata seguramente de um despertar político e cultural.

A difícil transparência

Um outro ponto que merece ser enfatizado, refere-se à necessária modéstia que convém ter quando vamos avaliar as experiências. Por um lado, os que tomam as iniciativas nem sempre têm a prática, ou até o conhecimento necessário, para implantar os sistemas necessários de avaliação. Ainda não se generalizou a visão de que qualquer ação social deve gerar a sua correspondente informação. Quanto ao visitante, ainda que seja um consultor experimentado, permanece facilmente na visão superficial. As transformações reais são as que se enraizam em termos de empoderamento, de criação de novas culturas políticas assimiladas pela própria população, processos freqüentemente pouco tangíveis. No exemplo pernambucano citado acima, as visitas técnicas revelaram as belas plantações de uva, enquanto o reverso da história surgiu de conversas na informalidade da cerveja e do inevitável bode.

Não se trata de aspecto secundário. O Brasil, e não só ele, tem uma sólida tradição de se satisfazer com relatórios técnicos. Tal como existe o “caixa dois” em qualquer empresa, existe uma “realidade dois” em cada caso que se acompanha. Esta realidade que fica na sombra, encobre em geral processos essenciais, que fazem a diferença entre o real e o faz-de-conta, entre uma experiência que se enraiza e dará frutos, e a que murcha. Um administrador que trabalha numa grande empresa me contava recentemente uma experiência significativa. A diretoria reuniu-se com a equipe mais ampla, e um grupo de consultores explicava como iam ser excelentes as novas medidas introduzidas. O administra-

dor cruzava os olhos com os colegas na platéia, e o ceticismo era evidente, com comentários sarcásticos sobre os objetivos reais da empresa. Dias depois, este mesmo administrador, reunido agora com a sua própria equipe, explicava com o entusiasmo que o seu cargo exigia como iam ser excelentes as novas medidas introduzidas. Na platéia, em outro nível, o mesmo sentimento de faz-de-conta, e ele, pobre homem honesto, se sentindo um total hipócrita.

A construção de um ambiente de transparência efetiva, de respeito mútuo, de dignidade nas relações, de honestidade na apresentação dos problemas, não está propriamente latente nas nossas práticas baseadas na espoliação, na violência e na hipocrisia. Não é um acaso o fato de o Brasil estar situado entre os dois ou três países mais injustos do planeta, nem o fato de termos sido o último país a abolir a escravidão. A modernização, aqui, busca sempre como transformar as técnicas sem alterar as relações. E o nosso objetivo, justamente, não é o de simplesmente construir uma escola ou uma casa a mais: é alterar as relações sociais, é mudar a cultura política.

Os direitos sociais: uma cultura

Esta compreensão é importante para avaliarmos cada experiência. Nem sempre o volume dos resultados físicos é essencial, frente a tão importante mudança cultural, ao resgate da iniciativa de uma comunidade antes passiva. Numa reunião com militares na Unicamp, no quadro de uma discussão sobre novos rumos, abordei o tema do orçamento participativo em Porto Alegre. Um general me interpelou, dizendo que era de lá, que conhecia a situação, e que o orçamento participativo não tinha qualquer importância, pois envolvia uma porcentagem muito limitada do orçamento.

É preciso ter participado de reuniões de orçamento participativo, para descobrir no olho arregalado de um cidadão pobre o espanto da sua própria descoberta, de que aquele dinheiro é seu, de que se trata de uma coisa pública, de que nem tudo é cinismo e trambique. Pedro Pontual apresenta, no seu excelente trabalho de doutorado, este imenso impacto educativo, no sentido mais amplo de resgate de cidadania, das experiências de orçamento participativo. Os generais, é preciso dizê-lo, raramente participam de reuniões de orçamento participativo, e é pouco provável que leiam a tese do Pedro Pontual. É uma pena, descobririam um dos principais eixos da segurança nacional, vista pela ótica de cidadania séria. E do nosso lado, é interessante refletir sobre isto, raramente pensamos em parcerias com o exército.

Este enfoque é importante, pois embora seja muito importante avaliar os programas pelos efeitos práticos que permitem, por exemplo, pelo acesso à água limpa, ou pela redução da mortalidade infantil, temos sem-

pre que avaliar este outro lado, de construção de cidadania e de capital social. Quando se aloca um contrato de construção de casas a uma empreiteira, está se construindo moradia popular, mas sobretudo está se desperdiçando uma enorme oportunidade de criar capital social.

Há poucas dúvidas de que as nossas vistas se voltam essencialmente para os pobres. No entanto, é impressionante como a busca dos melhores efeitos multiplicadores pode exigir outros enfoques. Participei de uma reunião interessante com donos de concessionárias de automóveis de Santo André, no Bairro Casa Branca. Traziam os olhos tão arregalados, ao receberem a visita de um secretário da prefeitura, como os participantes populares de uma primeira reunião de orçamento participativo. A proposta era simples: a compra de um carro é um caso de família, que envolve a comparação de várias marcas e opções. Neste sentido, os administradores dizem que o melhor lugar para um vendedor de carros é estar perto da concorrência. A prefeitura estava sugerindo que aproveitando a proximidade de várias concessionárias naquele bairro, se fizesse um calçadão, um espaço para as crianças, uma política de compra e lazer articulados e assim por diante. O curioso é que inicialmente os empresários só pensavam em buracos, guias e sarjetas, coisas de prefeitura. Foi gradualmente surgindo a compreensão de que na realidade podia-se fazer uma racionalização muito mais ambiciosa do espaço urbano, tornando a região ao mesmo tempo socialmente mais agradável e comercialmente mais produtiva.

Não é só porque são politicamente e economicamente excluídos que os pobres se surpreendem com espaços de diálogo. É porque o conceito político de uma gestão que ouve e articula diversos interesses é novo na cultura política do País. O conceito de *win-win*, ou os trabalhos de Hazel Henderson, não fazem propriamente parte da cultura geral. E neste sentido, a incompreensão atinge tanto pobres como empresários. A questão que se coloca, no exemplo citado, é que dificilmente construiremos a mudança de cultura política ao buscar introduzi-la apenas nos segmentos mais pobres da sociedade. O que está se construindo, é uma articulação social no sentido mais amplo, e a modernização da visão de segmentos privilegiados pode ter efeitos multiplicadores intensos em termos de cultura política, particularmente quando estes segmentos são freqüentemente os politicamente mais atrasados. Não há espaço aqui para fórmulas mágicas e argumentos simplificadores. É o reino do bom-senso.

O peso dos símbolos

A sociedade é um organismo interativo, não se reconstrói por pedaços apenas. A melhoria do centro da cidade, região já relativamente bem equipada, deu pano a grandes discussões, em numerosas administrações, sobre a prioridade da periferia. Na realidade, se o nosso obje-

tivo é em grande parte a mudança de cultura política, temos de utilizar ações exemplares e com visibilidade. Uma experiência em curso é a reformulação do centro de Santo André, acoplada com a rearticulação dos espaços urbanos separados pelo rio Tamanduateí. Trata-se aqui de uma reconstrução essencial do espaço de sociabilidade, vital numa sociedade atomizada onde estamos sendo reduzidos a espectadores passivos de terminais eletrônicos e televisivos. Manágua, na Nicarágua, teve o seu centro destruído por um terremoto. É muito estranho, e desorientador, ver uma cidade sem centro, sem um ponto nuclear de referência. Não é à toa que a praça é essencial na *tabanca* rural da Guiné-Bissau, na vila medieval, na metrópole moderna. Em Manágua, as pessoas se referem até hoje aos pontos de localização central que outrora existiram: *de donde era el arbolito, dos cuadras abajo...* A árvore já não existe, o centro desapareceu, e no entanto as pessoas preferem se referir ao imaginário antigo centro do que aos novos referenciais.

Em outra gestão na cidade de São Paulo, a de Luiza Erundina, discutiu-se duramente a conclusão ou não da reurbanização do vale do Anhangabaú. Um centro da cidade, onde estão os bancos, é coisa de rico? Ou é uma referência central de toda a população da cidade? Na realidade, à medida que tomamos consciência de que não se trata apenas de projetos, de experiências bem sucedidas no sentido de unidades experimentais isoladas, mas da construção ampla e difusa de uma nova cultura política, os próprios projetos começam a tomar outra cara. A Associação Viva o Centro, de São Paulo, torna-se assim um parceiro precioso não somente porque ajuda a recuperar o centro, mas porque ajuda a resgatar a personalidade da cidade, e esta personalidade faz parte da cidadania de cada um.

A complexidade comunitária

O *kibbutz* é uma chatice. Chatice mesmo, no sentido de ser um saco. Há tempos, quando assessorava a prefeitura de Santos-SP, e mencionava a importância da sociabilidade comunitária para David Capistrano, este teve uma saudável reação horrorizada: *mas isto é tudo o que eu detesto, a transformação da vizinhança num bando de escoteiros etc., etc.* Não garanto a autenticidade dos argumentos, mas a mensagem era clara. Os italianos têm uma boa expressão para os escoteiros: *un bando de bambini vestiti da cretini, guidati por un cretino vestito da bambino.* Não tenho nada contra os escoteiros. O essencial aqui é que temos oscilado entre visões opressivas de vizinhança que faz tudo todos juntos, e um individualismo que nos desarticula enquanto sociedade. Como resultado prático, dominam evidentemente o individualismo e a desarticulação social.

Este ponto é importante porque toca as nossas tradicionais simplificações sociais. Na nossa cabeça, sobrevivem as visões da gangorra teó-

rica: privado *ou* estatal, mercado *ou* planejamento, social *ou* individual e assim por diante, heranças das grandes dicotomias do século passado. Muitos de nós visitaram, ou até conviveram, com as experiências da Emilia Romagna, na Italia. Independentemente das experiências ou projetos isolados, o que mais marca é a imensa complexidade e diversidade de soluções articuladas. Articulam-se empresas, Estado e organizações da sociedade civil; sistemas de planejamento central com mercado e mecanismos de decisão participativa da comunidade; espaços de sociabilidade diferenciada. O que estamos aprendendo, ao ver boas propostas que funcionam, e outras que não funcionam, é que temos pela frente toda a complexidade da sociedade moderna

Articular dinâmicas diferenciadas, que obedecem a culturas e ritmos desiguais, obriga-nos a exercícios mais complexos, mas sobretudo exigem um respeito muito maior das dinâmicas sociais tais como são sentidas pela própria sociedade. É sem dúvida mais difícil ser parteiro de um meio-termo que articula interesses diferenciados, do que traçar as grandes avenidas teóricas no meio do nada. Mão-Tse-Tung disse um dia que a revolução escreve em páginas brancas, imensa bobagem que ainda parece estar presente. A revolução ocupa e articula espaços já preenchidos das próprias dinâmicas, e aqui sequer temos revolução.

A nova sociabilidade que se constrói hoje traz toda a complexidade que encontramos, por exemplo, no *Bowling Alone* de Robert Putnam, com o novo peso da televisão e da internet, o imenso impacto da urbanização, o drama das imensas periferias urbanas, o deslocamento dos tradicionais eixos produtivos e das articulações profissionais e assim por diante. Passamos a compreender cada vez mais que o ator não somos nós, é a própria sociedade. De certa maneira, ao ver como são diferenciadas as arquiteturas políticas de apoio às experiências que estão dando certo, passamos a entender que os caminhos têm que ser reinventados a cada vez. E cada nova experiência aumenta a nossa compreensão de como se articulam forças em torno aos processos de transformação. A gestão social, constatamo-lo cada dia mais, consiste menos em saber mandar e em empurrar o nosso modelo, do que em saber ouvir e interagir.

A lenta aprendizagem da gestão social

Um resultado indireto que constatamos freqüentemente nas experiências de gestão local é a dimensão de aprendizagem dos seus próprios promotores. Todos temos consciência dos limites, na atual fase de desenvolvimento, dos chamados conselhos de saúde, de educação, de emprego e outros. Inúmeras iniciativas comunitárias consistem essencialmente em um tateamento inseguro relativamente aos caminhos.

Na experiência mencionada de municípios do interior do Ceará, por exemplo, o interesse essencial era como articular os vários conse-

lhos, freqüentemente vistos como redundantes, para articular as diversas políticas sociais. Foram discutidas as novas formas de articulação entre conselhos, a formação de foros de desenvolvimento social, a relação com o econômico, com as políticas de emprego e assim por diante. É bastante impressionante a distância entre as formas tradicionais de formação, por exemplo no serviço social ou na administração pública, e o tipo de problemas práticos enfrentados pelos agentes sociais no dia a dia. As várias iniciativas de divulgação das experiências que dão certo sem dúvida ajudam mas nem sempre a descrição das experiências asseguram suficiente compreensão sobre, por exemplo, como se monta a arquitetura financeira de um projeto, como se articulam grupos sociais de interesses dispersos e assim por diante.

De certa maneira, o principal dos projetos, ou das experiências, que são os complexos mecanismos de apropriação organizada dos processos pela própria sociedade, fica de fora do foco de atenção.

Essas pequenas coisas constituem a longa marcha...

Esta bonita frase é do Chico de Oliveira. O conceito chave que aflora, quando falamos de apropriação organizada dos processos pela sociedade, é evidentemente o de capital social. Não é só porque Robert Putnam anda na moda. Depois de décadas de premiação de especialistas em especulação financeira, o comitê do prêmio Nobel finalmente despertou para o fato de que a economia tem a ver com seres humanos, e não apenas com lucro, e recompensou os esforços de Amartya Sen. E o que mais se encontra no *Desenvolvimento como Liberdade*, é o conceito de *trust*, confiança, conceito igualmente central no último livro de Putnam, o *Bowling Alone. Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano*, do Banco Mundial, trazem-nos uma nova visão na qual os processos econômicos são devidamente devolvidos ao seu lugar de mero suporte para o essencial, que é a qualidade de vida e o resgate do direito às opções. Estamos construindo, ao tratar de pequenas coisas, algo que historicamente tem sentido?

Um certo comedimento é necessário aqui. É natural que procuremos, em qualquer embrião de renovação social, as esperanças de uma grande utopia. Quando se ouve Paul Singer falar de empresas auto-geridas, assusta a amplitude da esperança, frente ao tamanho relativamente modesto do que acontece. Outros falam de experiências municipais, e geram provavelmente o mesmo sentimento de susto e esperança. Outros ainda verão talvez o brilhante horizonte do futuro social nas organizações do terceiro setor.

Acho que nenhum de nós tem hoje esta ingenuidade. Mas vale a imagem, e a impressionante força da descoberta da cidadania, que realmente reacende o idealismo neste mar de cinismo que assola o planeta. Não tenho dúvida hoje que grande parte da força que animava Paulo

Freire (além evidentemente da Elza) vinha do fato de ter vivido este sentimento poderoso: ver a expressão de um analfabeto que descobre que *faz cultura*, e o comunica e repete como quem descobriu que a terra gira. Esta reapropriação do universo por parte de um excluído constitui sem dúvida, em termos culturais, um terremoto.

Isto nos leva além, naturalmente, dos resultados práticos em termos de mortalidade infantil, de volume de produção ou o que seja. No resgate da cidadania, e na descoberta do fazer junto, vem a confiança, e a lenta construção da solidariedade social. A força disto vem não apenas do fato de resgatar a dignidade do excluído, mas do fato de que a perda de cidadania é de todos nós, e que o processo não consiste apenas em *resolver* o problema do pobre, mas em criar outras relações sociais. O prazer e o entusiasmo que encontramos nas mais variadas faixas sociais que se vinculam a experiências deste tipo, constituem sem dúvida manifestações minoritárias. No entanto, por mais difuso que seja, o sentimento de reencontrarmos o nosso lugar ao sol, ou à sombra da mangueira, como escrevia Paulo Freire, é poderoso.

Os núcleos de irradiação

Isto nos leva diretamente às raízes do capital social. Putnam nos mostra três itálias, e nos faz entender a que ponto a origem de determinadas dinâmicas sociais pode ser profunda. Fazendo um balanço geral, constatamos que temos, além de milhares de experiências dispersas pelo Brasil, dois núcleos irradiadores muito concretos: Porto Alegre e o ABC paulista.

É difícil não lembrar, ao olhar o peso que adquiriu Porto Alegre em termos de construção de novos caminhos, de que se trata do Estado de Getúlio Vargas, da base histórica do antigo PTB. E como não lembrar o peso dos imigrantes italianos, em Caxias e outras cidades, com toda a herança da tradição cooperativa, anarquista, comunista, enfim, de comprometimento social. Brizola, Goulart, podem ter evoluído de diversas maneira, mas é difícil não sentir aqui o peso da história.

O ABC é o berço do Partido dos Trabalhadores, do novo sindicalismo brasileiro, das formas mais organizadas de organização do trabalho, mas também da confluência de antigas imigrações européias com novas imigrações nordestinas, gerando um novo universo cultural e uma nova riqueza política.

A experiência de Santos foi interrompida mais por inépcia da própria esquerda do que por desinteresse da cidade. E Santos, onde tiveram tanta presença as inovações trazidas por Telma de Souza e depois por David Capistrano, também constitui um centro regional onde as transformações e a construção do capital social puderam se enraizar em tradições de luta já antigas.

Belo Horizonte pode sem dúvida constituir amanhã outro centro ir-

radiador. Que outras regiões, e com que dinâmicas culturais, poderão ultrapassar a fase dos projetos e dos programas, para gerar gradualmente uma nova civilidade?

Encontrar a resposta a esta pergunta é importante não somente para compreender a força de certas experiências, mas também para buscar a construção de dinâmicas capazes de revigorar e realçar pontos de identificação cultural que podem ser antigos e profundos. E em termos práticos de pesquisa, seria interessante hoje proceder a certas pesquisas sobre como está se dando a acumulação de capital social em diversas regiões do país.

O poder articulador do social

Nota-se uma concentração de experiências inovadoras na área social (educação, saúde, cultura...). numa ordem de dois terços do total de experiências recenseadas para este texto. A educação, com 21% das experiências em 1998, a saúde com 16%, assistência e previdência social com 16%, e o conjunto cultura, lazer e esporte, com 8%, constituem os grandes eixos deste tipo de atividade inovadora.

É importante lembrar que se trata de porcentagens sobre um total de 1653 experiências *sistematizadas*, o que significa que seguramente numerosas experiências passaram despercebidas, simplesmente porque não foram registradas. Não se trata portanto propriamente de uma amostra, e os números devem ser utilizados com cuidado. Ainda assim, como constatamos que são coerentes com os números apresentados nos diversos estudos nacionais coordenados por Lester Salamon, constituem um indicador razoável de concentração de atividades.

Não há surpresa nisto. No entanto, tomando um pouco de recuo, as implicações podem ser amplas. Primeiro, é bastante óbvio que enquanto a agricultura perdeu grande espaço, ou centralidade, nas dinâmicas econômicas, sendo seguida com algumas décadas de atraso pela perda de espaço relativo da indústria, os setores sociais estão pelo contrário se expandindo de maneira rápida. Um artigo do *Business Week* colocava recentemente a saúde, com 14% do PIB, como sendo o principal setor econômico dos Estados Unidos. Se somarmos outros tantos para a educação, e acrescentarmos o novo gigante constituído pela cultura, transformada nos Estados Unidos em *entertainment industry*, devemos ir para algo da ordem de 40% do PIB norte-americano. Trata-se sem dúvida do grande setor emergente. Um prêmio nobel americano se indignava recentemente que ainda haja gente que acha que dinheiro colocado no social deve ser considerado como *gasto*, enquanto na indústria deveria ser considerado investimento. Trata-se, no caso da área social, de investimento no ser humano, de atividade econômica com grande retorno em termos de produtividade social.

Ajuda bastante desfazer um pouco da confusão que reina em torno ao conceito geral de “serviços”. De forma geral, trata-se de um conceito resi-

dual, que joga na cesta de “outros” qualquer atividade que não lida com terra (primário) ou com máquina (secundário). Temos assim um gigantesco universo de “outros” que representa como ordem de grandeza 70% das atividades modernas. Na realidade, a agricultura não perdeu tanta importância: é que o agricultor moderno utiliza serviços de inseminação artificial, serviços de transporte, serviços de análise de solo, serviços de silagem e assim por diante. Constitui uma confusão teórica interpretar a sofisticação tecnológica da agricultura, que hoje ostenta uma maior composição de atividades intensivas em conhecimento, como um novo setor. Fazer a mesma coisa com tecnologia mais avançada não representa um novo setor, representa uma elevação do nível tecnológico do mesmo setor.

Devolvendo a César o que é de César, vemos que grande parte do que chamamos de serviços constituem formas mais avançadas de fazer agricultura e de fazer indústria, o que é importante para lembrarmos que as atividades produtivas continuam a ter uma grande dimensão na economia em geral. Mas passamos também a ver com maior clareza o universo próprio que representam os serviços sociais.

Esta área, que se avoluma de maneira impressionante, e que qualificamos de forma ampla de “social”, está portanto no centro deste curioso cruzamento entre o surgimento de práticas participativas, de parcerias, de novas relações de produção que encontramos, por exemplo, no terceiro setor.

A lógica é simples. As atividades da área social são capilares: a saúde tem de chegar a cada criança, aos 40 milhões de domicílios do País. Numa reunião que tivemos na Comunidade Solidária, em Brasília, José Serra explicava que a saúde no Brasil só funcionaria se fosse radicalmente descentralizada, e passasse a ser controlada por sistemas participativos dos próprios usuários. Não vamos entrar aqui nas razões que fazem que o ministro tenha muita clareza e pouco poder de implementação. O essencial, para nós, é que este tipo de atividade exige relações sociais de produção diferentes do que se definiu como paradigmas para a agricultura ou para a indústria.

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nos últimos anos. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor. E a grande verdade é que não sabemos como gerir estas novas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando. Os paradigmas de gestão que herdamos – basta folhear qualquer revista de administração – têm todas sólidas raízes industriais. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time* e assim por diante. Como é que se faz um parto *just-in-time*? Ou educação em cadeia de montagem? Um Cad-Cam cultural?

Seria relativamente simples considerarmos o social como sendo naturalmente de órbita do Estado. Aí, temos outros paradigmas, os da administração pública: Weber, a Prússia, as pirâmides de autoridade

estatal. Há cada vez menos espaço para simplificações deste tipo. Como se atinge 170 milhões de habitantes a partir de uma cadeia de comando central? As áreas sociais são necessariamente capilares: a saúde deve atingir cada criança, cada família, em condições extremamente diferenciadas. A gestão centralizada de mega-sistemas deste porte é viável?

Em termos práticos, sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá embaixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

Assim, os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos. É uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração. .

O mundo do lucro já há tempos descobriu a nova mina de ouro que o social representa. Que pessoa recusará gastar todo o seu dinheiro, quando se trata de salvar um filho? E que informação alternativa tem o paciente, se o médico lhe recomenda um tratamento? Hoje nos Estados Unidos um hospital está sendo processado porque pagava 100 dólares a qualquer médico que encaminhasse um paciente aos seus serviços. Paciente é mercadoria? A *Nature* mostra como dezenas de pesquisadores de renome publicavam como cartas pessoais em revistas científicas opiniões favoráveis ao fumo: descobriu-se que recebiam em média dez mil dólares das empresas de cigarros. Um cientista se defende, dizendo que esta é a sua opinião sincera, e porque não fazê-la render? Para regular a cultura, basta a cultura do dinheiro?

Empresas hoje fornecem *software* educacional para escolas, com publicidade já embutida, martelando a cabeça das crianças dentro da sala de aula. A televisão submete as nossas crianças (e nós) ao circo de quinta categoria que são os *ratinhos* de diversos tipos, explicando que está apenas seguindo as tendências do mercado, dando ao povo o que o povo gosta. Se o argumento é válido, porque um professor também não passa a ensinar o que os alunos gostam, sem preocupação com a verdade e o nível cultural? Na Índia hoje se encontram vilas com inúmeros jovens ostentando a cicatriz de um rim extraído: sólidas empresas de saúde de países desenvolvidos compram rins baratos no terceiro mundo para equipar cidadãos do primeiro. Aqui, as intermédicas geridas por empresas financeiras de seguro estão transformando a saúde em pesadelo. Qual é o limite?

No Brasil, a excessiva rigidez das tradicionais estruturas centralizadas do Estado, e a trágica inadequação do setor privado na gestão do social têm levado a uma situação cada vez mais caótica. Uma avaliação do Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996, não

deixa dúvidas quanto à origem essencialmente institucional do estado caótico das políticas sociais no Brasil:

"Ao longo das últimas décadas, o aparato institucional das políticas sociais pode ser caracterizado, em todos os níveis de poder, como um somatório desarticulado de instituições responsáveis por políticas setoriais extremamente segmentadas, que sobrepõem clientelas e competências, e pulverizam e desperdiçam os recursos, provenientes de uma diversidade desordenada de fontes. Isto redundava num sistema de proteção social altamente centralizado na esfera federal, ineficiente e iníquo, regido por um conjunto confuso e ambíguo de regulamentos e regras"¹³.

¹³ Pnud/Ipea, 1996, 57.

Estamos falando de uma área cuja importância relativa no conjunto da reprodução social tende a se tornar central.

Em termos de recursos, é importante lembrar que o social, no Brasil, envolve, como ordem de grandeza, 25% do PIB do País, segundo o Banco Mundial¹⁴. O Brasil não é um país que gasta pouco com o social. Essencialmente, gasta mal. O apoio aos flagelados do Nordeste se transformou em indústria da seca; o complemento alimentar nas escolas, em indústria da merenda; a saúde, na indústria da doença, a educação está rapidamente caminhando para se tornar um tipo de indústria do diploma. A área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa do que propriamente de mais dinheiro.

¹⁴ Os 25% referem-se ao setor público e privado. O Human Development Report 2000 das Nações Unidas, na sua excelente nota sobre o social no Brasil, trabalha com a cifra de 20% do PIB.

Onde funciona, como por exemplo no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa. A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que se trata da sua vida. Um pai não vai brincar com futuro dos seus filhos. De certa forma, o interesse direto do cidadão pode ser capitalizado para se desenhar uma forma não burocrática e flexível de gestão social, apontando para novos paradigmas que ultrapassam tanto a pirâmide estatal como o vale-tudo do mercado¹⁵.

¹⁵ McGilly, 1998.

Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado, e à dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que controlam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura.

As tendências recentes da gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

A idéia geral que queremos trazer aqui é que enquanto é claro para

nós que a agricultura centra as suas relações no controle da terra, e a indústria no controle dos meios de produção, neste imenso continente que representa a área social, temos mais pontos de interrogação do que respostas. A hipótese implícita com a qual trabalhamos, na realidade, é que estas atividades têm um poderoso potencial de estruturação da comunidade, de construção do capital social.

Do projeto à dinâmica social

Uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores, e articular os diversos atores. Um ponto de referência prático para esta visão pode ser encontrado nas atividades da Câmara Regional do Grande ABC, onde sete municípios se articularam para dinamizar as atividades locais da indústria de plásticos: a formação dos trabalhadores é coordenada pelo sindicato dos químicos, em parceria com as empresas, Senai, Sebrae, faculdades e colégios locais, com apoio financeiro do FAT e outros que se articularam no processo. Programas de alfabetização como o Mova, e de formação de jovens e adultos como o Seja, criam um processo mais amplo de mobilização. O IPT aderiu ao projeto criando um sistema móvel de apoio tecnológico à pequena e média empresa (projeto Prumo). A Unicamp participou com a realização de um diagnóstico do setor plástico regional, e as pequenas e médias empresas se articulam por meio de reuniões periódicas da região. O conjunto das iniciativas, estas e outras, encontra a sua lógica e coerência através da Câmara Regional, que reúne as administrações municipais da região, além de representantes de outras instâncias do governo e da sociedade civil. As diferenças do espectro político das prefeituras da região não impediram a articulação desta rede onde as diversas iniciativas – educação, emprego, renda, produção – tornam-se sinérgicas em vez de dispersivas.

Esta é uma ilustração de como as sinergias podem ser construídas em torno de propostas pontuais iniciais. A opção pelas políticas integradas já é relativamente pacífica entre a maioria das pessoas que trabalham com organização de políticas locais de desenvolvimento. No entanto, vale a pena enfatizar a flexibilidade que este enfoque exige.

Primeiro, a política integrada é um ideal a ser atingido, mas não necessariamente representa um ponto de partida. De forma geral, a mobilização pode se dar em torno a um eixo articulador muito pontual, conquanto seja fortemente apreendido pela comunidade. É interessante ver a que ponto mudanças mais amplas de cultura política de uma cidade partiram freqüentemente de uma proposta simples que deu certo, e gerou o capital social para outras atividades.

Segundo, porque na implementação administrativa de políticas integradas, o que se vê em geral é uma multiplicação infindável de reuniões inter-

setoriais. Formam-se inúmeras comissões, como se integrar as políticas significasse que todos tratam de tudo. É só acompanhar a agenda dos secretários numa prefeitura que implanta políticas integradas, ou o corre-corre de pessoas da comunidade que participam de tudo. A riqueza do exemplo que citamos acima, da câmara do ABC, é que a coordenação do processo foi assumida pelos próprios interessados, que passarão a chamar os setores segundo a necessidade diversificada das decisões a tomar.

Na evolução recente das experiências, ou no seu processo de amadurecimento, no entanto, não só os projetos isolados estão se tornando programas articulados, melhorando portanto a sinergia e a eficácia dos esforços, mas também os próprios programas tendem a evoluir para uma visão social para a cidade. Por exemplo, no caso tão importante dos orçamentos participativos, além de discutir a cidade no seu conjunto, indo além dos problemas do bairro, também está se trabalhando a visão de longo prazo do que se quer da cidade, particularmente nas experiências tanto de Porto Alegre como de Santo André.

Na confluência de três poderosas tendências, a urbanização, a expansão do social, e o avanço das novas tecnologias, surgem assim novas oportunidades e formas bastante mais ambiciosas do que se pode fazer no plano local, em termos de um aproveitamento racional dos recursos naturais e humanos, de inserção regional mais proveitosa, de criação de uma cultura local.

O negócio poder ser pequeno mas bem conectado

Um dos dados interessantes que surgem da análise mais global das experiências em curso, é que as iniciativas se distribuem de maneira bastante equilibrada entre metrópoles, grandes cidades, cidades médias e pequenas. No geral, aparece que nas grandes metrópoles as experiências levam mais tempo para se tornarem significativas, pelo próprio porte da concentração urbana, e o poder das dinâmicas anteriores. Mas em cidades pequenas e médias, é também bastante impressionante a intensidade de aprendizagem com o que está se fazendo pelo Brasil afora em termos de desenvolvimento local, ou inclusive com o que está se fazendo no exterior.

As tecnologias podem ter vários sentidos políticos. Na área empresarial, produção flexível já é um conceito banal, e mostra que com os processos modernos pode-se produzir em pequena escala, pode-se ser pequeno, conquanto dotado de fortes articulações com os outros – sempre as redes – e que portanto as iniciativas não precisam necessariamente vir de grandes empresas, e de cima. Hoje, ser município pequeno envolve sem dúvida uma série de dificuldades, mas também abre oportunidades. O principal problema de ser um pequeno município do interior, que é o isolamento, está mudando rapidamente. Multiplicam-se exemplos de pequenos municípios onde produtores locais organizam via internet exporta-

ção direta para a Europa de produtos sem agrotóxicos. Hoje estamos todos nos integrando na internet, e abrem-se novas perspectivas.

Assim, de uma visão de simples articulação de políticas setoriais, estamos evoluindo, no caso dos municípios, para a compreensão de que uma cidade, ainda que pequena ou média, pode ser vista de maneira ampla como unidade básica de acumulação social, ponto onde se articulam as iniciativas econômicas e sociais, culturais e políticas, para gerar uma racionalidade sistêmica.

Parecerá curioso escrever isto quando só se fala em globalização, blocos, macro-políticas. De certa forma, e temos escrito isto em numerosos textos, trata-se de entender que quanto mais a economia se globaliza, mais a sociedade tem também espaços e necessidade para criar as âncoras locais.

De forma geral, notamos nas experiências de gestão uma grande subutilização do potencial que as novas tecnologias abrem. Neste sentido, as experiências que acompanhamos são às vezes instrutivas pelo que nelas não encontramos.

O local: força e limites

Com toda a animação que nos traz o número e a riqueza das experiências em curso, não podemos deixar de ver que enfrentamos um atraso social e econômico do tamanho de um continente. O relatório sobre a pobreza no ano 2000, das Nações Unidas, dá o devido destaque ao Brasil:

“A incidência da extrema pobreza é maior entre negros e maior ainda entre a população rural. As variações regionais são profundas: o Nordeste tem cerca de 30% da população do país, mas 62% dos pobres. O mais notável é que a incidência da pobreza ainda é praticamente tão elevada como era no fim dos anos 1970 – apesar de uma redução de cerca de 21% em 1994 para 15% em 1997. A principal razão é a persistência de uma desigualdade muito elevada.(...) Portanto, enquanto a persistência da pobreza no Brasil durante os últimos 20 anos se deve sem dúvida ao crescimento medíocre, a explicação mais importante é a distribuição altamente concentrada da renda, agravada pelo gasto social desigual”.

Numa reunião que tivemos no quadro das fundações Rockefeller e Ford na Itália, pesquisadores norte-americanos apontaram para o fato de que estas pequenas experiências não modificam o essencial, o poder. Acho que se trata de uma incompreensão. Se numa rica cidade de país desenvolvido se faz um programa para o bolsão de pobreza local, a iniciativa pode ser vista como um paliativo. Num país como o nosso, onde a pobreza crítica atinge mais de cinquenta milhões de pessoas, organizar os pobres em torno dos seus interesses constitui sem dúvida uma ação política. Não é o *poder* que se gostaria, mas abre seguramen-

te caminho para um melhor equilíbrio de poder no País.

De certa forma, as ações são necessárias, e extremamente úteis. O que não se pode descuidar, é do fato de que este acúmulo progressivo de forças deverá se consolidar através de medidas mais amplas em outros níveis de poder.

Neste plano, inclusive, abre-se uma linha de pesquisa importante, e na qual avançamos muito pouco no Brasil: quais são as medidas de nível nacional que melhoram o espaço e a eficiência da gestão local? A reforma tributária, a descentralização e a democratização da mídia, a flexibilização do acesso aos financiamentos para a área social e outras iniciativas deverão constituir preocupações crescente, à medida que as ações locais adquirem maior peso e presença no cenário nacional.

Resumo de sugestões

Visitas a experiências em curso que nos chamam a atenção nos trazem um sentimento interessante. Por um lado, claramente, não há catecismo, e cada lugar tem de reinventar a forma de construir a renovação política. Por outro lado, quando vemos uma boa experiência, sabemos imediatamente que é boa. Temos portanto, seguramente, uma série de critérios mais ou menos implícitos do que seja uma boa experiência, ou boa governança, na terminologia moderna. É um fenômeno um pouco parecido com as organizações não-governamentais: todos encontram dificuldades em defini-las, mas quando entramos numa sala de trabalho sabemos que estamos numa ONG. Pelo clima, pelo pique, pelo idealismo, ou quem sabe que característica do que hoje se chama os elementos *intangíveis* da gestão.

A primeira característica que emerge, como denominador comum da ampla maioria das experiências, é uma nova **arquitetura de articulações sociais**. Podem ser parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos ou até simplesmente um espaço informal de articulação, mas o fato é que o ponto chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente.

Um segundo ponto, diretamente ligado ao primeiro, é a filosofia de busca de **equilíbrios dos diversos interesses em jogo**. Não se trata mais de derrotar os outros, de obter sucesso às custas dos outros, mas de somar o máximo de proveitos para o conjunto. É o jogo *win-win*, ou *ganha-ganha*, que podemos encontrar por exemplo na experiência de capacitação profissional em Santos, na qual ganham as empresas com a imagem, os jovens com o emprego, os conselhos na sua eficiência de trabalho, a prefeitura pela visibilidade política da experiência.

Outro ponto importante é entender que uma atividade que funciona representa sempre um **ciclo completo**. Não adianta formação profissi-

onal se não se gera emprego. Não é suficiente gerar uma incubadora de empresas se não se cria o mecanismo de crédito correspondente e assim por diante. A experiência da dinamização do cinturão verde de Franca, constitui um bom exemplo deste princípio.

É igualmente essencial a **orientação por resultados**, pois frequentemente nos satisfazemos em analisar os meios invertidos. Quantas vezes encontramos notícias sobre o muito que uma entidade gastou em formação profissional, ou o número de viaturas que a polícia colocou na rua? Estivemos numa reunião sobre problemas de crianças de rua, na qual o Ministério Público apresentou o seu relatório sobre quantas empresas multou por utilizarem trabalho infantil, e em seguida a Secretaria do Trabalho apresentou um relatório mostrando quantas crianças conseguiu tirar da rua conseguindo-lhes emprego. A intensificação dos meios é frequentemente confundida com a realização dos objetivos.

É importante também buscar o **eixo crítico** da atividade que se quer dinamizar. Na experiência de geração de emprego e renda do Ceará, por exemplo, trata-se de viabilizar as atividades de autônomos que realizam serviços domiciliares. O ponto crítico deste tipo de atividade é sem dúvida o problema da confiança dos clientes, que se sentem inseguros tanto quanto à qualidade como quanto ao preço dos serviços prestados. O fato de a iniciativa assegurar a formação, e fornecer uma certa garantia a quem contrata os serviços, abre imediatamente espaço para um ramo que tradicionalmente mistura informalidade e incompetência.

Um elemento bastante presente nas diversas experiências, é que o chamado **Terceiro Setor** não tende a ter um papel substitutivo das políticas públicas. De certa forma, pode-se dizer até que as ações frequentemente começam “tapando buracos” onde o Estado ou a empresa não dão respostas adequadas. Mas a tendência é da função mais significativa da organização da sociedade civil residir na articulação das diversas forças sociais, aproximando, costurando, organizando.

É importante, neste sentido, reforçar os diversos tipos de curso e de literatura de apoio que se produz na sua dimensão de **organização da gestão social**. Vimos acima a que ponto esta área ainda está construindo os seus paradigmas. No entanto, avaliar os ganhos e o aprendizado nesta área poderia ajudar muito. Poder-se-ia sugerir uma parceria de instituições como Pólis, Puc, Unicef, sindicatos, no sentido de dinamizar uma formação que cruze elementos de serviço social, administração, economia e educação, visando a formação de gestores sociais.

De forma geral, nota-se ainda uma incompreensão generalizada do imenso potencial das novas **tecnologias de informação**. Há sem dúvida progressos importantes, como a disponibilização das informações do cadastro empresarial da Secretaria de Finanças de Porto Alegre para facilitar as opções de localização de atividades para novas empresas, ou também a abertura on-line de informações financeiras para a população para gerar transpa-

rência de uso dos recursos públicos. Mas de forma geral ainda patinam iniciativas essenciais como a organização de sistemas integrados de informação local, envolvendo o centro de informação, indicadores de qualidade de vida, informação gerencial e modernização de arquivos. Informação gera transparência, e transparência gera empoderamento.

O tendão de Aquiles das experiências continua sendo a **comunicação**. Uma série de municípios ainda trabalham comunicação como marketing político, outros comunicam mal por deficiência de organização de informação sistematizada, outros ainda simplesmente não entenderam que a comunicação é essencial, faz parte dos direitos fundamentais do cidadão, o que nos Estados Unidos, por exemplo, se caracteriza como *right to know*, direito de saber.

Nota-se um forte avanço, nos últimos anos, em termos de **relações internacionais** das prefeituras. Nas organizações não-governamentais, a compreensão da importância destas iniciativas já é bastante mais desenvolvida. E algumas prefeituras, de novo Porto Alegre e Santo André, desenvolveram redes de contatos internacionais dinâmicas e funcionais. Mas no geral, há um grande caminho pela frente, tanto em termos de conhecimento de experiências internacionais de desenvolvimento local, como em termos de abertura de mercado de comércio eletrônico para as empresas locais, abertura de convênios culturais para a dinamização da educação em rede e assim por diante.

Sugestões deste tipo podem ser inúmeras. O essencial, é a abertura, por parte das administrações, para a inovação, para outras formas de organização, para outras regiões do país e do mundo. O debate político e econômico ficou durante longo tempo confinado às grandes simplificações do século passado, onde tudo se resumia ao embate entre privatização e liberalismo por um lado, e socialização e estatismo de outro. Estamos evoluindo para outras formas de organização social, outros paradigmas. Não importa muito se isto pode ser qualificado de terceira ou de quarta via. O que importa realmente é a expansão das liberdades de opção dos segmentos oprimidos ou excluídos da população, é a construção de uma sociedade mais civilizada, ou, como dizia Paulo Freire, *menos malvada*.

Alguns exemplos

1 - Moradias Protegidas – Ribeirão Preto – SP

Em Ribeirão Preto, município localizado a 320 km de São Paulo, a partir de uma iniciativa do Hospital Psiquiátrico, com sua disposição para a mudança do modelo institucional, baseado nas diretrizes de não cronificação e ressocialização do doente mental, é desenvolvido o Programa Pensões Protegidas. Trata-se de moradias fora do espaço hospitalar abrigando mais de uma pessoa na comunidade. O público-alvo são os deficientes mentais.

O programa tem o propósito de favorecer a desospitalização, através da reinserção na sociedade, de indivíduos que se encontram asilados por motivos sociais e, oferecer condições aos pensionistas de experimentar situações próprias

da vida urbana comum, representadas pela convivência com a comunidade e pela independência destes para com o Hospital Psiquiátrico..

A implementação do programa se dá com base numa boa parceria envolvendo o Hospital Psiquiátrico (Estado), a Secretaria Municipal de Saúde e as entidades sem fins lucrativos. Todos os participantes são de alguma forma contemplados.

O Hospital Psiquiátrico, através de licitação pública, contrata entidades civis sem fins lucrativos, para prestar o serviço de gerir cada uma das pensões, ou mais de uma. Os serviços ambulatoriais de saúde mental do Município oferecem a retaguarda assistencial. A supervisão do serviço prestado pelas entidades contratadas é feita de forma conjunta por uma equipe formada de profissionais do Hospital Psiquiátrico e da Secretaria Municipal de Saúde.

O Programa não termina deste jeito. Após um período de convivência nas pensões protegidas os indivíduos em condições de adaptação à sociedade passam a integrar o “Programa Residências Assistidas”. Trata-se de imóveis cedidos pela COHAB local, em regime de locação social, destinados aos ex-pensionistas em condições de assumir as suas responsabilidades financeiras.

O programa desenvolvido é bem sucedido. Dos 21 pacientes que ingressaram no Programa, apenas dois retornaram ao Hospital Psiquiátrico. A receptividade do Programa junto à população é positiva e a clientela atendida tem sido aceita pela população sem grandes resistências.

A parceria realizada, além de bem sucedida, traz benefícios para todos os envolvidos, principalmente para o Hospital e para os pacientes.

O Hospital Psiquiátrico, que é o financiador do programa, é beneficiado. Por um lado, ele tem um custo anual com o programa (3% do total de recursos com despesas correntes do Hospital) e, por outro, tem um benefício ao diminuir as despesas de manutenção dos pacientes abrigados permanentemente em suas dependências e em condições de conduzir a sua própria vida. Os pacientes, por sua vez, também ganham. Eles adquirem a possibilidade da reinserção na sociedade e de ter uma vida mais autônoma e com mais qualidade, livrando-se da proteção do Estado. Para as entidades sem fins lucrativos também é vantajoso o programa, elas passam a ter mais recursos financeiros para levar adiante o trabalho que desenvolvem.

Nesta experiência é bom destacar que há uma preocupação com a qualidade da assistência dada às pensões pelas entidades sem fins lucrativos. O papel da Secretaria Municipal de Saúde neste programa é o de, junto com profissionais do Hospital, supervisionar o serviço prestado pelas entidades contratadas. O programa não é uma desreponsabilização do Hospital para com os pacientes. Há uma preocupação em garantir o bom desenvolvimento do programa de forma a garantir uma melhoria da qualidade de vida dos seus ex-pacientes.

Esse tipo de programa ilustra bem que é possível resolver os problemas existentes procurando somar esforços, e que é possível todos os interessados serem beneficiados.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1998)

2 - Terra Solidária – Iguaçu - PR

Diante da pobreza dos trabalhadores e da situação de degradação das pastagens, a Prefeitura do município de Iguaçu, localizado no interior do Estado do Paraná, elabora o Programa Terra Solidária com o objetivo de dar oportunidade de renda adicional às famílias de trabalhadores volantes, viabilizar a cultura do algodão e reformar as pastagens do município melhorando o desempenho do rebanho bovino.

A viabilização desse Programa se dá com o envolvimento efetivo dos produtores rurais e dos trabalhadores volantes e a intermediação dessa relação é feita pela Prefeitura. Esta iniciativa traz vantagens para todas as partes envolvidas.

A Prefeitura negocia com os proprietários rurais o arrendamento da área para desenvolver o programa. Após isso, com o auxílio da Emater, ela cuida do preparo do solo. Com o trator e implementos do Programa e com auxílio dos produtores da região é feita a aração e gradagem, aplicação de herbicidas e o plantio do algodão. Uma vez cultivado o solo, as famílias cadastradas no Programa são selecionadas e os lotes são divididos. As famílias ficam responsáveis pela condução da lavoura, capinando, fazendo o raleio e a colheita. Durante a colheita é feito um adiantamento de recursos para que as famílias possam realizar a colheita no momento adequado e os valores são descontados no final. A produção obtida é comercializada individualmente ou em nome da Prefeitura conforme a condição oferecida pelos compradores (cooperativas). Do valor obtido com a venda é descontado o custo de produção, e o restante é repassado às famílias.

A base desse projeto é o *pacto agrário*, envolvendo pecuaristas, bóias-frias e prefeitura local. O Programa viabilizado por essa relação dá certo. As partes integrantes do Programa acabam se beneficiando. Melhora a relação trabalhador-proprietário uma vez que eles trabalham na forma de parceria, sendo que o proprietário tem sua área de pastagem recuperada e o trabalhador tem a oportunidade de exercer uma atividade produtiva ganhando, além dos rendimentos, a experiência na condição de produtor. A Prefeitura, por sua vez, consegue ao mesmo tempo combater a pobreza, recuperar as áreas degradadas das pastagens e, com isso, estimular também a economia local.

O Programa, que conta com a participação das partes interessadas em todas as etapas desenvolvidas, tem resultados positivos. Só no período 93/97, mais de 130 famílias de trabalhadores rurais foram beneficiadas e 220,22 hectares de terra participaram do projeto. Trata-se de mais um programa simples, que dá resultado e todos saem ganhando.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1997)

3 - Consórcio Ribeirão Lajeado – Penápolis - SP

O município de Penápolis, diante da importância do recurso hídrico da bacia do Ribeirão Lajeado como manancial de abastecimento da cidade e para as atividades agropecuárias da região, juntamente com os municípios de Alto Alegre e Barbosa, forma o Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado.

O objetivo do Consórcio é realizar serviços de proteção da bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado. A meta é efetuar 4.960 horas/máquina para conservação do solo (curvas de nível e terraceamento) em propriedades rurais a fim de combater a erosão; recompor a mata ciliar (plantio de 163.350 mudas de plantas nativas) e realizar 2 mil horas/máquina de conservação de estradas rurais

O Consórcio dá subsídios para a contratação de horas/máquina, possibilitando a participação efetiva dos proprietários rurais no programa de Manejo Conservacionista do Solo. Os custos são subsidiados aos proprietários, e quanto menor a propriedade, maior é o subsídio. O proprietário interessado em participar do programa assina um contrato se comprometendo a realizar o reflorestamento da mata ciliar e a seguir a legislação ambiental vigente. O programa tem o acompanhamento de um topógrafo que faz o levantamento da área, e no tocante ao reflorestamento da mata ciliar, a Polícia Florestal faz a fiscalização do plantio e a CESP faz o acompanhamento técnico.

Além dos participantes mencionados, outros atores são envolvidos no programa. A Ong Flora Tietê faz doações de mudas de plantas nativas para a realização do reflorestamento e a Casa da Agricultura realiza levantamentos de dados cadastrais dos proprietários rurais e dá apoio no trabalho de manejo do solo. A Cetesb, o DAEE (Departamento de Água e Energia Elétrica) e DEPRN (Departamento de Proteção dos Recursos Naturais) dão assessoria na parte jurídica relativa a conservação/preservação do meio ambiente. As prefeituras dos três

municípios envolvidos e o Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP) dão apoio financeiro ao projeto.

Trata-se de mais uma importante experiência viabilizada pela parceria. Para um problema concreto é possível articular diversos interesses e o resultado ser positivo. Ao preservar a natureza, o programa beneficia a população de forma geral, já que isto é assunto de interesse comum. Os proprietários rurais valorizam as suas propriedades com o combate à erosão. Os municípios de Alto Alegre e Barbosa ganham com a melhoria das atividades agropecuárias locais e o município de Penápolis ganha com a preservação do manancial de abastecimento de água da cidade.

(Fontes: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1997 e Cepam)

4 - Horto Municipal – Vitória - ES

O projeto surgiu no início dos anos 90 com o objetivo de recuperar a área ocupada pelo antigo horto municipal que tinha sido convertida em depósito de entulhos. A idéia era dotar a região da Grande Maruípe de uma área verde para o lazer contemplativo, esportivo e de atividades educativas e elevar o índice de áreas verdes no município de Vitória. A região é composta por 11 bairros, representando 19% da população da cidade.

A implantação do Parque se deu em fases. A primeira foi a construção física, instalação dos equipamentos e o ajardinamento. Conforme as fases iam sendo feitas, eventos participativos eram organizados buscando envolver a comunidade. Ao todo foram realizados 7 plantios participativos assignando-se a cada árvore um responsável escolhido entre a comunidade local e representantes da cidade de Vitória. Junto a isso foi realizado um Programa de Educação Ambiental com a população do entorno, visando prepará-la para usufruir de forma harmônica com o Parque.

Atualmente, esforços estão sendo feitos no sentido de consolidar a organização do Parque, ampliar e aperfeiçoar as opções de lazer e entretenimento, estreitar a relação da comunidade local com o Parque.

Para concretizar a implantação do Parque foi fundamental a articulação com a iniciativa privada, desde a sua implantação até a manutenção e programação das atividades. A prefeitura municipal teve apoio financeiro da Companhia Vale do Rio Doce, que respondeu por 65% dos recursos totais necessários para a implantação do Parque. A manutenção dele, atualmente, é realizada pela Companhia Siderúrgica de Tubarão, através de um convênio de cooperação técnica firmado entre a Prefeitura e a empresa.

Cabe ressaltar que, a gestão do Parque é feita pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pela Comissão Gerencial constituída por nove Secretarias Municipais (Saúde, Esporte, Meio Ambiente, Cultura, Educação, Ação Social, Obras, Administração e Serviços).

Esta experiência é importante por dois aspectos. O primeiro refere-se ao fato de ser um projeto de continuidade administrativa e política de intervenção pública. A elaboração do projeto do Parque se deu em uma administração, a sua implantação na seguinte e está se consolidando na atual gestão. E, o segundo, é ser um exemplo bem sucedido de parceria entre a iniciativa privada e o poder público.

Com a implantação do Parque todas as partes envolvidas são beneficiadas. A população do município passa a contar com mais área verde e mais um espaço de lazer e recreação. A empresas participantes, financiadoras de boa parte do Parque, também ganham com o projeto. Elas mostram-se preocupadas com o meio ambiente e o bem estar da população. Isso, certamente, lhe traz benefícios indiretos, tais como, a melhoria do seu prestígio junto a população de forma geral. Nem sempre as vantagens econômicas são as melhores e este caso expressa isso.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1997)

5 - A População de Rua – Belo Horizonte - MG

Em Belo Horizonte é criado o Programa População de Rua com o objetivo de construir alternativas de moradia e trabalho para a população de rua, desenvolver oficinas de arte e esporte com metodologia que estimula a auto-estima e, além disso, atender a população de rua em suas necessidades básicas, tais como, banho, lavagem de roupa e guarda volume.

O Programa estrutura-se da seguinte forma: a) Projeto Abordagem de Rua, com a intenção de desenvolver o contato dos educadores com a população de rua, possibilitando conhecer as condições de vida para subsidiar as ações seguintes; b) Projeto Abordagem de Famílias, ação voltada para famílias que se encontram em diversas localidades do município. Esta ação visa a uma intervenção planejada, com o objetivo de construir alternativas de moradia e geração de renda; c) Projeto Albergue Noturno Municipal, cujo objetivo é oferecer à população serviços de pernoite, café da manhã e higienização, além do oferecimento de vale-transporte, retirada de fotografias, carteira de identidade, entre outros documentos; d) Projeto República Reviver, que trata-se de um regime de pensão pública para homens solteiros, abrigando-os durante 6 meses. Nesse período eles recebem acompanhamento psicossocial; e e) Projeto Centro de Referência da População de Rua, espaço de convivência e integração da população de rua.

Esse Programa é viabilizado através de uma parceria entre a Prefeitura e o Fórum de População de Rua, que é formado tanto por entidades governamentais como não-governamentais. Entre elas estão a Pastoral de Rua, Pastoral de Direitos Humanos, Cáritas, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, entre outras.

Para concretizar a parceria, a Prefeitura estabelece um convênio com as entidades e, através da Secretaria de Desenvolvimento Social, faz o repasse dos recursos à elas e, conjuntamente, elabora e executa o plano de trabalho.

A população de rua, que é o público-alvo do programa, com este tipo de iniciativa é amplamente beneficiada. Ela passa a contar com a assistência básica e com a possibilidade concreta de dar uma outra direção à sua vida. As entidades envolvidas, que já trabalham com essa população, passam a contar com mais recursos e podem melhorar a qualidade do atendimento oferecido. A prefeitura ganha com o programa visto que, ao invés de promover as ações, ela passa a supervisionar o trabalho desenvolvido e a discutir as propostas de ações. Ela passa a ter um trabalho mais de acompanhamento e fiscalização do que de execução. Os moradores da cidade de forma geral também são beneficiados. O projeto contribui para a diminuição do número de andarilhos nas ruas.

Apenas no ano de 97, cerca de 800 pessoas foram atendidas pelo Programa. Entre essas pessoas estavam trabalhadores desempregados ou subempregados, pessoas portadoras de deficiências mentais, mendigos e migrantes.

Além da parceria, o que chama atenção nesta experiência é que o problema do morador de rua não é enfrentado de forma parcial. Além do oferecimento de pernoite, o Programa tem como preocupação buscar integrar o morador de rua à família e à geração de renda, elementos fundamentais para o processo de abandono das ruas.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1998)

6 - Capacitação Profissional de Adolescentes – Santos - SP

Colocamos, até o momento, algumas experiências que para serem concretizadas realizam importantes parcerias envolvendo diversos atores sociais e, pelo que foi colocado, elas trazem benefícios mútuos. É possível ver no conjunto que as parcerias firmadas não se tratam de caridade de uma parte com relação a outra; elas são formadas com fins específicos e trazem benefícios às partes interessadas, mesmo que de forma indireta.

Isto é o que ocorre também em Santos. Neste município é desenvolvido o

Programa Capacitação Profissional e Iniciação ao Trabalho, tendo como público-alvo os adolescentes. O objetivo é regulamentar, em nível municipal, os artigos 19 e 53 do Estatuto da Criança e Adolescente, proporcionando apoio à convivência familiar, apoio pedagógico e iniciação ao trabalho.

A meta permanente do programa é a veiculação de campanha de sensibilização do empresariado. No curto prazo, a meta é a de realizar parcerias com setores da comunidade, com o objetivo de conseguir vagas em cursos profissionalizantes. Já no médio prazo, a meta é a de formação de co-orientadores, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento individual escolar e familiar, e o desenvolvimento de grupos sócioeducativos. A meta no longo prazo é a de proporcionar a autonomia e a independência dos adolescentes, gradualmente conseguidas, ampliar o número de vagas nas empresas, e efetivar os cursos permanentes de formação e orientação ao trabalho.

Inicialmente, é feita a entrevista de cadastramento dos adolescentes encaminhados por diversos organismos. Em seguida, com o surgimento de uma vaga, conforme o perfil solicitado, são encaminhados alguns adolescentes para que a empresa execute a seleção. Após a aprovação para a vaga, o adolescente é orientado no que se refere às providências necessárias. O acompanhamento dos adolescentes nas empresas é feito através de atendimentos individualizados e conversas com as chefias ou pessoas responsáveis na empresa. Junto a isso, são feitas visitas domiciliares com o intuito de orientar os familiares e reuniões com as diretorias e chefias, a fim de sensibilizar-lhes quanto ao envolvimento com os princípios do projeto. Além disso, os adolescentes são encaminhados para cursos oferecidos pelos diversos segmentos da sociedade civil.

Para o bom desenvolvimento do Programa é importante o envolvimento com a iniciativa privada. Ao todo 11 empresas locais participam com o papel de oferecer vagas, comprometendo-se com os princípios e critérios do programa, ou seja, respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários. Além disso, é esperado das empresas a concordância e participação no processo de acompanhamento promovido pela equipe de trabalho.

No nível público participam a Equipe de Apoio à Educação com a função de desenvolver o acompanhamento escolar, subsidiando as ações na área; a Secretaria de Ação Comunitária responsabilizando-se pelos encaminhamentos dos casos atendidos pelo Programa; e os Conselhos Tutelares, quando solicitados, responsáveis pelo suporte nos casos com implicações legais (abandono, negligência, violência, etc.).

Os adolescentes e suas famílias são amplamente contemplados com o Programa que envolve a parceria público-privado. Quanto as empresas, o que se vê é que o seu benefício é indireto. Ao aceitarem participar do Programa elas não estão fazendo nenhuma caridade, pois, também estão sendo beneficiadas. O benefício é a melhora do seu prestígio junto a população. Ao participarem do programa elas mostram o seu compromisso social. É bom lembrar, mais uma vez, que nem sempre os benefícios econômicos diretos são os melhores.

Um aspecto importante deste programa é a preocupação com a capacitação profissional do adolescente e com o seu engajamento no mercado de trabalho, sem esquecer que é importante também melhorar o seu convívio com a família e a escola. Desenvolver programas voltados à criança e ao adolescente é investir no capital social local e isso é importante para o desenvolvimento futuro do município.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1998)

7 - Geração de Emprego e Renda – Fortaleza - CE

Uma experiência interessante na área formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda é desenvolvida no Nordeste. Em Fortaleza, é desenvolvido o Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo - Central do Trabalhador

Autônomo (CTA), com base numa parceria bem sucedida.

O programa visa capacitar profissionais autônomos de baixa renda, para encaminhá-los ao mercado consumidor de serviços domiciliares; gerar ocupação e renda efetiva para os profissionais autônomos prestadores de serviços, através de intermediação entre a oferta e a demanda de serviços, e valorizar o trabalho do profissional apoiado pelo CTA, possibilitando sua auto-ajuda e sua habilitação profissional, simultaneamente com a sensibilização da demanda, via interação dos clientes que demandam serviços com o funcionamento e a filosofia do programa.

Para o trabalhador interessado (oferta de serviços) é necessário apresentar comprovante de endereço, carteira de identidade, fotos, referências pessoais e folha corrida da Secretaria de Segurança Pública. Depois, ele deve passar por uma triagem ocupacional, fazer testes psicológicos e de conhecimento da ocupação pretendida. O passo seguinte é fazer o cadastro no programa, participar de cursos de qualificação e/ou reciclagem profissional para, a partir daí, realizar serviços domiciliares.

Para o usuário do programa (demanda por serviços) o primeiro passo é ligar para a central de atendimento no horário comercial para solicitar o serviço e receber o profissional, mediante cartão de identificação e carta de encaminhamento, que, logo após a realização do serviço, deve preencher e devolver ao CTA dando a opinião sobre a conduta do profissional e a qualidade do serviço executado. Os profissionais diaristas estabelecem os preços dos serviços com base na realidade do mercado.

Neste Programa o apoio financeiro é dado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) do Governo do Estado e pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. Esta última, contribui também na reciclagem da equipe técnica do Programa.

A Universidade Federal de Fortaleza participa realizando cursos de formação profissional e reciclagem para as trabalhadoras das categorias faxineiras, lavadeiras, cozinheiras e de congelamentos de alimentos.

Já, as empresas privadas, participam ministrando palestras e módulos informativos para os trabalhadores sobre a utilização dos produtos por elas fabricados. Neste sentido, participam a DECA, Tigre, Brastemp e Montana e a Companhia de Eletrificação Rural.

Os números expressam bem o sucesso do Programa. Em 1996, por exemplo, 1500 trabalhadores foram envolvidos, 53.166 serviços domiciliares foram realizados e 455 trabalhadores foram qualificados e reciclados.

Para os trabalhadores autônomos e de baixa renda este tipo de projeto é fundamental, possibilita a sua capacitação profissional e o incremento da sua renda. Aos usuários dos serviços, o projeto possibilita o acesso a profissionais qualificados e de confiança. Nessa área é comum ocorrer atitudes indevidas dos profissionais, tanto em termos de qualidade dos serviços como de preços cobrados, problemas frequentes nesta área do mercado de trabalho. Os usuários têm a possibilidade de se manifestar quanto a qualidade do serviço prestado e sentir-se mais protegido.

A participação das empresas também é de fundamental importância. Para elas o retorno é indireto. A participação num programa como este, ministrando cursos sobre os seus produtos, possibilita à elas uma contribuição social muito grande e o retorno vem na forma de melhoria da sua imagem e prestígio junto à população e a cidade de forma geral. Elas cumprem assim um importante papel social.

Para a Prefeitura local, o programa contribui no combate à pobreza, na geração de emprego e renda. e, desta forma, no estímulo ao crescimento local.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1997)

8 - Incentivo ao Produtor Rural – Urupema - SC

Com o intuito de dar suporte aos Programas e Projetos que estão presentes no Plano de Desenvolvimento Sustentável é criado em Urupema, município do interior de Santa Catarina, o Funder (Lei no. 146/93 de 26/04/93 e Decreto no. 22/93 de 03/06/93). Ele visa a estimular as atividades agropecuárias, de saneamento básico e meio ambiente. Além disso, visa a gerar mão-de-obra no meio rural, colaborando para a diminuição do êxodo rural, a tornar a agricultura local mais competitiva e a apoiar a introdução de tecnologias sustentáveis aos sistemas produtivos locais, justas em termos sociais, viáveis em termos econômicos e ecologicamente adequadas.

O Fundo é administrado por um Conselho Diretor, que fixa as diretrizes operacionais, define as políticas e os critérios de aplicação de seus recursos e possui um Serviço Administrativo que coloca em prática essas políticas e elabora as demonstrações contábeis. Sempre que se abre uma linha de financiamento é realizada uma ampla divulgação em todo o município, incluindo os critérios de enquadramento dos produtores.

A principal interface do Fundo é com o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Urupema, pois o Fundo somente financia atividades que constam do Plano, que precisa ser aprovado pela Comissão Municipal de Desenvolvimento Rural. Além disso, o produtor tem de ser sócio de um dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitários (entidades de natureza privada que congregam mais de 90% dos produtores rurais). Os produtores possuem representantes no Conselho Diretor acima citado.

O Programa, constituído com recursos provenientes da Prefeitura, da Secretaria da Agricultura e de Ongs, ao abrir linhas de financiamento, não libera o dinheiro para o produtor, e sim para produto, bem ou serviço. O Fundo criado é rotativo, possui financiamentos simplificados e a dívida do produtor é convertida em produto.

Para a viabilização do Programa é importante a articulação entre os atores locais. A Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Agricultura, operacionaliza o Funder, presta assistência técnica aos beneficiários e faz as vistorias para zelar pela boa aplicação dos recursos. Os Conselhos de Desenvolvimento Comunitários têm como responsabilidade fazer levantamento da necessidade de insumos, para depois distribuí-los aos produtores e até mesmo escolher os beneficiários em alguns casos. A Emater/SC - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural - participa através de seus técnicos locais, desde a definição da política de aplicação dos recursos, escolha dos beneficiários até o fornecimento de assistência técnica. O Sindicato dos Produtores Rurais participa de alguns projetos cujas ações são financiadas pelo Funder.

A coordenação das ações de cada instituição é realizada pela Secretaria de Agricultura local que é a instituição executora do Funder. Uma de suas características é o não pagamento de pessoal, já que as pessoas envolvidas no Programa já são funcionárias municipais e os Conselhos não são remunerados.

Somente em 97 o Funder viabilizou 457 contratos com pequenos produtores. A área plantada duplicou nos últimos anos, ocorrendo aumento da produtividade e da qualidade da maçã, importante atividade local.

Ao proporcionar crédito aos pequenos produtores, excluídos da rede oficial de crédito rural, o Programa beneficia, sem dúvida, os pequenos produtores e a sua permanência no meio rural. Os indicadores do programa sinalizam isso.

Para a Prefeitura e a população de forma geral, o programa também traz benefícios. Ao estimular as atividades rurais, o município têm um impulso para o crescimento econômico, mais emprego e renda são gerados. Além disso, ao beneficiar o produtor rural, possibilitando a sua permanência no campo, o programa contribui no sentido de evitar que inúmeras famílias migrem para a periferia urbana, gerando diversos outros problemas.

O que se destaca nesta experiência e que merece ser apontada é que o programa se desenvolve articulado com outros instrumentos de desenvolvimento local, como o Plano Municipal, Comissão Municipal de Desenvolvimento Rural, Cooperativa de Crédito e Conselhos Comunitários, possibilitando a participação comunitária organizada.

(Fonte: FGV/FORD - *Gestão Pública e Cidadania* - 1998)

9 - Cinturão Verde – Franca - SP

A partir da idéia que se tinha, de criar um cinturão verde e criar condições para que o produtor rural pudesse sobreviver com seu trabalho no campo, é criado em Franca, município do interior paulista, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. Mais uma vez o público-alvo é o pequeno produtor.

O programa tem como objetivo fixar o homem no campo, dando condições favoráveis ao aumento da renda familiar; ampliar a produção agropecuária regional, aumentando a área cultivada e a produtividade, estimulando a criação do cinturão verde da cidade; favorecer a oferta de produtos mais saudáveis à população; e estimular o associativismo e a organização das comunidades rurais.

Esta iniciativa está estruturada em áreas, de forma a suprir as necessidades dos pequenos produtores. A primeira é a *assistência agrônômica*, visando a dar orientação e assistência sistemática e gratuita de agrônomo e técnico agrícola para o plantio de hortas e grãos, conforme as necessidades. A *assistência veterinária* é uma outra área envolvendo visitas para tratamento de animais doentes, assistência na cobertura e procriação dos rebanhos com oferta de inseminação artificial gratuita. *Estímulo à novas fontes de renda* é uma outra área, dentro da qual o pequeno produtor tem alternativas para diversificar sua produção, recebendo, de acordo com a época, doação de pintainhos de raças e mudas de árvores frutíferas. Além disso, há também a *assistência social*, que envolve visitas periódicas de assistentes sociais às famílias dos produtores para levantamento da realidade e atendimento, de acordo com a necessidade, em agendamento de consultas, transportes de doentes, entre outras iniciativas. Os *cursos e treinamentos*, uma outra área, constituem-se de treinamentos e palestras ao pequeno produtor, buscando capacitá-los e profissionalizá-los nas áreas de manejo, inseminação artificial, prevenção de doenças. A *manutenção de estrada* é mais uma área do programa. A Prefeitura faz manutenção das estradas ao redor das propriedades rurais, facilitando o escoamento da produção.

O programa é desenvolvido através da interação entre a Prefeitura e as três Associações de Produtores Rurais existentes no município. A interação se dá através das visitas técnicas e de reuniões promovidas entre as Associações e a Secretaria, nas quais são discutidos os problemas, as necessidades, as iniciativas, etc. Além disso, as Associações se interagem entre si, com trocas de informações, cessão e empréstimos de máquinas e equipamentos, como por exemplo, ensiladeiras. Se uma Associação tem disponível alguns equipamentos no momento e a outra não, há o empréstimo dos mesmos. Além disso, há intercâmbio de produtos. Se algum produtor que tem banca na Feira do Produtor estiver sem determinada verdura, outro produtor se prontifica a abastecê-lo.

O Programa, que conta com o financiamento da Prefeitura local, tem como a sua principal conquista a fixação do homem no campo, criando condições para que ele produza e escoe a sua produção, aumentando a renda e melhorando a qualidade de vida.

Entre 95 e 96 houve um aumento de 35% da área cultivada, incremento da Feira do Produtor de 6 para 8 pontos semanais, com aumento de 10% no número de bancas de produtores, as quais vendiam mais de 110 produtos diferentes, diretamente do produtor ao consumidor, em média 30% mais barato que o mercado.

O maior beneficiado pelo programa é o pequeno produtor rural e a sua família. Entretanto, não são só eles que se beneficiam. A população de forma geral ganha com ele. Com a constituição do cinturão verde ela passa a contar com alimentos de melhor qualidade e com preço mais acessível. Ao mesmo tempo, ela se beneficia com a permanência da população no campo, já que a migração tende a potencializar os problemas urbanos. A Prefeitura, por tudo isso, se beneficia também.

Para finalizar é bom dizer que, a convivência entre os produtores rurais que antes era de concorrência, com o desenvolvimento do programa passou a ser de solidariedade. Os produtores perceberam que eles estão na mesma situação, que o caminho é somar esforços e que todos podem ganhar.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1996)

10 - Gerenciamento do Transporte – Santo André - SP

Em Santo André, município da região do Grande ABC, é criada a Secretaria de Transporte, responsável pelo transporte público, trânsito e a manutenção e implantação do sistema viário, além da Empresa Pública de Transportes (EPT).

Uma antiga bandeira de luta da Associação dos Usuários do Transporte Coletivo era a melhoria da qualidade do transporte coletivo da cidade que se encontrava em péssima qualidade e era ofertado pelas empresas privadas, sem controle da Prefeitura.

O Programa do governo local, que assume em 89, tem como perspectiva a implementação de políticas que privilegiem o transporte coletivo em relação ao transporte individual e a responsabilidade direta do poder público pelo Sistema de Transportes. Para isso, ele toma iniciativas que mudam de forma significativa a relação do poder público com o setor privado e, também, do poder público com os usuários do transporte público.

Quanto aos transportes coletivos, especificamente, é implantado em primeiro lugar o Departamento de Transporte Coletivo, responsável pela gestão do sistema encarregado do planejamento, da programação, do controle e da fiscalização do sistema.

Em segundo, é criada a Empresa Pública de Transportes (EPT), exclusiva operadora e responsável por 33% do sistema. Ela é criada com a função de reguladora, capacitando o poder público para atuação em casos de emergência. Além disso, ela deve servir como referência para a qualidade do serviço e para a avaliação dos custos.

Já, em terceiro lugar, é estabelecida uma nova relação contratual com as empresas operadoras privadas. A Prefeitura torna-se a “proprietária” das linhas, centralizando a receita e remunerando as empresas pelo serviço prestado, inclusive a EPT. A partir daí, as empresas privadas passam a cumprir as viagens definidas pela Secretaria (quantidade e horário) para receber.

Junto a isso, em quarto lugar, é feita a reestruturação do serviço. Com a retomada do controle sobre as linhas por parte da Prefeitura é possível reorganizar toda a rede de transporte. Nesta reestruturação são levadas em conta as reivindicações dos usuários. Por último, é formado o Conselho de Transportes onde atuam os diversos agentes envolvidos e do Conselho de Administração da EPT.

Os resultados dessa experiência são positivos. As reivindicações da população passam a ser agilizadas. As empresas privadas são levadas também a investir em novos veículos. Ocorre no município a melhoria do nível de serviço prestado com um aumento de 20% da frota, 15% nas viagens realizadas, com índice médio de 99% de cumprimento das viagens programadas. Além disso, ocorre a participação da população no processo de planejamento, principalmente na reestruturação espacial. Em pesquisa realizada, a aceitação popular com relação as mudanças no sistema teve um percentual de 72% de aprovação.

Esta forma de gerenciamento dos transportes contempla os diversos interesses. Os usuários conseguem a melhoria dos serviços prestados e são atendidos nas suas reivindicações. O governo local é favorecido ao conseguir executar o seu programa de governo. Já, para as empresas privadas, o sistema de gerenciamento introduz uma nova lógica para elas. Elas têm de cumprir as viagens definidas pela Secretaria de Transportes (quantidade e horário) para receber. Esse controle por parte do setor público não é ruim para as elas, que continuam a ganhar com o serviço prestado, deixam de sofrer pressões diretas dos usuários e se beneficiam com a reorganização do sistema. Um fato que expressa bem a continuidade dos ganhos das empresas, e que elas têm recursos, é o investimento que fizeram na aquisição de novos veículos.

Cabe destacar que, os investimentos na renovação da frota de veículos, inicialmente, foi feito pela EPT e depois foi seguido rapidamente pela empresas privadas. Com este tipo de concorrência os maiores beneficiados são os usuários. A EPT, neste caso, cumpre um dos seus papéis que é ser referência para a qualidade do serviço prestado.

Um aspecto importante dessa experiência é a participação dos usuários no gerenciamento do transporte. Eles participam, assim como os empresários, os funcionários e o poder público, do Conselho Municipal de Transporte acompanhando as reuniões e as decisões tomadas na área do transporte coletivo.

(Fonte: Instituto Pólis – Período 89/92)

11 - Apoio às Ongs – Uberlândia - MG

No município de Uberlândia, localizado no Triângulo Mineiro, é desenvolvido o Programa de parceria entre a Prefeitura e Ongs de atendimento à criança, adolescente, idoso, portador de deficiência, dependente químico e albergado. O Programa visa a dar assistência técnica às Ongs nas áreas contábil, pedagógica, administrativa e de planejamento, além do apoio financeiro, para que elas prestem um atendimento na área de assistência social à população carente.

A operacionalização do Programa está respaldada pela lei municipal que autoriza o repasse de subvenção às entidades. É elaborado um Plano de Trabalho e firmado um convênio entre o Município e cada uma das entidades. Para a liberação da verba, a entidade encaminha mensalmente à Secretaria de Trabalho e Ação Social da Prefeitura a previsão de gastos discriminando o custo de pessoal e encargos sociais. Acrescenta-se a essa previsão um valor per capita para pagamento de água, luz, gás, verduras, entre outras despesas. Os recursos são repassados às entidades para fazer frente a essas despesas.

Junto a isso, é feito o acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos repassados às Ongs, conforme normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas; a entidade é orientada na prestação de contas e mensalmente é feita a conferência das mesmas por técnicos da Secretaria.

Para o bom andamento do Programa é buscada a integração com os Conselhos Municipais da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e Idoso no que se refere as discussões das propostas de trabalho pela Secretaria de Trabalho e elaboração de projetos conjuntos.

O Programa tem como público-alvo 77 entidades não-governamentais, representando 88% das entidades de atendimento de ação continuada do Município, com a função de prestar atendimento na área social à população. A assistência nas áreas contábil, pedagógica e de planejamento, bem como a capacitação de pessoal, é feita em reuniões sistemáticas. Quando necessário é feito o atendimento individual às entidades a partir de necessidades específicas.

Esta é uma forma de enfrentar os problemas na área social. O poder público, neste caso, não realiza diretamente as políticas. Isto, não significa uma desresponsabilização dele com a população carente. Ele muda o seu papel e passa a supervisionar e a zelar pela boa qualidade do serviço prestado, e o acompanhamento é sistemático.

Para as Ongs, que já prestam assistência na área social, é interessante esse projeto. Elas passam a ter mais recursos para desenvolver o seu trabalho e, além disso, passam a ter ações articuladas com as diretrizes maiores definidas nos Conselhos Municipais da Criança e Adolescente, Idoso e da Assistência Social.

A população carente, atendida pelas Ongs, tem um atendimento de qualidade, mais dirigido às suas necessidades e feito por quem conhece bem a sua realidade. Ele é o maior interessado no bom desenvolvimento do programa.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1998)

12 - Reciclagem de Lixo – Porto Alegre - RS

Na área da limpeza pública e destinação de lixo, em Porto Alegre, é desenvolvido o Programa Unidade de Reciclagem com o objetivo de organizar a população excluída da economia formal, resgatando sua cidadania e destacando a importância deste tipo de trabalho para o meio ambiente; qualificar os trabalhadores de forma a produzir uma matéria prima de melhor qualidade para as usinas recicladoras e aumentar a vida útil dos aterros da cidade.

O programa tem como metas a formação de uma cooperativa de recicladores, qualificação dos cooperativados, criação de uma indústria recicladora de plástico e a instalação de uma central de vendas, eliminando a intermediação e comercializando os materiais diretamente com as indústrias recicladoras.

Após o recolhimento do resíduo seco pela coleta seletiva, ele é encaminhado às Unidades de Reciclagem, responsáveis pela recepção, triagem, enfardamento, pré-beneficiamento em alguns casos, e comercialização dos materiais recicláveis. As Unidades de Reciclagem estão inseridas em um programa maior do Departamento Municipal de Limpeza urbana, a Coleta Seletiva.

O primeiro passo do programa é a organização dos catadores. Para isso é feito inicialmente o cadastramento, a retirada das barracas sobre o lixão e os pontos de comercialização; os menores são afastados e são selecionadas as pessoas que catam, retirando os elementos exploradores que geram violência e prostituição. Diversas reuniões são realizadas discutindo temas como cooperativismo, auto gestão e materiais recicláveis. Junto a isso, é ampliada a coleta seletiva e desenvolvido o trabalho de educação ambiental, visando as escolas, as empresas, estabelecimentos de saúde e repartições públicas e privadas.

Para o bom desenvolvimento das Unidades de Reciclagem, assim como todos os programas já discutidos, é importante a realização de parceria. Participam do programa, cada uma com a sua especificidade, as seguintes entidades: Comunidades Eclesiais de Bases, Irmãos Maristas, Cáritas do Brasil, Fundação Maurício S. Sobrinho.

A Prefeitura municipal investe em equipamentos e promoção de cursos para qualificação dos recicladores. A busca de investimentos junto a organismos nacionais e internacionais para serem aplicados nas Unidades de Reciclagem fica a cargo da Cáritas do Brasil. A Fundação Maurício S. Sobrinho realiza consultoria junto a algumas unidades de reciclagem injetando recursos para a aquisição de equipamentos destinados a execução dos trabalhos de reciclagem.

Em 7 anos do Programa foram coletadas mais de 28 mil toneladas de lixo seco, equivalente a 7.400 toneladas de papel, representando a preservação de 252 mil pés de eucaliptos e 4.300 toneladas de vidros.

Entre os beneficiados pelo programa estão os catadores de papel. Com o desenvolvimento do programa eles são organizados em cooperativas, passam por um processo de qualificação, livraram-se do atravessadores e, com isso, vêm a perspectiva de melhorar os seus rendimentos. Além disso, o programa promove a valorização da atividade profissional da seleção de materiais recicláveis.

Entretanto, eles não são os únicos beneficiados. A população do município de forma geral também é. O programa, ao buscar a preservação do meio ambien-

te e ao possibilitar o aumento da vida útil do aterro, é benéfico para toda a cidade. A preservação ambiental cada vez mais se faz necessária e isso é de interesse de todos.

Para as indústrias recicladoras este tipo de iniciativa é importante. Elas passam a contar com uma matéria prima de melhor qualidade e passam a comercializar diretamente com a cooperativa, livre dos atravessadores.

O poder público local, que financia o programa, está entre os beneficiários. Por um lado, ele cumpre o seu papel de provedor dos serviços públicos e, por outro lado, contribui para a melhoria da qualidade de vida de parte da população local. Além disso, consegue prolongar a vida útil do aterro, deixando para realizar novos investimentos nesta área para mais adiante. Ele atua no sentido de preservar o meio ambiente e aproveitar melhor os recursos existentes.

Trata-se de um programa simples de ser desenvolvido, tem grande alcance social e traz benefícios para todos os atores envolvidos.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1997)

13 - Segurança Pública – Porto Alegre - RS

Em quase todas as áreas há algum tipo de experiência sendo desenvolvida em termos de gestão pública. Este é o caso também da área da segurança pública e policiamento. No município de Porto Alegre, envolvendo o setor empresarial, as associações de moradores, o Estado, a prefeitura, os artistas plásticos locais é desenvolvido o programa A Segurança Preventiva no Conjunto Residencial Rubem Berta - Uma Intervenção no Espaço Urbano.

O projeto visa a proporcionar melhores condições de segurança pública ao Conjunto Residencial, somando esforços para a redução da violência e da criminalidade local, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento da cidadania e da qualidade de vida de sua população.

O que chama a atenção no projeto é que ele não visa simplesmente colocar mais policiais equipados patrulhando o bairro. Junto a isso, a perspectiva é de aproximar e consolidar a interação entre a polícia e a comunidade, buscando construir conjuntamente as alternativas para a solução dos problemas. Mais do que isto, o projeto visa a valorizar o espaço urbano, recuperando a sua imagem depreciada, criando com a comunidade um novo visual artístico e dinâmico para a circulação e convívio das pessoas.

A primeira etapa da implantação é a realização das obras de ampliação do prédio do Batalhão Militar e a implantação do Pelotão policial. Após isso, é feito o aprimoramento do projeto incorporando novos parceiros. A terceira etapa consiste na reavaliação das condições de segurança com a incorporação de novas propostas da comunidade e adaptação do projeto. A seguir, é feita a transformação do Pelotão policial em Companhia com o aumento de efetivos, equipamentos e viaturas. A quarta etapa é a negociação com a comunidade para a definição de critérios progressivos de intervenção no espaço urbano do Conjunto Residencial. As três últimas etapas são a realização da pintura na Sede da Associação dos Moradores, pintura e recuperação progressiva dos núcleos residenciais e a urbanização da praça central do Conjunto Residencial.

Quem coordena o projeto é a Secretaria da Justiça e da Segurança que cuida da articulação entre os diversos parceiros e colaboradores com a comunidade. Ela é a sede do Comitê Executivo que gerencia o projeto e fornece a estrutura de administração e apoio ao projeto.

O papel da Universidade local é a de contribuir com técnicos de diversas áreas, tais como, engenheiros, arquitetos, professores de educação física, sociólogos, entre outros especialistas, para as ações de reformas no conjunto, além de contribuírem no processo de organização. A área empresarial (Tintas Renner) participa com o fornecimento dos recursos necessários à pintura dos núcleos

residenciais pertencentes ao Conjunto Residencial. Já os moradores participam, através das entidades comunitárias, do Comitê Executivo localizado na Secretaria da Justiça. O Governo do Estado também participa do projeto através da Secretaria de Obras Públicas e da Secretaria da Cultura.

Além desses participantes, os artistas plásticos da cidade, contribuem para a mudança da imagem do bairro, através da realização de suas obras nos espaços existentes.

Há diversos atores sociais envolvidos com o projeto e todos têm interesse que ele alcance os seus objetivos. De diferentes formas todos têm algum benefício.

Os maiores beneficiados são os moradores de forma geral e a Associação de Moradores porque passam a viver com mais segurança, com menos criminalidade e violência. A Universidade local encontra um espaço na comunidade para desenvolver um trabalho de extensão universitária e envolver os profissionais que têm num trabalho na área social.

Assim como os moradores e a Universidade, a área empresarial também têm ganhos com esse trabalho. A empresa, com a participação nesse tipo de projeto, mostra-se sensível aos problemas sociais da cidade e disposta a contribuir. Com isso, certamente, o prestígio dela junto à comunidade local pode melhorar. Ela tem um custo, mas tem um benefício também.

O Governo do Estado e a Secretaria de Justiça articulando e gerenciando um projeto como este, tornam-se mais eficientes e mostram mais serviço à população. Eles desempenham melhor a sua função e justificam o seu trabalho e a sua existência.

Não são só estes os que possuem benefícios. Os artistas plásticos locais, com a participação no projeto, voltada para a melhoria da imagem do bairro, encontram na comunidade um espaço privilegiado para difundir o seu trabalho.

Com a experiência desenvolvida no Conjunto Residencial Rubem Berta a população passa a viver com mais segurança e menos criminalidade. Esta experiência é um bom exemplo de que é possível somar os esforços para resolver os problemas existentes e, ao mesmo tempo, todos os participantes serem beneficiados.

(Fonte: FGV/FORD - Gestão Pública e Cidadania - 1998)

14 - Hortas Comunitárias – São Bernardo do Campo - SP

O município de São Bernardo do Campo, situado na Região do Grande ABC, desenvolve o programa Hortas Comunitárias que teve início em 1995 e conta com a participação da prefeitura municipal (Departamento de Promoção Social) e a Associação dos Ex-alunos da Universidade Metodista. É mais uma experiência desenvolvida em parceria e que dá certo.

O programa visa proporcionar alimentação mais saudável e equilibrada para a população de baixa renda e ao mesmo tempo contribuir com a complementação do orçamento familiar. Junto a isso, visa a resolver o problema do lixo, já que é desenvolvido em locais destinados ao acúmulo de entulhos.

Para a formação da horta, a prefeitura e as empresas cedem áreas disponíveis. A população participante realiza o cultivo, e a supervisão é feita por um engenheiro agrônomo. O gerenciamento do programa conta com o apoio técnico e jurídico da Associação dos Ex-alunos da Universidade.

Inicialmente é feita a definição das áreas a serem utilizadas, a divulgação do programa, a realização da infra-estrutura, a distribuição dos terrenos e insumos bem como a orientação técnica. Uma vez cultivado o terreno são desenvolvidas reuniões periódicas onde se discutem o regulamento e os problemas, o cadastramento e entrega dos canteiros às novas famílias. É feito, também, um trabalho socioeducativo com as famílias participantes. Após isso, é feita a colheita e comercializada a produção excedente. A produção obtida serve para reforçar a alimentação das famílias e gerar a complementação de renda às elas.

É um programa simples e que exige poucos recursos. Já participaram do programa até o momento 67 famílias e ao todo 235 pessoas. As famílias envolvidas ganham duplamente, tanto em função da melhor alimentação como em função da complementação de renda. A prefeitura, que cede as áreas e os recursos, também ganha com esse programa, pois ela atua no sentido de combater a pobreza e isso é importante. Os empresários que cedem a área, como já dito em outras experiências, mostra-se sensível aos problemas sociais e tem um ganho indireto que é a melhoria da sua imagem na cidade.

Até o momento, três hortas foram cultivadas e isto vem estimulando a organização comunitária, a solidariedade e a cooperação. Face ao sucesso do programa há a perspectiva de ampliá-lo e desenvolver um programa ampliado de produção agrícola, com a perspectiva de gerar mais renda e emprego. Com a ampliação do programa e da produção, o consumidor poderá vir a ser amplamente beneficiado, tendo acesso a produtos de melhor qualidade e menor preço. Assim, o círculo dos beneficiados pelo programa se fecharia.

(Fonte: Recem – Cepam – 1995)

15 - A Terceira Idade – Ribeirão Preto - SP

Tendo como público-alvo os idosos, em Ribeirão Preto, foi desenvolvido o Núcleo de Atendimento à Terceira Idade, com a perspectiva de maximizar a atuação junto a essa população procurando tratar a questão do idoso de forma mais global. A idéia é atuar em rede articulando tanto os recursos governamentais como os não-governamentais.

Os participantes do programa são os Conselhos Municipais do Idoso, da Assistência Social e da Saúde. Por parte da prefeitura municipal participam as Secretarias de Saúde, Esporte, Cultura, Educação e Meio Ambiente. Dos órgãos estaduais participam a Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, a Oficina Cultural, Universidade e Ongs.

O funcionamento do Núcleo é simples. A realização do trabalho é feita em prédio grande mantido pela Secretaria de Saúde que, além disso, presta no local atendimento médico e organiza visitas para os idosos incapacitados. O espaço existente é grande e suficiente para a realização de outras atividades. A Secretaria da Educação oferece cursos de alfabetização, a Secretaria de Esporte desenvolve atividades físicas e esportivas voltadas aos idosos. São oferecidos também cursos de danças. Para o desenvolvimento destas atividades é feito um cronograma fixo de forma que não haja “choques” entre as atividades programadas. O Fundo de Solidariedade também participa através da organização de exposições, apresentações artísticas, fóruns, oficinas, cursos, viagens, entre outros.

O gerenciamento do núcleo fica a cargo dos próprios idosos. É criado um Conselho Diretor composto de 5 idosos usuários que define e avalia as ações, além de administrar a parte econômica do Núcleo.

Para melhorar o desempenho do Núcleo a prefeitura e o Estado firmam um convênio. Nesse convênio o Estado se compromete a repassar mais verbas para a prefeitura com o objetivo de possibilitar a aquisição de materiais permanentes e a manutenção e compra de materiais de consumo.

O que chama a atenção nesta experiência é o tipo de parceria realizada. O Estado e o município são os principais parceiros neste caso. Eles somam esforços e atuam de forma articulada.

No campo das políticas públicas é comum a ausência de integração entre as ações dos órgãos públicos, tanto entre as Secretarias Municipais como entre o Estado e o município. No caso que estamos comentando percebe-se a tentativa de romper com isso. O Estado e o município se tornam parceiros e isto é bom para todos.

Para o idoso a criação do Núcleo é importante. A participação em atividades possibilita a ele uma vida com mais qualidade e assistência. Ele passa a contar com assistência médica, lazer, esporte e recreação. Sem dúvida, ele é o maior

beneficiado com essa iniciativa. O Estado e o município, que realizam os investimentos no Núcleo, o programa também os beneficia. Com a integração das ações eles passam a atuar de forma mais eficiente e a maximizar os recursos investidos. Eles cumprem da melhor forma o seu papel.

(Fonte: Recem, Cepam, 1997)

16 - Apoio ao Estudante – Presidente Prudente - SP

A partir de uma boa parceria entre a Secretaria Municipal de Assuntos Viários e as empresas concessionárias de transporte coletivo, os estudantes são amplamente beneficiados com o Programa Catraca Livre desenvolvido em Presidente Prudente, município do interior paulista.

A intenção maior do programa é atuar no sentido de combater à evasão escolar e também propiciar às famílias um complemento ao orçamento doméstico. O desenvolvimento do programa é bastante simples.

Os alunos são cadastrados junto à Secretaria de Transporte e a partir de uma conferência do atendimento ao disposto no decreto municipal, que dá passe gratuito aos estudantes, os passes são distribuídos mensalmente. O custo dos passes é assumido pelas empresas concessionárias.

Há critérios para o oferecimento dos passes. É avaliado se há vaga na escola mais perto do aluno. Além disso, é avaliado se a residência está localizada há mais de mil metro da escola.

Atualmente, com a implantação do sistema de cobrança eletrônico no transporte coletivo local, os estudantes recebem um cartão eletrônico válido para todo o ano letivo, com exceção no período de férias, feriados e fins de semana.

Ao desenvolver o programa tanto a prefeitura como as empresas concessionárias estão contribuindo para o combate à evasão e isso é muito importante. Entretanto, elas são favorecidas com o programa. Por um lado, a prefeitura está investindo na capacitação dos jovens e adolescentes, ou seja, está investindo no capital social e isso para o município é fundamental no médio e longo prazo; e, por outro, as empresas concessionárias tem um custo, mas tem também benefício; elas se mostram comprometidas com o desenvolvimento local e preocupadas com a questão social. Ao atuar nesse sentido elas podem ter o seu prestígio junto a comunidade ampliado, e isso é importante para elas.

(Fonte: Recem, Cepam, 1997)

17 - O Desenvolvimento Agrícola – Ronda Alta - RS

O programa desenvolvido em Ronda Alta, interior do Rio Grande do Sul, é mais uma experiência voltada a fixar o pequeno produtor no campo, assim como os outros já apontados. No entanto, ele é diferente dos já comentados. O objetivo é viabilizar a pequena propriedade rural diversificando as culturas, alterando o perfil do município tão ligado à monocultura da soja.

Trata-se de uma iniciativa que envolve toda a comunidade, e que, para ser desenvolvida, conta com a parceria. As diretrizes do programa são amplamente discutidas no Conselho Municipal da Agricultura, Pecuária, Energia e Meio Ambiente, que é composto por todos os atores sociais envolvidos no programa.

A implementação da política agrícola do município, definida pelo Conselho, ocorre através da ação interligada de diversos órgãos.

A União das Associações de Cooperação Agrícola, que representa cerca de 40 associações de pequenos agricultores, é responsável pela coordenação do desenvolvimento da produção dos seus associados. Além disso, ela é responsável pela armazenagem e comercialização dos produtos dos pequenos agricultores. A Emater, como em diversas outras experiências, participa dando assessoria técnica para o desenvolvimento dos projetos agrícolas e o CETAP (Centro de Tecnologias Alternativas Populares) participa pesquisando e desenvolvendo métodos e técnicas de produção acessíveis ao pequeno produtor. A Associação dos Trabalhadores

de Ronda Alva (ATRA) faz investimentos na construção de um laticínio visando absorver e comercializar a produção de leite das associações dos produtores

A Secretaria da Agricultura tem um papel chave. Por um lado, ela garante o suporte e a estrutura necessária para a realização dos diversos projetos; e por outro, alugando máquinas e implementos importantes à prestação de serviços, ela se dedica ao trabalho de preservação do solo, de drenagem de pântanos e áreas alagadas, implicando numa ampliação da área agricultável. Além disso, ela responde pela construção de silos, trincheiras para silagem no programa de produção leiteira, de esterqueiras para o aproveitamento de matéria orgânica na produção agrícola e outras.

Esta experiência, viabilizada por uma aliança entre os envolvidos, dá resultados positivos. Ela possibilita o enriquecimento da atividade agropecuária local. Em Ronda Alta, há o incremento da lavoura do milho, do feijão, da agricultura de subsistência e da criação animal.

A aliança estabelecida é boa para todas as partes. Os pequenos produtores e as suas associações melhoram a produção e o rendimento. Para o município de forma geral a aliança é boa porque possibilita a diversificação da produção agrícola e o incremento do crescimento econômico local, com geração de mais renda. Além disso, a população permanece no meio rural evitando o surgimento e/ou o agravamento dos problemas urbanos.

Essa experiência mostra bem que é possível desenvolver projetos simples, em parceria, de grande alcance social e que podem ser benéficos para todos.

(Fonte: PT/SNAI, 89/92)

18 - Prefeitura e Universidade – Jaboticabal - SP

O município de Jaboticabal, localizado no interior paulista e que conta com cerca de 63 mil habitantes, desenvolve uma forma interessante de parceria, envolvendo diretamente a prefeitura e as universidades locais.

Na área da educação, a partir da constatação de que o baixo aproveitamento escolar dos alunos do 1º grau se deve a carência alimentar, a prefeitura assume como uma das suas prioridades de governo melhorar de forma significativa a merenda escolar e garantir uma alimentação adequada para as crianças pertencentes as escolas municipais e estaduais do 1º grau.

Para isso, a prefeitura fez convênio com a Unesp. Com a intenção de melhorar a merenda, uma das medidas tomadas é a de criar peixes no lago que circunda a prefeitura e processá-los na vaca mecânica pertencente à Universidade. O Departamento de Agronomia assume a responsabilidade da produção de ovos e frangos de corte para atender à merenda escolar. A produção viabilizada pela Unesp representa uma economia de cerca de 50% em comparação aos preços de mercado.

Além disso, na área da habitação é feita a articulação com as universidades visando construir moradias por mutirão. O primeiro passo é a destinação de uma verba orçamentária para a habitação, remanejando verbas que haviam sido destinadas ao saneamento (4% do orçamento municipal). A partir daí, é criada a EMURJA (Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal), que ficou responsável pelo gerenciamento e implantação da política habitacional.

Em função disso, para a concretização do projeto habitacional, é feito um convênio técnico-científico entre a Prefeitura (EMURJA) e a UFSCAR (Universidade Federal de São Carlos). Contando com a participação da população e a assessoria de técnicos da Universidade são construídas casas com preços mais acessíveis e de melhor qualidade.

Os dois convênios firmados são bem sucedidos. Com relação a merenda escolar, em 1990, foram produzidos mais de 13 toneladas de frango e 13.244 dúzias de ovos. Quanto a moradia foram construídas 137 casas de um total previsto de 509, representando 20% da carência habitacional.

Analisando pelo ângulo dos beneficiados, pode se dizer que todos ganham

com o programa. Sem dúvida, os maiores beneficiados são as crianças, que passam a contar com uma merenda melhor e a ter também um melhor aproveitamento escolar. As famílias de baixa renda que vivem o problema da falta de moradia também se beneficiam com esta iniciativa da Prefeitura.

Entretanto, não são só eles os que se beneficiam, as universidades também. A partir da parceria com a prefeitura local, elas desenvolvem um importante trabalho de extensão universitária, prestando serviços à comunidade. Para a universidade, tão importante quanto ensinar, é poder socializar os seus conhecimentos. As universidades caminharam nesta direção ao estabelecerem a parceria.

Para a prefeitura esta parceria é muito vantajosa. Os convênios possibilitam suprir as carências de recursos humanos da administração, através da mobilização do conhecimento técnico e científico de instituições da sociedade civil, como a universidade. Além disso, ela ganha em termos econômicos. Com os convênios ela passa a adquirir produtos com preços bem inferiores aos praticados no mercado; ela passa a fornecer às crianças uma merenda melhor com um preço inferior ao de mercado.

Este tipo de parceria mostra que é importante que cada município aproveite os recursos existentes no seu espaço. No caso de Jaboticabal, eles fizeram isso. Eles aproveitaram bem a presença das Universidades e o município de forma geral ganhou com isso.

(Fonte: PT/SNAI – 89/92)

19 - A Criança e o Adolescente: Investindo no Futuro – Monsenhor Tabosa - CE

A parceria, como foi visto, é importante para o desenvolvimento de iniciativas que visem resolver problemas concretos da população. Ela, de fato, é vantajosa para todas as partes envolvidas. Na área da educação, especificamente, há diversos casos que mostram que ela pode dar certo.

Em Monsenhor Tabosa, município do interior cearense, é desenvolvido o Projeto Arco Íris, tendo como público alvo os alunos da rede de educação infantil. Para a sua viabilização uma interessante parceria é estabelecida entre a Prefeitura e a organização não-governamental Conselho de Segurança do Bairro de Fátima.

O objetivo do projeto é capacitar professores (218) com oficinas pedagógicas para adquirirem conhecimentos básicos sobre arte, história e cidadania. Desta maneira, os professores podem tornar mais atrativa a sala de aula. Esta iniciativa é uma forma de combater a evasão e a repetência escolar.

A idéia básica do projeto é sensibilizar os professores para a necessidade de rever as suas práticas pedagógicas. Em Monsenhor Tabosa são realizadas, em parceria entre a Secretaria da Educação e o Conselho, oficinas de ética, cidadania e biodança visando sensibilizar os professores quanto a necessidade de mudança.

A Fundação Abrinq, através do Programa Crer para Ver, dá apoio ao Projeto Arco Íris destinando recursos para o Conselho Segurança do Bairro de Fátima. O repasse de verbas é suficiente para cobrir os custos de capacitação e material de consumo. A Prefeitura arca com as despesas de viagem, hospedagem e alimentação dos educadores durante as oficinas.

Sem dúvida alguma, os maiores beneficiados com esta iniciativa são os alunos. O nível de aprendizado melhora, o interesse das crianças por aprender aumenta e elas vão estar melhor preparadas para enfrentar os desafios que vem pela frente. Os professores também são beneficiados. É interesse dos professores a reciclagem periódica. Se os professores estão bem preparados, transmitem melhor os seus conhecimentos, os alunos, por sua vez, passam a ter mais interesse e os professores ficam mais motivados ainda. A Prefeitura beneficia-se com este projeto. Ao investir na educação das crianças ela está investindo no futuro da cidade. Isto, sem dúvida, é importante.

(Fonte: Fundação Abrinq)

20 - Creches Comunitárias – Porto Alegre - RS

Tendo como público alvo a criança e o adolescente é desenvolvido em Porto Alegre o programa Convênio Creches Comunitárias visando ampliar o atendimento às crianças de zero a seis anos; qualificar as instituições de educação infantil da cidade através da política de formação permanente da Secretaria de Educação e consolidar uma gestão democrática através da participação popular nas decisões sobre a locação dos recursos públicos municipais.

O funcionamento do programa é simples. Inicialmente, é feito um diagnóstico da realidade regional, elaborado e discutido pela população em geral no processo decisório do Orçamento Participativo. São consideradas, ainda, no diagnóstico, a demanda pelo serviço, as carências regionais, a disponibilidade física para a creche, dentre outras coisas. Após isso, é feita a discussão sobre os termos do convênio (incorporando a alocação de recursos para adaptação e readequação de espaços da comunidade). Em seguida, é feita a seleção das creches beneficiadas.

Para o bom andamento do programa é feita a assessoria pedagógica e de prestação de contas. São levadas em consideração desde questões básicas de organização das creches, dos grupos etários, dos gastos com o recurso público, e até a construção de uma proposta político pedagógica para cada unidade.

Esta iniciativa, que é financiada pela Prefeitura, têm diversos parceiros. A participação da comunidade se dá nos fóruns de deliberação para implementação de cada convênio firmado, dos Conselhos ligados a questão da Criança e do Adolescente e, também, dos fóruns de deliberação no interior de cada creche.

A Secretaria de Saúde, com estagiários da área da saúde, desenvolve projeto onde os estagiários atuam em diagnóstico, prevenção e encaminhamento aos postos de saúde da região. Eles permanecem nas creches durante um período do dia. Os estagiários de psicologia organizam encontros sobre temas de interesse das creches. Além disso, para os profissionais da cozinha e da limpeza das creches, são realizados cursos de higiene e alimentação. A participação da Secretaria de Cultura, por sua vez, se dá na promoção de eventos como teatro e cinemas.

Além dos parceiros citados, o programa se desenvolve com interface com a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar que participa oferecendo semestralmente 75 vagas para educadores, coordenadores e dirigentes de creches no curso de Recreação e sua dinâmica na Educação Infantil.

A Secretaria de Governo responde pela articulação do CMDCA, do Fórum de Entidades dos Direitos da Criança e do Adolescente com o governo municipal e, ainda, responde pela relação e interação das secretarias municipais envolvidas no programa.

Essa forma de enfrentar um problema concreto é positiva para todos. A Prefeitura, a partir do programa, encontra uma maneira simples e eficiente de resolver o problema da ampliação do número de crianças nas creches. As crianças, ao se integrarem nas creches, passam a ter sua qualidade de vida melhorada. Os pais, por sua vez, adquirem a possibilidade concreta de interferir na organização do lugar onde seus filhos ficam grande parte do dia. As creches de forma geral também são beneficiadas. Elas passam a ter mais recursos, mais orientação e prestam serviços de melhor qualidade. Entre os beneficiários estão também os professores que são valorizado em termos de salários e de aperfeiçoamento profissional.

Além da parceria, que é fundamental nesse programa, o que se vê é busca de articulação das ações entre os diversos órgãos municipais. Eles delegam esse papel a Secretaria de Governo que articula, também, com os outros órgãos envolvidos.

É bom deixar claro que a prefeitura, ao estabelecer convênios com as creches não está se desresponsabilizando com relação as crianças. Durante todo o tempo ela acompanha o funcionamento deles e dá a orientação sobre qual a melhor forma de proceder. O que acontece nesta experiência é que o governo local deixa de ser o executor e passa a ser o fiscalizador, o supervisor das práticas pedagógicas desenvolvidas.

Um programa com estas características só pode dar certo. A maior vitória dele é proporcionar a melhoria da qualidade de vida das crianças, que passam a contar com espaço suficiente para brincar e viver intensamente a sua infância.

(Fonte: Instituto Pólis, 2000)

21 - Melhorando a Qualidade do Ensino Público – Paracatu - MG

A partir de uma boa parceria entre a Prefeitura, a Federação Nacional das Associações Atléticas do Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil e a Fundação Consciarte é desenvolvido o Programa AABB Comunidade, em Paracatu, município do interior de Minas Gerais.

O programa, tendo como público alvo alunos das escolas públicas, oferece prolongamento do horário escolar, atividades educativas proporcionadas em oficinas e atividades complementares de cultura, lazer e formação de hábitos de convivência. Os alunos após as aulas normais participam de oficinas de arte e esporte. Eles recebem o material, uniforme e transporte gratuito.

Em Paracatu, o programa é bem sucedido. Ao todo 630 alunos na faixa etária de 7 a 16 anos são envolvidos no programa. Apenas em 98, do total dos alunos participantes, a repetência escolar caiu 97% e não foi registrada nenhuma evasão escolar.

A parceria realizada deu certo. A experiência realizada foi premiada pelo Unicef como um dos melhores programas de educação do mundo. A ONU, através dos seus especialistas, ajudará a elaborar novos projetos na área da educação.

(Fonte: Fundação Abrinq)

22 - Mulheres em Ação – Leme - SP

Em Leme, município do interior paulista, é desenvolvido programa Mulheres em Ação, tendo como público-alvo as famílias com baixa renda e pessoas desempregadas. O programa se volta mais para as mulheres. O principal objetivo é fornecer capacitação profissional às mulheres através de cursos semiprofissionalizantes, eventos, palestras com temas educativos, atendimento social e, também, encaminhamento dos recursos da comunidade.

O programa é desenvolvido nos Centro Comunitários, atendendo a população local e as das adjacências em grupos de 15 pessoas. Os eventos são promovidos nos período da tarde e da noite, com duração de 3 horas/dia.

Esta experiência também é desenvolvida em parceria. A prefeitura subsidia os custos, cujo valor representa 2,14% do orçamento anual da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social. A participação da Secretaria de Saúde se dá pelos encaminhamentos médicos, odontológicos e psicológicos, fornecimento de medicamentos, etc. A Secretaria de Transportes fica encarregada do transporte das participantes em atividades externas. O Lions Club local e o Fundo Social de Solidariedade contribuem doando parte das máquinas utilizadas.

Juntando um pouco da contribuição de cada um é desenvolvido um programa de grande alcance social, onde as maiores beneficiadas são as mulheres. A prefeitura tem um custo mas também têm benefícios, gastando pouco ela consegue enfrentar no município o problema da pobreza e do desemprego. O Lions, ao participar da experiência, está cumprindo os seus objetivos, está dando a sua contribuição social.

A aliança da prefeitura, neste caso, não se dá só com os parceiros externos. Ela se dá também com os parceiros internos. As Secretarias Municipais agem de forma articulada e atuam de forma mais eficiente. Isto é importante em termos de gestão pública.

Um programa como este só pode ser bem sucedido. As mulheres participantes dos cursos de corte e costura e pintura em tecido trabalham em casa e comercializam os seus produtos. Outras, fazem roupas para bazar e jalecos, lençóis e

campos para a Secretaria da Saúde. A renda obtida é repartida entre elas. Há planos de formação de uma cooperativa de prestação de serviços.

O programa, cumprindo o seu objetivo, está contribuindo para amenizar a pobreza e gerar mais renda à população desempregada e de baixa renda. Para isso, vem somando esforços junto com outros atores sociais.

(Fonte: Recem, Cepam, 1997)

23 - A Criança em Primeiro Lugar – Maracanaú - CE

Tendo como prioridade a criança e o adolescente, em Maracanaú, interior do Ceará, são desenvolvidos dois importantes programas contando com a parceria. Eles caminham no sentido de somar esforços e alcançar de forma satisfatória os seus objetivos.

O primeiro deles, que é extremamente relevante, visa estender o abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta de lixo domiciliar a bairros carentes. Inclusive as moradias habitacionais, construídas por meio de mutirão pelo Poder Público, recebem este serviço.

A viabilização desta iniciativa pela Prefeitura se dá com o apoio financeiro do Governo do Estado, através da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará e do Programa de Desenvolvimento Urbano do Estado, que, por sua vez, conta com recursos do BID. A Caixa Econômica Federal também participa como parceira, financiando obras de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.

Diversos bairros periféricos já foram beneficiados e a meta do Programa é atingir 85% dos domicílios com abastecimento de água e cerca de 60% com esgoto sanitário. Este tipo de iniciativa contribui indiretamente para a melhoria das condições de vida das crianças e adolescentes do município, principalmente, as pertencentes aos bairros periféricos. Isso é tão importante quanto investir na criação de novas creches e na melhoria da merenda escolar.

Nessa experiência, a parceria se dá no sentido de aglutinar os recursos necessários para a viabilização do programa. A prefeitura sozinha não dispõe de recursos suficientes. O co-financiamento pelo Governo do Estado, Caixa Econômica, BID e prefeitura não fica “pesado” para nenhuma das partes e os benefícios são amplos. Sozinho, com certeza, o município não têm condições de levar adiante os investimentos; ele pode conseguir isso mas pode demorar muito tempo. A parceria, neste caso, agiliza tudo.

O outro programa voltado à criança e ao adolescente é o Abrigo Domiciliar. O público-alvo são as crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 18 anos que estão em situação de risco pessoal e social. Ele visa desenvolver ações de prevenção e apoio às crianças e jovens vítimas de negligência, violência, exploração do trabalho infantil, abuso sexual, etc.

Trata-se de mais um programa que conta com a parceria, formada com o intuito de aglutinar os recursos financeiros necessários. O financiamento fica a cargo do Governo do Estado, do Governo Municipal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Abrigo Domiciliar é gerenciado por uma Ong local, que fica incumbida de desenvolver as ações pedagógicas e administrativas e prestar assistência às crianças e adolescentes vítimas de maus tratos e violência. Para isso, é importante também, a integração com outros órgãos de atendimento social.

Para o desenvolvimento do Abrigo Domiciliar é estabelecida uma importante aliança entre os atores sociais. Neste caso, foram envolvidos o Governo do Estado e do Município, o BID e Ongs, cada um desempenhando o seu papel. Mais uma vez, o desenvolvimento do projeto em si, fica a cargo de entidades civis sem fins lucrativos, supervisionada pelo governo municipal, que zela pela qualidade dos serviços prestados.

Os dois programas beneficiam amplamente as crianças e os adolescentes. O

município de forma geral também ganha com isso. Na verdade, as crianças de hoje serão os adultos de amanhã, e quanto melhores elas são hoje, melhores elas serão no futuro.

O envolvimento de outros parceiros é fundamental para a prefeitura local. O apoio financeiro dado por outras instituições ajuda-a a viabilizar o programa. Os recursos locais geralmente são escassos e na maioria das vezes não são suficientes para atender as demandas existentes. É muito importante para o governo local, poder contar com outros parceiros. Assim ele adquire melhores condições de desenvolver as suas políticas na área social e ser bem sucedido.

(Fonte: Fundação Abrinq)

24 - Apoio ao Empreendedor – São José dos Campos - SP

Apoio ao Empreendedor é mais um programa desenvolvido com a perspectiva de contribuir para a geração de emprego e renda. Em São José dos Campos, a partir de iniciativa da prefeitura, foi desenvolvido um estudo que apontou que a taxa de desemprego era de 17,8% da PEA e que as micro e pequenas empresas ocupavam 51,7% dos assalariados e autônomos.

Considerando as dificuldades vividas pelas micros e pequenas empresas e a importância de incentivá-las, foi pensada a criação de uma instituição que concedesse crédito popular. Assim, surge o Fundo de Apoio ao Empreendedor. Trata-se de uma associação civil, sem fins lucrativos, com parceria entre o Poder Público e a sociedade civil.

O seu objetivo é propiciar crédito de forma rápida, acessível e adequada para a instalação, crescimento e consolidação de empreendimentos. Antes de ser criado o Fundo buscou-se conhecer experiências desenvolvidas em outros municípios e, após isso, foi definido o modelo a ser adotado.

Como já colocado, a parceria é fundamental nesta experiência. Para viabilizar o programa, a Caixa Econômica Federal torna-se o agente financeiro do Fundo e cede o espaço físico e instalações para o funcionamento. A Associação das Empresas de Contabilidade presta assessoria à equipe técnica para abertura e registros e acompanha o Fundo a custo subsidiado. A Câmara aprova lei permitindo ao Poder Executivo a integrar o município à Associação Civil e autoriza a abertura de um crédito especial.

Além da prefeitura, participam do Fundo a Associação Comercial e Industrial, o Sindicato Varejista, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CESP - Regional de São José dos Campos, a Fundação Valeparaibana de Ensino/Universidade do Vale do Paraíba.

O funcionamento concreto do Fundo é simples. O interessado participa de palestras e é orientado pelo agente de crédito. É feita uma entrevista e são analisados o empreendimento e o levantamento socioeconômico. Em seguida, a ficha é avaliada pelo Comitê de Crédito. Os recursos são liberados em até 48 horas.

Este programa é um bom exemplo de parceria entre o público e o privado. A prefeitura, ao participar do Fundo liberando recursos tem um custo, contudo, ela têm benefícios também. Estimulando as pequenas e micro empresas ela estimula a produção, o emprego, a renda local e, também, a sua arrecadação. Os pequenos e micros empresários são amplamente contemplados nesta experiência. Eles passam a desenvolver as suas atividades com mais recursos, podem tornar-se mais competitivos, gerar novos empregos e melhorar as condições de sobrevivência das empresas e de suas famílias. A Caixa Econômica participando do programa cumpre o seu papel de agente de crédito ampliando a sua ação e atendendo pessoas excluídas do sistema de crédito comum. As outras instituições participantes também são contempladas com esta iniciativa. Elas ganham com o crescimento da atividade econômica local, com o crescimento da produção, da renda e do consumo. Todos os envolvidos, de alguma forma, são beneficiados.

(Fonte: Recem, Cepam, 1997)

25 - Adoção de uma Creche – Amambaí - MS

Em Amambaí, é desenvolvido o Programa de Adoção de Creches do Município, envolvendo a iniciativa privada e o poder público local. O público-alvo são as crianças atendidas nas creches municipais.

Antes da implementação do programa, o que ocorria no município era que os recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social e de outros convênios existentes, eram destinados à manutenção dos programas, basicamente para a aquisição de material de consumo. Não era possível a realização de investimentos em equipamentos com os recursos disponíveis. Foi a partir daí que surgiu a idéia do programa Adoção de Creches.

O programa tem como objetivo viabilizar uma melhor infra-estrutura para as creches municipais e a otimização dos serviços oferecidos. O seu funcionamento é simples. A empresa local adota uma creche e assume a condição de Empresa Amiga da Criança. Com os recursos oferecidos, as creches adquirem equipamentos, tais como, fogão industrial, geladeira, ventiladores, uniformes, móveis, entre outros.

Uma parceria concreta no município foi estabelecida com a Empresa de Refrigerantes Luana Frutilla e foram beneficiadas com isso as Creches Ciranda do Amor e Nosso Mundo. O programa é voltado às 165 crianças de zero a seis anos de idade vinculadas às creches no município.

Este tipo de iniciativa traz benefícios, sem dúvida, às crianças e às creches municipais ao possibilitar uma melhor infra-estrutura. A empresa envolvida tem um custo com o programa, mas tem também benefício. Ela ganha com a divulgação de sua participação no programa, o seu prestígio junto à comunidade local melhora e isso para ela é tão importante quanto a obtenção do lucro. Perante a sociedade a sua imagem será a de uma empresa compromissada com o social e com o desenvolvimento do município. Com certeza, este benefício supera o econômico.

Trata-se de um programa simples de ser implementado e que dá resultados. Todos os envolvidos ganham com ele. Entretanto, é importante que a iniciativa privada se conscientize do seu papel e da sua importância e compreenda que este tipo de iniciativa também lhe traz benefícios.

(Fonte: Fundação Abrinq)



Participação, representação e novas formas de diálogo público

Silvio Caccia Bava

Neste texto contou
com a colaboração
de Veronika Paulics

Experiências inovadoras na gestão pública local têm incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos. Uma cultura política privatista e clientelista e um arcabouço institucional cristalizado levam muitas vezes os governantes e a população a confundir democracia com o simples atendimento às necessidades dos mais pobres, e participação com eficiência das políticas mantenedoras do *status quo*.

Para que se tenha efetivamente a participação popular incorporada nos governos, especialmente nos governos locais, são necessárias mudanças radicais na forma de governar, impulsionando uma regulação social e política mais solidária e participativa; reconstruindo e ampliando o espaço público e a legitimidade do mandato político, articulando democracia representativa e participativa. Também não se pode deixar em segundo plano a necessidade de se revisar o pacto federativo.

As experiências de participação, como os diversos conselhos, orçamento participativo e congressos da cidade, mostram que é possível uma nova arquitetura de governo democrático, com descentralização administrativa e decisória, a valorização do funcionalismo público, planejamento junto com os cidadãos. A construção de esferas públicas não-estatais são mecanismos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade para que os distintos grupos, ao explicitar a reivindicação por seus direitos, possam garanti-los.

As primeiras iniciativas

A história brasileira recente nos dá conta de que os governos municipais, tradicionalmente conservadores, apenas começam a se transformar

sob o impacto da participação cidadã. Os casos precursores de Lages e Boa Esperança¹⁶, na segunda metade dos anos 70, sinalizaram possibilidades de melhoria das condições de vida da população mais pobre a partir de iniciativas dos governos municipais e sinalizaram também um importante papel que pode ser assumido pelas prefeituras: o de estimular o fortalecimento de organizações populares tais como associações de moradores, associações de pais de escolas municipais, núcleos agrícolas, etc.

Estas iniciativas pioneiras de estímulo à vida associativa na sociedade civil e à participação destas associações em assuntos de interesse público abrem campo para inúmeras experiências que, no seu conjunto, apontam para a possibilidade de soluções dos problemas da cidade por meio da construção de uma nova cultura política democrática e um novo desenho nas relações Estado-sociedade civil.

Mas, a essa altura, apenas apontam a possibilidade. O processo de participação popular nestes governos de Lages e Boa Esperança foi, para dizer o menos, tímido. Manteve-se muito dependente das tradições paternalistas estabelecidas pelo poder público, sendo poucas as entidades que conseguiram alcançar uma certa autonomia.

Nesses mais de 20 anos que separam estas iniciativas pioneiras dos dias de hoje, muita água correu por debaixo da ponte. O Brasil, como todo o mundo ocidental, mudou muito, urbanizando-se e incorporando no cotidiano dos governos e das populações muitas inovações, novos recursos tecnológicos, que permitem alterar a forma de resolver os problemas coletivos. Experiências de gestão municipal democrática foram se sucedendo e se disseminando, construindo um variado e rico leque de iniciativas no campo das políticas urbanas e das políticas sociais de atendimento à população, especialmente aos mais pobres. Continua, no entanto, a dependência destas políticas em relação à iniciativa dos prefeitos. A participação cidadã ainda é muito incipiente e restrita, não se registrando de fato uma maior participação popular nas decisões. Mesmo se levarmos em conta experiências como as dos conselhos de gestão e o orçamento participativo, embora acenem para uma socialização do poder, ainda não o fazem efetivamente.

No caso dos orçamentos participativos, por exemplo, embora sejam mecanismos criados para que os cidadãos possam participar do processo de definição de prioridades e aproveitamento dos recursos públicos, o que se verifica é apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Isto se dá sob a alegação de que o restante já está comprometido com manutenção e pagamento de pessoal. Não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município.

Já nos conselhos de gestão, além da falta de recursos disponíveis para implementação de políticas, uma das dificuldades enfrentadas é que a população não tem capacitação específica para elaborar alternativas de

implementação de políticas ou avaliar ou acompanhar uma prestação de contas, e assim fica à mercê dos técnicos da prefeitura, por mais bem intencionados que estes sejam. Isto quando não ocorre de os prefeitos instituírem os conselhos obrigatórios por lei apenas para garantir o repasse de verbas, nomeando amigos e partidários para sua composição.

Apesar das dificuldades de participação em mecanismos mais amplos de elaboração de políticas públicas, a participação da população beneficiária é fundamental para o êxito da ação governamental em programas de atenção aos mais pobres como a bolsa-escola, que se notabilizou nacional e internacionalmente, programas de garantia de renda mínima, os bancos do povo com seus programas de microcrédito, as incubadoras de empresas, a alfabetização de adultos, o programa médico de família – exemplos de políticas sociais que constituem hoje uma identidade dos governos democráticos e populares em nosso País. Essas são experiências que não só mobilizaram parcelas da sociedade como conquistaram grande sustentação social.

Tanto isso é verdade que mesmo governos mais conservadores também têm adotado muitas dessas políticas, ainda que com alcance orçamentário e impacto social bastante limitados: elas garantem ao governante a imagem pública de um político preocupado com a questão social e com a precária condição de vida dos mais pobres.

Mas mesmo entre os prefeitos que se identificam com as demandas e aspirações dos mais pobres e com o propósito de aprofundar a democracia verifica-se uma resistência em incorporar efetivamente a participação cidadã em seus governos. Ao definir prioridades tendo como horizonte construir uma imagem pública de seus governos que os habilite a serem bem avaliados por novas eleições, a garantia efetiva de direitos e os processos efetivos de participação ainda permanecem num segundo plano, ganhando espaço os programas de emergência, que apresentem resultados materiais imediatos e que se constituem, em sua grande maioria, um socorro assistencialista.

É legítimo interpretar que estes prefeitos, que se elegeram com mandatos populares e orientam suas administrações para atender as demandas desses setores, não considerem necessário mobilizar representantes da comunidade para participar das decisões de governo. Houve mesmo casos em que o prefeito sustentava haver uma legitimidade maior no cumprimento de seu programa de governo, que havia sido aprovado na sua eleição pela maioria dos eleitores, do que nas decisões de um pequeno conselho de gestão paritário, com poderes para decidir sobre uma política social específica. Além disso, argumentam que suas bases eleitorais e seus partidos já os pressionam para a implementação de políticas de efetivação de direitos. Sob esta ótica o jogo democrático se exerce, predominantemente, pela via do mandato eleitoral, da representação.

Ainda que cumpram, dentro dos limites em que operam, com as

expectativas da população, esses governos caracterizam-se como governos do “bom príncipe”. Como de fato não existem mecanismos de participação e de controle efetivos e cotidianos sobre a sua atuação, estes governos continuam a depender quase que exclusivamente da vontade do prefeito e de seu secretariado para orientar suas políticas.

Existem muitas razões para que estes governos sejam assim, mas duas se destacam. Em primeiro lugar, a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária enraizada em nossa sociedade, especialmente em nossas elites; e, em segundo lugar, o desenho das instituições de governo, que permaneceram inalteradas no tempo.

Na história brasileira os governos municipais sempre serviram ao interesse privado das elites locais. E estas elites produziram e aprimoraram instituições por meio das quais fazem valer seu interesse de minoria em detrimento das necessidades da maioria.

Evidentemente esta não é uma questão local. Ela provém de uma *cultura* política nacional. De uma *cultura* do exercício do poder pelas elites por meio de instituições políticas desenhadas para servir a seus interesses e de um jogo democrático de representação que, com seus vícios, tem garantido a continuidade destas mesmas elites nos governos. Enquanto a organização e a mobilização da sociedade não garantirem uma reforma política que institua maiores controles sociais sobre os eleitos e amplie o exercício da democracia direta em nosso País, prevalece um *modus operandi* do sistema político e administrativo que permite a utilização privada das instituições de governo e dos recursos públicos. Mesmo quando um prefeito que não seja das elites consegue ser eleito, há diversos mecanismos que o dificultam ou mesmo impedem de governar, permanecendo refém dos interesses da elite.

São muitos os expedientes que garantem a utilização privada das instituições e dos recursos públicos. Dentre eles destacam-se a centralização e a opacidade dos processos decisórios, a complexidade de leis e normas que regem os distintos setores do governo e a relação entre eles, a estrutura vertical das secretarias e a ausência de integração das políticas setoriais, a dependência de outras esferas de governo, a localização dos mecanismos e instâncias de participação como apêndices da máquina burocrática.¹⁷

¹⁷ Lüchmann, 2000.

Muitas vezes o governante democrático enfrenta a cultura política privatista com sucesso e consegue dar uma caráter mais público à sua gestão. Combate a corrupção, otimiza a arrecadação e o aproveitamento dos recursos públicos, implementa novas políticas sociais, o que são grandes avanços. Mas não tem conseguido dar uma institucionalidade nova ao *modus operandi* da máquina pública. Os governos continuam centralizando na figura do prefeito e de seu secretariado um enorme poder de mando, que nem mesmo as Câmaras Municipais têm conseguido restringir ou controlar.

O governante democrático vive pois a contradição de buscar reali-

zar objetivos de inclusão social operando uma máquina administrativa estruturada para garantir privilégios para uns poucos e manter a maioria da população como cidadãos de segunda categoria.

Aí está colocada a questão central no que diz respeito à democratização da gestão municipal. A própria forma de governar tem de mudar. Tem de ganhar transparência, controle social, descentralizar-se e incorporar a participação cidadã para superar as estruturas que sustentaram desde sempre o domínio das oligarquias locais, que se modernizaram durante o regime autoritário mas mantiveram a ferro e fogo o controle centralizado do exercício do poder.

Mas se essas razões históricas explicam como operam as elites locais e os dilemas do governante democrático, a questão que se coloca é qual o sentido das experiências inovadoras. Em quê elas inovam?

Se observarmos as políticas sociais do *New Deal* de atenção à pobreza praticadas pelo governo Roosevelt nos anos 30 durante a grande depressão nos Estados Unidos, ou as políticas sociais compensatórias propostas pela agenda neoliberal nos dias de hoje, veremos que muitas das experiências que consideramos inovadoras no âmbito dos governos municipais não são tão inovadoras assim. Muitas, inclusive, buscam apenas garantir o cumprimento de leis de há muito existentes, como é o caso de programas que estendem os atendimentos em saúde a toda a população, ou os que garantem vagas nas escolas para todas as crianças, ou ainda os que estabelecem impostos progressivos. E nestas experiências anteriores discutia-se também se essas políticas impulsionavam práticas de cidadania.

Retomando os exemplos dos programas do *New Deal* de cestas básicas e vales de alimentação, por exemplo, que chegaram a garantir a sobrevivência de 18 milhões de pessoas em 1932, já podemos observar o quanto a questão da cidadania era desconsiderada. Ele foi criticado fortemente pelos americanos porque lhes retirava a dignidade que, ao seu ver, só o trabalho pode oferecer. Os americanos, ao exigirem emprego, demandavam dignidade, respeito, valorização pessoal.

Da mesma forma, estas críticas se estendem às políticas compensatórias que se empregam aqui e em todos os demais países nos quais a dinâmica do capitalismo concentra o capital e a renda. São políticas orientadas para atender as necessidades mínimas de sobrevivência das pessoas que estão localizadas nos principais bolsões de pobreza, nas piores condições possíveis. E realizam, em parte, seus objetivos proclamados. Mas ainda que socorram temporariamente parte da população mais necessitada, estão longe de promover a inclusão social e a cidadania.

É preciso começar a debater por que no Brasil, nesses mais de 20 anos de experiências de democratização da gestão municipal, os governos que se identificam com o campo popular e democrático, por muito bem intencionados que sejam, mantêm-se distantes da participação popular compreendida enquanto socialização do poder. A exceção talvez seja Porto Alegre.

Novamente a história nos ajuda a compreender o momento. Se é verdade que os anos de ditadura cobram o seu preço e a cultura política autoritária pesa como referência, mais recentemente a adesão sem limites do governo federal à doutrina neoliberal teve um enorme impacto sobre as nossas instituições públicas e a vida em sociedade, e comprometeram profundamente a qualidade de nossa democracia e as possibilidades de se lutar por um outro modelo de desenvolvimento, uma nova sociedade.

Vivemos um momento em que nossa sociedade se regula pela lógica do mercado: impõe-se um padrão de sociabilidade individualista, privatista, competitivo, concorrencial, que desrespeita o interesse público e a ética democrática. O egoísmo, o autoritarismo e a violência se impõem como elementos que estruturam a convivência social. A democracia e a cidadania como valores não encontram espaço dentro desta lógica.

No atual cenário, parece não haver saída. Parece não haver condições para que a sociedade, por meio da livre associação de seus cidadãos, promova inovações políticas que criem novos espaços públicos, novos atores políticos, novos padrões democráticos e solidários de regulação social.

A hegemonia do neoliberalismo atua também sobre a produção intelectual e sobre a análise de nossa realidade. Associada ao controle da mídia pelas classes dominantes, tem impedido que se desvende o novo, as novas relações entre sociedade civil e Estado, os novos significados contidos nas inovações em políticas e gestão públicas, que estão ocorrendo principalmente em âmbito local. Impede que estas experiências sejam analisadas em um outro marco teórico, como o faz por exemplo Boaventura de Souza Santos, quando interpreta estas experiências como parte de um amplo movimento social de refundação do Estado democrático, um movimento portador de um novo projeto de sociabilidade.

Nas atuais condições - e sem utopias - não ficam claras nem para a sociedade nem para os governos as vantagens de radicalizar a democracia e socializar o poder. Confunde-se o bom governo com a execução de políticas em benefício das majorias e dos mais pobres. Esses objetivos estreitam terrivelmente o horizonte de ação de qualquer governo, também dos governos locais. Pensando dessa forma, nossos horizontes ficam confinados a melhorar o que aí está. Aceitamos a pobreza e a desigualdade como um dado natural, aceitamos o lugar de segunda classe atribuído ao cidadão comum, aceitamos a separação entre política e sociedade, aceitamos a separação entre a lógica do mercado e a lógica dos direitos humanos e da defesa da cidadania, aceitamos implementar políticas focalizadas para atender apenas aos mais pobres. Desse jeito passamos a pensar com as categorias que nos são impostas pelas elites que estão no poder, como por exemplo, atribuindo a um suposto Terceiro Setor a responsabilidade por atender as necessidades dos mais

pobres promovendo a filantropia em substituição a uma política universal de defesa de direitos.

Para escapar deste raciocínio – que se fixa num presente que se apresenta como contínuo, desconsidera a história, as lutas sociais e suas conquistas no nosso passado, e não é capaz de desenhar uma utopia de nova sociedade – é preciso recuperar a noção de processo histórico e reconhecer que o fundamental no desenho das sociedades é a ação coletiva dos seus cidadãos.

Retomando então nosso tema, podemos nos perguntar: se as eleições conferiram um mandato popular aos governantes e aos seus programas de governo, se os governantes reafirmam seu compromisso com os programas sociais que os elegeram e se põem a implementar políticas que melhoram efetivamente a vida dos munícipes, por que criar mecanismos de participação que só tornam mais difícil, lenta, polêmica e contraditória a forma de governar? Afinal, por que a participação popular? Para que serve um governo democrático e popular?

Para que serve um governo democrático e popular?

Para responder a essa pergunta é preciso fazer outra, mais ampla. Qual a sociedade que queremos? Em que projeto político nos engajamos e passamos a dedicar as nossas energias, nosso tempo, nossos talentos, nossos recursos, nossas capacidades?

O Professor Milton Santos nos alerta dizendo que as experiências inovadoras, em si, não nos ensinam nada, não indicam o sentido desses processos. Elas são tomadas como exemplos para reforçar os argumentos de quem delas se apropria. Assim, é preciso alertar que as experiências de participação cidadã nos governos locais também ocultam os seus significados. Se é verdade que em muitos casos elas constróem novos espaços públicos e novas formas de exercício da cidadania, também é verdade que nem sempre elas são virtuosas ou servem ao fortalecimento da democracia. Hoje percebemos que muitas delas, apropriadas como mecanismos de cooptação e de controle político pelos setores conservadores, têm prestigiado a imagem dos governantes que as adotam, mas desarticulado a capacidade de pressão de importantes setores da sociedade, e mantido rigorosamente sob controle as manifestações e demandas populares. Isso acontece por exemplo quando o orçamento participativo tem muita participação e pouco orçamento, e tem ainda o agravante de que nem mesmo cumpre com um grande percentual dos compromissos assumidos com a população, como foi o caso no Recife nos últimos anos.

Historicamente tanto a afirmação de direitos quanto essas experiências de participação popular são resultado de pressões, das lutas sociais, dos movimentos de cidadãos que se insurgem contra as desigualdades que percebem e contra os mecanismos de poder que as garantem.

Por essa razão carregam este sentido de solidariedade, de luta pela igualdade, pela justiça, pela democratização do espaço público. São portadoras de uma ética de liberdade.

Estas experiências também não surgem, e não podem mesmo surgir, em qualquer lugar. Elas são resultado da ação de atores políticos concretos, de movimentos sociais, e também de conjunturas políticas particulares onde, seja por dificuldades, por exemplo, das próprias elites consolidarem suas lideranças e representações, ou por outros motivos, surgem oportunidades para novos atores sociais se converterem em atores políticos e elegerem governantes, surgem oportunidades para se buscar uma nova regulação social.

Sobre as experiência de busca de uma nova regulação social temos exemplos em todos os níveis de governo. No plano federal a Constituição de 1988 foi um desses momentos. Com seus mais de doze anos em vigor, ela ainda hoje é considerada um avanço, uma ampliação da nossa democracia pelo reconhecimento legal de novos direitos. Foi a partir dela que se criaram, por exemplo, o Estatuto de Defesa da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social, duas leis que permitiram a criação em todas as instâncias de governo – e portanto nos municípios também – de conselhos de gestão paritários e deliberativos, com a responsabilidade de formular e monitorar essas políticas. Uma proposta que pretende mudar o *modus operandi* da máquina pública, superar seus vícios para torná-la democrática. No plano dos governos municipais, a paridade de representação entre governo e sociedade civil em conselhos de gestão municipais garantiu a eleição de dezenas de milhares de conselheiros e conselheiras que hoje atuam nesses espaços de co-gestão, representando as comunidades das quais são oriundos.

Muitos avaliam estas experiências de co-gestão como um fracasso. Segundo essa visão o povo não sabe atuar nesses espaços, não está preparado, os conselhos viram espaços de cooptação, em todos os casos os governos não lhes reconhecem ou atribuem poderes de decisão. Esse é um pensamento ingênuo. Espera-se, como num passe de mágica, que aqueles que nunca decidiram passem de imediato a disputar com sucesso, em pé de igualdade, com os representantes governamentais.

Um outro olhar é possível. Se considerarmos o processo, veremos que, em primeiro lugar, a lei vingou, isto é, foi garantida pela pressão da sociedade. Hoje a grande maioria dos prefeitos criou os conselhos exigidos pela Constituição. São mais de três mil municípios que criaram Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Assistência Social e outros. Também as novas Leis Orgânicas Municipais criaram conselhos e outros mecanismos de participação. Muitos funcionam. Sem dúvida pode se dizer que foi criada uma nova institucionalidade. Ela ainda não funciona bem e é controlada desde cima, pelos governos municipais, mas reúne dezenas de milhares

de cidadãos e cidadãs que se sentem comprometidos com o interesse público, que vivem e exercitam o aprendizado democrático e apresentam para o conjunto da sociedade uma nova forma de participação.

Há experiências concretas em curso referentes a vários dos aspectos que precisam ser geridos quando se vive no espaço urbano e que contam com diferentes graus de participação popular. Por exemplo:

- A criação de fóruns de desenvolvimento local, como o que foi criado no município de São Paulo, na gestão 1989-1992, que permitiu regulamentar o comércio ambulante, reunindo todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na questão do mercado informal de camelôs. Ao permitir que diferentes atores pudessem se colocar quanto à questão, o regulamento chamou atenção para questões mais amplas, desde o direito do trabalhador gerar a sua renda de maneira informal, passando por preocupações paisagísticas, até a dimensão simbólica da cidade para os seus habitantes.

- A criação em alguns importantes municípios brasileiros de uma legislação urbana especial, que assegura a posse da terra aos seus moradores e a urbanização das favelas que venham a se constituir como Zonas de Especial Interesse Social, é um avanço no reconhecimento dos direitos de moradores de favelas, que em muitas capitais brasileiras chegam a somar mais de 40% do total da população da cidade. A ZEIS é um instrumento que permite desestigmatizar áreas da cidade cuja população é tradicionalmente marginalizada. Mas os resultados em geral só são possíveis porque os próprios moradores se organizam e se tornam interlocutores da política urbana do município, participando de negociações em torno das estratégias de regulação e das decisões sobre os investimentos. À prefeitura cabe cumprir o papel de garantir a existência de um espaço público de negociação e articular novos pactos, tornando-se reguladora dos diferentes interesses que gravitam em torno da questão da posse da terra. Quando essa negociação não ocorre os problemas apenas se agravam. A experiência tem mostrado, por exemplo, que um plano diretor ou outras peças da legislação urbanística quando não são debatidas com a sociedade dificilmente encontram apoio político para sua aprovação e implementação.

Esse aprendizado quanto à necessidade da participação tem surtido seus efeitos.

Na questão dos resíduos, água e esgoto, os conselhos municipais têm sido um espaço importante de discussão e elaboração de planos que articulem os interesses de todos os setores sociais. Já implementados em alguns estados, os conselhos têm se mostrado importantes para motivar os cidadãos a discutir tanto as ações públicas referentes à captação e tratamento da água para consumo até a coleta e tratamento dos esgotos, bem como controles dos vetores de doenças transmissíveis, reservatórios e destinação final do lixo. Com isso altera-se a lógica de

regulação do conflito entre uma visão predatória das indústrias poluentes e a visão da população prejudicada, sem espaço para reivindicar o seu direito de uso da água.

Também em políticas educacionais e culturais a participação da população tem se mostrado fundamental. Essa importância se percebe desde a fase do diagnóstico, chegando mesmo a ser a principal parceria da prefeitura na implantação, em si, de diversos programas. Na experiência do Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal, constata-se que embora a preocupação inicial fosse manter o benefício para a família, os pais, antes pouco comprometidos, passaram a comparecer em massa às reuniões promovidas pelas escolas, para acompanhar de perto o desenvolvimento e desempenho de seus filhos. Aos poucos, motivaram-se também a participar dos conselhos escolares e a se envolver no processo de eleição para diretor das escolas.

Em Porto Alegre, no programa de Creches Comunitárias, os pais e a comunidade participam não só da deliberação para implementação dos novos convênios, como das deliberações internas de cada creche, podendo, com isso, definir como será o espaço e a educação de seus filhos. Já em Vitória, a criação dos Conselhos de Escola foi complementada pela adoção do processo de eleição direta dos diretores. A implantação dos mecanismos de democratização da gestão foi precedida por um período de um ano e meio no qual as unidades escolares receberam textos preparatórios para discussão. Após este período, formou-se uma comissão com representantes da secretaria municipal, das associações de pais e do sindicato dos professores, que encaminhou o projeto através do aprofundamento das discussões nas escolas e da sistematização das propostas surgidas no processo de debate. Pôde-se ver que a democratização da gestão – especialmente quando se dá através de ações estruturadas – permite que os setores interessados participem da elaboração e melhoria da política municipal de educação, diminuindo lobbies corporativistas e a atuação de outros interesses privados pelo fato de aumentar a capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional. O que força um aumento da transparência das ações do governo municipal, por meio da ampliação do acesso à informação.

No Programa Mala do Livro, de incentivo à leitura e criação de espaços de convivência nas cidades-satélite do Distrito Federal, a participação da população é fator inerente ao programa. Os próprios moradores recebem, e gerem voluntariamente, uma pequena biblioteca que será utilizada por toda a comunidade do entorno. Embora tenham isenção de taxas de água e luz, e recebam capacitação constante, não fosse a disponibilidade da população, o programa não existiria.

Em Itapeverica da Serra, na região metropolitana de São Paulo, a experiência dos Barracões Culturais da Cidadania, abre espaço, por

um lado, para a população exercer sua criatividade artística e debater seus problemas coletivos, o que favorece o desenvolvimento das noções de cidadania e participação. Ou seja, por meio da arte-educação, os Barracões buscam ser um espaço de sensibilização e formação de cidadãos que se interessam por participar na busca de soluções coletivas, na medida em que abrem possibilidades de diálogo dos moradores do bairro entre si e com o poder público.

Experiências em municípios pequenos, como Hulha Negra-RS, também têm muito o que ensinar em relação à importância da participação popular nos diferentes âmbitos da vida cotidiana. A conexão entre dois conselhos que, aparentemente, não tinham relação entre si – desenvolvimento local e da merenda (obrigatório para o repasse de verbas federais) – trouxe uma nova perspectiva para os pequenos produtores e maior qualidade para a merenda escolar, mudando a lógica do abastecimento local. Vários pequenos produtores participavam do conselho da merenda, por terem seus filhos na rede municipal de educação, e participavam também do conselho de desenvolvimento por estarem em busca de alternativas de renda. Constataram que, de um lado, os pequenos produtores procuravam demanda para sua produção; por outro lado, os recursos proveniente da União para compra de merenda eram entregues para fornecedores de alimentos externos ao município. Para piorar a situação, seus filhos se alimentavam de forma inadequada. A participação destes produtores levou a um novo desenho da política de merenda escolar: os agricultores se organizaram em cooperativas para participar das licitações da merenda e, com isso, os recursos provenientes da União passaram a movimentar a economia local e as crianças passaram a ser melhor alimentadas, com menos produtos enlatados, garantindo-se a qualidade e a variedade da merenda, sem desprezar os hábitos locais.

Também nos meios de comunicação a participação da população tem se mostrado possível e desejável, desafiando-os a outros usos e possibilidades, ampliando o acesso à informação. A TV Pública de Itabira, por exemplo, consegue altos índices de audiência com a programação produzida pelas associações de bairro e entidades sociais. Essa programação abrange desde esportes e informes médicos, a programas dirigidos às crianças, até um programa de telejornalismo local, que abre mais espaço ao cidadão do que é costume entre as emissoras comerciais. Essa experiência de TV passa a permitir um canal de mão dupla entre a população e o poder público.

No entanto, embora estas experiências sejam, sem dúvida, avanços democráticos e de qualidade de vida onde ocorrem, é bem verdade que grande parte destas novas conquistas, embora muitas delas tenham se afirmado no plano legal, ainda não se converteram em políticas que assegurem direitos efetivos na enorme maioria dos municípios. Também é verdade que a ausência de um marco legal leva muitas destas

experiências ao desmantelamento total com a falta de continuidade política de uma administração ou com a escassez de recursos municipais, ainda que haja boa vontade por parte do prefeito.

Esses impasses são expressão de interesses contraditórios, das tensões e conflitos que desafiam o processo de construção democrática, que é o de pactuar uma nova regulação pública, criar novas institucionalidades que permitam acolher os novos atores participantes do processo político. E negociar, políticas públicas de inclusão social e política, garantindo recursos para sua implementação e funcionamento.

As experiências inovadoras de gestão municipal apontam que governo e sociedade se aproximam, ampliam ou criam novos espaços públicos, mobilizam esforços conjuntos para enfrentar problemas sociais, muitas vezes instituem mecanismos de participação popular e de co-gestão. E embora ainda com muita timidez, criam novas formas de governar partilhando as decisões com a comunidade e explicitando os conflitos. Se esta ainda não é a realidade de fato em muitos casos em que os governos se declaram partilhando decisões com a comunidade, ao menos seu enunciado público comprova a valorização da participação cidadã como uma aquisição democrática.

Percebe-se que há transformações tanto no Estado quanto na sociedade na forma como enfrentam as questões de interesse público. Não se trata nem de transferir para a sociedade a atenção aos mais pobres, nem de reproduzir mais uma vez a velha discussão de que o Estado deva prover tudo.

Trata-se de reconhecer que a pressão da sociedade vem promovendo uma reforma do Estado de baixo para cima e tem criado novas institucionalidades que anunciam um novo *modus operandi* de governar, como nos aponta Francisco de Oliveira. O orçamento participativo, os conselhos de gestão, as ouvidorias, as audiências públicas, os plebiscitos, são todos novos mecanismos que anunciam novas possibilidades e demandam uma presença mais ativa da cidadania nas coisas de interesse público, permitindo a explicitação dos conflitos de interesses dos diferentes grupos sociais. Assim, nesta nova conjuntura, surge a oportunidade de se desenhar novas relações Estado-sociedade, em novos marcos políticos, orientados para a defesa dos interesses comuns, da ampliação dos interesses públicos, enfim, para a refundação democrática do Estado.

Mas para que esta oportunidade se concretize é preciso que, ao lado de uma atuação constante e qualificada da sociedade, haja políticas públicas que estimulem essa participação. A proposta de ampliação do exercício da democracia direta depende da compreensão por parte do governante de que o objetivo último de seu governo não é apenas atender as necessidades materiais dos munícipes, especialmente dos mais pobres, mas sim fortalecer a capacidade dos cidadãos se auto-governar.

rem nos diversos aspectos da vida coletiva. É essa concepção de democracia que faz um governo socializar o poder. Do contrário, raciocinando por absurdo, nos municípios onde todas as necessidades materiais estivessem atendidas, não seria necessária a democracia.

Nunca é demais lembrar que é pela associação livre de vontades que o poder se cria. Desenvolver a capacidade da população de exercer a cidadania, isto é, a capacidade de saber escolher, efetivar as escolhas e se beneficiar delas, é a mola central desse processo, como nos ensina mais uma vez o Professor Francisco de Oliveira. Isso é o que deve preocupar centralmente os governantes democráticos.

Por esse novo olhar sobre as experiências inovadoras o conceito de cidadania se transforma. De um reconhecimento passivo de direitos individuais estabelecidos e uma manifestação periódica do direito de escolha de seus representantes, cidadania passa a significar uma ação coletiva, afirmativa e cotidiana pela construção de novos direitos. Uma ação que precisa ser valorizada, estimulada e reconhecida em toda sua legitimidade pelos governantes democráticos.

É a ainda débil capacidade de atuação da sociedade civil na defesa de seus direitos que compromete iniciativas da maior importância. É triste verificar que muitas das políticas sociais implementadas por um governante democrático são simplesmente extintas por seu sucessor. A descontinuidade do Programa Bolsa-Escola, no Distrito Federal, assim como tantas outras iniciativas em inúmeras cidades brasileiras, atestam esta fragilidade. As análises das experiências inovadoras de gestão indicam que a continuidade das políticas sociais, como renda mínima e bolsa-escola, só se sustentam se, para garanti-las, os governos municipais anteriores tiverem envolvido nestes programas importantes entidades da sociedade civil, feito com elas parcerias e alianças. Somente da perspectiva de uma cidadania ativa, de uma cidade com uma rica vida associativa, de uma intensa participação cidadã na esfera pública e de co-gestão, é que se pode garantir e ampliar os avanços democráticos e se sustentar políticas sociais que reconheçam direitos e afirmem a dignidade humana.

Como nos lembra o saudoso sociólogo Betinho, o poder está na sociedade, não no governo. E quanto maior for a pressão da sociedade organizada, mesmo sobre os governos mais progressistas, mais sensíveis eles serão aos interesses dos distintos grupos sociais que se mobilizam por seus direitos.

Desta perspectiva, além de buscar melhorar a qualidade de vida de todos os municípios, a maior contribuição que um governante municipal pode dar para o avanço da democracia, para a construção de uma nova cultura política solidária e participativa, é poder fazer um balanço ao final de seu governo e verificar que, também por conta de sua contribuição, a vida associativa municipal está mais rica, os cidadãos estão participando mais ativa e qualificadamente dos espaços públicos e

das instâncias de co-gestão das políticas públicas, o poder do governante está mais partilhado com as representações da sociedade.

Desafios para fortalecer os governos locais

O ponto de partida desta reflexão é o reconhecimento de que as novas responsabilidades dos governos locais só podem ser assumidas por seus governantes e enfrentadas com sucesso se houver, em primeiro lugar, uma mudança radical na forma de governar e, em segundo lugar, se houver uma reforma no pacto federativo que venha a fornecer os recursos necessários ao enfrentamento das questões sociais pelos governos municipais.

O período da redemocratização, com todas as lutas e movimentos sociais que impulsionaram esse processo, pode ser considerado ainda como uma “transição por cima”, uma vez que foram as mesmas elites predominantes no período autoritário que operaram a transição democrática. E uma das conseqüências dessa “transição por cima” é que ela não enfrentou o desafio da democratização do Estado no nível local. Não realizou uma reforma na administração municipal que promovesse a descentralização e a democratização da gestão pública, aproximando-a dos cidadãos e orientando-a para a implementação de políticas públicas de qualidade e de caráter universal, voltadas para atender os interesses da maioria.

A dificuldade de controlar o gasto público, por exemplo, é um atestado do perfil privatista da maioria dos governos locais até hoje. Até poucos anos atrás nem mesmo condições técnicas para avaliar planilhas de custo das empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços públicos as prefeituras tinham. Aceitavam e negociavam as planilhas apresentadas pelas empresas. Os anos 90 foram anos de mudanças. Novamente a pressão social, seja pela via direta, seja pela via da eleição de parlamentares e executivos comprometidos com a questão social, trouxe mudanças na administração municipal. Foram sendo desenvolvidas maiores competências técnicas e implantados controles públicos sobre a arrecadação municipal, a prestação de serviços e a realização de obras públicas. O processo de democratização da gestão municipal se amplia.

Em Vitória da Conquista, na Bahia, o programa de Justiça Tributária e Fortalecimento Financeiro aumentou a arrecadação própria municipal e conseguiu recuperar a confiança da sociedade civil quanto à equidade dos sistema tributário, quando implementou, além do orçamento participativo, fóruns específicos para tratar de finanças e da captação de recursos para as diversas políticas públicas e seus programas. Também no campo de justiça tributária, em Ribeirão Pires, a prefeitura conseguiu atualizar a cobrança do IPTU, na medida em

que a sociedade civil, organizada na Comissão do IPTU, autorizou a ampliação da arrecadação: O Executivo não apresentou um projeto a ser discutido pela Comissão, para eventual parecer. Mas a própria Comissão partiu para avaliação da situação tributária anterior, relativa ao IPTU, e passou a propor mudanças. Foram alteradas as normas relativas às isenções, buscando uma maior progressividade no imposto, e as normas relativas às alíquotas, na busca de maior eficiência fiscal, pela simplificação.

Em Santo André, por exemplo, na gestão de 1988-1992, a Associação de Usuários de Transporte Coletivo constatou a má qualidade do serviço de transporte coletivo na cidade, prestado pelas empresas privadas, sem controle da prefeitura. A partir disso, a prefeitura criou uma Secretaria de Transporte, que passou a ser responsável pelo transporte público, o trânsito, a manutenção e implantação do sistema viário. Foi criada também uma Empresa Pública de Transporte que assumiu uma parte do transporte coletivo na cidade. Ou seja, a prefeitura passou a regular tudo o que estava relacionado ao transporte coletivo. Tudo isso partiu de uma ação da população e continuou contando com a participação popular por meio da constituição do Conselho de Transporte no qual atuam os diversos agentes envolvidos, e do Conselho de Administração da Empresa de Transporte, do qual faziam parte os trabalhadores da empresa e os usuários.

Estas e outras experiências sinalizam que a reorientação dos objetivos dos governos locais no sentido de que venham a atender os interesses de toda a população supõe o desmonte da estrutura administrativa construída para garantir privilégios e favorecimentos e a construção de um novo modelo de gestão.

Em que consiste essa ruptura? Para onde ela aponta? É uma ruptura com o uso privado dos recursos públicos. Ela aponta para a radicalização do sentido democrático de suas funções, para a criação de novos espaços públicos de negociação, para a descentralização do poder, para a redefinição das relações governo-sociedade, para que todos os cidadãos possam desenvolver sua capacidade de saber escolher, exercer sua escolha e se beneficiar dela.

Para protagonizar esta ruptura é preciso uma combinação virtuosa entre organizações ativas de representação direta dos interesses das comunidades e um governo democrático identificado com esses interesses, respaldado pela população, capaz de imprimir dinâmica às suas políticas e eficácia na prestação dos seus serviços. Criar as condições para tanto depende de inúmeros atores. Não é responsabilidade apenas dos governos locais. Mas nem por isso eles deixam de ter sua parcela de deveres a cumprir.

Para radicalizarem sua gestão no sentido democrático, estes governos precisam combinar um comando central efetivo com uma descentralização na implementação das políticas. E abrir espaços para a participação

cidadã como condição essencial para interpretar as demandas, aspirações e prioridades das comunidades locais, formular em processos de co-gestão políticas específicas, instituir mecanismos de participação para que as comunidades venham a orientar e fiscalizar as ações de governo.

Descentralizar o governo da cidade e criar mecanismos inovadores de gestão e de participação cidadã, mesmo em cidades pequenas, é um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Significa atuar para garantir um processo de mudanças sociais orientadas para atender as múltiplas dinâmicas da sociedade na defesa e ampliação da cidadania e da qualidade de vida.

O pequeno município de Icapuí, no Ceará, por exemplo, ao se emancipar, reduziu o analfabetismo à metade em pouco tempo, na medida em que se constatou que o descaso em que se encontrava a educação era apenas a face mais evidente do descaso em que se encontravam todas as políticas públicas. O programa leva em conta a preocupação dos sucessivos governos municipais em democratizar a gestão e descentralizar as decisões. A participação dos cidadãos e o comprometimento dos professores garantem a sua vitalidade. Essa participação concentra-se na gestão das escolas através dos Conselhos Escolares, e na realização de atividades comunitárias ligadas à educação (mutirões para manutenção de escolas, mobilização, sensibilização e acompanhamento *in loco* da efetividade do projeto). Icapuí ficou famosa nos meios de comunicação quando o prefeito passou a divulgar o orçamento municipal pintando-o num muro da cidade, para todo mundo tomar conhecimento.

A democratização e descentralização da gestão da cidade é uma resposta à crise de governabilidade das prefeituras. Essas políticas se propõem a reconhecer as transformações que as cidades vêm sofrendo nas últimas décadas, suas dinâmicas sociais e culturais, e recuperar a capacidade de intervenção do poder público como regulador da vida social. Recuperar a capacidade de regulação pública quer dizer recuperar a capacidade do Estado impulsionar processos de negociação entre os distintos atores e forças sociais presentes na cidade com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, especialmente de seus setores mais vulneráveis. Desta perspectiva cabe ao governo municipal tomar a iniciativa e tornar-se protagonista de articulações e parcerias com vistas ao desenho e implementação de projetos de desenvolvimento humano e sustentável.

Mas quem opera a democratização do Estado no nível local? Quais são os atores ou forças sociais que impulsionarão esta reforma do Estado?

A história nos ensina que o Estado não se auto-reforma. Os grupos sociais que tradicionalmente se beneficiam da sua presença no governo não se dispõem a restringir os seus próprios privilégios ou poderes.

Também as entidades da sociedade civil organizada, muitas vezes desprovidas de recursos políticos e técnicos e do conhecimento mais profundo da máquina administrativa, tem grande dificuldade em atuar nas mudanças da forma de governar. Essas mudanças vão se dando num cenário permanente de conflitos e tensões e são o resultado de novas configurações de forças sociais e alianças, de novas identidades. Para compreendê-las é preciso recorrer a mais um pouco de história.

Nas duas últimas décadas a sociedade brasileira viu amadurecer, através de múltiplas experiências, respostas para esta dificuldade. E para compreender a trajetória e o significado destas experiências é preciso voltar um pouco atrás. É preciso compreender o significado das mobilizações sociais que desde os anos 70 vêm lutando para garantir o respeito aos direitos humanos, o respeito à democracia, e que nos últimos anos vêm buscando construir um projeto de desenvolvimento justo, democrático e sustentável.

Foram estas organizações populares, que nos anos 80 se articularam regional e nacionalmente, os atores coletivos que impulsionaram esse processo de mudança social. Um exemplo da importância dessa participação foi a organização de comitês de cidadãos e a mobilização da sociedade para a inclusão de novos direitos na Constituição aprovada em 1988, conhecida como a Constituição Cidadã pela forte influência que teve das mobilizações sociais.

Através de vários partidos políticos foi possível canalizar a expressão destas forças sociais organizadas e ampliar o espaço público da construção democrática. Essas entidades e movimentos sociais acabaram, ao participar do processo político eleitoral, elegendo representantes seus para os parlamentos – câmaras municipais, assembleias legislativas, congresso nacional, – e elegeram também prefeitos que deram início a experiências de gestão municipal de um novo tipo.

É preciso reconhecer também que a sociedade civil e suas formas de organização e manifestação vieram se modificando. Rápidos processos de mudança vão configurando novas formas de organização da produção e das relações de trabalho, novas formas de convivência e de regulação da vida em sociedade. As cidades incham e acentuam a desigualdade, o trabalho informal explode, novas territorialidades e novos atores se configuram. Surgem movimentos ambientalistas, movimentos em defesa dos direitos das mulheres, lutas contra o racismo e a apatização social, movimentos contra o trabalho infantil e em defesa dos direitos da criança e do adolescente, etc. Muitos deles têm apresentado uma composição pluriclassista que corresponde a uma nova configuração de forças sociais e um novo campo de alianças em nossa sociedade.

Assim, de uma leitura esquemática desse processo de duas décadas de experiências acumuladas na democratização da gestão municipal, surgem indicações para equacionar esta questão central: quem faz as

reformas que irão promover a democratização da gestão municipal?

De uma maneira simples, com base na observação histórica, pode-se dizer que nem a sociedade civil organizada sozinha, nem os governos eleitos sozinhos, conseguem promover as mudanças necessárias no comportamento cidadão e no aparelho do Estado para reorientá-los na defesa do interesse público. Isto significa concretamente que para impulsionar esse processo de mudanças são necessários vários elementos: é necessária a eleição de um governo de oposição que apresente um programa de governo orientado para promover a mudança social; é necessária a transformação do legislativo municipal em um campo de disputas, em um espaço público que dê visibilidade ao enfrentamento entre distintas propostas de políticas públicas; é necessário o engajamento nesta disputa de setores sociais organizados que exerçam pressão sobre o legislativo municipal e a administração municipal para que estes promovam as mudanças demandadas pela população.

Se não houver esta combinação conflitiva e virtuosa, as experiências inovadoras terão sempre um caráter residual e assistencialista. Tratarão apenas de amenizar o sofrimento dos mais pobres. Nesses casos, a participação de representações da sociedade civil, assim como as políticas e experiências inovadoras, em si, não apresentarão qualquer significado estratégico de buscar mudanças sociais.

Assim, as experiências inovadoras tanto podem servir para legitimar e aumentar a governabilidade de elites conservadoras, como podem impulsionar processos de transformação social. Se, no entanto, as experiências inovadoras forem geradas e geradoras de um novo cenário de correlação de forças, fruto da participação ativa da sociedade civil organizada junto a um governo representativo dos movimentos sociais e das forças de oposição, abre-se a possibilidade de um novo projeto de desenvolvimento local.

Como se vê, a possibilidade de uma reforma do Estado que venha a contemplar o interesse público e a formulação de políticas de equidade depende substancialmente da capacidade de mobilização de setores organizados da sociedade civil. Mobilização tanto para a disputa eleitoral e a conquista de cargos eletivos, como para o exercício da cidadania por meio da participação ativa e direta em espaços públicos de formulação e monitoramento das políticas públicas.

Trata-se de nada menos que a refundação democrática da administração pública, como observa Boaventura de Sousa Santos. Um movimento que se opõe às tendências atuais de captura do Estado pelas forças de mercado, isto é, pelo interesse das empresas.

Embora grande parte dos municípios brasileiros continuem controlados pelas formas tradicionais e conservadoras de fazer política, as experiências de refundação democrática da administração pública se acumulam, disseminando iniciativas de transparência na gestão, controle público do orçamento, impulsionando projetos como o Orçamen-

to Participativo, tornando efetivo o funcionamento dos conselhos de gestão inscritos em suas Leis Orgânica Municipais e na Constituição.

Nesses novos espaços públicos as principais tarefas que cabem à sociedade civil, ou melhor dizendo, às representações coletivas de interesses de cidadãos, são de estimular a negociação e a pactuação de uma nova regulação social.

Neste sentido, vale destacar três pontos:

- Impulsionar uma regulação social e política mais solidária e participativa

Estes experimentos de controle social da gestão municipal e das políticas públicas reforçam a legitimidade e a capacidade dos governos democráticos enfrentarem as elites tradicionais e seus mecanismos de apropriação privada dos recursos públicos. E apresentam resultados muito significativos na melhora das políticas públicas e da qualidade de vida da população.

As ações de governo podem se contaminar com o princípio de comunidade, que abarca valores como a cooperação, a solidariedade a participação, a equidade, a transparência e a democracia interna. De fato, a história demonstra que não existem fronteiras definidas entre as atribuições do Estado e as iniciativas da sociedade civil. Essas fronteiras sempre foram definidas como resultado de pressões e negociações. É importante assinalar neste projeto de refundação democrática do Estado que não se trata de transferir responsabilidades do Estado para entidades da sociedade civil. Esta nova articulação entre Estado e sociedade civil não supõe necessariamente complementariedade nem muito menos substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, a articulação pode inclusive resolver-se como confrontação ou oposição.

O que é central é o princípio de que somente o Estado pode garantir um pacto político de inclusão baseado na cidadania.¹⁸ É nesse sentido que o Estado precisa recuperar sua capacidade reguladora do pacto social. E a sociedade pode atuar para que isso ocorra. Campanhas como a *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida* ou *Contra O Trabalho Infantil* têm levado o Estado a assumir responsabilidades no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização de empresas nas suas relações de trabalho que antes, se já existiam como direitos reconhecidos em lei, não se efetivavam.

¹⁸ Santos, B, sem data.

- Reconstruir e ampliar o espaço público e a legitimidade do mandato político

A crise da representação está fundada justamente na fragilidade ou inexistência da relação entre eleitor e eleito, entre os cidadãos e seus representantes. O que acontece na verdade é uma degradação da representação, uma simples delegação de poder por vários anos. O que se

segue com maior frequência é uma degradação ainda maior da representação: o confisco da cidadania.

A valorização da própria política, das instituições democráticas e dos espaços públicos são iniciativas de legitimação dos governos, dos mandatos dos governantes e da participação cidadã. Para isso se requer a articulação entre democracia representativa e democracia participativa. No Brasil, a partir das experiências como o OP, discute-se a criação e o fortalecimento de esferas públicas não estatais, isto é, espaços em que os cidadãos e suas organizações coletivas se encontrem e articulem iniciativas conjuntas de interesse público.

Uma representação, no sentido preciso do termo, só pode funcionar plenamente se houver conteúdos a representar. O que supõe uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados, podendo modificar seus termos. O surgimento e a influência de redes cívicas como por exemplo o Fórum de Participação Popular demonstraram a possibilidade de uma articulação positiva entre a participação dos cidadãos e a ação dos governantes eleitos para que exerçam realmente sua função de representação.

É um grande equívoco opor participação e representação. Uma e outra formam uma dupla indissociável fundada no coração mesmo do conceito de democracia: o de uma soberania ascendente, que emana dos cidadãos.

- Articular três funções essenciais: a participação, a deliberação, e a representação.

O espaço e o tempo da deliberação são essenciais pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão. Esse processo precisa ser alimentado por informações, argumentações diversas e contraditórias, colaborações de especialistas e avaliações. A deliberação é o momento da tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou interesse público, este horizonte da vida democrática indispensável e ao mesmo tempo inatingível em sua perfeição.

Podemos perceber na difícil aprendizagem da escuta dos conselhos de gestão que o interesse público é o resultado de uma negociação ascendente onde a deliberação constitui um processo crucial. A primeira expressão de uma associação de bairro ou de um conselho de moradores é a de defender sua própria visão, seus próprios interesses. Somente após haver escutado e negociado as demandas, todas elas legítimas, de outros bairros; após haver compreendido as limitações de recursos e hierarquizado prioridades, é que se pode constituir progressivamente uma política em escala municipal. Uma política que não se reduz simplesmente à somatória das políticas de cada um dos bairros.

Nesta perspectiva, dentre as inovações mais interessantes destes últimos anos estão os Congressos da Cidade e as Conferências Municipais de saúde, de educação, de assistência social, entre outras. Elas têm esse significado de tensionar a relação do particular com o geral, de contrapor demandas específicas às necessidades de satisfação do interesse geral. Mas esta inovação poderá ser apenas um lance de marketing do governo se permanecer isolada e marginal, se não estiver integrada a um processo de planejamento das ações de governo que atribua ao cidadão poder de decisão sobre as políticas públicas, que lhe permita desenvolver sua auto-valorização e o gosto pela participação nos assuntos de interesse público.

Como nos diz Patrik Viveret, as funções representativas, participativas, deliberativas, precisam estar articuladas em uma arquitetura que ofereça instrumentos e condições para o exercício da inteligência política a serviço da democracia. Essas condições são o acesso a informações, estudos e pesquisas, diagnósticos e avaliações, e principalmente o acesso aos projetos em discussão e ao seu debate.

E como a democracia necessita de tempo e de financiamento, será necessário prever recursos e oferecê-los aos cidadãos investidos da representação nos espaços públicos onde se decide a gestão municipal e as políticas públicas. Trata-se de criar uma indenização cívica ou uma remuneração de cidadania para a democracia participativa, da mesma forma como se criou a indenização parlamentar para viabilizar a democracia representativa. Com isso se garante que a democracia não seja apenas reservada àqueles que possuem tempo, dinheiro, conhecimento e relações que o habilitem para tanto.¹⁹

A Constituição Federal de 1988 reforçou a autonomia dos municípios, atribuiu a eles novas responsabilidades e permitiu que desenvolvessem políticas tributárias próprias e através delas o aumento da receita pública. De fato, vem se observando nos últimos anos um aumento efetivo desta receita própria, da ordem de cerca de 11% ao ano, em média. No entanto, ainda que isto tenha sido um avanço comparado ao passado, a receita dos municípios não ultrapassa hoje a casa dos 17% do total da receita pública nacional. São muito poucos recursos para enfrentar não só o déficit social acumulado, mas além dele as demandas sociais crescentes que o período de recessão e desemprego provoca. Uma tendência recente de reconcentração dos recursos públicos no governo federal torna ainda mais preocupante a situação dos governos locais.

Contraditoriamente às crescentes responsabilidades que os governos municipais assumem por força de uma política de descentralização de responsabilidades por parte das instâncias superiores de governo de nossa Federação, a capacidade de governar das prefeituras se estreita e torna-se cada vez mais difícil buscar soluções para as demandas sociais em áreas como educação, saúde, circulação e transportes coletivos,

¹⁹ Todas estas observações sobre a participação cidadã são de Viveret, 2000.

moradia, saneamento, segurança alimentar, lazer, etc. O governo federal, ao invés de desenvolver políticas próprias para apoiar e fortalecer as iniciativas locais, retira dos governos municipais a capacidade de enfrentar as demandas colocadas pela população.

Para permitir o desenvolvimento local, o pacto federativo precisa ser revisto num duplo sentido: de contemplar uma maior descentralização de recursos e de promover políticas nacionais que favoreçam o desenvolvimento local. O controle social desses recursos é condição para o desenvolvimento.

Novamente temos presente em nossa realidade as contradições e conflitos, desta vez entre os distintos entes políticos da Federação. Para que os governos municipais conquistem condições de governabilidade que permitam enfrentar seus desafios eles precisam se articular horizontalmente e conquistar melhores condições de negociação com os governos estaduais e com o governo federal. Estas articulações horizontais permitem também a soma de esforços conjuntos no enfrentamento de problemas regionais e metropolitanos. Experiências de consórcios municipais que têm se efetivado tanto em regiões industrializadas e metropolitanas, como o ABC paulista, quanto nas regiões mais pobres do País, como no sertão do Cariri, no Piauí, têm demonstrado a eficácia dessas iniciativas. Também são da maior importância as iniciativas das associações de municípios e de fóruns e frentes como a Frente Nacional dos Prefeitos, que atualmente negocia com o governo federal a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este processo de descentralização do poder no País encontra-se hoje paralisado. A nova conjuntura e o atual governo atuam contra esta descentralização. Estamos ainda longe de poder responsabilizar os governos locais pela questão social. Apenas para fins comparativos, nos países nórdicos a parcela do total de impostos e receitas públicas que fica com os governos locais é superior a 70%.²⁰

²⁰ Dowbor, 1998.

Mas todos sabemos que além de um maior aporte de recursos financeiros, os governos municipais também carecem de políticas nacionais que favoreçam o desenvolvimento local. Políticas de moradia, saneamento básico, transportes públicos urbanos, quando existem, possuem minguados recursos, que em muitos casos têm sido ainda mais reduzidos por força do contingenciamento do orçamento da União. Leis como o Fundo Nacional de Moradia Popular ou o Estatuto da Cidade, de iniciativa popular, que tem por objetivo coibir a especulação imobiliária e promover a redução das desigualdades, tramitam há mais de dez anos no Congresso Nacional e são obstaculizadas por fortes lobbies empresariais que se opõem ao interesse público.

Cabe aos governantes municipais, associados à sociedade civil organizada, enfrentar o desafio de pressionar o Executivo e o Legislativo federais para que estas políticas se tornem efetivas. Mesmo considerando

que este é um longo processo, não há como descurar dessas necessidades porque delas depende sua capacidade de exercer um bom governo.

Também o conhecimento e o prestígio que várias importantes iniciativas adquirem junto à sociedade, e que inicialmente se dão no nível dos governos locais, colaboram para o desenho de políticas mais abrangentes e que podem permitir a criação de políticas nacionais que apoiem o desenvolvimento local. Há exemplos, como o de Ipatinga, que procuram juntar garantia de moradia com geração de emprego e capacitação de mão-de-obra, onde foi importante a existência de um movimento de moradia articulado. Há também a experiência do Programa Médico de Família, implementado primeiramente na prefeitura de Niterói e que depois se tornou uma política federal. O mesmo ocorreu com o Bolsa-Escola e o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Pode-se dizer que os últimos anos trazem ricas indicações do que poderiam ser políticas nacionais e regionais que apoiem o desenvolvimento local. O grande desafio do presente é criar as condições políticas para tornar estas e outras indicações em políticas efetivas de desenvolvimento centradas na construção de um maior dignidade humana.

Uma nova arquitetura para um governo democrático

Todo um amplo conjunto de iniciativas de participação cidadã na gestão municipal vai se afirmando publicamente como um caminho para a democracia, para a superação do fosso atual que separa os cidadãos de seus governos. Nos diversos aspectos do planejamento urbano e em cada política pública específica tem sido possível criar mecanismos de participação, partilhando o poder do governante, desde o diagnóstico até a implementação, desde o desenho da política até as possibilidades de arrecadação de recursos necessários. Certas experiências ganham notoriedade internacional. O Orçamento Participativo, por exemplo, tornou-se o centro das discussões em recente seminário europeu que discutiu novas formas de governar as cidades européias.

Estas iniciativas demandam transformações da máquina pública, demandam reformas administrativas e políticas, demandam um trabalho de capacitação para a democracia dirigido ao funcionalismo público, demandam esforços que permitam dignificar a participação cidadã, valorizar suas práticas, integrá-las a um novo modo de governar.

Para o governante que resolver assumir esse desafio de transformar o *modus operandi* de sua prefeitura e articular a democracia representativa com a democracia direta, haverá muitas dificuldades, mas certamente haverá também muitos ganhos. Aqueles que ousaram, conquistaram a revalorização do seu mandato político e tiveram um prestígio crescente com a população. Esses são resultados que podem ser comprovados pelas pesquisas de opinião e também pelo resultado das eleições.

Dentre todas as iniciativas, talvez o maior desafio seja a descentralização do governo.

- Descentralização administrativa e decisória

Hoje, a partir das experiências acumuladas e de sua avaliação, do reconhecimento de que os governos efetivamente democráticos sabem implementar políticas sociais efetivas, o salto de qualidade está em promover uma gestão matricial e integrada das políticas urbanas e sociais, orientadas para resolver problemas específicos regionais e da população.

Não cabe apenas a uma secretaria, ou uma área específica do governo, “cuidar do social”, ou “cuidar do urbano”. Essa orientação deve mobilizar de maneira descentralizada, articulada e horizontal toda a administração pública, tornando-se assim a gestão territorial e a inclusão social metas de governo, não apenas de uma secretaria. Inclusive, deve-se lembrar que o cidadão que será atendido no posto de saúde é o mesmo que frequenta as atividades culturais, utiliza o transporte público, mora, come, vive na cidade.

O novo modelo de gestão propõe um governo transparente, democrático e com um perfil protagonista e regulador, capaz de formular centralmente suas estratégias em políticas públicas, negociá-las com as forças sociais existentes na cidade, e implementá-las de uma forma descentralizada, segundo as características e prioridades de cada região e as aspirações e demandas de sua população.

Para que este novo desenho atinja seus objetivos é preciso incorporar a noção de que o conflito é constitutivo do exercício democrático e criar espaços públicos e mecanismos regulatórios que permitam as práticas da negociação. Assim, as relações do núcleo central do governo com seus núcleos territorializados, bem como com as formas de participação cidadã institucionalizadas em conselhos, orçamento participativo e outras modalidades, serão sempre relações de tensionamento onde o processo de negociação deve ser visto como um processo que alimenta e modifica todas as instâncias e representações envolvidas.

Ao núcleo central de governo cabe a coordenação geral da ação de governo, a formulação de políticas e o monitoramento de sua execução.

O processo de descentralização permitirá dar ao núcleo central do governo condições de, ao mesmo tempo, coordenar as ações regionalizadas sobre o território, garantindo a harmonia entre suas partes e a superação de desequilíbrios; controlar a implementação de políticas cuja execução será delegada, estimular e apoiar a permanente melhoria de desempenho da máquina pública; e finalmente, exercer um papel protagonista, ao se dedicar à articulação com diferentes espaços de poder. É importante destacar que ainda existe um outro circuito na gestão que é de responsabilidade do núcleo central de governo: o desenvolvimento e gestão de políticas macro para a cidade e a região na qual a cidade está inserida sob diversos aspectos.

Aos núcleos territorializados de governo cabe o planejamento das ações específicas em seu território e a determinação de prioridades, assim como a implementação das políticas formuladas pelo núcleo central, adotando-se um modelo matricial e articulado de operação das políticas urbanas e sociais.

Assim, estes núcleos serão a expressão político-administrativa da prefeitura em cada região ou distrito do município, respondendo pelos serviços locais, executando e gerenciando, com autonomia financeira, os equipamentos, projetos, programas, atividades da prefeitura e o desenvolvimento de políticas específicas em seu território. Terão dotação orçamentária própria. A redistribuição orçamentária deverá garantir um progressivo reequilíbrio das partes da cidade. Os instrumentos regionais de diagnóstico, planejamento e avaliação devem estar a serviço da modernização da máquina administrativa, otimizando recursos, diminuindo fluxos, racionalizando processos, bem como produzindo e sistematizando informações, criando subsídios para compreender a dinâmica do município, bases para intervenção e instrumentos de socialização de informações e de democratização da gestão.

Os núcleos territorializados permitirão a instituição de equipes multidisciplinares para atuar na base territorial, favorecendo uma intervenção mais global e eficaz sobre determinado problema e maior aproximação com a população. Assim como podem assegurar o contínuo aperfeiçoamento técnico-profissional, visando a qualidade dos serviços públicos. Levam a prefeitura mais próxima do cidadão, estabelecendo referências claras de diálogo e novos centros de decisão, impedindo assim o jogo de empurra-empurra de responsabilidades e permitindo o seu controle social. Com estes núcleos, criam-se centros regionais de poder, decisão e responsabilização, cujas atuações poderão ser avaliadas, acompanhadas e chamadas a prestar contas pelo cidadão.

- Valorização e capacitação do funcionalismo público

A melhoria de desempenho da máquina pública depende essencialmente de uma gestão competente das pessoas que aí trabalham. Não é possível almejar a superação dos constrangimentos atuais sem uma política de recursos humanos que promova a motivação, a multifuncionalidade, os incentivos de produtividade, a capacitação para atuar dentro desses novos parâmetros; a revisão de postos e processos de trabalho; o fortalecimento do trabalho em equipe, operando com métodos atualizados de gestão. É preciso tirar os servidores do anonimato: de uma parte, ter seu mérito reconhecido, de diversas maneiras, pelos dirigentes municipais. De outra, permitir-lhe assumir a responsabilidade pela solução dos problemas dos usuários dos serviços públicos.

A desmotivação do funcionalismo é decorrente, na maioria das vezes, do descrédito a que foram submetidos nos sucessivos governos que

substituíram a preocupação com o bem-estar público por ganhos privados, gerando a corrupção, a desvalorização do trabalho e a auto-desvalorização do próprio funcionalismo. Para mudar este quadro, o processo de capacitação será tão mais bem sucedido quanto mais mecanismos de participação houver, tanto na definição quanto na execução dos programas de formação, transformando-os em parceiros do projeto.

Não se pode deixar de considerar que nem sempre o que é adequado para uma área da prefeitura o será para outra. O diagnóstico das necessidades deve ser analisado e sempre debatido com os interessados, traduzindo-se em iniciativas de capacitação que levem em conta as necessidades do núcleo territorializado de governo e do serviço público.

Como estimular a participação cidadã e mobilizá-la em defesa de um bom governo

Uma das iniciativas mais avançadas para os governos locais promoverem a participação cidadã é incorporá-la ao planejamento do futuro da cidade. Várias experiências se orientam no sentido de implementar um processo contínuo de consultas e debates, que em vários casos tomam a forma de Congressos da Cidade. Ao *Congresso da Cidade* cabe organizar o debate público em torno do tema “a cidade que queremos”, envolvendo os diversos atores econômicos, sociais e políticos - públicos e privados - que, colocados frente à frente, expressem seus interesses e pontos de vista e, na disputa e negociação, encontrem pontos de convergência e de parcerias para se engajarem no desenvolvimento da cidade.

O exemplo do processo *Cidade Constituinte* desenvolvido em vários municípios importantes, com destaque para Porto Alegre, demonstra que este é um espaço de debates onde se pode enfrentar os principais problemas da cidade e desenvolver suas maiores potencialidades. Em Porto Alegre as atividades do *Cidade Constituinte* se nortearam por quatro critérios: a apropriação da cidade por seus moradores e usuários; a redistribuição de renda na cidade; a priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos; e a democratização das relações Estado-Sociedade.

No exemplo da Câmara do ABC, o Congresso da Cidade pôde estruturar suas atividades - seminários, eventos, grupos de trabalho -, organizando-as por câmaras temáticas nas quais são tratados problemas como circulação e transportes, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento econômico local, financiamento da cidade, reforma e desenvolvimento urbano, violência e coesão social, entre outros.

A construção da própria agenda do Congresso da Cidade deve romper com a tradição técnico-burocrática de planejamento, buscando instituir um processo participativo e democrático onde os atores presentes apresentem suas demandas e formulações e se orientem para cons-

truir uma visão abrangente das possibilidades de desenvolvimento da cidade como um todo.

O Congresso da Cidade poderá ser uma iniciativa mais flexível, menos institucionalizada, capaz de abrigar todas as entidades e representações coletivas interessadas em dele participar.

A criação do Congresso da Cidade por iniciativa da Prefeitura expressa a vontade política do governo de aprofundar a experiência de participação da cidadania. No caso do Cidade Constituinte de Porto Alegre, a Coordenação Geral do processo foi composta por membros do governo, do Executivo e do Legislativo, entidades de classe patronais e de trabalhadores, associações, universidades, representantes do Orçamento Participativo. E para fins de organização cotidiana dos trabalhos, dos eventos, dos grupos de trabalho, criou-se uma Coordenação Executiva sob a responsabilidade da Prefeitura.

Todo esse trabalho pode convergir para a realização anual de um Congresso da Cidade que torne de amplo conhecimento público as proposições e parcerias que venham a surgir deste processo e mesmo premiar as iniciativas mais importantes.

Outra iniciativa tem sido a construção de esferas públicas não-estatais. Nos processos de descentralização e criação de núcleos territorializados de governo, podem ser criados Conselhos de Representantes: colegiados eleitos pela comunidade, novas formas de organização pública que articulam, em nível regional, representantes eleitos para atuarem na defesa de seus interesses diretos.

Seu objetivo fundamental é a ampliação da democracia na gestão da cidade e para isso devem operar num sentido de mão dupla, expressando as demandas da população para os órgãos de governo e apresentando e debatendo com a população os resultados da ação administrativa avaliando a eficácia das políticas públicas.

Para cumprirem seu papel de representação necessitam inaugurar uma nova relação com seus representados, isto é, reforçarem suas relações com as comunidades locais e tornarem-se agentes estimuladores da organização da sociedade civil.

Sua criação se inscreve num projeto político que pretende promover uma maior responsabilidade cidadã na gestão da cidade. Representam nesse sentido uma iniciativa inovadora de articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, são parte de um novo desenho de relações entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil que requer simultaneamente transformações na forma de governar tradicional do Executivo e do Legislativo.

Sua existência pretende imprimir ao processo de descentralização um sentido democratizante que não está garantido apenas com a criação dos núcleos territorializados de governo. Sua relação com o Executivo tem por objetivo orientar a ação dos núcleos territorializados para

atender as problemáticas específicas regionais, assim como exercer o controle público sobre suas ações. Sua relação com o Legislativo tem um sentido de complementariedade, de mediação entre o governo da cidade e suas regiões, já que é impossível à Câmara Municipal acompanhar as dinâmicas sociais e territoriais específicas.

Os conselhos de representantes devem mobilizar a sociedade a participar de debates locais com a presença do Legislativo e do Executivo, fortalecer e dinamizar as iniciativas de articulação cidadã, encaminhar à Câmara Municipal proposições legislativas para serem apreciadas pelos vereadores.

Suas principais atribuições são canalizar, de baixo para cima, as aspirações e demandas da população local, construir e debater uma agenda pública local e remetê-la ao governo municipal, exercer o papel de controle e fiscalização das ações de governo no nível dos núcleos territorializados.

Para tanto o ato de sua criação deve lhes garantir as seguintes competências:

- participar do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das suas respectivas revisões;
- participar da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal;
- encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local;
- organizar debates e encaminhar proposições de projetos e programas que envolvam o poder público e a iniciativa privada.

O Conselho de Representantes poderá ser eleito pelo Colégio Eleitoral da região, dentre os moradores da região que se apresentarem candidatos e tiverem o apoio para tanto de um número mínimo de eleitores da região.

O Conselho deverá definir um regimento interno próprio. Os recursos materiais e humanos para seu funcionamento poderão ser cedidos pelo executivo municipal. Suas reuniões deverão ser sempre públicas, sejam elas plenárias ou por câmaras temáticas, devendo ocorrer em intervalos regulares.

Os Conselhos de Representantes deverão ter a capacidade de convocar, a qualquer tempo, as autoridades responsáveis pela gestão das políticas públicas.

A importância e o volume das atribuições dos conselheiros requer que se criem condições objetivas para o efetivo funcionamento dos Conselhos de Representantes. Para tanto é preciso que o poder público invista recursos humanos e materiais que viabilizem o cumprimento de

suas atribuições e invista também na formação dos conselheiros, na sua qualificação para as funções que irão exercer. Essa qualificação poderá ficar a cargo do Legislativo Municipal, que possui a responsabilidade pela fiscalização dos atos do Executivo. Assim se preservará a autonomia destes Conselhos com relação ao Executivo.

Para que os conselheiros possam se dedicar intensamente às exigências do trabalho dos CRs, especialmente nesta conjuntura de desemprego e dificuldades financeiras, a exemplo de outros países que desenvolvem experiências de convocação da participação cidadã, é preciso considerar a necessidade de garantir uma ajuda de custo para viabilizar a participação.

Além dos cursos para capacitar os conselheiros municipais em acompanhamento de orçamento, acesso a informações e elaboração de políticas setoriais, e por meio destas iniciativas qualificar a sociedade civil para a proposição e a gestão de políticas públicas, o governo local pode favorecer a articulação dos conselhos entre si e destes com a população com a criação de espaços físicos que se tornem a sede desses conselhos. A instalação dos conselhos no mesmo espaço físico propicia uma comunicação entre eles. Mais do que isso, a criação de Fóruns em que se reúnem os diversos conselhos permite superar a visão setorializada e corporativa de cada um deles, e identificar os problemas comuns. Dessa forma, é possível para os conselhos voltarem-se para questões mais amplas e contribuir para a superação dos desafios estratégicos para o desenvolvimento do Município.

Experiências têm mostrado que abrigar diversos conselhos municipais num mesmo local, além de estimular ações mais integradas, permite também otimizar os recursos necessários para o seu funcionamento.



Considerando as diferenças de gênero: para uma política de igualdade entre homens e mulheres

Agende Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento

O exame e organização dos dados foram realizados por uma equipe composta por Ana Julieta Teodoro Cleaver, Danielli Jatobá França, Jovina Teodoro e Luís Fujiwara, sob a supervisão técnica de Marlene Teixeira Rodrigues, do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher (NEPeM) da Universidade de Brasília. A preparação do banco de dados contou com a participação de Marta Ferreira Santos Farah e Luís Fujiwara, do Programa Gestão Pública e Cidadania, Ana Alice Alcantara, Marlene Libardoni, Mireya Suarez, Vera Soares, Ana Julieta Teodoro Cleaver, Danielli Jatobá França, Jovina Teodoro, da AGENDE. A elaboração final do folheto esteve a cargo de Mireya Suarez, Marlene Teixeira Rodrigues e Ana Julieta Teodoro Cleaver, integrantes da AGENDE.

²¹ Gomes de Pinho e Santana, 2000

Confrontar a exclusão social – e a dor que ela sempre causa – é o grande desafio brasileiro neste começo de século. Constatar e encarar o sofrimento alheio exigirá grandes esforços dos políticos comprometidos com o bem-estar comum. Esforços de tal magnitude podem dar muita gratificação ou causar sofrimento também àqueles que decidam realizar uma gestão democrática, que garanta a igualdade de acesso aos benefícios públicos e zele pelos direitos humanos das mulheres.

Apesar das dificuldades, muitos governos municipais já começaram a enfrentar esse desafio. Muitos deles têm assumido responsabilidades novas, demonstrando que as prefeituras podem realizar uma gestão voltada para as necessidades específicas das comunidades sob suas jurisdições.

O desempenho dessas novas responsabilidades, no atual contexto de crise, tem levado os governos municipais a enfrentarem problemas para cuja solução não havia exemplos anteriores de atuação²¹. Nessa difícil situação, a única estratégia disponível foi ativar a capacidade inventiva, inovar na gestão. Portanto, no presente momento, ao iniciarmos o século XXI, já existe um conjunto de programas considerados exemplos de inovação na gestão. Estes programas podem não se adequar às necessidades específicas de todos os municípios e dificilmente poderiam ser implantados de maneira idêntica em todos eles. Assim mesmo, o conhecimento dessas experiências é de utilidade para se perceber que com idéias simples pode-se conseguir importantes resultados, e para estimular a reflexão sobre a importância da gestão participativa na consolidação da democracia. Ademais, essas experiências pioneiras podem ajudar os prefeitos a reconsiderar as necessidades de sua população e a

ativar sua capacidade inventiva no tocante aos objetivos e públicos alvos salientados, às formas de implantação e de apoio, ao funcionamento e atuação da equipe gestora, etc.

Com o objetivo de perceber o nível de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão local, a equipe da AGENDE colocou-se o desafio de realizar a análise dos 600 programas destacados pelo *Programa Gestão Pública e Cidadania* nos seis Ciclos de Premiação ocorridos anualmente entre 1996 e 2001. Este trabalho consiste em examinar os dados de cada programa de forma a perceber o grau de importância que se dá às desigualdades de gênero e as estratégias adotadas para intervir no sentido de alcançar maior equidade entre homens e mulheres.

Este trabalho resultou na criação de um banco de dados próprio da AGENDE que oferece a oportunidade de tomar conhecimento dos programas concretos e de idealizar, a partir deles, outras experiências possíveis, mais aperfeiçoadas ou ajustadas a contextos sociais específicos. Por meio desse banco de dados é possível realizar a combinação de elementos dos diferentes programas inscritos no *Gestão Pública e Cidadania* ou de outros programas de reconhecida eficácia, bem como das sugestões procedentes dos acordos internacionais assinados pelo Brasil.

Visando colaborar com os prefeitos e as prefeitas aos quais caberá enfrentar os desafios de nosso tempo, e com as mulheres, que sofrem a pobreza e a injustiça, discutimos dez experiências de atuação municipal que, ao serem implementadas, podem elevar a posição social das mulheres e melhorar sua condição de vida. Nove delas desenvolvem ações setoriais (nas áreas de saúde, educação, habitação e violência) e multi-setoriais. Apenas uma, *O Programa de Administração Participativa*, visa a democratização da gestão pública. Iniciamos com algumas considerações sobre a importância da gestão dos governos locais para erradicar a exclusão social e terminamos com uma discussão do conjunto dos programas com o intuito de avaliar o quanto e como os programas vêm incorporando o enfoque de gênero. As dez experiências são:

Democratização da gestão pública

- Programa de Administração Participativa

Programas Setoriais

- Casa da Mulher Bertha Lutz
- Escola Família Agroindustrial de Turmalina
- Programa Saúde da Comunidade
- Programa Moradia Digna e Segura em Teresina
- Programa Bolsa Familiar para a Educação - Bolsa Escola

Programas multissetoriais

- Programa Integrado de Inclusão Social
- Centro de Integração da Cidadania
- Programa de Desenvolvimento Sustentável Floresta Modelo Caxiuanã
- Projeto Se Essa Casa Fosse Minha

Embora a maior parte dos programas descritos aqui não sejam direcionados exclusivamente às mulheres, todos eles têm – ou podem vir a ter – a capacidade de firmar a igualdade entre mulheres e homens e, desse modo, *empoderar* mulheres. A palavra *empoderar* é um neologismo que serve para exprimir a idéia do poder como uma força que todas as mulheres devem exercer para serem capazes de decidir sobre a própria vida e alcançarem seus objetivos. *Empoderar* também significa garantir os meios para que as mulheres possam mudar os fatos e os costumes que causam as desigualdades entre homens e mulheres e que as impedem de se livrar de um cotidiano doloroso.

A gestão dos governos locais perante a exclusão social

A história fez da nação brasileira um lugar muito diferenciado. Dessa história, tecida com numerosos encontros entre povos nativos, europeus, africanos e orientais, resultou um País que apresenta uma população muito variada e uma grande diversidade cultural. Essa diversidade, vivida dia a dia, poderia ser uma fonte valiosa e inesgotável de criatividade. Desafortunadamente, as diferenças tornam-se desigualdades ao serem usadas como indicadores do valor das pessoas e dos direitos que podem ter. A diferença de cor, por exemplo, ao marcar a importância da pessoa, torna-se um verdadeiro filtro de inclusão e exclusão social.

A exclusão social pode atingir qualquer um, mas é nas populações indígenas e negras que seus efeitos alcançam um maior número de pessoas. Efeitos devastadores porque negam às pessoas o acesso aos mais elementares direitos de cidadania, como fica patente no caso da fome, da desnutrição e do analfabetismo. Vários dos projetos inovadores visam integrar ou reintegrar essas minorias étnico raciais à sociedade, como também outros tipos de minorias como catadores de lixo, portadores de deficiência física e mental, prisioneiros e pessoas sem teto.

Entretanto, não são apenas as diferenças étnicas e culturais as que demarcam o espaço da exclusão. A situação de pobreza e de fragilidade social de muitas mulheres, crianças e velhos demonstra que também as diferenças de sexo e de idade marcam a importância das pessoas. Ser mulher, desvaloriza. É por tal razão que a gestão pública precisa levar em consideração essas diferenças. Nesse sentido, vale

destacar a importância do programa *Escola Família Agroindustrial de Turmalina*, que logrou superar os obstáculos que impediam crianças e adolescentes do sexo feminino de frequentarem a escola, como também a *Casa da Mulher Bertha Lutz*, que combate a violência e a discriminação sofrida por mulheres e adolescentes.

Implantar políticas sociais universais, que beneficiem igualmente todos os cidadãos, e ao mesmo tempo criar programas e projetos dirigidos para grupos sociais específicos é um tanto incoerente. Entretanto, essa incoerência deve ser mantida enquanto existam grupos sociais sem acesso aos direitos básicos da cidadania. Vários estudos mostram que nem sempre as políticas igualitárias conseguem atender seus objetivos, já que muitas vezes os indivíduos apresentam necessidades especiais, demandas distintas para poder ter acesso à cidadania. Favorecer grupos excluídos socialmente é, por um lado, uma exigência moral urgente e, por outro, o único meio de chegar a criar uma sociedade onde o grosso das políticas públicas possa ser dirigido a todos os cidadãos. Dito de modo simplificado: como na verdade os cidadãos são desiguais no tocante às oportunidades sociais e econômicas que têm, a almejada universalidade das políticas públicas somente pode ser alcançada por meio da implantação de programas diferenciados que garantam oportunidades concretas para os que hoje têm poucas ou nenhuma oportunidade.

Visto desse modo, a administração pública democrática não significa somente “tratamento igual para todos”, mas também “tratamento diferenciado” para os indivíduos e grupos excluídos, de modo a que possam competir em verdadeiras condições de igualdade e sustentar o desenvolvimento econômico. Ampliar as possibilidades de opção das pessoas, de modo a libertar o potencial criativo que existe em cada uma delas, é tão importante para o desenvolvimento como realizar obras de infra-estrutura, prover equipamentos e apoiar as atividades mais rentáveis.

A ampliação das oportunidades das pessoas não depende unicamente de haverem recebido uma adequada educação e de gozarem de boa saúde. Depende também, e criticamente, de terem o poder de decidir sobre suas vidas nos espaços privados e públicos e de exercerem poder onde são tomadas as decisões referentes às políticas públicas e outros eventos de interesse coletivo. Desta perspectiva, gestão democrática significa gestão participativa, ou seja, uma gestão realizada não apenas por meio de parcerias entre os órgãos públicos, mas também entre estes e as organizações da sociedade civil. Nesse sentido importa notar que, embora a articulação de áreas governamentais seja a parceria mais frequente entre os programas destacados e premiados em 1999 e 2000, as parcerias com segmentos da sociedade civil também são importantes, sendo adotadas por 77,0% desses programas. Embora a gestão de-

mocrática não dependa apenas da atuação mediante parcerias com a sociedade civil, esta forma de atuação tende a fomentá-la ao por no cenário administrativo uma pluralidade de atores.

Idealmente, a comunidade participa do processo inteiro, desde a idealização dos programas a serem implantados, passando pelo seu planejamento, operacionalização e tomada de decisões cotidianas. Na sua forma mais perfeita, a gestão participativa requer o envolvimento equitativo dos grupos tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão, como as minorias e as mulheres.

O enfoque de gênero é um dos desdobramentos práticos da gestão participativa. Isto porque, apesar dos indiscutíveis avanços da condição feminina, muitas mulheres ainda são excluídas dos espaços onde se tomam as decisões relativas aos rumos da sociedade. Muitas delas ainda não podem decidir sobre suas vidas, não se constituem enquanto sujeitos, não exercem o poder e principalmente, não acumulam este poder, mas o reproduzem, não para elas mesmas, mas para aqueles que de fato o controlam. As pequenas parcelas de poder ou os pequenos poderes que lhes tocam e que lhes permitem romper, em alguns momentos ou circunstâncias, a supremacia masculina, são poderes tremendamente desiguais.²²

²² Alcantara, 2000

Importa muito notar aqui que *enfoque de gênero não significa consideração da mulher, mas consideração das diferença entre homens e mulheres, das desigualdades marcadas por essa diferença e das relações de poder entre eles*. Os mecanismos de exclusão das mulheres, enquanto mulheres, diferem dos mecanismos de exclusão de outras categorias sociais, principalmente dos grupos étnico raciais e outras minorias. Embora as mulheres sejam alvo do preconceito que se encontra na raiz de todo tipo de exclusão social, elas não constituem propriamente uma minoria (são, como também os homens, as grandes majorias em toda sociedade). O mecanismo mais importante na exclusão social das mulheres é a subordinação ao homem e suas conseqüências mais severas aparecem quando à condição de subordinada soma-se a de pobre. A exclusão social das mulheres é difícil de perceber porque suas fronteiras ou limites não são tão demarcados como no caso da exclusão de negros, indígenas ou portadores de deficiências. Ademais, as mulheres fazem parte de todos os grupos excluídos (minorias, crianças e adolescentes, idosos, negros, portadores de deficiência, sem teto, etc.), como também dos incluídos.

A história brasileira testemunha que o desenvolvimento econômico pode ocorrer sem qualquer preocupação com a participação de todos os cidadãos. Mas, o desenvolvimento sustentado, aquele que busca a permanência (ou continuidade) da afluência e da modernização da sociedade, somente pode ocorrer quando se desenvolve o potencial produtivo de todas as mulheres e homens. O desdobramento do potencial produtivo de muitas mulheres requer a intervenção das

administrações municipais no sentido de quebrar sua subordinação e elevar sua participação.

A ênfase dada ao lado feminino pode parecer “sexismo ao avesso”. Trata-se, entretanto, de uma proposta de ação afirmativa, ou de sustentação do princípio de igualdade por meio da intervenção das administrações públicas, visando mudar os valores, costumes e práticas que limitam o desdobramento do potencial produtivo feminino.

Em muitos municípios brasileiros, a exclusão social não é a exceção, mas a regra. Nessas situações, de pobreza generalizada, alguns correm mais riscos do que outros, como é o caso das mulheres, particularmente aquelas que são chefes de família, e as crianças e adolescentes que contribuem com as despesas do grupo doméstico realizando variadas atividades (legais e ilegais) nas ruas. Dentre os programas que confrontam situações desse tipo se destacam o *Programa Integrado de Inclusão Social* e o *Centro de Integração da Cidadania*, que desenvolvem ações junto as famílias em situação de pobreza, prestando atenção particular ao bem-estar de mulheres, crianças e adolescentes.

Projetos e programas inovadores

²³ Maiores detalhes sobre como entrar em contato com os responsáveis pelas experiências podem ser encontrados no final do livro.

A seguir serão descritas dez experiências²³ que, surgidas do processo de inovação desencadeado em nível municipal, vêm contribuindo para a erradicação da discriminação das mulheres. São iniciativas por meio das quais algumas prefeituras têm enfrentado, com poucos recursos, a crise social que atravessa o País e colocam-se, portanto, como modelos alternativos, passíveis de serem reproduzidos em outros contextos.

A difusão dessas iniciativas é importante porque aumenta o estoque de conhecimento dos gestores públicos e porque, em face da concorrência política, acelera o processo de inovação. Posto que a inovação bem sucedida coloca o inovador em vantagem perante os seus concorrentes políticos, a eliminação dessa vantagem requer que os concorrentes adotem, de alguma forma, a inovação. Adotar uma inovação raramente significa simplesmente copiá-la. Nos processos de concorrência, a adoção de inovações passa pela demonstração de capacidade de aperfeiçoá-la e de adaptá-la a diferentes contextos. Desse modo, a difusão das inovações em gestão pública acelera e amplifica os processos de mudança social.²⁴

²⁴ Gomes de Pinho e Santana, 2000

A elaboração deste capítulo pode ser considerado como parte desse processo, visto que as experiências bem sucedidas são apresentadas detalhadamente, acrescidas de sugestões para o seu aperfeiçoamento que foram retiradas de outras iniciativas inscritas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania e das medidas propostas na IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995.

Programa Administração Participativa

O Programa Administração Participativa compartilha a responsabilidade da gestão pública com a comunidade, respondendo assim eficientemente às suas demandas.

A busca da eficiência na administração pública é um dos desafios enfrentados pela sociedade brasileira no bojo do processo de democratização e de reforma do Estado. Nesse contexto, a co-gestão entre poder público e sociedade civil coloca-se como uma das principais possibilidades para alcançar esta meta. Além de permitir a incorporação de novos atores no processo decisório, significa concomitantemente a adoção de mecanismos eficazes de controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.

Objetivo. O *Programa Administração Participativa, de Camaragibe, PE*, tem como propósito construir um modelo de gestão pautado na intersetorialidade, descentralização e co-responsabilidade entre governo e sociedade. A reorientação dos sistemas e serviços, com base nesses princípios, visa dar maior eficiência à máquina pública e à promoção do desenvolvimento local.

Implantação. A experiência de co-gestão na Secretaria Municipal de Saúde, no período 1993-96, ensejou a criação do Conselho Municipal de Saúde e subsidiou a formulação de uma proposta de gestão governamental participativa mais abrangente. Nessa direção, realizou-se o Fórum da Cidade, durante a campanha eleitoral de 1996, com o objetivo de levantar as demandas da população e estabelecer uma interlocução entre o futuro governo e a comunidade local. Em continuidade a esse processo, a nova equipe ao tomar posse no executivo municipal, em 1997, instaurou o *Programa Administração Participativa*.

Funcionamento. O primeiro procedimento adotado para viabilizar a execução do *Programa* foi a divisão do município em cinco regiões administrativas, de acordo com suas especificidades e características socioeconômicas. Foi então criado o Conselho de Administração Participativa, composto por delegados de todas as regiões administrativas. Estes delegados são eleitos por um mandato de quatro anos, para representar a população de cada uma das cinco regiões, em uma proporção de um delegado para cada mil habitantes. Os delegados eleitos participam de cursos de capacitação sobre o funcionamento da máquina pública, bem como sobre orçamento. É de sua competência mobilizar as comunidades para as plenárias regionais, nas quais se discutem e priorizam as necessidades locais e se repassam informações sobre o funcionamento do *Programa*, seu cronograma de atividades e recursos disponíveis. Os delegados atuam assim como elo entre governo e população, exercendo uma função fundamental para o desenvolvimento do *Programa*.

A estratégia adotada pelo *Administração Participativa de Camaragibe* implica na realização de sucessivas plenárias regionais nas quais realiza-se um levantamento das demandas da população, são definidos o montante de recursos a serem disponibilizados e, por fim, são estabelecidas as ações prioritárias. O *Administração Participativa* levanta inicialmente as demandas da população, em virtude da escassez de recursos no orçamento municipal. Difere assim, do Orçamento Participativo, no qual um percentual do orçamento municipal é previamente destinado para as demandas populares,

O grande volume de demandas para a realização de obras de infra-estrutura urbana levou à coordenação do *Programa* a canalizar e racionalizar tais demandas em um Plano de Obras, garantindo, dessa forma, espaço para discussão das políticas setoriais, como saúde e educação. Assim, a partir de seu segundo ano de execução, fomentou-se a criação de Conselhos e a realização de Conferências Setoriais. As unidades administrativas responsáveis pela execução, os conselhos e conferências setoriais e as plenárias do Administração Participativa, responsáveis pela discussão e formulação de políticas, estão estreitamente articulados e em permanente comunicação.

Além de ações voltadas à urbanização e à área social, o *Programa* realiza atividades no campo da geração de emprego e renda, viabilizando a oferta de cursos

de qualificação profissional e disponibilizando linhas de crédito para pequenos e micro empresários dos setores formal e informal.

Outra iniciativa do *Programa*, voltada para a melhoria da situação financeira do município, foi a apresentação da Lei da Dação. Aprovada pelo legislativo municipal, esta lei permitiu à Prefeitura receber os débitos fiscais em atraso sob a forma de prestação de serviços.

Gestão e Orçamento. A coordenação do *Administração Participativa* é compartilhada entre a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e a Secretaria de Governo. O modelo de gestão adotado articula distintas unidades administrativas com entidades governamentais, não governamentais e privadas, visando cooperação técnica, capacitação e financiamento.

Resultados. O *Programa* promoveu uma melhoria dos indicadores sociais do município, destacando-se a redução da taxa de mortalidade infantil, de evasão escolar e de repetência e a universalização do ensino fundamental. Propiciou também um aumento da oferta de serviços públicos e melhoria de sua qualidade. Esses êxitos foram inclusive reconhecidos pelo UNICEF, Fundação Abrinq e Ministério da Saúde que concederam à cidade, respectivamente, os prêmios *Prefeito Criança* e *Saúde Brasil*.

As iniciativas direcionadas à geração de emprego e renda lograram qualificar três mil pessoas e viabilizar a concessão de mais de mil pequenos empréstimos em menos de um ano.

A gestão pública compartilhada mostrou a importância e a responsabilidade da função de delegado para exercer o controle social, bem como a necessidade de o controle ser aplicado também a esses cidadãos. Esta constatação resultou na criação de um Regimento e Comissão de Ética para balizar a ação dos delegados.

O cumprimento do calendário de obras, pactuado com as comunidades, aumentou a credibilidade do *Programa* e resultou em uma nova postura política por parte dos munícipes e seus representantes. As relações do legislativo com a população sofreram mudanças com a retração de práticas ancoradas na troca de favores e a adoção de postura propositiva diante dos problemas enfrentados pelo município.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A representação das mulheres nos diferentes níveis de governo é ainda insuficiente. Ora, o objetivo da igualdade na tomada de decisões em políticas governamentais requer uma efetiva participação e incorporação do ponto de vista das mulheres em tais processos.²⁶

O *Programa de Administração Participativa* é comprovadamente eficaz na redistribuição de poder entre governo e sociedade civil. Este tipo de programas poderiam adotar medidas orientadas para a igualdade entre homens e mulheres:

- Os mecanismos democráticos de gestão pública podem contemplar a igualdade de participação de mulheres e homens na tomada de decisões, adotando medidas positivas para garantir um número representativo de mulheres nessas instâncias;
- Estratégias de comunicação podem ser desenvolvidas para fomentar o debate público sobre os novos papéis que desempenham homens e mulheres na sociedade e na família;
- Os cursos de capacitação profissional podem contemplar a inclusão de mulheres de todas as idades, oferecendo planificação profissional e assessoria individual;
- A qualidade da assistência poderia ser melhorada por meio da capacitação de todos aqueles que exerçam funções de representação, a fim de conscientizá-los da necessidade de se desenvolverem ações específicas para mulheres e meninas; e
- A criação de participação direta dos cidadãos, que lhes permita opinar sobre a qualidade e o cumprimento dos prazos dos serviços prestados pela Prefeitura.

²⁶ Beijing, 1995

ra, pode propiciar maior transparência e controle social da ação pública. Exemplar, neste sentido, é a Ouvidoria Independente de Santo André, um órgão criado para atender gratuitamente o cidadão sempre que ele tem uma reclamação dos serviços prestados pela administração municipal, no tocante a mau atendimento ou omissão nos serviços solicitados; falha na realização dos serviços no prazo marcado e serviços realizados com má vontade.

Casa da Mulher Bertha Lutz

A Casa da Mulher Bertha Lutz presta assistência aos envolvidos em violência doméstica. Além disso, desenvolve atividades informativas, educativas e de mobilização para a implantação de políticas de combate à violência doméstica em outras localidades.

A crescente participação das mulheres em todas as esferas da vida social trouxe à tona uma série de questões, até então pouco discutidas. A violência doméstica e a discriminação estão entre elas e, só recentemente, se tornaram alvo da ação dos governos. Por ocasião das eleições de 1992, a organização popular das mulheres de Volta Redonda mobilizou-se para que a nova administração, a ser eleita, encampasse e desenvolvesse uma política voltada para as mulheres. O modelo de política, sugerido nesta ocasião, teve como parâmetro as experiências da Coordenadoria de Mulheres de São Paulo e da Assessoria dos Direitos da Mulher, de Santo André.²⁷

Objetivo. A *Casa Bertha Lutz* se propõe a estabelecer uma política municipal dirigida às mulheres que possibilite resgatar sua cidadania e combater a violência e a discriminação que as atingem. Estimula a formação de grupos de mulheres, divulga as normas jurídicas que asseguram direitos às mulheres e fiscaliza seu cumprimento.

Implantação. A *Casa da Mulher* foi criada em 1993. Originalmente vinculada à Secretaria de Ação Comunitária, a Casa foi posteriormente transferida para a Secretaria Municipal de Saúde. Essa mudança foi decorrente, por um lado, da escassez de recursos e de força política da Secretaria de Ação Comunitária, em comparação com a de Saúde. Por outro lado, deveu-se ao fato de o corpo técnico da Casa entender a violência como um problema de saúde pública, que deve ser assumido por esta área.

Funcionamento. A *Casa da Mulher Bertha Lutz* é um centro de referência de atendimento à mulher, que oferece informação, orientação, acompanhamento e encaminhamento a outros órgãos públicos do município. O atendimento inicia-se com a triagem feita por uma Assistente Social que, após avaliação dos casos pode encaminhar as mulheres para atendimento psicológico ou jurídico, existentes na própria Casa, assim como estabelecer contatos para a sua colocação no mercado de trabalho. Esta articulação com o mercado de trabalho tornou a Casa, com o passar do tempo, um centro de referência de mão-de-obra.

A assistência prestada aos envolvidos em violência doméstica abrange as seguintes atividades e serviços:

- 1) O Disque SOS Mulher, instalado na *Casa Bertha Lutz*, recebe denúncias e presta orientações diversas às mulheres, através de comunicação telefônica.
- 2) A Casa de Apoio “Deiva Rampini”, vinculada a *Casa Bertha Lutz*, é uma casa abrigo que acolhe as mulheres vítimas de violência e em situação de risco de vida.
- 3) A Delegacia Especial de Atendimento à Mulher encontra-se em construção. No momento, este serviço é prestado pelo Núcleo de Atendimento à Mulher, que funciona em uma Delegacia de Polícia. Este Núcleo conta com atendimento de Serviço Social, vinculado à Casa e implantado com vistas à melhoria da qualidade e à humanização do atendimento policial.
- 4) A atuação da *Casa da Mulher* ensejou a formação de grupos de discussão, que se reúnem em suas instalações. Dentre estes, estão grupos de mulheres de alcoolistas, grupos de casais com dificuldades de relacionamento,

²⁷ A Assessoria dos Direitos da Mulher foi criada em Santo André em 1989, atendendo uma antiga reivindicação do movimento de mulheres referente a existência de um organismo para desenvolvimento de políticas públicas de gênero. A Assessoria estrutura-se através de quatro programas: Combate a Violência e Atenção a Saúde da Mulher; Educação e Geração de Renda; Mulher, Organização e Cultura e Servidores e Cidadania. A tônica das ações têm sido o investimento nas áreas de combate a violência e saúde da mulher, tanto em âmbito municipal como regional. A ação comunitária e estruturação de interfaces com outras áreas da administração são elementos fundamentais para a ampliação do trabalho para as áreas de geração de renda, cultura, educação, meio ambiente, entre outras.

grupos de psicossomática para mulheres da terceira idade e grupos de orientação profissional.

- 5) A *Casa Bertha Lutz* realiza também a escuta dos agressores, contata o Serviço Social das empresas nas quais eles trabalham e, quando necessário, os encaminha para serviços de saúde mental e para os Alcoólicos Anônimos.

As ações de caráter informativo, educativo e de mobilização envolvem:

- 1) Realização de oficinas e palestras na comunidade. Os conteúdos abordados nesses eventos incluem a orientação sobre direitos e benefícios previdenciários, saúde, sexualidade, discriminação, entre outros.
- 2) Treinamento aos professores da rede pública de ensino, por meio do Programa de Educação Afetivo Sexual, visando capacitá-los para uma intervenção melhor e mais adequada junto aos alunos.
- 3) Com a perspectiva de estimular os municípios vizinhos a implantar serviços de atendimento à mulher, a *Casa Bertha Lutz* criou, em parceria com a Coordenadoria de Mulher de Angra dos Reis, o Fórum Permanente de Combate à Violência contra a Mulher.

Gestão e Orçamento. A *Casa da Mulher*, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde conta com uma equipe composta por 22 pessoas, sendo 14 lotadas na Casa da Mulher e 8 na “Casa de Apoio Deiva Rampini”.

A *Casa Bertha Lutz* atua em parceria com instituições governamentais e não governamentais, de âmbito local e estadual. As polícias civil e militar participam priorizando o atendimento de mulheres vítimas de violência. Já o judiciário local articula-se com o Programa, dando prioridade às ações de investigação de paternidade, de pensão alimentícia e de separação litigiosa. Também são desenvolvidas atividades em parceria com a Secretaria de Planejamento e o Programa DST/Aids. A Coordenadora da *Casa da Mulher Bertha Lutz* participa da Comissão Especial de Segurança da Mulher, instituída pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Neste fórum é articulada a ação de combate à violência contra a mulher, em nível estadual.

Organizações não governamentais, como CEPIA, sediada no Rio de Janeiro, Alcoólicos Anônimos e Al-anon, e consultórios particulares de psicologia e psiquiatria constituem outros parceiros da Casa, prestando-lhe assessoria e disponibilizando atendimento para os agressores. A integração com estes parceiros, bem como com os parceiros governamentais, é garantida por meio de reuniões de avaliação e planejamento, realizadas regularmente, com a participação de membros da comunidade.

Em termos financeiros, os gastos da Casa, em 1999, alcançaram o montante de R\$ 166.650,00. Os recursos destinados às despesas com pessoal originaram-se da Prefeitura Municipal. O financiamento de despesas relativas a consumo veio do Fundo Municipal de Saúde. A construção da “Casa de Apoio”, contabilizada no total acima, foi viabilizada com recursos do Ministério da Justiça.

Resultados. Da data de início de funcionamento da *Casa da Mulher*, em 1993, até janeiro de 2000, realizaram-se 45.000 atendimentos a, aproximadamente, 15 mil mulheres. Do total de atendimentos, 79% referem-se a casos de violência. O aumento dos índices de registro de casos de violência envolvendo mulheres é um indicador do impacto provocado pelo trabalho desenvolvido pela *Casa da Mulher*. Outro indicador é a redução das taxas de reincidência, nos casos de agressão doméstica. As atividades voltadas para a inserção das usuárias da Casa no mercado de trabalho resultaram na colocação de grande parte das mulheres atendidas. O êxito significativo desta iniciativa reflete também o reconhecimento público obtido pela política de atendimento à mulher.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A violência contra a mulher representa um obstáculo para o desenvolvimento, a paz e a igualdade. A proteção e a promoção dos direitos e liberdades das mulheres é responsabilidade dos governos e exigem a adoção de medidas eficazes. A violência física, sexual e psicológica nas famílias,

assim como o assédio sexual, nos locais de trabalho, são manifestações de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres e constituem violações aos direitos humanos das mulheres.²⁸

²⁸ Beijing, 1955

A exclusão social das mulheres inseridas em contextos violentos deve ser enfrentada com medidas firmes que envolvam os diferentes setores da administração pública. É para essa direção que aponta, de modo muito eficaz, a política municipal de Volta Redonda, com a *Casa da Mulher Bertha Lutz*. O reconhecido impacto dessa iniciativa poderia, sem dúvida, ser ampliado, com a incorporação de outras ações:

- Considerando a pouca importância que, em geral, se atribui à violência doméstica, seria conveniente realizar ações para a sensibilização, formação e capacitação dos profissionais vinculados às instituições governamentais parceiras.
- A violência sexual, associa-se muitas vezes, a infecções por doenças sexualmente transmissíveis e mesmo HIV/Aids, o que amplifica seus efeitos devastadores nas mulheres. A realização de oficinas e outras atividades regulares para a difusão de informações sobre essas doenças mostra-se nesse contexto, uma medida importante para diminuir a vulnerabilidade social das mulheres atendidas na *Casa Bertha Lutz*.
- O engajamento do judiciário, logrado pela *Casa da Mulher*, também poderia ser ampliado no sentido de envolver este setor na execução de ações preventivas junto à população. Esta foi uma iniciativa realizada, com grande êxito, pelo *Projeto RISA*, implementado pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, em Cachoeirinha. Nesta iniciativa, voluntários e profissionais vinculados à Associação, encarregam-se de capacitar lideranças comunitárias, professores, conselheiros tutelares e agentes comunitários de saúde para que atuem como multiplicadores e mediadores em situações conflituosas e violentas. Forma-se, desse modo, uma rede de prevenção à violência, com a mobilização de toda a comunidade e contando com profissionais e recursos previamente existentes.
- Há que se considerar ainda que a violência doméstica, não raro, atinge de modo perverso crianças e adolescentes. Requer ação específica que, muitas vezes, pode implicar no afastamento das crianças de seu grupo familiar. O atendimento de meninas vítimas de violência deve portanto contemplar tais situações e apresentar soluções plausíveis para seu enfrentamento. A Casa da Mulher, enquanto centro de referência para o atendimento da mulher, poderia adotar medidas voltadas especificamente para o atendimento de meninas inseridas em contextos familiares violentos.
- O *Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente*, implantado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, de Campinas, coloca-se como uma possibilidade de intervenção nesse campo. Este Serviço oferece atendimento a crianças e adolescentes vitimizados e os insere em famílias substitutas, que são contatadas, cadastradas, selecionadas e treinadas previamente. A intervenção inclui o acompanhamento das famílias substitutas bem como das naturais, afim de viabilizar e identificar o momento ideal de retorno das crianças. Após a concretização deste, é dado prosseguimento ao acompanhamento das famílias, por no mínimo, cinco anos.

Escola Família Agro-industrial de Turmalina

O Programa combina educação formal e pré-qualificação profissional para crianças e adolescentes, que residem em áreas rurais, sem acesso às escolas. O Programa promove a qualidade de vida no campo ao compatibilizar o trabalho dessas crianças e adolescentes com a educação.

A garantia de educação para crianças e adolescentes, até 14 anos, embora prevista constitucionalmente e reafirmada no Estatuto da Criança e do Adolescente, permanece um desafio para as administrações municipais. Afim de garantir a ade-

são e a permanência dos alunos de segmentos mais pobres, os programas educacionais, freqüentemente, conjugam educação formal e ensino profissionalizante. Garantir a educação de crianças e adolescentes nas áreas rurais é ainda mais desafiante. Isto se deve ao reduzido número de escolas rurais, às longas distâncias entre as casas e as escolas, localizadas nos perímetros urbanos, e à prática da produção familiar, que demanda a participação de todos, inclusive crianças e adolescentes. A *Escola de Turmalina* também adota a estratégia de conjugar educação formal e ensino profissionalizante. Sua maior inovação, porém, é o fato de adotar um modelo pedagógico que estimula a freqüência das meninas à escola.

Objetivo. A *Escola Família Agro-industrial de Turmalina*, MG, visa garantir o ensino de 5ª à 8ª Série – ou 2º Ciclo do Ensino Fundamental -, especialmente a crianças e adolescentes residentes em áreas rurais, não contemplados pelo transporte escolar gratuito e diário. Ao lado da oferta de educação formal, a Escola propõe-se assegurar a pré-qualificação profissional de seus alunos.

Implantação. A Secretaria Municipal de Educação criou, em 1997, uma associação de pais de crianças e adolescentes da zona rural. A criação dessa associação teve o intuito de mobilizar os pais para resolver a evasão escolar, a falta de escola e de transporte para as crianças. Dessa mobilização resultou a criação da *Escola Família Agro-industrial de Turmalina*.

Ao ser inaugurada, em 1998, a Escola absorveu um contingente de 123 alunos, em regime de internato e num sistema em que meninos e meninas, freqüentam alternadamente a escola, por um período de 15 dias. O regime de internato foi adotado com vistas a solucionar o problema da distância existente entre as residências dos alunos e a *Escola Família Agro-industrial*, situada na periferia de Turmalina. Já a adoção do sistema de alternância objetivou contornar a resistência das famílias perante o internato misto. Esta solução favoreceu particularmente as meninas visto que o internato misto não se constituía em um impedimento para a freqüência dos meninos, mas certamente para as meninas. Isto se comprova pela composição por sexo do quadro atual de alunos: 76 meninos e 90 meninas.

Funcionamento. O 2º Ciclo do Ensino Fundamental é ministrado em três anos, por meio da educação supletiva. O deslocamento entre a casa e a Escola é de responsabilidade da Secretaria de Educação, que transporta os alunos gratuitamente.

A carga horária de atividades diárias é de 10 horas. Estas atividades incluem o ensino regular, a participação em cursos profissionalizantes e em atividades voltadas à produção agro-industrial. As atividades de pré-qualificação que compõem a grade de ensino incluem a produção agro-industrial e a fabricação de pães, que são utilizadas para a capitalização da Escola. Essa diversidade de atividades visa adequar o currículo escolar à realidade local. Os alunos e alunas com melhor rendimento realizam, por outro lado, a monitoria de apoio, que consiste em acompanhar colegas com desempenho insuficiente. Os alunos contam ainda com atendimento médico e odontológico e medicamentos são disponibilizados quando necessário. A escola estabelece um relacionamento com as famílias dos alunos por meio de visitas domiciliares semanais e da realização de palestras e reuniões, para tratar de diversos temas relacionados à melhoria da qualidade de vida da população.

Gestão e Orçamento. A *Escola Família Agro-industrial* está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação. Ela conta também com a parceria de diversos órgãos governamentais – municipais, estaduais e federais – e não governamentais do município. Os médicos e enfermeiros da Secretaria de Saúde realizam palestras informativas, campanhas de vacinação e prestam assistência médica às crianças e adolescentes da escola. A Secretaria de Agricultura e a EMATER prestam assessoria e acompanhamento técnico quanto à produção agro-industrial. A Universidade Federal de Lavras contribui com a Escola, oferecendo cursos e oficinas para alunos e professores. A Pastoral da Criança repassou a técnica de produção da multimistura, usada como suplemento alimentar.

A merenda escolar é financiada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar do Governo Federal.

A preocupação com a participação social, demonstrada no processo de criação da Escola, expressa-se, neste momento, no funcionamento de uma associação de pais, que participa da tomada de decisões.

Os gastos anuais com a Escola alcançam aproximadamente R\$ 117 mil, provenientes do orçamento municipal. Além disso, são disponibilizados recursos, na ordem de R\$ 2,6 mil anuais, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação. Cabe ressaltar que a Escola dispõe ainda de recursos advindos da comercialização de sua produção agro-industrial e de pães, buscando, com isso, promover sua auto-sustentabilidade.

Resultados. A Escola Família Agro-industrial de Turmalina logrou melhorar significativamente a qualidade de vida no campo e garantir o acesso, ao 2º Ciclo do Ensino Fundamental, a todas as crianças da zona rural. A taxa de evasão escolar rural caiu de 17,4%, em 1996, para 2,6%, em 1998, e a taxa de repetência foi zerada. De outro lado, a adequação dos conteúdos permitiu associar os conhecimentos teóricos e práticos, adquiridos na *Escola*, à realidade na qual os alunos encontram-se inseridos, aumentando sua auto-estima e valorizando o mundo rural.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A educação contextualizada, oferecida pela *Escola Agro-industrial*, é eficaz para garantir maior engajamento e melhor aproveitamento por parte dos alunos. Estratégias de combinar a educação formal com a especificidade das crianças também são adotadas por três outros programas: o *Programa de Educação e Capacitação pelo Trabalho a Adolescentes*, de Belém, que atende adolescentes em conflito com a lei; o *Projeto Escola Bosque do Amapá*, atende uma comunidade ribeirinha em região de floresta, aliando educação formal e sócio-ambiental; e a *Escola Ticuna*, um projeto de educação bilíngüe que liga a educação formal à especificidade cultural das crianças indígenas.

A *Escola Família Agro-industrial de Turmalina* contempla amplamente as medidas propostas na IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, ao adotar soluções que debilitam as práticas culturais discriminatórias contra as meninas e que viabilizam sua educação e formação profissional. Esta iniciativa demonstra os benefícios decorrentes de considerar tanto as peculiaridades regionais na administração do ensino como as desvantagens enfrentadas pelas meninas para freqüentar a escola. Por estas razões, constitui uma iniciativa exitosa que pode ser reproduzida em contextos rurais semelhantes, ou seja, situados em regiões distantes e sem acesso a escolas.

- As visões culturais relativas ao comportamento de homens e mulheres, em Turmalina, ainda não são suficientemente igualitárias de modo evitar a exclusão social das mulheres. A Escola poderia desempenhar uma função importante na mudança dessa visão por meio da inclusão de discussões acerca das diferenças e desigualdades entre mulheres e homens. Essas discussões podem ser propiciadas pela inclusão de temáticas relativas à sexualidade, violência e direitos humanos, entre outros, nos currículos escolares como também nas reuniões com as famílias, onde são tratados temas relacionados à melhoria da qualidade de vida da população.

Programa Saúde da Comunidade

A formação de equipes de saúde que realizam visitas regulares às famílias moradoras do município possibilita à população acesso a serviços de atenção básica em suas residências, solucionando problemas de saúde sem que os usuários tenham, necessariamente, que recorrer às unidades de saúde.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a saúde como um direito de todos e um dever do Estado. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído então para organizar e implementar as ações nessa área. Os princípios que orientam o SUS incluem descentralização da política de saúde, integralidade da aten-

ção, hierarquização dos serviços e participação da comunidade. Este novo modelo de saúde atribui aos municípios uma função estratégica, qual seja, a de proporcionar serviços necessários para garantir a saúde da população.

Objetivo. O *Programa de Saúde da Comunidade*, implantado pela Secretaria Municipal de Saúde de Camaragibe (PE), prioriza o enfoque preventivo sem prejuízo do desenvolvimento de ações curativas. Para isso, agentes comunitários de saúde atendem regularmente indivíduos e famílias das comunidades em seus domicílios. A partir da referência local, o Programa busca racionalizar o fluxo das pessoas aos serviços de maior complexidade e estruturar um sistema de referência e contra-referência, a partir das necessidades constatadas. Visa ainda, implementar o monitoramento territorializado das situações de saúde nas diversas áreas de intervenção, a fim de manter um sistema de informação atualizado e de avaliar sistematicamente o resultado do trabalho junto às equipes executoras e à população assistida.

Implantação. A Secretaria Municipal de Saúde iniciou o *Programa Saúde da Comunidade* em 1994, com a implantação de dez unidades de saúde. Passados seis anos, o Programa conta, atualmente, com 23 unidades de saúde.

Funcionamento. O *Programa Saúde da Comunidade* constitui a porta de entrada do Sistema Municipal de Saúde de Camaragibe. A vigilância sanitária determina, conforme seus objetivos, o território no qual são realizadas as ações de saúde. No momento, estas ações incluem visitas domiciliares mensais, consultas, vacinações, curativos, acompanhamentos pré-natais, orientações e encaminhamentos para realização de exames preventivos. Cada uma das 23 unidades de saúde conta com uma equipe de saúde composta por, em média, 6 agentes comunitários de saúde - captados na própria comunidade -, 1 auxiliar de enfermagem, 1 enfermeiro, 1 auxiliar de serviços gerais e 1 médico. São 23 equipes de saúde que atendem um total de 116.729 pessoas - 96% da população do município. Cada agente comunitário tem sob sua responsabilidade o acompanhamento de 170 domicílios.

Gestão. O Programa é operacionalizado por uma das cinco diretorias da Secretaria Municipal de Saúde, a Diretoria de Assistência à Saúde, que é responsável por sua coordenação e supervisão in loco. A participação da comunidade se dá por meio das Conferências, Plenárias e Conselho Municipal de Saúde. Este último, exercendo suas atribuições de formulação e fiscalização, reúne-se quinzenalmente para deliberar sobre questões relativas à política de saúde do município.

Além da Secretaria Municipal de Saúde, participam da operacionalização do Programa a Secretaria Estadual de Saúde, o Ministério da Saúde, o UNICEF, a CooperSaúde e o Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da UFPE. A Secretaria Estadual recebe e encaminha ao Ministério da Saúde os dados do sistema de ações básicas. Já o Ministério, a CooperSaúde e o UNICEF participam mediante a disponibilização de recursos financeiros, sendo 98% desses recursos provenientes da esfera federal. Por fim, o Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva oferece capacitação às equipes do Programa.

Resultados. O Programa logrou reduzir a mortalidade infantil para 17 por mil nascidos vivos e zerar a mortalidade por diarreia, mediante a adoção da terapia de hidratação oral e do aleitamento materno exclusivo até o 4º mês de vida do bebê. A cobertura pré-natal alcançou 90% das gestantes, em 1998. E, em pesquisa realizada para avaliar os serviços prestados, constatou-se 87,5% de aceitação do Programa entre os usuários.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A IV Conferência Mundial sobre a Mulher assinala o direito das mulheres, em todas as etapas de sua vida, a desfrutar de condições plenas de saúde física e mental. Aponta ainda, como principais obstáculos para o acesso a esse direito, a desigualdade entre mulheres e homens e a discriminação que atinge às mulheres que pertencem a grupos excluídos em razão de suas identidades de classe, regionais, étnicas, geracionais, etc. Nesse contexto, a Conferência destaca a importância de se implantar políticas especifi-

cas que proporcionem às mulheres condições para exercitar sua autonomia no que se refere ao trabalho, à educação, à sexualidade e à saúde.

O contato sistemático e a atenção domiciliar, que caracterizam o *Programa de Saúde da Comunidade*, permitem aos profissionais de saúde uma maior aproximação às situações específicas enfrentadas cotidianamente por homens e mulheres. Com efeito, uma política de saúde integral, como a proposta pelo Programa descrito, aumentaria sua eficácia se considerasse as dificuldades e demandas diferenciadas dos distintos segmentos da população – mulheres e homens, adultos, crianças, adolescentes e idosos, brancos, negros e indígenas – no tocante à conservação da saúde. No relativo às mulheres, é importante que programas de tão boa qualidade quanto o analisado adicionem medidas convergentes com as propostas na Conferência de Beijing, tais como:

- Sensibilizar e capacitar os profissionais de saúde, de modo a evitar abusos de poder e garantir atendimento justo às mulheres;
- Instrumentalizar os profissionais para o desenvolvimento de um trabalho assistencial, informativo e educativo de qualidade para as mulheres;
- Implementar um sistema de coleta de dados que permita o acesso a informações desglosadas por sexo e idade. Este procedimento é acessível e importante pois permite orientar as ações do Programa segundo as distintas situações;
- Desenvolver atividades educativas, preventivas e assistenciais dirigidas às mulheres adultas, jovens e crianças sobre as seguintes questões: planejamento familiar, gravidez, aleitamento materno, aborto, doenças sexualmente transmissíveis, HIV/Aids, violência doméstica e/ou sexual, saúde mental, saúde sexual e reprodutiva e riscos associados ao consumo de tabaco; e
- Mobilizar as instituições formadoras de opinião, como jornais e rádios, e a comunidade para que participem nas ações orientadas para a prevenção contra o HIV/Aids, os cânceres do aparelho reprodutivo e a violência doméstica e sexual, entre outras.

Programa Moradia Digna e Segura

Este Programa de Teresina soluciona problemas relacionados à habitação e urbanização em áreas densamente ocupadas e sem infra-estrutura e sem equipamentos públicos.

O processo de urbanização intensa, ocorrido no Brasil, principalmente nas últimas três décadas, coloca grandes desafios para as administrações locais. As regiões periféricas das cidades, via de regra, com relevo acidentado e sem equipamentos públicos, transformam-se em zonas de risco. Demandam, por isso, intervenções urgentes que focalizem os problemas urbanos de maneira integral. O *Programa Moradia Digna*, implantado pela prefeitura de Teresina-PI, intervém na ocupação desordenada do espaço urbano adotando como estratégia fundamental a mobilização e articulação de interesses de múltiplos grupos da sociedade, para encontrar alternativas adequadas às distintas situações de habitabilidade.

Objetivo. O *Programa Moradia Digna e Segura* propõe-se articular as ações municipais, no campo habitacional e urbano, por meio de 5 projetos. Busca reduzir o déficit habitacional do município, reduzir os conflitos fundiários urbanos e liberar áreas de preservação ambiental ocupadas. Baseado no conhecimento da realidade das vilas e favelas, o Programa oferece às famílias de baixa renda moradia digna e acesso ao mercado de bens e serviços de uso coletivo. Implanta, para isso, programas de desenvolvimento social articulados a projetos de qualificação de mão-de-obra e de produção de moradias.

Este é um programa que busca solucionar problemas habitacionais. Entretanto, incorporando o enfoque de gênero, revela forte preocupação e compromisso com o enfrentamento das desigualdades entre mulheres e homens. Sua

intervenção no espaço de convivência social e familiar visa pois, fundamentalmente, melhorar as relações entre mulheres e homens.

Implantação. O *Moradia Digna e Segura* foi criado em 1996, como parte de um Programa mais abrangente, o Vila-Bairro, por meio do qual a Prefeitura Municipal procurou articular e coordenar sua política urbana. Desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, o *Moradia Digna e Segura* visa melhorar a articulação e estruturação de alguns dos projetos habitacionais executados pelo governo do município, desde 1993.

O *Programa Moradia Digna e Segura* é composto de cinco projetos: “Censo das Vilas e Favelas”, “Morar Legal”, “Lotes Urbanizados”, “Minha Casa” e “Casa Melhor”. Por meio destes, viabiliza a regularização fundiária, a construção de casas e a aquisição de lotes. Os cinco projetos atendem as famílias mediante a concessão de empréstimos diversos mas sempre vantajosos para quem os contrai: o montante pago pelo devedor sempre é inferior ao valor total do empréstimo, o pagamento é parcelado e as taxas de juros são inferiores às do mercado. Cada um desses projetos prevê um valor máximo de empréstimo por família.

Funcionamento. O “Censo de Vilas e Favelas”, realizado em 1993, cadastrou as famílias residentes nas vilas e favelas de Teresina e traçou seu perfil socioeconômico, transformando-se depois em um dos cinco projetos que compõe o *Programa Moradia Digna e Segura*. Os dados coletados no Censo de 1993 serviram de base para o desenvolvimento do *Moradia Digna e Segura*, que estabeleceu como universo de intervenção o grupo de 32.300 famílias, residentes em vilas e favelas da cidade.

O “Projeto Morar Legal” ocupa-se da regularização fundiária promovendo a desocupação e a expropriação de terras, e concedendo títulos de cessão de posse e uso real da terra, atribuídos às mulheres.

O “Projeto Lotes Urbanizados” concede lotes – dotados de infra-estrutura básica – às famílias de baixa renda que não possuam moradia própria e àquelas atendidas pelo “Projeto Minha Casa”. Este último viabiliza a construção das casas em regime de mutirão/autoconstrução, repassando aos beneficiados cestas de materiais de construção. Neste projeto o investimento da prefeitura varia entre R\$ 3.000,00 e R\$ 3.500,00 por família. Desse montante, um terço é concedido a título de empréstimo, que as famílias devem pagar em até 100 prestações.

As áreas envolvidas nesses projetos são definidas previamente, por técnicos da Prefeitura e a seleção das famílias se dá de acordo com critérios, definidos conjuntamente com as comunidades interessadas e organizações populares. A população prioritária é constituída por famílias cujas rendas não ultrapassem dois salários mínimos.

O “Projeto Casa Melhor” destina-se à melhoria das condições de habitabilidade das casas em vilas e favelas, com a substituição de taipas, coberturas de palha e chão batido por construções de alvenaria, telhas de cerâmica e piso de cimento.

Gestão e Orçamento. O Programa conta com uma equipe multidisciplinar de 32 técnicos de nível superior e 37 técnicos de nível médio para operacionalizar suas atividades. Conta ainda com a participação de diversos órgãos da Prefeitura que também integram o Vila-Bairro e desenvolvem atividades nas áreas de saúde, educação, criança e adolescente, meio ambiente, entre outras.

O Conselho Municipal de Habitação e a Federação de Associações de Moradores e Conselhos Comunitários - entidades comunitárias locais - e a Federação de Associação de Moradores do Piauí - entidade com atuação em nível estadual -, participam do *Moradia Digna Segura*. Sua participação se dá na execução dos projetos, em negociações de ocupação e na realização do censo.

No que se refere à participação da sociedade civil na gestão e execução do *Moradia Digna e Segura* destacam-se as parcerias estabelecidas com entidades das comunidades beneficiadas e o Orçamento Participativo. Ademais, o processo

de ampliação da participação popular na definição e viabilização da política urbana do município resultou, em 1999, na I Conferência Municipal de Habitação. Com o tema “A moradia popular e o poder local”. A Conferência idealizou e aprovou diretrizes para orientar a política habitacional do município.

O Conselho Municipal de Habitação define locais, ações e montantes a serem aplicados no *Moradia Digna e Segura*. Este Conselho é importante para a implementação da política habitacional porque se trata de um órgão deliberativo e paritário, encarregado de elaborar, implementar e fiscalizar programas sociais de habitação e urbanismo, e gerenciar o Fundo que financia os programas habitacionais. Os recursos deste Fundo originam-se de dotação própria, dentro do orçamento municipal, de recursos federais, estaduais, de organismos internacionais e de auxílios, doações e contribuições de terceiros.

O *Moradia Digna e Segura* foi dotado, para o ano de 2000, com aproximadamente R\$ 7 milhões, o que representa 2,4% do orçamento municipal.

Resultados. O *Programa Moradia Digna e Segura* logrou atender 83,2% do universo estabelecido, ou seja das 32.300 famílias moradoras nas vilas e favelas da cidade. A maioria das localidades abrangidas pelo Projeto dispõe atualmente de equipamentos públicos como escola, posto de saúde, creche, entre outros. Cabe ressaltar a importância do levantamento socioeconômico para a formulação e o planejamento de políticas públicas, que se pretendam eficazes e eficientes. Nesse sentido, a realização de três censos nas vilas e favelas da cidade garantiu melhores resultados ao Programa e um conhecimento mais aprofundado de sua população alvo.

O programa apresenta três inovações que merecem ser destacadas: ao garantir acesso ao financiamento e à titularidade de lotes e casas às mulheres, contribui de maneira muito concreta para quebrar a subordinação das mulheres e elevar seu poder para enfrentar as desigualdades de gênero e se livrar de um cotidiano doloroso; as estratégias adotadas para mobilizar a população resultaram no fortalecimento da organização social, com a formação de várias associações de bairro, clubes de mães e grupos de mulheres, que atuam em parceria com a Prefeitura; e o sistema de contrapartidas, materializado na política de empréstimo, propiciou uma mudança nas relações entre a população e o poder público, estabelecidas com base na afirmação de direitos e não mais na troca de favores.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. As disparidades fundadas no sexo, no tocante à distribuição da capacidade econômica, constituem fator importante no agravamento da pobreza das mulheres. Assim, as medidas para reduzir essa pobreza devem promover mudanças que garantam, entre outras coisas, um acesso mais igualitário aos recursos econômicos, inclusive no referente ao direito ao crédito e à posse de terras e outras propriedades²⁹.

- O *Programa Moradia Digna e Segura* realiza o tipo de mudanças que beneficia economicamente às mulheres, ao mesmo tempo que firma sua autonomia. Seu objetivo de melhorar as relações de gênero, ou relações entre mulheres e homens, seria cumprido de forma mais eficaz se adotasse ações dirigidas ao enfrentamento da violência doméstica. Nesta matéria, o programa mais sugestivo e inovador é a Casa da Mulher Bertha Lutz. As ações deste programa poderiam ser ajustadas ao novo contexto e, desse modo, a inovação seria aperfeiçoada.
- Programas como o *Moradia Digna e Segura* podem solucionar o problema habitacional da população que reside em condições precárias no entorno das cidades, mas também podem implementar ações que visem reintegrar as pessoas e famílias que não possuem sequer um barraco e vivem nas ruas. Como se verá mais adiante, a Secretaria de Desenvolvimento Social da capital mineira, logrou construir uma estratégia de enfrentamento definitivo do problema dos moradores de rua, por meio do projeto Se Essa Casa fosse Minha.

²⁹ Beijing, 1995

Programa Bolsa Familiar para a Educação - Bolsa Escola

Este Programa da Prefeitura de Belém busca fazer com que crianças, de 4 a 14 anos, permaneçam na escola. Trata-se de uma estratégia para combater o trabalho infantil, mediante a concessão de bolsa às famílias em situação de extrema pobreza.

As crianças e adolescentes estão entre os segmentos mais vulneráveis à pobreza e demandam, por isso, ação diferenciada por parte dos gestores municipais, como destaca o Estatuto da Criança e do Adolescente. Preocupado com o círculo vicioso da pobreza que condena crianças e adolescentes, também o Governo do Distrito Federal, formulou em 1996, a proposta da Bolsa Escola. O objetivo dessa iniciativa foi garantir educação às crianças e adolescentes pobres, por meio de um sistema de concessão de bolsas, atrelado à frequência escolar.

O *Programa Bolsa Familiar*, de Belém, inspirado na iniciativa do Distrito Federal, é um exemplo da importância, para a gestão pública local, do processo de difusão de experiências novas e bem sucedidas.

A preocupação esteve igualmente presente na IV Conferência Mundial Sobre a Mulher onde constatou-se a maior vulnerabilidade a que estão expostas as meninas. A Conferência, recomenda, assim, a eliminação de todos os obstáculos que impedem o desenvolvimento pleno do potencial e das capacidades das meninas, especialmente no que se refere à igualdade de acesso à educação e formação.

Objetivo. O *Programa Bolsa Familiar para a Educação*, de Belém, PA, objetiva inserir crianças e adolescentes na rede pública de ensino, combatendo, assim, a exploração do trabalho infantil. Propõe igualmente promover a qualidade de vida das famílias em situação de exclusão social, mediante a concessão de auxílio financeiro e a inserção de seus membros adultos, em programas de geração de emprego e renda.

Implantação. A administração municipal de Belém implantou o *Programa Bolsa Familiar*, em janeiro de 1997. Restrito, num primeiro momento, a um bairro, cujos indicadores socioeconômicos colocavam seus habitantes em situação de risco social, o Programa foi ampliado para outras áreas do município - consideradas "bolsões de pobreza" - abrangendo atualmente 29 áreas.

No primeiro ano, foram contempladas 3.026 famílias, das quais 89,5% são chefiadas por mulheres, e alcançou-se 13 mil crianças e adolescentes. No ano de 1999, o Programa estabeleceu como meta conceder bolsas a 4.820 famílias, atendendo reivindicações expressas no Orçamento Participativo. Desse total, mil bolsas são reservadas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Funcionamento. As famílias inscritas no Programa são selecionadas a partir de uma avaliação de sua situação socioeconômica, baseada em indicadores como nível de escolaridade e situação de trabalho dos pais, número de filhos, tipo e condição de moradia e infra-estrutura disponível. A Bolsa, renovável anualmente e com um tempo máximo de concessão de dois anos, é concedida a famílias com renda per capita mensal igual ou inferior a meio salário mínimo e sua manutenção está condicionada à frequência escolar mínima de 90%.

O Programa inclui atividades extra-curriculares para crianças e adolescentes, tais como esporte, escola de circo e ônibus-biblioteca, entre outras. Oferece cursos de capacitação profissional para os adultos das famílias, inserindo-os nas atividades oferecidas pelo Programa de Geração de Emprego e Renda. O "Bolsa Família" contempla ainda acompanhamento social mediante visitas domiciliares, encaminhamentos para a retirada de documentação, ações na área de saúde e seminários bimensais. Nestes seminários, discute-se educação, participação popular e prestação de contas do Programa Bolsa Familiar, entre outras questões. As famílias beneficiárias são também estimuladas a atuar no Orçamento Participativo, discutindo e deliberando sobre os gastos do município, inclusive no que se refere aos recursos destinados ao *Programa Bolsa Familiar*.

Gestão e Orçamento. O Programa é operacionalizado em três instâncias coordenação, fiscalização e executiva. A coordenação é realizada por um Conselho Deliberativo composto por representantes da Secretaria Municipal de Educa-

ção, da Fundação Papa João XXIII, da Secretaria Municipal de Economia, da Câmara Municipal, do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua.

Lideranças comunitárias, entidades que trabalham com crianças e adolescentes e conselhos escolares, integram a Comissão Local, responsável pela fiscalização das áreas atendidas. Todas as entidades parceiras reúnem-se mensalmente com os técnicos do Programa para discutir e avaliar seu andamento. Os responsáveis pelo Bolsa Escola reúnem-se também com os pais dos alunos, diretores e professores das escolas, a fim de discutir dificuldades e desafios a serem enfrentados pelo Programa.

A Secretaria Municipal de Saúde, a Fundação de Cultura, a Fundação de Merenda e Assistência ao Estudante, a Fundação Escola Bosque, escolas privadas e entidades não governamentais e religiosas que atuam no município também participam do Programa. Elas contribuem oferecendo serviços e disponibilizando recursos humanos e financeiros. Estas contribuições são importantes porque demonstram a adesão comunitária que viabiliza, muitas vezes, o funcionamento dos programas. Essas contribuições se traduzem por exemplo em pequenas ações tais como a cessão de máquinas, alimentos e remédios ou na disponibilização de instrutores, vagas em cursos e postos de trabalho.

O custo anual do Programa é estimado em R\$ 8 milhões e a fonte principal de financiamento é o tesouro municipal, que lhe destina 2,9% de sua receita total.

Resultados. A perspectiva de atendimento integral às famílias e suas crianças e adolescentes, adotada pelo Programa, fortaleceu a ação intersetorial no âmbito governamental, promovendo a articulação entre as áreas de educação, saúde, trabalho, cultura e economia. O estímulo à participação popular reforçou as instâncias democráticas da administração de Belém, dando maior legitimidade às ações governamentais e fortalecendo a cidadania.

Os resultados *Bolsa Familiar* se expressam nos avanços alcançados no atendimento de crianças e adolescentes. Desde o início do Programa, 225 crianças e adolescentes deixaram o trabalho nos lixões da cidade. No caso das crianças e adolescentes em situação de rua, de um total de 450 atendidos por organizações não governamentais locais, 417 abandonaram as ruas e retornaram aos seus lares. Em termos estritamente educacionais, constatou-se significativa redução da evasão escolar - de 8,4% em 1996 para 0,1% em 1998 - e aumento do índice de aprovação - de 58,3% em 1996 para 85,6% em 1998. Finalmente, uma pesquisa realizada entre os beneficiários do Programa apontou que 99% das famílias atendidas haviam experimentado melhoria nas condições de vida.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. Não obstante os compromissos assumidos pelos países de cumprir as medidas inscritas na Convenção sobre os Direitos da Criança, os indicadores disponíveis apontam a permanência de ações discriminatórias contra as meninas, durante toda a sua infância até a idade adulta. Diante desse quadro, é necessário tomar medidas que erradiquem os estereótipos baseados nas diferenças entre homens e mulheres, estimulem as meninas a participar das funções sociais, econômicas e políticas da sociedade e garantam igual acesso de meninas e meninos à educação e formação.³⁰

- Programas como o *Bolsa Familiar*, com sua abordagem integral e multisetorial, podem alcançar resultados ainda melhores se forem incluídas ações que considerem crianças em situações diferenciadas, como o faz o *Programa de Educação e Capacitação pelo Trabalho a Adolescentes*, de Belém, que atende adolescentes em conflito com a lei.
- Considerando que uma elevada parcela das famílias atendidas por este tipo de programas pode ser chefiadas por mulheres, seria interessante estimular a participação das mulheres nos mecanismos de decisão dos projetos e criar programas paralelos de capacitação para mulheres chefes de família.
- Concessão de bolsas às mães, sejam elas chefes de família ou não;

³⁰ Beijing, 1995

- Inserção, na grade curricular e nos seminários voltados para as famílias, de conteúdos relacionados aos direitos humanos, à violência e à sexualidade;
- Sensibilização dos professores a fim de que percebam e lidem adequadamente com as diferenças entre meninos e meninas e suas necessidades específicas;
- Estímulo às famílias para a adoção de atitudes mais igualitárias com relação a meninas e meninos, no sentido de fazê-los compartilhar as responsabilidades familiares;
- Oferta de capacitação profissional para os adolescentes maiores de 14 anos;
- Garantia do acesso dos e das adolescentes, em condições de igualdade, ao ensino médio.

Programa Integrado de Inclusão Social

O Programa enfrenta a pobreza e a exclusão social com uma política intersetorial, que abrange a infra-estrutura urbana, o desenvolvimento socioeconômico e a geração de emprego e renda. Desenvolve um conjunto de projetos nas áreas mais desassistidas da cidade, procurando integrar suas populações às atividades sociais e econômicas dos bairros mais dinâmicos da cidade.

A profunda desigualdade social atinge fortemente o meio urbano e provoca crescimento desordenado, rupturas do tecido social e violência crescente. Ademais, impede o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, tornando urgentes ações multissetoriais e integradas que conjuguem esforços dos poderes públicos e da sociedade, a fim de fazer frente às conseqüências da desigualdade e do aumento da pobreza. O Programa construído pela Prefeitura de Santo André, implementou um novo modelo de gestão pública que concentra as ações de forma a produzir uma intervenção global nas áreas e populações mais pobres do município. Desse modo fugiu-se do modelo baseado em ações pontuais, cuja prática tinha se mostrado ineficiente.

Objetivo. O *Programa Integrado de Inclusão Social* visa promover a urbanização, o desenvolvimento social, a geração de emprego e renda e o financiamento habitacional e de micro-empresendimentos. Atua no sentido de integrar as favelas aos bairros. Para tanto, monitora as condições de saúde e acompanha e orienta as famílias, alfabetiza e qualifica profissionalmente jovens e adultos, provê atenção integral às crianças e adolescentes matriculados no ensino fundamental, fornece crédito e promove a criação de cooperativas, garante renda mínima às famílias em situação de pobreza extrema e estimula a prática da reciclagem.

Implantação. O *Programa Integrado de Inclusão Social* foi implementado pela Prefeitura Municipal de Santo André, SP, em 1998, congregando os esforços de diversas secretarias municipais. De início, contemplaram-se quatro assentamentos, envolvendo cerca de 15 mil moradores. Estes assentamentos foram indicados pelo Orçamento Participativo, inclusive por terem sido realizadas, anteriormente, ações pontuais nestas localidades. O Programa é um projeto piloto com a finalidade de formular uma nova metodologia de combate à exclusão social em toda a cidade.

Funcionamento. O Programa implementa suas ações, baseando-se em indicadores socioeconômicos, que subsidiaram a montagem e subsidiam o funcionamento dos nove projetos formulados de acordo com as demandas comunitárias e desenvolvidos articuladamente. São eles:

- 1) “Projeto de Urbanização”, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, realiza obras de saneamento básico, viário, construção de equipamentos sociais, unidades comerciais e habitacionais. A titularidade das habitações é dada às mulheres.
- 2) “Projeto Saúde da Família”, coordenado pela Secretaria de Saúde, conta com Unidades Básicas compostas por enfermeiras e agentes de saúde que realizam levantamento sobre as condições locais de saúde e prestam orientação e informação às famílias. Cada um dos agentes, oriundo da própria comunidade, responsabiliza-se por cerca de 200 famílias.

- 3) “Projeto de Alfabetização de Adultos”, coordenado pela Secretaria de Educação e Formação Profissional, é realizado por professores da rede municipal de ensino e da comunidade.
- 4) “Projeto de Cursos Profissionalizantes”, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação e Formação Profissional, inclui alfabetização, ensino regular e formação profissional, abrangendo adolescentes de 14 a 18 anos e adultos.
- 5) “Projeto Criança Cidadã”, implementado pela Secretaria de Cidadania e Ação Social, desenvolve atividades extra-escolares, com crianças e adolescente entre 7 e 14 anos, por meio de oficinas de recreação, esporte e lazer e aulas de informática.
- 6) “Projeto Renda Mínima”, sob a coordenação da Secretaria de Cidadania e Ação Social, repassa recursos financeiros a grupos familiares pobres, de modo a garantir-lhes uma renda familiar no valor de meio salário mínimo, *per capita*. O “Renda Mínima” destina-se a famílias que participam do *Programa de Inclusão Social*, residem na cidade pelo menos há três anos, tenham renda per capita inferior a meio salário mínimo e filhos com idade inferior a 14 anos ou portadores de deficiência. Sua concessão também está condicionada à manutenção das crianças na escola e sua matrícula no sistema de saúde pública. As famílias beneficiárias devem ainda participar do grupo de discussão sobre relações familiares, que abordam as relações entre homens e mulheres e a discriminação contra a mulher. Quando são identificados casos de violência doméstica, encaminha-se para o Departamento de Assessoria da Mulher.
- 7) “Projeto Banco do Povo”, articulado à Prefeitura Municipal, é uma organização não governamental que fornece crédito para empreendedores que têm viabilidade financeira e dificuldade de acesso às formas convencionais de crédito. Os projetos priorizados são aqueles que gerem empregos na coletividade. Os empréstimos, feitos prioritariamente a grupos, variam entre R\$ 200 e R\$ 10 mil. O aval solidário, no qual cada um dos membros do grupo avaliza o colega, é a forma de garantir o pagamento do empréstimo.
- 8) “Projeto Incubadora de Cooperativas”, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, funciona em articulação com o “Projeto de Cursos Profissionalizantes”, possibilitando a inserção no mercado de alunos formados nos cursos.
- 9) “Projeto Santo André Recicla”, inclui a reciclagem do material de construção resultante da demolição de casas dos assentamentos, a instalação de uma usina de reciclagem e a coleta seletiva de lixo.

O Programa potencializa os resultados das iniciativas empreendidas por meio do conhecimento da percepção dos moradores sobre o significado da exclusão e da elevação da auto-estima das comunidades. Também está em processo de elaboração o Mapa de Exclusão/Inclusão Social para identificar as carências mais agudas do município e as regiões mais desprovidas de serviços.

Cabe destacar que a ação articulada dos nove projetos permite às secretarias, às quais estão ligados, a troca contínua de informações, o melhor planejamento de suas intervenções e a potencialização dos resultados. Para facilitar esta articulação, prevê-se a criação de um banco de dados, acessível a todos os projetos, que conterá informações relativas a todos os usuários do Programa. Para a população atendida, essa estratégia resulta em atendimento e inserção integrais.

Gestão e Orçamento. A coordenação do *Programa Integrado de Inclusão Social* está a cargo do Núcleo de Participação Popular, que tem status de secretaria. Esse Núcleo conta com a parceria do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados, do Programa de Gestão Urbana da ONU, da Unidade de Gestão da União Européia e do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo. Essas parcerias envolvem assessoria na administração, consultoria técnica e apoio financeiro aos projetos.

A gestão do Programa é feita por três equipes. A equipe de coordenação é formada pelos titulares das secretarias participantes e define as linhas gerais do Programa, verifica seu impacto e delibera sobre a inclusão de novos projetos. A equipe de suporte técnico é integrada por técnicos dos diferentes projetos e da Unidade de Gestão da União Européia. Esta equipe responde pela gerência dos recursos, monitoramento e avaliação de cada projeto. As equipes locais, constituídas pelos agentes encarregados de executar as atividades nas comunidades, monitoram, planejam e avaliam os projetos. Para isso, reúnem-se com as populações locais visando inclui-las na gestão do Programa.

Para os anos de 1999 e 2000, destinou-se ao Programa o valor de R\$ 17 milhões. Desse montante, 52,9% provinham de receitas municipais e representavam 1% do orçamento total da Prefeitura.

Resultados. O “Projeto de Urbanização” reformou um centro comunitário e atendeu, até julho de 1999, 200 famílias residentes nos quatro assentamentos, o que representa cerca de 5% do total das famílias. As iniciativas, nessa área, modificaram o estilo de vida dos moradores das áreas urbanizadas, constatando-se maior cuidado com as casa e com a destinação do lixo.

Já o “Projeto Saúde de Família” realizou o diagnóstico da situação de saúde das famílias de uma das comunidades, enquanto os cursos profissionalizantes e de alfabetização atenderam 670 moradores ou 4% da população dos quatro assentamentos. O Projeto Criança Cidadã atendeu 500 crianças (37%) de dois assentamentos.

O “Projeto de Renda Mínima” beneficiou 428 famílias, ou seja 13% do total. Três cooperativas foram apoiadas pelo projeto, envolvendo 100 moradores de dois assentamentos, representando 1% da população total dos assentamentos.

Por fim, vale destacar que os estudos realizados pelo Programa, para referenciar a formulação das políticas públicas, muito contribuíram para a eficácia e a adequação das ações governamentais levadas a termo.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A pobreza é um problema complexo e multidimensional, que afeta acentuadamente as mulheres. A pobreza manifesta-se de diversas maneiras, tais como falta de renda e recursos produtivos, fome e má nutrição, falta de acesso aos serviços de saúde, educação, habitação, entre outros. As condições de insegurança, de discriminação, de exclusão social e de falta de participação das mulheres na tomada de decisões são outras dimensões nas quais a pobreza se explicita.³¹

O *Programa Integrado de Inclusão Social* demonstra preocupação e compromisso com a superação das disparidades existentes entre homens e mulheres, o que revela seu caráter inovador. Medidas como a concessão da titularidade das casas às mulheres e o apoio dado a uma cooperativa formada por mulheres de uma das comunidades atendidas exemplificam esse compromisso. Programas deste tipo podem ser aperfeiçoados com a incorporação de novas ações na área de geração de emprego e renda e na oferta de serviços públicos.

No que se refere à área de geração de emprego e renda:

- Consideração das desigualdades entre homens e mulheres, também na formulação das políticas econômicas;
- Implementação de ações especificamente voltadas para as famílias chefiadas por mulheres;
- Elaboração de políticas de ensino e capacitação que assegurem às mulheres satisfazer as novas exigências postas pelo mercado;
- Prestação de assessoria, de serviços de inserção laboral e abertura de linhas de crédito especiais para as mulheres;
- Fomento da participação das mulheres beneficiárias nas etapas de planejamento e execução dos projetos de geração de emprego e renda.

³¹ Beijing, 1995

Em relação à oferta de serviços públicos:

- Previsão de creches para o atendimento dos filhos das mulheres beneficiárias;
- Adaptação dos planos de estudo e materiais didáticos não discriminatórios que subsidiem professores e alunos na compreensão da condição, importância e contribuição de mulheres e homens na família e na sociedade;
- Introdução e promoção de capacitação para a resolução pacífica de conflitos;
- Respeito e consideração das necessidades de grupos específicos de mulheres, tais como deficientes, indígenas, negras, jovens e idosas;
- Capacitação de profissionais de saúde e da educação para compreender e lidar com mulheres de todas as faixas etárias, a fim de provê-las com informações em matéria de saúde, direitos e serviços disponíveis;
- Constituição de espaços e momentos de encontro, no âmbito dos diferentes projetos, para a discussão de questões do interesse das mulheres e para o repasse de informações que lhes permita tomar decisões e assumir responsabilidades;
- Inserção, na programação dos Projetos Saúde da Família e Criança Cidadã, de atividades de caráter informativo e assistencial para mulheres e meninas, que incluam saúde mental, saúde sexual e reprodutiva, mudanças relacionadas à idade, entre outras;
- Mobilização dos meios de comunicação locais para a difusão de campanhas de saúde pública que orientem as mulheres em relação ao planejamento familiar, doenças sexualmente transmissíveis e HIV/Aids, pré-natal, cânceres, aborto e outros temas de relevância;
- Previsão, no banco de dados, de informações desglosadas por sexo e idade que viabilizem monitorar o atendimento dado às mulheres – crianças, adolescentes, adultas e idosas.

Centro de Integração da Cidadania

O Centro de Integração da Cidadania é um programa que conjuga o esforço de instituições estatais e de organizações da sociedade civil para tornar acessíveis, às populações de baixa renda, serviços públicos essenciais ao exercício da cidadania. Essa iniciativa é realizada por intermédio da implantação de postos de atendimento e ações itinerantes.

As periferias das cidades, desprovidas de infra-estrutura urbana, equipamentos públicos e serviços, concentram um contingente cada vez maior de pessoas, que vivem em condições precárias de moradia, saúde, educação e emprego. Estes segmentos permanecem freqüentemente à margem da ação governamental, e mesmo das estatísticas, posto que não dispõem, muitas vezes, sequer de registro civil. O *Centro de Integração* foi idealizado – no Plano de Governo do governador Mário Covas – em 1994, como uma forma do governo estadual intervir concreta e amplamente, junto às populações mais excluídas, residentes nas periferias da região metropolitana de São Paulo.

Objetivo. O *Centro de Integração da Cidadania* se propõe a oferecer serviços públicos, aproximando o Estado daqueles segmentos mais pobres da população. Busca reduzir a violência nessas áreas e aumentar o acesso à justiça, com a instalação de juizados especiais cíveis e a disponibilização de serviços de advogados, promotores, assistentes sociais e psicólogos. A perspectiva é prevenir a violência, por meio da oferta de serviços e da intervenção e mediação de pequenos conflitos do cotidiano, evitando-se desse modo seu acirramento.

Pretende, simultaneamente, estimular a participação da comunidade em assuntos de seu interesse, por meio da realização de cursos, palestras e da promoção de eventos.

Implantação. Esta iniciativa da Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania, de São Paulo, começou a funcionar, em 1996, em um “Posto Fixo” localizado no bairro, identificado como o terceiro mais violento da capital. Nos

anos de 1998 e 2000, foram implantadas duas outras unidades de atendimento, em outros bairros da periferia com altos índices de criminalidade.

O trabalho de sensibilização das comunidades onde se pretende implantar o Programa é um de seus elementos centrais e sempre precede a construção de suas instalações físicas. A implantação dos três “Postos Fixos” em funcionamento somente ocorreu após a constituição de Conselhos Comunitários, que participaram do planejamento já das primeiras atividades.

Funcionamento. O Programa está em funcionamento em três bairros da periferia de São Paulo e atua em três frentes: os “Postos Fixos”, as Jornadas da Cidadania e Educação Comunitária e os “Projetos Especiais de Formação para a Cidadania”. As ações desenvolvidas, em 1999, atingiram uma população de 60.083 nos “Postos Fixos” e 29.883 nos “Projetos Especiais” e “Jornadas”.

Para executar esse conjunto de iniciativas, o *Centro de Integração da Cidadania* dispõe de 121 pessoas entre coordenadores, juizes, oficiais de cartório, promotores e assistentes de promotoria, delegados, escrivães, policiais militares, agentes de emissão de registro geral, atendentes para mutuários do sistema habitacional, psicólogos, advogados, assistentes sociais e atendentes. Os profissionais que atuam no *Centro de Integração* são lotados nas secretarias participantes do programa. Muitos deles atuam nos “Postos Fixos”, enquanto outros atendem os usuários do Centro nas instalações e serviços próprios das secretarias às quais estão subordinados.

Os “Postos Fixos” são unidades de atendimento, orientação e encaminhamento da população. Eles contam com advogados, assistentes sociais e serviços de emissão de documentos, de atendimento ao consumidor e de prevenção a doenças. Nesses “Postos”, os usuários são atendidos por assistentes sociais que prestam-lhes informações sobre o funcionamento do *Centro* e os convidam a participar de programas de educação para a cidadania, de saúde, de formação de empreendedores e de outros projetos especiais em funcionamento.

Após o atendimento inicial, os usuários são encaminhados para outros profissionais ou serviços. Dentre estes incluem-se os serviços ofertados pela Delegacia Especial da Polícia Civil, pela Promotoria de Justiça, pelo Juizado Especial Cível, pela Procuradoria de Assistência Judiciária, pela Assistência Social e Orientação Psicossocial, pelo Posto de Atendimento do Trabalhador, pelo Posto da Defesa do Consumidor, pelo Posto de Policiamento Comunitário e pelo Posto de Atendimento aos Adolescentes Autores de Ato Infracional.

Nas localidades em que se situam os “Postos Fixos”, funcionam Conselhos Comunitários que participam diretamente do planejamento, execução e avaliação das atividades do Centro de Integração. Esses Conselhos deverão transformar-se em Conselhos Locais de Integração da Cidadania.

Outra frente de atuação do *Centro de Integração* são os “Projetos Especiais de Formação para a Cidadania”, dirigidos a grupos específicos da população como negros, mulheres, crianças e adolescentes, entre outros segmentos excluídos. Os eventos promovidos incluem temas e atividades relacionados a direitos humanos e cidadania, emprego e trabalho, assistência social, articulação e gestão de redes de cidadania, terceiro setor e gestão do terceiro setor. A definição de temas e atividades é feita pela equipe técnica em conjunto com as lideranças locais que compõem os Conselhos Comunitários.

Em locais onde não existem “Postos Fixos” são implementadas as “Jornadas da Cidadania e Educação Comunitária”, ações itinerantes, com duração de até uma semana, por meio das quais são oferecidos os serviços disponibilizados nos “Postos”. As ações prioritárias nas “Jornadas” são de caráter educativo e a população participa por intermédio das Entidades Sociais de Base Comunitária. Essas organizações comunitárias integram o Comitê Gestor das “Jornadas de Cidadania”, que coordena tais atividades, participando de seu planejamento, execução e avaliação, articulando voluntários para a execução de atividades de apoio e disponibilizando espaços físicos. Ou seja, a participação individual e

das organizações comunitárias é preocupação e objeto de intervenção permanente do *Centro de Integração*.

Nas localidades em que não existem “Postos Fixos”, a equipe do *Centro* também fomenta e articula a criação de “Núcleos Comunitários de Integração da Cidadania”, nos quais entidades comunitárias locais se reúnem para refletir e apresentar propostas para a realização de “Jornadas” e outras atividades. Atualmente encontram-se em funcionamento 15 “Núcleos Comunitários de Integração da Cidadania”.

A intervenção integral e articulada é a estratégia principal do trabalho implementado pelo *Centro de Integração da Cidadania*. Assim, por exemplo, as mediações de conflitos familiares e entre vizinhos, as medidas preventivas e repressivas contra a violência doméstica e a criminalidade são articuladas a outras ações voltadas à requalificação profissional, ao tratamento do alcoolismo ou a outra que se mostre necessária.

Gestão e Orçamento. A descentralização é uma preocupação do *Centro de Integração da Cidadania*, razão pela qual sua gestão é realizada articuladamente por cada uma de suas três frentes de trabalho. Na sua realização participam a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e as demais Secretarias de Governo que participam do Programa. A articulação dos setores e órgãos de cada uma das secretarias se dá por meio da constituição de cinco núcleos: Núcleo Gerencial, Núcleo de Distribuição da Justiça, Núcleo de Políticas Sociais e Assistência e Desenvolvimento Social, Núcleo de Segurança Pública e Núcleo de Atividades Comunitárias.

A Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, por meio do Núcleo Gerencial, incumbem-se da coordenação técnico-administrativa e do gerenciamento global do *Centro de Integração*. Incluem-se entre as atribuições deste Núcleo a coordenação dos parceiros governamentais e dos “Postos Fixos”, a manutenção predial, os gastos com serviços públicos, o treinamento e supervisão técnica da equipe, a articulação das comunidades nos comitês gestores de “Jornadas” e os estudos de viabilidade de implantação de novas unidades. Um técnico, com o auxílio de quatro subcoordenadores, coordena este Núcleo. Os “Postos Fixos”, assim como os de serviços, contam também com um responsável pela coordenação.

As atividades referentes à orientação jurídica à população e à assistência aos que não podem arcar com custas processuais estão à cargo da Procuradoria de Assistência Judiciária. A Procuradoria, o Poder Judiciário e o PROCON formam o Núcleo de Distribuição da Justiça.

O Núcleo de Segurança Pública, da Secretaria de Segurança Pública, agrega o Instituto de Identificação, o Departamento de Narcóticos e uma delegacia de polícia, indicada para atuar, em regime especial, nos conflitos ocorridos nas proximidades das residências dos segmentos mais vulnerabilizados da população.

A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, junto com a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, forma o Núcleo de Políticas Sociais e Assistência e Desenvolvimento. É da competência desses órgãos mobilizar a rede de assistência social do município, oferecer treinamentos e requalificação profissional, bem como emitir carteiras de trabalho e viabilizar a recolocação no mercado.

O Núcleo de Atividades Comunitárias articula os Conselhos Comunitários, os Conselhos Gestores das “Jornadas da Cidadania” e os “Núcleos Comunitários de Integração da Cidadania”.

Resultados. O modelo de gestão adotado pelo *Centro de Integração da Cidadania* promove a integração dos serviços públicos e a intervenção intersetorial, especialmente do Poder Judiciário, Poder Executivo e do Ministério Público, para a prevenção da violência.

O *Centro de Integração da Cidadania* atendeu, em três anos de funcionamento, 380 mil pessoas, o que resultou em mais de 1 milhão de procedimentos, sendo que, dentre os casos atendidos, alcançou-se um índice de 80% de resolução. De fato, constatou-se expressiva diminuição da violência nos locais em que

foram instalados “Postos Fixos”, bem como a diminuição dos casos de conflitos de menor gravidade.

Foram realizados também mais de 50 eventos comunitários, entre “Jornadas”, cursos de educação para a cidadania e outras atividades. As ações de fomento à participação resultaram na constituição de inúmeras organizações comunitárias e na formação de uma rede com 120 entidades sociais, que se encontram articuladas atualmente por meio dos 15 “Núcleos de Cidadania”. Registra-se ainda a constante participação da comunidade na organização dos serviços e na solução dos problemas locais. Enfim, o modelo de educação comunitária, adotado pelo programa, propicia aos participantes a aplicação prática e imediata de noções como democracia, direitos humanos e participação popular.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. Embora a pobreza atinja os lares de modo geral, as mulheres costumam suportar uma carga ainda maior. Isto porque as responsabilidades com o bem-estar familiar são atribuídas tradicionalmente às mulheres e fazem com elas sejam encarregadas de administrar o consumo e a produção do lar. Essas circunstâncias são muitas vezes agravadas pela violência doméstica e o abuso e exploração sexual. Diante deste cenário, a disponibilização às mulheres dos meios necessários para realizarem todo seu potencial é um elemento decisivo de qualquer política voltada à erradicação da pobreza.³²

³² Beijing, 1995

O *Centro de Integração da Cidadania*, responde amplamente às preocupações expressas pela IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, ao oferecer serviços públicos básicos e intervir e mediar os conflitos domésticos e do cotidiano comunitário, antes da eclosão da violência. A ação do Centro no enfrentamento da pobreza e da violência doméstica contribui decisivamente com o progresso e desenvolvimento das mulheres e de suas famílias. Mostra-se assim uma iniciativa exemplar, podendo servir de referência para outros municípios preocupados em ampliar sua ação junto às populações fragilizadas pela exclusão social.

- Programas que contemplem um modelo de gestão descentralizado, participativo e intersetorial, como o *Centro de Integração*, poderiam alcançar ainda melhores resultados, caso incorporassem medidas e projetos para difundir informações e instrumentalizar os profissionais para lidarem com as diferenças e desigualdades que marcam as relações entre mulheres e homens. Orientadas para uma maior igualdade entre mulheres e homens, essas medidas poderiam ser incorporadas às oficinas, cursos profissionalizantes, “Jornadas” e outras atividades existentes. Adicionalmente, podem gerar outros projetos dirigidos a distintos grupos de mulheres usuárias - adultas, jovens, crianças e idosas -, e às profissionais das diversas áreas envolvidas.

Programa de Desenvolvimento Sustentável Floresta Modelo de Caxiuana

O Programa visa a auto-sustentabilidade de regiões de preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das populações nelas residentes. Desenvolve atividades de infra-estrutura, saúde, educação e geração de emprego e renda, valorizando o meio ambiente e o conhecimento das populações locais.

A preservação ambiental é uma preocupação incorporada definitivamente na agenda pública, com a realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, em 1992, no Rio de Janeiro. O desenvolvimento sustentável emerge como sua meta principal e abrange as dimensões social, econômica, ecológica, espacial e cultural. O principal desafio, nesse contexto, refere-se à necessidade de se compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento individual, socioeconômico e a inclusão das populações pobres residentes em áreas de preservação, isoladas ou com precárias condições de comunicação e transporte. O Programa em foco volta-se para tal problemática, buscando, com a participação da comunidade, formular soluções abrangentes do ponto de vista econômico, ambiental e social.

Objetivo. O *Programa de Desenvolvimento Sustentável Floresta Modelo de*

Caxiuanã, de Melgaço, PA, busca viabilizar a conservação e o manejo da Floresta Nacional de Caxiuanã. E, ao mesmo tempo, melhorar as condições de vida dos 192 habitantes das três comunidades ribeirinhas, situadas nos arredores da Floresta. Desenvolve, para tanto, ações de infra-estrutura, educação, saúde, ecoturismo, agricultura e cooperativismo.

Implantação. O *Floresta Modelo de Caxiuanã* é parte do Programa de Desenvolvimento Autosustentável, empreendido pela Estação Científica Ferreira Penna, do Museu Emilio Goeldi. Esta Estação foi criada, em Caxiuanã, em 1990, como resultado da cooperação técnica entre o Museu e o governo britânico. A partir de um encontro realizado em 1997, com a participação de lideranças comunitárias, pesquisadores e autoridades municipais, idealizou-se a criação do *Floresta Modelo de Caxiuanã*. Em 1998, a Prefeitura Municipal firmou um convênio com 10 instituições para sua co-gestão, sendo que, posteriormente, foram incorporadas outras instituições nessa parceria.

Funcionamento. O *Programa Floresta Modelo de Caxiuanã* priorizou a área de infra-estrutura, especialmente a instalação de um sistema de energia fotovoltaica (energia solar) e a construção de escolas. Pretende-se ainda implantar um microssistema de tratamento de água e unidade de tratamento sanitário em cada comunidade.

Na área de educação, investiu-se na capacitação dos professores e na alfabetização de crianças, jovens e adultos e, no âmbito da saúde, as ações incluem a formação de agentes multiplicadores - professores da rede pública, especialistas e membros das comunidades - e a capacitação das parteiras.

Buscando aproveitar as potencialidades da região, transformando-as em fonte de renda sem prejuízo ao meio ambiente, implementaram-se iniciativas voltadas para o ecoturismo. Estas compreendem a capacitação de guias turísticos e o estímulo de produções culturais e artesanais típicas da região, como as cerâmicas tapajônica e marajoara.

No campo da produção agrícola, há previsão de se implantar hortas comunitárias, produzir plantas medicinais, diversificar a produção agro-silvícola e capacitar os moradores para a produção ecologicamente sustentável.

Em relação ao cooperativismo, foi formada a “CooperCaxiuanã”, afim de prover as comunidades ribeirinhas e sem acesso aos mercados municipais, com mantimentos e produtos básicos. As lideranças comunitárias, escolhidas para participar na sua gerência, foram treinadas pelo *Floresta Modelo de Caxiuanã*.

Gestão e Orçamento. O Programa está subordinado à Secretaria de Educação da Prefeitura de Melgaço mas outras secretarias municipais participam das atividades. A articulação das atividades do Programa a captação de recursos está a cargo da Estação Científica Ferreira Penna.

Os parceiros são entidades dos setores público e não governamental, das áreas de pesquisa, desenvolvimento ambiental e qualificação. A atuação desses parceiros inclui a prestação de assessoria, planejamento de atividades e financiamento.

Os recursos para o Programa são da ordem de R\$ 260 mil, dos quais 64,1% provêm da esfera federal. O município contribui com 12,8%, enquanto o governo estadual aporta 19,2 % e a iniciativa privada 3,9%.

Resultados. Na esfera da educação, foram capacitados cerca de 30 professores e produzida uma cartilha de alfabetização que utiliza elementos culturais da região. Além disso, foram construídas duas escolas nas comunidades ribeirinhas. As iniciativas, no campo da saúde, abrangeram a capacitação de 24 agentes comunitários para atuação domiciliar e de 50 parteiras, para utilização do kit do Unicef. A intervenção junto às parteiras resultou na criação da Associação de Parteiras Tradicionais do Município de Melgaço.

Quanto às ações voltadas ao fomento do turismo como fonte de renda, foram realizados eventos de capacitação para moradores das comunidades ribeirinhas e para os artesãos. Os temas discutidos com a população foram o ecoturismo, a

alimentação alternativa e o desenvolvimento de produtos típicos, entre outros.

Em termos de infra-estrutura, registra-se o uso de energia fotovoltaica em praticamente todas as residências e nas duas escolas. O incentivo ao cooperativismo, resultou na instituição da “CooperCaxiuanã”, com 37 membros fundadores.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. A erradicação da pobreza é um requisito para se alcançar o desenvolvimento sustentável e se superar as desigualdades. A deterioração dos recursos naturais pode significar o desaparecimento de matérias-primas utilizadas pelas mulheres em atividades remuneradas. Desse modo, tal deterioro intensifica o empobrecimento dessas mulheres. A degradação do meio ambiente ademais, repercute na saúde, no bem-estar e na qualidade de vida da população e, em particular, das mulheres.³³

³³ Beijing, 1955

O *Programa Floresta Modelo de Caxiuanã* promove a preservação dos recursos naturais ao mesmo tempo em que valoriza os saberes tradicionais. Neste sentido, o que deve ser destacado é a inovação do Programa no que diz respeito à valorização dos saberes femininos. Isto fica patente na capacitação oferecida às partes tradicionais e no fomento da produção de plantas medicinais.

O impacto de programas deste tipo poderiam ser ampliados com a inclusão de outras ações, dentre as quais pode-se citar:

- Participação efetiva da população na tomada de decisões relacionadas à idealização e gestão dos projetos, especialmente das mulheres que dependem dos recursos naturais para a realização de seu trabalho doméstico e produtivo;
- Criação de mecanismos que permitam às mulheres o acesso aos serviços de comercialização e às tecnologias ecologicamente racionais;
- Monitoramento dos programas e das políticas de desenvolvimento sustentável quanto à sua repercussão real no bem-estar das populações e nas oportunidades sociais e produtivas das mulheres;
- Criação de instâncias decisórias que incorporem mulheres entre seus representantes;
- Adoção de medidas que salvaguardem conhecimentos tradicionais e a propriedade intelectual das mulheres.

Projeto Se Essa Casa Fosse Minha

O Projeto promove a inclusão social de famílias que moram nas ruas, viabilizando residências provisórias e permanentes, inserindo os adultos no mercado de trabalho e as crianças em escolas e creches.

O aumento da pobreza e do desemprego nas zonas urbanas tem provocado o aparecimento de uma série de problemas até recentemente pouco expressivos. A dificuldade de arcar com as despesas básicas de uma moradia tem levado um significativo contingente de pessoas a abandonarem suas casas, indo viver nas ruas. Essa situação demanda ações urgentes por parte das administrações públicas. É esse o desafio que o *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha*, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte, MG, se propôs a enfrentar. Este Projeto faz parte do Programa População de Rua da Prefeitura, que desenvolve ainda outras iniciativas destinadas ao mesmo público.

Objetivo. O *Projeto* busca, num primeiro momento, viabilizar moradias temporárias à famílias e pessoas que vivem nas ruas, para posteriormente encaminhá-las para moradias definitivas. Para tanto, concede uma “bolsa aluguel” de até R\$ 200,00, propicia a inserção no mercado de trabalho e faz o acompanhamento social das famílias. Além do benefício imediato de viabilizar moradias temporárias, o *Se Essa Casa Fosse Minha* pretende que os beneficiários reconstruam os vínculos afetivos e familiares e aumentem sua auto-estima e participação nas ações reivindicativas da comunidade.

Implantação. A implantação do *Projeto Se essa Casa Fosse Minha* é um desdobramento do Projeto Lagoinha, que funcionou entre 1995 e 1996, atendendo mora-

dores de rua no Abrigo Pompéia. As incertezas quanto à continuidade do Projeto Lagoinha fez surgir um movimento de defesa da população de rua da cidade, composto por moradores de rua, técnicos e representantes das organizações não governamentais. Em 1998, reconhecendo o direito dessa população à moradia, o Poder Público Municipal criou o *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha*, pelo qual buscou oferecer soluções definitivas e realmente inclusivas para essa população.

Funcionamento. O *Projeto* iniciou suas atividades com a realização de um censo da população de rua da cidade, que forneceu dados e informações para estabelecer critérios de seleção das famílias a serem beneficiadas. Na ocasião, foram identificadas 89 famílias moradoras de rua em Belo Horizonte, a grande maioria delas chefiadas por mulheres.

A operacionalização do *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha* se dá em quatro estágios: abordagem, construção coletiva da proposta de moradia, alocação provisória das famílias e alocação definitiva. As famílias são abordadas nos locais em que vivem por assistentes sociais e psicólogos que as acompanharão durante todo o processo. As famílias selecionadas e os técnicos do Projeto discutem e definem em conjunto as alternativas de moradia e de geração de renda. Após um período aproximado de um ano de acompanhamento social e mediante avaliação positiva, é feita a procura e locação das moradias provisórias.

Depois que ocorre a mudança, as famílias são acompanhadas, sendo realizadas visitas domiciliares semanais pelos técnicos de referência. Esse acompanhamento social inclui assessoria na procura de trabalho para os adultos e de vagas em escolas e creches para as crianças, bem como encaminhamentos para tratamento médico, cursos profissionalizantes e tratamento para alcoolistas e drogados.

Após um período de acompanhamento de aproximadamente um ano, em que a capacidade de reinserção e autonomia das famílias é avaliada positivamente, elas ganham direito a moradias definitivas. As casas são adquiridas pelo Programa de Reassentamento da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte e têm o valor máximo de R\$ 10 mil. As casas são repassadas inicialmente em regime de usufruto. Após um período adicional de dois anos de acompanhamento social, a titularidade das casas é concedida em definitivo.

Gestão e Orçamento. A Secretaria de Desenvolvimento Social é o órgão responsável pelo Projeto, disponibilizando uma equipe de 11 pessoas, entre técnicos, estagiários, pessoal de apoio e coordenação. O Projeto conta com a parceria da Pastoral de Rua, da Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais, da Associação dos Catadores de Papéis, Papelões e Materiais Recicláveis, das Administrações Regionais e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte.

A Pastoral de Rua, uma organização da Igreja Católica, contribui na organização da população de rua, no acompanhamento social e na escuta individual e coletiva dos moradores de rua. A Cáritas Brasileira é gestora dos benefícios concedidos e, mediante convênio com a Prefeitura, realiza o pagamento de salários e de aluguéis.

A Associação dos Catadores de Papéis, Papelões e Materiais Recicláveis disponibiliza postos de trabalho para as famílias atendidas. As Administrações Regionais encarregam-se da abordagem e dos estudos iniciais sobre os moradores de rua, além de participarem das discussões de avaliações do Projeto. Por fim, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte cadastra os moradores para as moradias definitivas, realiza o processo legal e a compra das casas.

Todas essas instituições governamentais e não governamentais integram o Fórum de População de Rua, no qual é definida a política a ser implementada, o período e o modo de sua implementação. O *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha* realiza reuniões de avaliação periódicas entre os técnicos, com os parceiros e com os moradores de rua. Além disso, está sendo implantado um programa informatizado que permite mensurar o índice de qualidade de vida das famílias.

O custo anual do *Projeto* é de R\$ 894 mil, provenientes exclusivamente do orçamento municipal, correspondendo a 0,1% de seu orçamento anual. Desse

montante, R\$ 240 mil são destinados à bolsa aluguel e os R\$ 654 mil restantes à compra de casas.

Resultados. Desde o início do *Se Essa Casa Fosse Minha*, foram atendidas 60 famílias e cinco pessoas solteiras, ou seja, aproximadamente, 250 pessoas, o que representa 67,4% do público-alvo. O *Projeto* logrou matricular todas as crianças em escolas ou creches, além de promover uma maior conscientização, participação em movimentos populares e em projetos de geração de emprego e renda, por parte das famílias beneficiadas. A melhoria das condições de vida dos beneficiários resultou no aumento de sua auto-estima. A meta de solucionar efetivamente a questão dos moradores de rua foi alcançada, como demonstra a taxa zero de retorno às ruas da população atendida.

Sugestões Para Aperfeiçoamento. O *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha* constitui uma iniciativa eficaz para enfrentar a pobreza e a questão dos moradores de rua. Entretanto o *Projeto* desconsidera o fato de a maioria das famílias atendidas serem chefiadas por mulheres. A obtenção de melhores resultados está condicionada, sem dúvida, à consideração de tal realidade. As mulheres chefes de família são um dos segmentos mais fragilizados socialmente e mais expostos a risco, requerendo, portanto, especial atenção dos administradores públicos nas ações de combate à exclusão social.

Iniciativas como a do Projeto Se Essa Casa Fosse Minha poderiam ganhar impacto maior com a adoção de medidas tais como:

- Garantia da titularidade dos imóveis às mulheres;
- Sensibilização e capacitação dos profissionais, acerca das diferenças e desigualdades existentes entre homens e mulheres e de suas conseqüências;
- Com o intuito de oferecer atendimento emergencial às famílias ainda não contempladas com moradias, poder-se-ia implantar Centros de Convivência do Morador de Rua, com atendimento 24 horas, como o faz o *Programa de Atenção à População Adulta em Situação de Rua*, realizado pela Prefeitura de Santo André, SP. Por meio desse serviço, são oferecidos aos moradores de rua, de ambos os sexos, alimentação, higienização, atendimento de enfermagem, orientações e encaminhamentos a órgãos públicos da área de educação, saúde e trabalho. Estes Centros também atuam no sentido de que outras possibilidades de moradias coletivas, como repúblicas, pensões e locações coletivas, sejam adotadas;
- As crianças e adolescentes constituem um segmento da população de rua que requer especial atenção e medidas específicas. Isto porque, muitas vezes, a ida para as ruas está associada à violência doméstica, o que impede a adoção de soluções voltadas para a reintegração familiar. O *Projeto Casa Amarela*, de Campinas, por exemplo, busca justamente resolver a situação dessas crianças e adolescentes, ao oferecer atendimento socioeducativo, oficinas pedagógicas, acompanhamento familiar e escolar, bolsa-escola e inserção no mercado de trabalho para essa população.

O enfoque de gênero no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania

Esta terceira parte baseia-se nos resultados da análise de 187 experiências das 200 destacadas nos Ciclos de Premiação de 1999 e 2000 do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ao serem inscritas no Ciclo de Premiação, essas experiências foram classificadas em áreas temáticas, desdobradas, ainda, em sub-áreas. Dos 187 programas aqui examinados, a maior parte situa-se nas áreas de

Serviços Públicos (37%), Cidadania e Direitos Humanos (22%) e Desenvolvimento Econômico e Social (21,4%). As áreas de Administração e Governo e de Infra-estrutura e Meio Ambiente vêm em segundo lugar (10% e 9,1% respectivamente), respondendo juntas por quase 20% das experiências. As áreas Judiciário, com apenas um programa (0,5%) e Legislativo, com nenhum, são pouco significativas em termos numéricos, embora a experiência da área Judiciário seja de importância no tocante à consideração das desigualdades de gênero.

Com a exceção de dois programas que dirigem suas ações ao espaço urbano e ao meio ambiente, todos os outros têm como alvo direto um ou mais segmentos específicos da população (84,0%) ou toda ela (15,0%). Dentre os 157 programas que são dirigidos a um ou mais segmentos populacionais específicos, 55 (35%) contemplam adolescentes, 46 (29,2%) consideram mulheres, 39 (25%) destinam-se a crianças e outros 39 contemplam homens.

As crianças e adolescentes, como também as mulheres, são sub-áreas da área Cidadania e Direitos Humanos, de modo que estas categorias sociais constituem-se em beneficiárias de programas dirigidos especificamente a elas, como é o caso da *Casa Mulher Bertha Lutz*. Mas, também são categorias beneficiadas por programas ligados a outras sub-áreas, como é o caso da *Escola Família Agro-industrial de Turmalina* que, classificado na sub-área “educação”, da área Serviços Públicos, considera as desvantagens enfrentadas pelas meninas e, desse modo, debilita as práticas culturais discriminatórias contra elas. Outro exemplo é dado pelo *Projeto Se Essa Casa Fosse Minha* que, classificado na sub-área “assistência social”, da área Serviços Públicos, beneficia 89 famílias moradoras de rua chefiadas, em sua grande maioria, por mulheres.

As mulheres são beneficiadas por muitos dos programas aqui examinados e, conjuntamente com as crianças e adolescentes dos dois sexos, são as categorias sociais mais assistidas por eles. Levando em conta que o combate à exclusão social é o objetivo principal dessas novas iniciativas na gestão pública, a preferência dada às mulheres demonstra que elas são particularmente atingidas por essa exclusão. O exame que se fez anteriormente de alguns desses programas mostrou sua capacidade em diminuir o peso da pobreza e melhorar os serviços prestados às mulheres. Porém, também mostrou que a inovação no tocante à inclusão das mulheres é ainda frouxa, em razão de poucos programas levarem em consideração as diferenças de gênero – ou diferenças entre homens e mulheres – e de muito poucos idealizarem ações para erradicar as desigualdades de poder e de oportunidades criadas por essas diferenças.

O quadro a seguir mostra que de um total de 182 programas, somente 66 (36,3 %) levam em consideração as diferenças de gênero, seja de forma explícita ou implícita no fato de os envolvi-

dos ou beneficiários das ações serem do sexo masculino ou do sexo feminino. A consideração da diferença de gênero está ausente em 116 programas, que representam 63,7% do total, ou seja, a maior parte deles. Estes são programas que dirigem suas ações à melhoria de variados espaços e serviços e/ou à população em geral, sem que as diferenças entre homens e mulheres sejam sequer pensadas e sem que as desigualdades entre eles sejam levadas em conta nos momentos em que foram concebidos e implantados e nos processos de gestão.

Quadro 1: Consideração das diferenças de gênero por áreas

ÁREAS TEMÁTICAS DO CICLO DE PREMIAÇÃO	TOTAL PROGRAMAS		NÃO CONSIDERA		CONSIDERA	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO	17	9,3	13	76,5	4	23,5
INFRA-ESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	18	10,0	16	89,0	2	11,0
SERVIÇOS PÚBLICOS	67	36,8	42	62,7	25	37,3
CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	39	21,4	18	46,0	21	54,0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	40	22,0	27	67,5	13	32,5
LEGISLATIVO	0	0,0	0	0,0	0	0,0
JUDICIÁRIO	1	0,5	0	0,0	1	100,0
TOTAL	182	100,0	116	63,7	66	36,3

Fonte: Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania.

A área onde a consideração das diferenças de gênero está ausente com maior frequência é a de Infra-estrutura e Meio Ambiente. A consideração dessas diferenças está ausente em 16 dos 18 programas da área, ou seja, em 89% do total deles. Na área Administração e Governo, a ausência da consideração da diferença entre homens e mulheres é igualmente elevada, mostrando-se em 76,5% do total de 17 programas. A maior parte dos programas das áreas Desenvolvimento Econômico e Social (67,5%) e Serviços Públicos (62,7%) não atentam para as diferenças de gênero. Porém, nestas duas últimas áreas o número de programas que prestam atenção para essas diferenças é bastante expressivo, alcançando proporções de 32,5% na área Desenvolvimento Econômico e Social e de 37,3% na de Serviços Públicos.

A área Judiciário contém um único programa e este considera a diferença de gênero, de modo que se pode concluir que a consideração da diferença é de 100%. Entretanto, é prudente desconsiderar esta área pela sua insignificância numérica. Considerando que as ações junto ao Judiciário são de grande importância para a consolidação da igualdade

entre homens e mulheres, o aumento do número de iniciativas nesta área seria de todo desejável.

Cidadania e Direitos Humanos é a única área onde os programas que levam em consideração as diferenças de gênero são levemente majoritários (54,0%). Dentre 39 programas, 21 consideram a diferença. Isto se deve a que esta área reúne todos os programas dirigidos especificamente às mulheres pelo fato, já mencionado, de que “mulher” é uma das sub-áreas de Cidadania e Direitos Humanos.

As iniciativas públicas que podem dispensar a consideração das diferenças entre homens e mulheres e ainda serem bem sucedidas existem, porém são raras. Daí que a ausência dessa consideração em tantos programas seja preocupante. Uma avaliação da correspondência entre os objetivos e meios dos 116 programas que não consideram as diferenças de gênero sugere que 81 (70%) seriam melhor sucedidos se o fizessem. A consideração da diferença é julgada recomendável no caso de 70 programas e urgente no caso de 11, todos eles pertencentes as áreas Desenvolvimento Econômico e Social e de Serviços Públicos.

Entretanto, atentar para o simples fato de mulheres e homens serem diferentes não apenas quanto à sua natureza, mas também quanto ao seu desempenho social, é o primeiro passo no difícil caminho que deve ser percorrido para garantir os direitos de cidadania das mulheres. O segundo passo, nessa direção, é conceber e implantar programas que considerem as diferenças entre homens e mulheres de forma explícita, ou seja, que considerem as diferenças e reconheçam as desigualdades de gênero. A expressão “enfoque de gênero” é usada para distinguir estes programas e para destacar sua capacidade, pelo menos potencial, de gerar mudanças no tocante às relações entre homens e mulheres e, assim, debilitar a subordinação feminina e fortalecer o exercício do poder por parte das mulheres, ou seja, seu empoderamento.

O quadro 2 mostra que nem todos os programas que levam em conta as diferenças entre homens e mulheres têm, na realidade, um enfoque de gênero. Dentre os 66 programas, somente 48 (73%) apresentam esse enfoque claramente. Os 18 restantes (27%) não parecem estar gerando mudanças que eventualmente possam colocar homens e mulheres em pé de igualdade social. Assim mesmo, o fato de levar em conta as diferenças é um passo inicial para a adoção do enfoque de gênero. Esta afirmação encontra suporte no fato de 73% dos programas que consideram a diferença também terem desenvolvido um enfoque de gênero. A mesma tendência se constata ao examinar as áreas por separado. Nas áreas de Administração e Governo, de Infra-estrutura e Meio Ambiente e do Judiciário, todos os programas que consideram a diferença desenvolvem o enfoque de gênero. Embora os números sejam demasiadamente pequenos para se lhes atribuir valor estatístico, eles sugerem tendências que podem indicar melhores rumos para os administradores

públicos. O percentual de programas que desenvolve o enfoque de gênero também é elevado nas áreas de Serviços Públicos (80%) e de Desenvolvimento Econômico e Social (77%).

Quadro 2: Consideração da diferença e enfoque de gênero por áreas

ÁREAS TEMÁTICAS DO CICLO DE PREMIAÇÃO	CONSIDERA DIFERENÇA (N)	ENFOQUE DE GÊNERO (N)	ENFOQUE DE GÊNERO (%)
ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO	4	4	100,0
INFRA-ESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	2	2	100,0
SERVIÇOS PÚBLICOS	25	20	80,0
CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	21	11	52,0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	13	10	77,0
LEGISLATIVO	0	0	0,0
JUDICIÁRIO	1	1	100,0
TOTAL	66	48	73,0

Fonte: Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania.

É na área de Cidadania e Direitos Humanos - que reúne os programas classificados na sub-área “mulher” - onde o percentual de programas que desenvolve um enfoque de gênero é menor (52%). Por trás deste aparente contra-senso estão os numerosos programas concebidos para desenvolver ações de caráter emergencial dirigidas exclusivamente a grupos de mulheres que, pela premência de garantir a vida, são de pouco ou nenhum impacto na mudança das relações de gênero. Dentre nove programas dirigidos exclusivamente a mulheres dos quais se conhece o impacto de mudança, mais da metade reproduzem os papéis desempenhados tradicionalmente por mulheres e homens e os poderes a eles atribuídos. Isto ocorre por várias razões, dentre as que se destacam: a ausência das mulheres das instâncias decisórias dos programas e sua participação em capacitações e trabalhos de preparação de alimentos, de confecção de vestuário e de outras atividades similares cujo objetivo não é empresarial, mas puramente doméstico.

Entretanto, também há que considerar a possibilidade de que a própria concepção dos programas seja responsável pela sua ineficácia para introduzir mudanças nos papéis e poderes de gênero. Nesse sentido vale destacar que dos 63 programas que consideram a diferença entre homens e mulheres e dos quais se conhece o impacto de mudança, 14 (22%) tendem a reproduzir os papéis e poderes de gênero tradicionais. Nestes casos, o viés para a continuidade resulta mais da ausência de ação para a mudança do que de uma clara atitude continuísta. O *Pro-*

grama de Saúde da Comunidade, descrito neste trabalho, oferece um bom exemplo. Trata-se de um eficiente programa de atenção domiciliar, que permite aos profissionais de saúde uma maior aproximação às situações específicas enfrentadas por homens e mulheres. Entretanto, sua eficácia se vê diminuída por centrar a atenção no atendimento materno-infantil, deixando largamente de fora toda a área da sexualidade e as mulheres em idades não reprodutivas. Também o excelente *Programa Integrado de Inclusão Social*, que atua no sentido de integrar as populações das favelas aos bairros, ignora as necessidades específicas das mulheres por apresentar um foco exclusivamente “familiar”.

Este viés para a continuidade se observa, inclusive, nos programas que têm enfoque de gênero, somente que mais atenuado. Entre os 48 programas que têm esse enfoque, somente seis (12,5%) tendem a reproduzir os papéis tradicionais. Exemplar neste sentido são os programas no campo da saúde e especialmente da saúde reprodutiva e saúde materno-infantil. Apesar dos avanços logrados nesta área, persiste ainda forte tendência à naturalização da maternidade e à exclusão dos homens dessas discussões.

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher destaca a necessidade de se garantir às mulheres o acesso aos serviços e às oportunidades econômicas, bem como sua participação ativa nos processos de tomada de decisões e na idealização e execução das políticas públicas. O texto da Conferência estabelece numerosos objetivos estratégicos para alcançar esses fins. Esta listagem serviu de base para se fazer uma análise exploratória da eficácia dos programas que levam em consideração, de alguma forma, as diferenças de gênero. A análise mostrou que apenas oito dos objetivos desse conjunto de programas entram em conflito com algum ou alguns dos objetivos estabelecidos no texto da Conferência e que boa parte deles pertence à área da saúde. Porém, o que o exame mostrou com maior força é um desempenho promissor, revelado por 126 objetivos que se harmonizam com muitos dos objetivos estabelecidos nesse texto, principalmente nas áreas da saúde, da atividade econômica, da educação das meninas e do combate à pobreza que afeta a mulher criança.



Parcerias e Alianças com Organizações Não-estatais

Peter Spink

Agradeço as múltiplas contribuições da equipe de Gestão Pública e Cidadania e os membros do seu projeto especial de Práticas Públicas e Pobreza na produção deste texto e também os pesquisadores das diversas Universidades e Centros que aceitaram o desafio de visitar e descrever as experiências, buscando separar os fatores-chave. Hoje são 150 casos estudados in loco e mais de quatrocentas pessoas já participaram nos processos de avaliação de inscrições, de debate e discussão sobre os resultados emergentes. O esforço desta coletividade tem sido essencial na mudança da discussão sobre ação municipal do terreno do sonho para o terreno do possível.

O que são organizações não-estatais e por que as prefeituras deveriam buscar formas de trabalhar em conjunto com elas? A resposta à primeira pergunta parece clara: organização não-estatal significa tudo que não é do governo, da administração pública direta ou indireta. Entretanto, ao pensar um pouco, esta resposta é o mesmo que uma pessoa se sentar a uma mesa de restaurante com o cardápio e dizer: “bom, eu sei o que eu *não* quero”. De fato, tudo que não é estatal refere-se aos milhares de tipos diferentes de organizações, formais e informais, incluindo clubes, associações, empresas e grupos de ativistas, que encontramos no dia a dia fora da arena mais restrita das organizações do Estado, que podem ser nacionais, estaduais ou locais. Por exemplo, Secretarias Municipais, Empresas Municipais, Autarquias Municipais, Agências Estaduais, Programas Federais são organizações estatais. E tudo o que não tem ligação com o Estado é não-estatal? Teoricamente sim, mas na prática nem tanto.

Neste texto vamos olhar esta variedade e também buscar a resposta à questão “por que trabalhar em conjunto com elas?” usando dados colhidos do Programa Gestão Pública e Cidadania.

A liderança está com os municípios

Uma primeira observação que precisa ser feita é que a vasta maioria de programas, projetos e atividades submetidas são de âmbito municipal. Nos seis anos do programa, e nas quase 4500 experiências submetidas, 76% vêm dos municípios. Os municípios, por uma variedade de razões sejam estas positivas ou negativas, estão cada vez mais ativos na

promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e suas comunidades. Possibilidades de ação vão sendo descobertos porque há problemas a serem resolvidos e os problemas, por sua vez, são em si um estímulo para construir conhecimento. Pode não ser o conhecimento modelar e bem articulado de um livro texto, mas é um conhecimento prático enraizado nos lugares de ação e que pode apontar para outras possibilidades em lugares diferentes.

As inscrições também demonstram que a busca de soluções práticas para as questões da vida diária não é exclusiva de um ou outro partido político ou de uma ou outra área do País. Nos cinco anos, 3% das inscrições vieram do norte do País, 13% do nordeste, 5% do centro-oeste, 51% do sudeste e 28% do sul. Também as inovações não são uma questão de tamanho. Fizemos um estudo específico da distribuição dos municípios inscritos em 1998, 1999 e 2000 por tamanho e os resultados são apresentados na Tabela 1, junto com a distribuição registrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É muito interessante notar que enquanto são as municipalidades com populações entre 50 mil e 500 mil habitantes que têm uma presença maior entre as inscrições se comparados com a sua presença no País como um todo (44% em vez de 10%), os municípios que têm entre 20 mil e 50 mil habitantes estão presentes na mesma porcentagem em que estão no País. Além disso, há também uma presença significativa dos municípios com menos de 20 mil habitantes, normalmente vistos como um grupo sem muitos recursos ou competência (28% das inscrições municipais).

Tabela 1: Distribuição de Municípios com inscrições no Programa em 1998, 1999 e 2000

População (em 1,000)	1998	1999	2000	Total	IBGE Brasil
até 20	35 (24%)	69 (30%)	72 (28%)	176 (28%)	70%
20 a 50	23 (16%)	46 (20%)	43 (17%)	112 (18%)	19%
50 a 100	28 (19%)	35 (15%)	50 (20%)	113 (18%)	6%
100 a 200	18 (12%)	28 (12%)	28 (11%)	74 (12%)	4%
200 a 500	23 (16%)	31 (14%)	33 (13%)	87 (14%)	
500 a 1.000	6 (4%)	7 (3%)	9 (3%)	22 (3%)	0.5%
1.000 a 5.000	8 (5%)	6 (3%)	7 (3%)	21 (3%)	0.5%
mais de 5.000	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	6 (1%)	
Sem dados	3 (2%)	4 (2%)	10 (4%)	17 (3%)	

Ao se inscreverem, os gestores estaduais e municipais classificam seus programas, projetos e atividades entre diversas categorias de ação governamental que são também subdivididos para facilitar a identificação e o acesso por outros buscando idéias. Por exemplo a categoria “serviços públicos” cobre tópicos como: educação, saúde, habitação, transporte,

cultura, lazer e segurança pública. Cidadania e direitos humanos inclui atividades na área de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, a comunidade negra, pessoas portadores de deficiência, consumidores e outros. Administração refere-se a planejamento, coordenação entre agências, orçamento, informação e também métodos de participação popular nas ações de governo. Economia e Desenvolvimento Social inclui atividades nas áreas de ciência, tecnologia, indústria, agricultura, pesca, reforma agrária, capacitação profissional e geração de emprego.

Infra-estrutura e meio ambiente é uma outra categoria importante cobrindo água e saneamento, resíduos sólidos, telecomunicações, urbanismo e controle ambiental. Há também inscrições oriundas do campo judiciário e do legislativo. A Tabela 2 mostra as sub-áreas que têm recebido o maior número de inscrições nestes quatro anos. Educação, criança e adolescentes, saúde e bem-estar social são todas áreas de política pública onde houve um crescimento na competência e responsabilidade local, seja por conta da demanda frente a uma política econômica voltada a restrições no âmbito nacional, seja pelo processo de descentralização e municipalização (nem sempre planejado) que também ocorreu. Outro estímulo são os conselhos estabelecidos a partir da Constituição de 1988, especialmente nas áreas de saúde, criança e adolescente e emprego.

Tabela 2: A distribuição das sub-áreas mais presentes nas inscrições de 1996 – 2000 (em %)

Sub-área	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Educação	16	20	12	14	19	16
Criança e Adolescente	8	9	16	16	18	14
Saúde	13	15	12	13	11	12
Serviço Social	3	2	4	8	6	5
Cultura	6	6	4	4	6	5
Treinamento Profissional e Criação de Emprego	3	4	5	5	4	4
Participação Popular	5	2	4	2	2	3
Desenvolvimento Local e regional	3	4	3	2	3	3
Portadores de deficiência	2	3	5	1	3	3
Limpeza pública	2	2	3	2	2	2
Terceira idade	2	2	2	4	2	2
Lazer e esportes	1	1	2	4	2	2
Saneamento	1	3	1	3	2	2
Segurança pública	1	1	5	1	1	2
Todas as Demais Áreas	34	36	33	21	19	25
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

A variedade de programas, projetos e atividades recebidos nestes anos tem sido imensa e demonstra a competência coletiva de atores sociais dos mais diferentes tipos: políticos, técnicos e comunitários. Os progra-

mas freqüentemente têm mais de cinco anos de efetiva implantação, tendo continuidade de uma gestão para a outra, não em decorrência da continuidade política mas pela efetividade da ação. Entre os muitos comentários que podem ser feitos sobre os programas, dois são mais marcantes. O primeiro refere-se a mudanças no conteúdo das políticas públicas, e a segunda a mudanças na forma de sua organização.

Dentro do primeiro, percebe-se mudanças na maneira como os serviços estão sendo pensados: por exemplo, com uma maior atenção a atividades de prevenção em campos diferentes. A preocupação com a exclusão social está muito presente, com claras tentativas de ampliar e aprofundar o exercício da cidadania, focalizando grupos específicos ou populações em risco; levar o serviço às pessoas e trazer as pessoas ao serviço são temáticas constantes. Segurança pública emerge gradativamente como tópico que pode e deve ser discutido; e as conseqüências da discussão sobre o meio ambiente podem ser vistas em muitos projetos. Tópicos anteriormente deixados para a área burocrática começam a aparecer e a ser valorizados pela possibilidade que oferecem de mudar a relação com os cidadãos e as organizações da sociedade civil. Planejamento, orçamento participativo, sistemas de informação pública e procedimentos simplificados para a retirada de documentos são cada vez mais freqüentes. Há também uma clara disposição de buscar – especialmente no âmbito local e municipal – linhas de atuação em relação à geração de emprego e renda que vão além da ação temporária.

Informação é uma característica chave da organização, porque permite que resultados sejam acompanhados e, quando publicizada, permite também que a comunidade fiscalize e responsabilize os seus representantes para suas ações. Não há dúvida que a palavra transparência é o descritor mais comum na discussão de ações de gestão pública no enfoque da cidadania. O uso de quiosques eletrônicos, paredes de escolas, reuniões municipais e o próprio orçamento participativo serve para firmar consenso sobre ações e engajar os cidadãos no planejamento e monitoramento de ações públicas.

Tem sido significativo o foco em ações setoriais e não de grandes ações integradas e multissetoriais; o tipo preferido pelos planejadores e grandes financiadores. Ações integradas estão presentes, não há dúvida, mas raramente são iniciadas desta forma. Tanto nos programas, projetos e atividades examinados na premiação anual, quanto num outro conjunto de estudos focalizados especificamente em estratégias de redução da pobreza, notamos que a integração, quando ocorre de maneira eficaz, é resultado de um processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de criação de mecanismos de co-gestão.

A inscrição de consórcios intermunicipais também está em crescimento. Formados a partir de municípios adjacentes, inicialmente na área de gestão hídrica, eles começam a marcar uma pequena mas significativa

presença em outros campos, incluindo saúde, abastecimento e desenvolvimento econômico. Diferente dos programas introduzidos de cima para baixo, por meio de pacotes de regionalização ou descentralização, os consórcios representam tentativas locais de criar o que são inicialmente fóruns voluntários para a mobilização de recursos e preocupações. Parece que levam tempo e bastante disposição política para serem criados, mas, uma vez iniciados, dificilmente são interrompidos.

Entretanto os consórcios são somente uma pequena parte dos novos arranjos institucionais que estão emergindo. Ou seja, o que podemos chamar de uma *nova arquitetura social*, que se refere não ao desenho e construção de prédios e casas mas ao desenho e construção de organizações e formas de coordenação entre as organizações diferentes – a vida social coletiva. E é aqui que podemos ver o início da resposta para as perguntas que estão no começo do texto, porque neste grande universo de ações públicas, muitas das quais lideradas pelos governos municipais, os gestores municipais, mesmo exercendo liderança nos seus programas e projetos, raramente estão agindo sozinhos.

As alianças fazem escola

A Tabela 3 mostra a distribuição percentual das inscrições em cada um dos primeiros quatro anos do Programa Gestão Pública e Cidadania em relação ao engajamento, ou não, de outras agências públicas e organizações da sociedade civil na provisão de serviços. Demonstra claramente que, pelo menos nos programas, projetos e atividades inscritos, há uma presença constante de outras organizações, de diferentes esferas de governo e da sociedade civil, na elaboração e na execução de ações. O número de organizações diferentes envolvidas também varia bastante: em 46% dos casos há uma ou duas outras organizações presentes, em 24% dos casos, três ou quatro organizações adicionais, em 15%, cinco ou seis, em 9%, sete, oito ou nove e em 6%, dez ou mais organizações adicionais presentes, chegando até quarenta ou mais na configuração de grandes alianças sociais.

Tabela 3: Alianças entre organizações nas inscrições de 1996-1999 (em %)

Alianças com outra(s) agência(s) de governo	Alianças com organização(ões) da sociedade civil	1996	1997	1998	1999
Não	Não	19	24	19	20
Sim	Não	27	18	17	19
Não	Sim	16	13	13	13
Sim	Sim	38	45	51	47
		(100)	(100)	(100)	(100)

A Tabela 3 sugere que a visão da organização pública ou do gestor público agindo sozinho com seu projeto dentro de sua área de mando é em grande parte ultrapassada – pelo menos em relação às experiências inovadoras que encontramos. Alianças e parcerias estão presentes em 80% dos casos inscritos e com organizações fora do âmbito estatal em 60% dos casos, quase tanto quanto ligações com outras organizações públicas. Portanto uma primeira resposta para a pergunta “por que criar alianças e parcerias?” talvez seja porque um número significativo de gestores de programas e projetos bem sucedidos tenham descoberto que alianças e parcerias ajudam.

Tivemos a possibilidade de conversar com muitos dos inscritos no primeiro ano do programa (1996) após as mudanças de gestão que ocorreram a partir das eleições municipais. Já nesta data a presença de parcerias e alianças era significativa. As razões dadas para buscar alianças com outras organizações públicas e para buscar alianças com organizações fora do setor público foram similares mas em graus de prioridade diferentes, conforme pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4: As razões de criar alianças com organizações do setor público e organizações não-públicas

Outras Agências e Organizações Públicas		Organizações Não-Públicas	
Apoio financeiro	(30%)	Apoio operacional	(38%)
Apoio técnico e logístico	(25%)	Co-implementação	(32%)
Co-implementação	(23%)	Co-gestão	(24%)
Apoio operacional	(18%)	Apoio técnico e logístico	(22%)
Co-gestão	(8%)	Apoio financeiro	(19%)

Como mostra a Tabela 4, as prioridades são bastante diversas. Demonstrando que uma primeira resposta à pergunta “por que entrar em parcerias, alianças (ou, como utilizaremos mais tarde, criar vínculos de trabalho) com outras organizações?” é a necessidade de conseguir “recursos”. Vincular-se com uma outra organização é trabalhoso. Ninguém vai fazer isso porque parece bonito, simpático e é da moda. Nem vai fazer porque todo mundo fala em parceria e, portanto, ninguém quer ser excluído. Ao contrário, as parcerias são feitas porque são úteis de alguma maneira, por trazerem ou mobilizarem recursos que de outra forma seria difícil de se obter. Recursos podem ser financeiros, técnicos, de gestão, administrativos, físicos – como locais para instalar serviços – e de acesso. Recursos financeiros podem ser fundos de outros níveis de governo, acesso a linhas de financiamento de projetos como também o simples apoio

para comprar computadores ou pintar a escola ou centro de saúde. Recursos técnicos podem ser conhecimentos, habilidades profissionais, equipamento e transporte. A lista das possíveis contribuições é realmente grande.

Recursos são também o ponto de partida para uma outra razão de buscar alianças ou parcerias: a criação de oportunidades de alavancagem. Programas, projetos e atividades não são estáticos, são processos, e tampouco o mundo dentro do qual eles se configuram é estático. Às vezes os ventos sopram na direção certa e o chão do dia-a-dia do projeto parece um mar sem ondas ou uma superfície sem fricção; pelo menos é assim que parece na mesa de trabalho do planejador ou na descrição e cronograma apresentado para as autoridades locais ou até nos sonhos de todos os gestores de projeto. Todos sabemos que, normalmente, é o contrário: há obstáculos, acontecimentos não previstos e oportunidades que, de repente, se abrem mas estão fora de alcance. Também temos a busca constante pela “massa crítica”, por aquele momento no qual sentimos que o pêndulo começa a inclinar para o lado positivo e, com um pouco mais de apoio, conseguirá chegar lá.

Tudo isso é alavancagem: a utilização de oportunidades e recursos para fazer mais do que é possível fazer sozinho. Recursos de gestão, de co-gestão e apoios administrativos muitas vezes são importantes na alavancagem de um projeto, garantindo um maior impacto e também recuperando atrasos e resolvendo problemas.

Freqüentemente há múltiplos recursos envolvidos nos processos de gestão de programas, projetos e atividades e uma boa parte deles se manifestam via pessoas. A câmara de comércio ou uma associação de moradores podem trazer o apoio técnico de seus membros ou possibilidades de locais para reunião, como também seus membros podem ser individualmente recursos-chave para abrir portas e sinalizar que o programa ou projeto trata de algo sério e que vale a pena ser apoiado. Não é por acaso que nos 88% de programas e projetos que sobreviveram às trocas de governo municipal de 1996 para 1997, quase todos tiveram diferentes formas de parceria. Ao serem perguntados sobre isso, os responsáveis responderam que o programa, projeto ou atividade tinha continuado porque houve de todos os lados a opinião de que se tratava de algo útil para o município ou bairro. Dos programas e projetos que não tiveram continuidade, somente 35% foram programas e projetos construídos na base de parcerias.

A simples presença de alianças ou parceiras obviamente não é nenhuma garantia de continuidade, porque é necessário – antes de mais nada – que a atividade em si seja útil e eficaz; que gere resultados e impactos. Entretanto, parece que de certa maneira as duas

andam juntas: trabalhar com outras organizações é uma maneira de ampliar as distintas competências que podem ser mobilizados em volta da questão em foco e também as presenças destas organizações sinalizam a seriedade do empreendimento.

Em todas as experiências que encontramos, há uma segunda razão para buscar alianças e parcerias. Algumas vezes esta razão é mais visível, outras vezes é mais oculta, mas sempre presente. É uma razão mais substantiva, refletindo em uma ética maior em relação ao “público” e às crenças morais sobre a maneira como a vida social deve ser vivida. Trata-se de uma busca para redefinir e expandir a noção de esfera pública e de interesse público; de ampliar e juntar a ação cívica com a cidadania. Quando um prefeito ou prefeita convence uma empresa local de separar cinco vagas de aprendiz mecânico para os egressos do seu projeto de reinserção social e profissional de adolescentes infratores em regime de semi-liberdade, os dois não estão somente concordando na mobilização de recursos ou agindo em interesses próprios. Sem dúvida o prefeito vai ser feliz porque o projeto da Secretaria Municipal de Bem-Estar vai se consolidar um pouco mais e o dono da indústria vai ficar feliz porque o nome da indústria vai aparecer no jornal local. Estes motivos estão presentes e são reais e honestos. Mas há algo além disso: ambos estão trabalhando para ampliar a noção do que é a responsabilidade pública; o que é agir em nome do interesse público.

Portanto, o que torna coerentes as ações desta imensa variedade de organizações trabalhando em alianças e parcerias com organizações públicas é que neste momento – independentemente delas serem privadas, sem fins lucrativos, associações, ONGs ou partidos políticos – estão se posicionando como parte da esfera de ações para o público, ajudando a construir e fortalecer a noção do que é público e assumindo seu papel e suas responsabilidades dentro da sociedade civil. Em conseqüência, podemos ver que o pragmatismo das ações de parceria e das alianças – um pragmatismo fundado na noção de que assim se faz uma diferença – traz junto uma diferença maior, para a construção da cidadania e da democracia na vida diária.

É neste panorama de recursos, interesses, oportunidades, responsabilidades cívicas e cidadania que os vínculos entre as organizações públicas e da sociedade civil se formam. De caso para caso haverá um porquê específico, mas sempre ligado a estes eixos maiores. Parte do porquê é dado também pelo tipo de organização e seus interesses e objetivos. Os interesses dos membros da Associação dos Escoteiros são diferentes de uma ONG local de direitos humanos ou da associação de indústrias. Todos têm uma contribuição diferente a oferecer para este ou aquele programa e às vezes podem até se encontrar juntos num mesmo programa. Saber onde

diferenciar e quando integrar é uma das habilidades necessárias para os construtores das alianças e parcerias. Vamos agora olhar um pouco mais para esta variedade.

Que tipo de organização?

Em termos de agências governamentais, as alianças ou parcerias podem ser da mesma jurisdição, diferentes jurisdições do mesmo nível ou de níveis diferentes. Entretanto não causaria surpresa descobrir que, por ordem de frequência e usando dados coletados durante quatro anos de existência do programa, a tendência é de se engajar com outros departamentos e secretarias dentro da mesma jurisdição (42%), com departamentos e secretarias de outros níveis de governo (22%), Fundações e Institutos Públicos (10%), Universidades Públicas (8%), Empresas Estatais (7%), Organizações Para-estatais como Sebrae, Senac e Senai (6%), Bancos Estatais (3%) além dos consórcios (2%) (A base de dados inclui os 400 semi-finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania de 1996 a 1999).

Em termos de organizações fora do setor de governo, a lista é muito mais ampla. Para começar, a Tabela 5, mostra alguns exemplos retirados das descrições dos semifinalistas do programa Gestão Pública e Cidadania nestes últimos anos.

Tabela 5: Exemplos de organizações participando de alianças de nível municipal

creches voluntárias	movimentos ecológicos	associações de moradores
comitês de vizinhança	org. de trabalhadores rurais	centros de defesa de direitos
conselhos da mulher	pastorais da igreja	conselho da criança
igrejas locais	grupos de usuários de serviços	sindicatos (urbano/rural)
cooperativas	companhias de transporte	clubes atléticos e esportivos
comercio local	companhias de seguros	bancos
universidades	centros de pesquisa	conselhos da comunidade
associações profissionais	clubes de mãe	associações beneficentes
Lions e Rotary	associações de pais e mestres	APAE e similares
movimentos sociais	câmara de comércio	produtores rurais
organizações voluntárias	ONGs de assessoria	empresas locais
org. internacional	org. multilateral	ONGs internacionais

Em termos quantitativos, é possível separar três blocos de tipos de organizações. O primeiro bloco, ainda usando dados de programas semifinalistas de 1996 a 1999, é responsável por 62% de todas as ações de parceria com organizações não-públicas (Tabela 6).

Tabela 6: Os tipos de organizações parceiras mais encontrados nas iniciativas inovadoras na área pública

Empresas Privadas	11%
Associação de Moradores ou de Bairro	11%
Comissão, Conselho e Fórum	9%
Organização Católica	6%
Associação de Classe ou Profissional	5%
Conselhos Estatutários	5%
ONG de Serviço Local ou Mobilização Popular	4%
Associação de Produtores ou Pescadores	4%
Sindicato de Trabalhadores	4%
Núcleos de grupos de direitos ou Defesa ou Ação Temática	3%

O segundo bloco, igualmente diverso é responsável por 26% das ações de parceria (Tabela 7).

Tabela 7: Outros tipos de organizações parceiras também presentes nas iniciativas inovadoras na área pública (2% cada)

Movimentos Sociais Centros de Estudo e Pesquisa Centro Comunitário e Cultural Entidades Assistência e Caridade Associação Comercial Clubes Cívicos (Lyons, Rotary) Agências de ONU, Banco Mundial, BID	Universidades privadas e confessionais Sindicato Patronal Cooperativas Fundação Empresarial Associação de Pais, Mães ou Familiares Agências de Cooperação Internacional
--	--

Finalmente, há um terceiro bloco cujos componentes estão presentes em 1%, ou menos, das parcerias e alianças mas que mesmo assim são parte do cenários de parcerias possíveis (Tabela 8).

Tabela 8: Outros tipos de organização que podem também estar presentes nas iniciativas inovadoras na área pública (1% ou menos)

Organização ou Federação dos Povos Indígenas	Fundação Filantrópica
Associação de Comerciantes e Feirantes	Organização “Advocatória”
Escola Particular de 1o e 2o graus	Organização Evangélica
Associação de Portadores de Deficiência	Associação Industrial
Associação de Usuários	Organização Espírita
Associação de Pequenas e Médias Empresas	Organização Protestante
Partido político	Fundação Filantrópica
ONG Internacional	Internacional
Organização de religiões orientais	Hospital Privado

Sem dúvida, os diferentes tipos de organização listados nas Tabelas 6, 7 e 8 são muito mais amplos do que os tipos listados nos artigos de jornal sobre o mundo maravilhoso das parcerias com as empresas de responsabilidade social ou das ONGs. Sem dúvida estas organizações estão de fato presentes mas há muitas outras. Achamos exemplos de todas as organizações que se encontram na vida diária de um município e aqui, obviamente, surge o problema de como se escolhe um bom parceiro: como identificar uma organização com a qual faça sentido vincular-se num determinada atividade? Para responder esta questão precisamos, antes, abrir um pouco a noção de parceiro, ou aliança, retornando à discussão sobre vínculo.

Escolhendo parceiros

Programas, projetos e atividades são processos no tempo. Raramente começam da mesma maneira que terminam. Há muito a ser aprendido ao longo do caminho e muito pode acontecer. Em um estudo especial que fizemos sobre o uso de parcerias na redução de pobreza e em um outro sobre ações locais para a redução da pobreza, uma das conclusões mais importantes foi que alianças e parcerias podem vir a ser construídas em qualquer momento. Um programa bem sucedido quase nunca é aquilo que as pessoas imaginaram no começo. Pelo contrário, no início suas expectativas eram outras, freqüentemente bem menores. O processo é passo a passo, aprendendo e utilizando o conhecimento prático adquirido em outras atividades, de maneira incremental e aproveitando as oportunidades que surgem. Isso pode implicar em trocas de liderança, na medida em cada um tem algo diferente a contribuir.

Podemos olhar, por exemplo, o Programa Mãe-Canguru que atualmente é uma política pública brasileira na área de saúde materno-in-

fantil especialmente para o atendimento a recém-nascidos prematuros e de baixo peso. No programa, o recém-nascido de baixo peso é mantido junto com a mãe com o calor transmitido pelo contato com a pele da mãe substituindo o calor mecânico da incubadora. As mães ficam juntas numa unidade especial onde podem conversar, discutir cuidados infantis e também debater questões de trabalho e de gênero. O programa tem tido sucesso tanto em termos de recuperação do bebê nascido prematuramente, quanto em termos de aleitamento materno e na manutenção do vínculo entre mãe e criança, eliminando os efeitos negativos produzidos pelo isolamento e separação nas unidades de incubadoras. (Para maiores detalhes deste e os demais programas mencionadas, ver as informações na segunda parte do texto).

As idéias iniciais do programa foram criadas por médicos colombianos em 1979,mas ficaram sem evolução até que foram adotado pelo Instituto Materno Infantil de Pernambuco (IMIP) em 1994. O hospital é filantrópico e não-governamental mas logo a importância do programa foi reconhecido pelo governo municipal no âmbito do SUS (Sistema Único de Saúde), passando a receber apoio e estímulo, e depois sendo implantado nos seis hospitais regionais estaduais com o apoio da equipe de IMIP. Inscrito no Programa Gestão Pública e Cidadania pela Secretaria de Saúde, chegou ao conhecimento do BNDES que no seu programa de apoio a programas no campo social também busca a disseminação e transferência de idéias e experiências práticas exitosas. Trabalhando junto com a equipe de IMIP e as equipes estaduais, foram elaborados manuais para facilitar a transferência de tecnologia de mãe-canguru para outras partes do País. O resultado final foi a adoção do projeto por parte do Ministério de Saúde. Talvez tenha sido a primeira vez que isto ocorreu no País com uma política que nasceu de baixo para cima. No caso do mãe-canguru, os atores públicos a cada momento - municipais, estaduais e nacionais - tiveram o bom senso de perceber a importância da idéia, de somar esforços e abrir portas. Às vezes o papel de abrir portas e somar esforços cabe à sociedade civil, outras vezes, também, cabe a ambos.

Vamos a um outro exemplo: desta vez da Cidade de Salvador (BA) onde um movimento de intercâmbio artístico, cultural pela cidadania (MIAC) articula, em um fórum de planejamento de ações para a melhoria de educação e saúde pública, algo em torno de 113 organizações e instituições diferentes, além de centenas de jovens. Trabalhando com oficinas artísticas e musicais, mobilizando questões de educação, saúde e direito da criança, o MIAC agrega escolas estaduais e municipais, escolas comunitárias e particulares, ONG's e Fundações, diversas Faculdades da Universidade Federal, varias grupos de apoio e defesa de direitos, centros de saúde, Secretarias Estaduais e Municipais e diversos núcleos comunitários, grupos culturais e movimentos sociais.

E assim a história vai: em Teresina (PI), ligações entre a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Ação Social Arquidiocesana da Igreja Católica do Piauí, por meio da Pastoral do Menor e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) viabilizaram a Casa de Zabelê, que serve de abrigo e com um centro de ações de reinserção social e familiar de meninas vítimas de violência física e sexual, muitas delas em situação de rua onde sofrem múltipla exclusão. A Casa de Zabelê, originalmente concebida como Casa de Apoio a Mulheres Adolescentes foi parte do Programa Municipal de Teresina elaborado em 1995 especialmente para dar apoio a crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis na cidade. Entretanto ao iniciar o processo de construção do projeto, a Prefeitura não hesitou em convidar a Pastoral do Menor a juntar esforços para operacionalizar a Casa, porque a Pastoral tinha experiência e tradição de atuação nesta área. Junto com a Pastoral vieram também os voluntários e o pré-projeto de pedir apoio ao BID para realizar um trabalho mais técnico. Ao longo do caminho, a Casa de Zabelê criou vínculos com empresas, com entidades do tipo SENAC e recebeu o engajamento dos secretários municipais de saúde, transportes e educação além de relacionar-se com outras casas, abrigos e centros na cidade.

Três exemplos de caminhos diferentes, nos quais a bola do processo passou de uma mão para a outra: ora um liderando e o outro apoiando, ora vice-versa, ora todos juntos. Em nenhum dos casos a situação atual estava prevista ao iniciar; o importante era começar, discutindo e iniciando ações para depois planejar um próximo passo. Nos três casos há otimismo de ver a possibilidade de articular recursos e oportunidades. Um velho ditado de mobilização comunitária se refere a um copo de água que está metade cheio e metade vazio. Há os que passam o tempo inteiro preocupados porque seu copo está meio vazio e outros que pensam: “puxa, nada mal, pelo menos tenho meio copo de água...o que será que posso fazer somando com alguém que também tem meio copo?”. Às vezes o vínculo pode só trazer uma gota de água para o copo, mas em certas circunstâncias uma gota de água é suficiente.

No início do texto, alertamos sobre o uso indiscriminado das palavras *parcerias* e *alianças* e sugerimos pensar numa alternativa mais geral: o vínculo. A razão para esta sugestão não é acadêmico ou de buscar precisão filosófica, mas de abrir os horizontes para os muitos tipos de vínculo que existem e para a necessidade de ser claro sobre o que se pode esperar de um e outro, e o que se pode dar ou contribuir.

Para ajudar a reflexão sobre opções e alternativas é útil pensar algumas categorias de vínculo ou de ligação social de ação. Podemos especificar três, cada um tem suas próprias implicações mas com graus de engajamento diferentes.

Vínculos de comunicação, comissões e conselho

Num primeiro nível, temos vínculos que se articulam em torno da temática de comunicação e com o objetivo de se manter informado: trocar informações, opiniões, ajudar na formulação de política e identificar e oferecer apoios. Tudo mundo precisa de informação e a troca de informação é algo que assumimos como uma atividade natural. No entanto é aqui que os vínculos são criados e se estabelece uma base para articulação. Podemos separar neste nível dois tipos de conexão: o casual ou eventual e os conjuntos de ligações que se mobilizam em torno de temáticas específicas ou áreas de atuação – as redes. No primeiro caso, a troca se dá eventualmente quando há necessidade ou até oportunidade; no segundo caso, a troca é articulada em relação a alguma esfera de ação. Organizações “advocatórias” são grupos que se mobilizam para “advogar” a favor de uma tema: por exemplo, os direitos da criança. Para ter algum sucesso na tarefa de sensibilizar outros para a importância da questão, ou no exercício da pressão junto às autoridades específicas, aprendem a se vincular com outros que estão envolvidos sob outros aspectos na mesma temática. Um bom exemplo é o movimento MIAC que acabamos de descrever. Por meio da construção de uma rede de interligações, as organizações podem se apoiar mutuamente, tornando as questões mais visíveis perante a comunidade e o governo.

As redes são importantes mecanismos interorganizacionais por permitirem contatos e articulações, ao mesmo tempo permitem que as organizações e as pessoas mantenham-se informadas sem necessariamente compartilhar todas as mesmas idéias. Redes também são conjuntos de ligações abertas, permitem o acesso e agregação de outros. Às vezes as redes se agregam e adquirem características mais formais como fóruns populares ou fóruns temáticos, promovendo encontros e congressos.

A mesma estratégia também é usada por organizações públicas ao buscar ampliar a sensibilidade para certas temáticas. Aqui, entretanto, a tendência é usar mecanismos mais formais, não por conta de qualquer tendência burocrática, mas pelo fato de que em uma ação pública iniciada pelo governo – especialmente local – há um cuidado cada vez maior com a garantia de transparência. Não são poucas as municipalidades que conhecem de perto as implicações das “redes fechadas” de interesses que tomaram as prefeituras como se estas fossem áreas de propriedade e oportunidade privadas. Por causa desta associação com práticas anteriores, cada vez mais as gestões de hoje buscam formas muito claras de engajar diferentes organizações e grupos. Isso não quer dizer que um bom prefeito ou prefeita não passe parte de sua semana recebendo e trocando informações com outros, ou estimulando diferentes atores a se agregarem para agir nas questões do dia. Igualmente, o mesmo prefeito e prefeita estarão atentos para iniciativas e fóruns

emergindo da sociedade civil que podem precisar de apoio da municipalidade e cujas metas são compatíveis com as preocupações da gestão. Mas quando o governo local cria espaços para compartilhar informações e articular possíveis ações individuais ou organizacionais, a tendência é optar por algo como uma comissão ou conselho.

Um bom exemplo deste processo – oriundo de uma CPI da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul – é a Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Cidadania, Justiça e Trabalho. A CPI foi formada por conta das terríveis condições encontradas nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, especialmente após o início de 1990. Neste período, trabalhadores recrutados em Minas Gerais foram transportados para Mato Grosso do Sul, com promessa de bons salários, e jogados em acampamentos de lona junto com seus familiares. Em muitos casos o dinheiro prometido foi absorvido pelos custos dos alimentos e transportes fornecidos e não havia assistência médica, nem escola e muito menos lazer. Estimava-se em 1992, quando se iniciaram as denúncias na imprensa, que 8 mil pessoas estavam em condições de semi-escravidão, incluindo 2 mil crianças. A Delegacia Regional de Trabalho, no entanto, não conseguia fiscalizar e investigar todas as denúncias, por causa das distâncias envolvidas. Surgiu então a idéia de um trabalho conjunto de organizações municipais, estaduais, federais e também não-governamentais. A partir da organização da Comissão, os órgãos do governo passaram a ter o poder de entrar, autuar e multar, e as organizações não-governamentais traziam a pressão da sociedade, forneciam informações e organização.

É um caso clássico de recursos e de envolvimento. Essencialmente o Estado fez a sugestão para todas as organizações ativas em denunciar e pressionar para ação: tragam seus recursos e juntos talvez consigamos resolver este problema. Juntos, de fato, conseguiram resolver o problema. Eram, no início, 27 organizações públicas e não-governamentais e em 1996 havia 38 organizações; metade governamental e metade não-governamental, sendo a Presidência da Comissão exercida em rodízio entre as organizações governamentais e não-governamentais. A Comissão sobreviveu à mudança do governo estadual em 1995 por causa do prestígio adquirido. O trabalho infantil foi eliminado, escolas instaladas, bolsa-escola fornecida, a maioria dos adultos com carteira assinada, mudanças necessárias na legislação introduzidas e muitas outras ações implementadas. O SESI (Serviço Social da Indústria) criou uma unidade móvel composta por um médico, um dentista e monitores para gerar atividades de lazer e também para documentação. Indústrias e Universidades também ofereceram apoio e, em 1996, mais de 30 mil pessoas estavam sendo atendidas pelo trabalho da Comissão, já estendido, a pedidos, para as destilarias, a área de braquiaria e plantação de algodão e erva-mate.

A diferença entre comissão e conselho não é algo sobre o qual se deva perder sono. A diferença existe porque – afinal – são duas palavras distintas com suas próprias origens. A primeira se deriva do comprometimento de fazer (missão) e a segunda de aconselhar, mas na prática são trocadas com frequência e, sem dúvida, há muitos conselhos dados pelos membros de uma comissão e muito comprometimento por parte dos conselhos. A língua portuguesa é muito rica em palavras para tipos e formas de organização, algumas das quais – como por exemplo a nossa muito querida expressão “mutirão” – oriundas dos povos originários, neste caso, tupi. As palavras organizacionais são um convite para a criatividade e para a criação de mecanismos diferentes. Conselhos podem criar comissões, podem se dividir em conselhos de bairro ou se reunir em conselhos da cidade. Comissões podem criar força-tarefa, grupos de trabalho; enfim há muito espaço para a flexibilidade.

O uso da palavra conselho é, no entanto, cada vez mais freqüente, especialmente após a Constituição de 1988 e a legislação subsequente, quando foram criados os chamados conselhos estatutários. Mas tanto nos casos não-estatutários quanto nos casos estatutários, há muito escopo para criar novas abordagens. Aquilo que está no estatuto é normalmente apenas o mínimo exigido, deixando muito escopo para inovação e invenção.

Sobral, município do Ceará, tem uma população de 143 mil habitantes, metade das quais entre 0 e 18 anos. Conhecida como “Princesa do Norte” por causa de seu passado imponente em termos culturais e industriais, Sobral se apresentava em 1991 numa situação de grande dívida social para com a sua população. Indicadores de desenvolvimento humano baixo em relação ao País e ao Estado e, dentre outros problemas, a maioria da população analfabeta, uma grande proporção das crianças fora da escola e uma taxa de mortalidade infantil de 115 por mil nascidos vivos (em contraste com a taxa brasileira de 35 por mil e de 5 por mil em muitos países da Europa). Uma aliança, reunindo três partidos políticos, com o nome de “Sobral tem jeito” vem, desde 1997, desencadeando diversas ações interessantes e importantes do ponto de vista de práticas públicas alternativas.

Uma delas é o programa Sobral Criança, desenvolvido pela prefeitura e coordenado pela Fundação de Ação Social, vinculada à Secretaria de Saúde e Assistência Social. Ao criar o programa, seus gestores buscaram sair dos moldes tradicionais de programas no campo social e buscar o máximo de articulação das iniciativas entre atores governamentais e não-governamentais. Foram criados três comitês com focos diferentes, mas interligados, como seus nomes deixam transparecer.: “Nascer em Sobral”, “Crescer e Desenvolver em Sobral” e “Sobral Criança Cidadã”. Os comitês são órgãos mistos, relativamente institucionalizados, mas não formalizados, agregando representantes de vários segmentos e delineando as linhas e estratégias de ação das políticas voltadas para a criança e o ado-

lescente. Já em 2000, os indicadores sociais apresentavam melhorias significativas, com 94% de cobertura pré-natal e vacinal e um grau de mortalidade infantil de 28 por mil. Escolas, saneamento básico e muitas outras áreas de ação foram desenvolvidas com êxito.

O importante, para este texto, é refletir sobre a composição destes comitês, porque exemplifica de maneira clara o por que buscar o engajamento dos outros nas ações públicas.

O comitê Nascer em Sobral concentra-se nas ações de combate à mortalidade infantil e de atenção à saúde e nutrição da gestante e do recém-nascido. Participam: Secretarias de Saúde e Assistência Social, Conselhos Municipais (de direitos, tutelares, de assistência social e de saúde), Conselho Regional de Medicina, a Câmara Municipal, o Poder Judiciário, a Santa Casa, as igrejas, a diocese, o hospital, a Associação dos Agentes e a Federação Sobralense de Associações Comunitárias, entre outras.

O comitê Crescer e Desenvolver em Sobral atua nas áreas de educação, formal e informal, de cultura e de socialização. Liderada pela Secretaria de Educação, participam também: as Secretarias de Saúde e Assistência Social, e de Desenvolvimento Urbano, os conselhos municipais (de direitos, tutelares, de assistência social e de saúde), Universidade do Vale do Acaraú, poderes Legislativo e Judiciário, Pastoral da Criança, APAE, diocese, igrejas, SESC (Serviço Social do Comércio), SESI (Serviço Social da Indústria), Liga de Futebol e Liga das Escolas de Samba.

O terceiro comitê, Sobral Criança cidadã está voltado para a profissionalização e para a proteção dos direitos da criança e do adolescente. Participam as secretarias municipais de Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Indústria e Comércio, Universidade do Vale do Acaraú, os conselhos municipais (de direitos, tutelar e da assistência social), Ministério de Trabalho, DETRAN e um grande número de entidades que atuam na área da criança e do adolescente no município (Sociedade de Apoio à Família Sobralense, Sociedade Pró-Infância, Federação Sobralense das Associações Comunitárias, curumim e outras), dioceses, igrejas, Associação dos Radialistas, SEBRAE (Serviço de Apoio a Pequena e Média Empresa), SESI, SENAC Serviço Nacional do Comércio) e o Clube dos Diretores Lojistas.

Algo muito importante que podemos aprender destes exemplos é sobre as nossas tendências diferentes para flexibilidade ou rigidez em relação a questões organizacionais. Os conselhos estatutários são importante mas Sobral soube criar espaços complementares, aproveitando as múltiplas conexões que existiam. Igualmente em termos de organização os comitês se reúnem periodicamente, mas são autônomos para planejar quando e como o comitê vai trabalhar. Sempre há um grupo responsável pela coordenação e para o encaminhamento de propostas como também podem ser criados fóruns de todos os comitês para discutir linhas e estratégias em comum.

A experiência de Sobral também mostra como as redes são extremamente úteis enquanto base de construção social, porque são flexíveis, adaptam-se, complementam os comitês incluindo, contornando, buscando conexões e permitindo que pessoas, que não se dão bem, mas que militam na mesma área, possam dar sua contribuição sem que necessariamente tenham que se enfrentar. Mas há que se tomar cuidado em reconhecer que as contribuições que as redes de contatos podem oferecer enquanto mobilizadoras de recursos, informações e oportunidades vêm justamente de sua adaptabilidade. Pode-se e deve-se criar conselhos, comitês e fóruns, e também deixar e encorajar redes a se articularem no entorno. As experiências de mobilização, no entanto, demonstram que a melhor maneira de terminar com uma rede é tentar transformá-la numa associação. Há razões muito boas para se criar uma associação, mas formalizar uma rede deve ser a última alternativa. De repente o que era algo adaptável, que se mobiliza seguindo as regras simples da cortesia humana, começa a exigir administração, cargos fixos, votação e orçamento. O mesmo se aplica a outros tipos de organização também. Um grau mínimo de organização é sempre muito útil mas à pergunta sobre quanto de organização é necessário, a resposta deve ser sempre: “menos do que nós pensamos”.

Cooperação, apoios e patrocínios

Num segundo nível há os vínculos e ligações de cooperação. É aqui que normalmente começam os problemas com a palavra “parceria”. Pense por um momento em alguém que tem um companheiro ou companheira, ou alguém que tem uma ligação de amizade de longa data; uma pessoa com a qual se pode contar, com a qual se pode compartilhar preocupações e alegrias, com a qual se vai fazer coisas juntos. Estas são parcerias – relações substantivas e construídas no longo prazo, na qual há valores compartilhados. Pense também em dois sócios de um negócio ou de um empreendimento. A não ser que eles fossem amigos e sempre quisessem ter aberto este empreendimento juntos, há uma grande probabilidade de eles estarem se associando por razões táticas, como juntar o dinheiro ou somar outros recursos e oportunidades. Pense também num grupo de partidos políticos que por razões específicas decidam apoiar o mesmo candidato na eleição. Nestes dois últimos casos estamos falando de alianças e coalizões: formas de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e com um objetivo comum. Mas o que vem antes da aliança ou da parceria, o que vem antes destas colaborações mais duradouras?

Entre o espaço da comunicação e o espaço da colaboração, é útil pensar num terreno de cooperação. Membros de organizações diferentes se conhecem, participam de comissões ou associações e uma ação ou evento está sendo programado, e é de interesse de ambos. Vamos

imaginar dois cenários: no primeiro, o clube de mães do bairro quer organizar uma Festa Junina para todas as crianças do bairro com o objetivo de recuperar e relembrar as tradições desta festividade. Alguém do clube entra em contato com um conhecido na prefeitura para saber sobre a possibilidade de apoio e após alguma discussão e encaminhamento, a prefeitura ajuda abrindo a escola para ser usada caso chova, fechando as ruas para o trânsito e emprestando um palco e carrinho de som. Sem dúvida os residentes vão ficar felizes e vão falar sobre o apoio da prefeitura. Foi uma ação a curto prazo para um evento específico: a prefeitura cooperou com o clube de mães. O clube de mães não é um departamento da prefeitura e provavelmente a prefeitura não tem uma política específica ou linha no orçamento sobre apoio para Festas Juninas. Entretanto a atividade fazia sentido, é algo que podia ser apoiado por ser útil, dentro da ótica de apoio geral à sociedade civil, mas não implica em nenhum comprometimento com o tópico ou o grupo. Assim são os apoios e se olharmos os catálogos de eventos ou os cartazes de acontecimentos, verificamos a presença de apoios.

Muitas vezes a palavra parceria é usada (e mal usada) quando seria muito melhor falar de apoios. Uma solicitação de apoio é um ato muito mais simples do que um vínculo substantivo no qual valores são compartilhados e há muito comprometimento mútuo: o outro pode apoiar, ou não, sem grandes conseqüências e sem constrangimentos. Pode não apoiar desta vez e apoiar numa próxima. Também pode apoiar desta vez e não apoiar na próxima. Apoio também se refere a algo específico: é uma mão na roda, uma contribuição que é requisitada. Quantas vezes falamos: “se você precisar de apoio, me chame”. Agora imagine a situação se o clube de mães tivesse pedido a parceria da prefeitura. Primeiro, parceria implica em ser parceiro, em ter co-responsabilidade. Segundo, é algo a longo prazo. E, terceiro, representa um comprometimento substantivo com a questão. Assim, a prefeitura teria que entrar junto com o clube no planejamento do evento, na discussão sobre a política cultural a longo prazo e talvez pensar se não seria mais justo e transparente criar um Conselho Municipal de Festas Juninas para traçar os rumos de coordenação: quantas festas, aonde, qual o nível de recursos e as regras de quem pode ou não solicitá-los. Em outras palavras, as implicações são bem maiores.

Agora podemos inverter a questão e imaginar o nosso prefeito do início do texto indo solicitar apoio na fábrica local para abrir vagas de aprendiz para os meninos do programa de reinserção social. A mesma lógica sucede. Se o prefeito for perguntar sobre apoio, estará perguntando sobre algo específico onde a empresa pode decidir-se por apoiar ou não muito mais por razões sociais do que qualquer outra de política local. Pode também decidir apoiar sem nenhuma visibilidade, contribuir sem exigir que o nome seja impresso no material, porque sua política em relação às questões sociais busca sempre separar a questão social de qual-

quer interesse empresarial (doadores anônimos são mais freqüentes do que imaginamos). Se o prefeito, ou prefeita, for sensato, mencionaria algumas das outras organizações que estão ajudando, com atenção especial para aquelas com as quais os donos ou diretores da empresa têm ligações via associações de classe ou demonstram respeito. Se por acaso o apoio não for possível, haverá outras oportunidades de voltar, garantidas pelas regras culturais da sociabilidade.

Mas se o prefeito ou prefeita forem conversar sobre parceria, o assunto vai ser outro. O que estará na mesa é o envolvimento da empresa com a prefeitura num atividade conjunta e programática de certa visibilidade e que exigirá muito de ambos: trocar opiniões, acompanhar a execução, planejar e organizar recursos. Muito mais do que um apoio. Sem dúvida, no caso da Casa de Zabelê a relação entre a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina e a Pastoral do Menor foi de parceria. O projeto é um compromisso conjunto no qual recursos e oportunidades são somados. Mas também a Casa de Zabelê conta com muitos pequenos apoios e doações que, para os organizadores, também são essenciais.

Distinguir entre apoio e parceria é muito importante para ambos os lados. Para quem está solicitando é importante ser claro sobre o grau de controle que se está disposto a compartilhar e sobre o grau de co-gestão que se está buscando. Um erro comum – muito comentado pelo lado empresarial nos seus congressos sobre financiamento de projetos sociais – é de pensar que oferecer parceria é uma forma mais delicada de pedir um apoio específico. Pelo contrário, o resultado é uma desvalorização da expressão parceria: “Veio aqui discutindo parceria mas na verdade só queria dinheiro e o empréstimo de dois tratores”. A conseqüência é não conseguir nem um nem outro. A honestidade seria dizer: “Estamos trabalhando com a associação de bairro do Morro de Elefante e há um terreno que podemos usar para construir uma quadra esportiva. Com os tratores que temos vai demorar muito e estamos preocupadas com a chuva. Será que você pode ajudar num fim de semana emprestando uma de suas máquinas pesadas de terraplanagem? Algumas das empresas locais também estão contribuindo com um pouco de apoio financeiro para comprar material esportivo e, obviamente, vamos colocar os nomes de todos numa placa especial. Será que podemos contar com seu apoio?”

Distinguir entre apoio e parceria é, portanto, chave no trabalho de construção de vínculos interorganizacionais e de mobilização de recursos e oportunidades. A distinção entre apoio e patrocínio é muito mais simples e, de certa forma, não problemática: é uma questão de quanto? “Realização Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Esportes, Patrocínio Banco do Brasil, apoio Lyons Clube e Câmara de Comércio”. A questão aqui é de visibilidade e de volume: cada um cria sua escala e suas palavras pensando como reconhecer, de maneira justa e séria, as contri-

buições feitas. Pelo fato de o patrocinador ter contribuído mais, segue que sua associação com o evento é maior e, portanto, a identificação do evento com sua missão ou imagem vai ter que ser também maior. A loja local de material de pesca pode apoiar o torneio municipal de voleibol juvenil por ser algo esportivo e por ter consciência esportiva e cívica, mas dificilmente seria o grande patrocinador do evento. No entanto, o dia municipal da pesca seria algo diferente! Prefeitos e prefeitas que são bons catadores de apoios e patrocínios têm aprendido bem esta lição.

Colaboração, parcerias e alianças

Vínculos de comunicação eventual para a troca de informação e oportunidades, formas de articulação em redes ligadas a tópicos ou temas específicos, apoios e patrocínios, já abrem bem o leque de possibilidades de pensar sobre como construir o trabalho em conjunto. Temos também introduzido na discussão a necessidade de distinguir entre parceria e apoio. Se a conexão casual na troca de informações representa o ponto inicial de uma escala de trabalho conjunto, as parcerias seriam a outra ponta. Entretanto entre patrocínios e parcerias há ainda algo igualmente importante a ser discutido: as alianças ou coalizões.

Para os diplomatas, as alianças são uma prática totalmente normal e esperada: a história política do mundo é uma história em parte construída de alianças. Tanto as alianças quanto as coalizões referem-se ao processo de se agrupar, entrar no mesmo empreendimento para atingir um objetivo comum. Uma vez alcançado este objetivo, não há necessidade para a aliança. Enquanto processos, não são de curtíssimo prazo e nem de longuíssimo prazo, são atividades de meio termo e sempre com um foco específico: por exemplo, defender-se de um inimigo (a aliança de defesa da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), ou para introduzir melhorias (a Aliança para o Progresso na América Latina da época de Kennedy). A diferença entre uma aliança e uma parceria é uma questão de grau, são parcerias mais restritas que permitem uma associação substantiva em relação a um tópico de preocupação, e portanto de compartilhar valores em relação à questão, mas que não exige que isso seja para sempre ou em todos os campos vinculados.

Muitos dos conselhos não-estatutários e comissões, criados para mobilizar diferentes organizações em volta da resolução de um tópico específico, são também formas de aliança e seus membros são normalmente muito atentos aos limites daquilo que pode ser exigido de um ou outro. Aqui de novo, muitas vezes uma boa aliança de curto ou médio prazo composta por grupos diferentes, cada um dos quais com interesse em ver algo resolvido, é bem melhor do que um complexo processo de parceria.

O drama, muitas vezes é o inevitável conflito entre, de um lado, o mundo frio de ação, alavancagem, recursos e resultados e, de outro, o

mundo das relações entre as pessoas, a nossa própria sociabilidade no outro. Ao nos juntarmos para fazer coisas, nos encontramos também enquanto pessoas: ações sociais são também processos sociais, e manter o balanço entre as opções mais eficazes para ação e as necessidades de interação nunca é fácil. Alianças, apoios e contatos casuais podem representar um mundo mais flexível de ação com relações entre pessoas e organizações mais imediatas e mais focadas na tarefa; enquanto a construção de redes, de patrocínios e de parcerias são opções mais estáveis, permitindo contatos de longo prazo e oportunidades de socialização e contato; o balanço vai sempre ser uma questão de escolha.

O importante para os gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil é reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas conseqüências que podem resultar. Programas, projetos e atividades são intervenções no cotidiano, são tentativas – esperamos bem sucedidas – de mudar o que acontece ao nosso redor, um redor que foi construído por outras práticas ao longo do tempo: não devemos imaginar que todos os implicados nos aplaudirão de pé.

Construindo e mantendo relações e vínculos interorganizacionais

Nas partes anteriores deste texto discutimos o porquê de se trabalhar em alianças e parcerias com outras organizações que não são da administração pública direta ou indireta. Apresentamos a variedade de organizações que são participantes potenciais, olhamos alguns casos para exemplificar o possível e também abrimos o dicionário prático dos termos descritivos de vínculos. Estes elementos são os ingredientes básicos do trabalho com outras organizações: precisamos saber que existem, que são diferentes entre si e em relação ao setor público, precisamos saber por que as estamos buscando, onde queremos chegar e quais as formas de comunicação, cooperação e colaboração possíveis. Com isso, temos os subsídios para uma escolha estratégica inicial. Mas, a partir daqui, o que fazer e o que pode acontecer? Quais são algumas das lições que podemos aprender das experiências estudadas no Programa Gestão Pública e Cidadania e nos seus projetos especiais que focalizaram em maiores detalhes a temática da pobreza?

Uma primeira lição que podemos apontar é que há sempre muito mais organizações presentes num município do que imaginamos e vale a pena sempre fazer um levantamento simples para reconhecer a contribuição que isso pode representar em recursos, alavancagem e oportunidades. Fazer um levantamento não implica necessariamente na realiza-

ção de um censo, mas a simples troca de informações entre os membros do secretariado é suficiente para mostrar o quanto há de outras organizações presentes. Às vezes também vale a pena fazer um levantamento mais formal e o Centro de Estudos do Terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, por exemplo, criou um método fácil para permitir que os municípios façam um levantamento das organizações não-governamentais presentes especialmente em relação ao campo de ação social. (Por exemplo, um estudo piloto feito para a prefeitura de Jaboticabal, um município com 65 mil habitantes no interior do Estado de São Paulo, identificou umas 90 organizações presentes no município com alguma atuação social). Quando adicionamos todas as demais organizações com interesse em outras áreas de atuação e desenvolvimento local, é possível imaginar o potencial que estará presente.

O que o levantamento, formal ou informal, vai mostrar é a variedade de atores potencialmente presentes e esta variedade implica em diferença. Uma segunda lição, portanto, é reconhecer as implicações de diferença (o que é chamado às vezes de alteridade). Mas a diferença, mesmo que assim pensemos, não está no outro: está entre nós e o outro. Ambos somos diferentes um para o outro. Em termos organizacionais, a diferença se manifesta nas culturas das organizações, nos seus jeitos de fazer as coisas, nos seus valores, na forma de estruturar e muitas outras práticas. As alianças entre organizações do lado governamental (por exemplo com outras secretarias, outras agências, diferentes municípios ou agências estaduais) tendem a ter em comum um conjunto de leis, práticas administrativas e financeiras e, por causa de similaridades em legislação de pessoal e tradição política, pessoas com dúvidas e esperanças similares que resultam em culturas organizacionais que – se não totalmente similares – têm muito em comum. Mas os vínculos criados com organizações fora do âmbito da administração pública direta ou indireta são com organizações onde estas diferenças serão muito maiores e, às vezes, imprevisíveis.

Aqui é importante lembrar que a diferença é real e é normal. Diferenças se manifestam também em relação ao tempo; não somente o tempo de reuniões e o tempo em relação à hora marcada, mas tempo em relação aos processos de aprendizagem (o tempo pedagógico), em relação aos processos políticos (tempo político) e os tempos dados por obrigações formais (tempos institucionais). É quase inevitável que alianças e parcerias sejam criadas entre organizações diferentes, com as suas culturas e peculiaridades, mas há algo que elas têm em comum: a preocupação em fazer algo sobre o tópico em questão. Podemos dizer que são organizações dissimilares cujos destinos são positivamente vinculados - as bases clássicas para uma aliança. Reconhecer isto é buscar compreender as gradações entre culturas, buscar criar pontes entre estas diferenças e negociar práticas intermediárias, mas nunca tentar

impor: alianças e parcerias são relações horizontais e não verticais.

Uma terceira lição vem do reconhecimento de que mesmo sendo uma nova gestão ou um novo ano, sempre há o passado. São realmente raras as situações nas quais nada tenha sido feito ou pensado anteriormente sobre um determinado tópico, e igualmente raras as situações nas quais só uma pessoa ou grupo esteja pensando alguma possibilidade de intervenção. Voltar no tempo para lembrar os antecedentes e fazer questão de mencionar como a preocupação com um determinado tópico vem sendo construído por outros são demonstrações de abertura para o engajamento de todos, o reconhecimento das múltiplas contribuições possíveis. Não fazer isso é um ato anti-social no sentido substantivo e coletivo da palavra.

Uma quarta lição é lembrar que projetos, programas e outras novas atividades são sempre intervenções em processos em andamento. O mundo não é estático mas um fluxo. Conseqüentemente, ao entrar no meio do fluxo de outras ações e eventos, muito pode acontecer e vai acontecer. O importante neste tipo de situação é a abertura para aprender fazendo – e as parcerias quando efetivamente constituídas são ótimas para isso – criando uma comunidade de aprendizagem e agregando e mobilizando recursos ao longo do caminho. Também é ao longo do caminho que aprendemos a descrever e narrar sobre os nossos programas e projetos. Mas, ao fazê-lo, temos a tendência de mostrar um caminho bem intencional, uma certa lógica com decisões planejadas e estratégias construídas de maneira clara. Por justa razão, os momentos de indecisão e as dúvidas, os problemas com parceiras e as tentativas e erros, os becos sem saída são às vezes omitidos quando se descreve um projeto. Não para esconder, mas por conta do reconhecimento implícito por parte das pessoas envolvidas em programas e projetos de que sempre haverá dificuldades e portanto todos as conhecem: não há por que repetir. Infelizmente, as pessoas novas no campo não têm este conhecimento e podem ser levadas a imaginar que as dificuldades que estão enfrentando são por falta de competência pessoal. Nestes momentos, o encorajamento e apoio de outros são muito importantes.

Também é importante lembrar que idéias transitam entre municípios e gestões; de um lado do País para o outro. Especialmente em certas áreas técnicas como saúde e educação, idéias são experimentadas, depois testadas e melhoradas num processo no tempo que pode cruzar diversos municípios numa região. Saber sair para buscar pessoas que já venham trabalhando com um tópico, acumulando saberes práticos de tentativas de intervenção pode ser um fator decisivo.

No mesmo sentido, as palavras parcerias, alianças, vínculos, laços, apoios e muitas outras não são conceitos rígidos mas são noções, idéias sendo trabalhadas. Haverá muita invenção para vir nos próximos anos na medida em que as prefeituras ampliem as experiências atuais

para novos campos e novos níveis de desafio. Técnicas de trabalhar em reuniões com mil ou duas mil pessoas, idéias sobre comunicação, novos estilos de conselhos estão sendo elaborados na prática e formando parte da biblioteca invisível de ação social. Haverá, sem dúvida, novas instituições sendo configuradas, mostrando que democracia é uma obra constantemente sendo aperfeiçoada.

A quinta lição talvez seja mais um alerta do que uma lição, porque é algo sobre o qual pouco se tem discutido, a não ser em termos retóricos, mas é muito importante no longo prazo: a sustentabilidade, ou seja, a possibilidade de o programa, projeto ou atividade se sustentar no tempo. Parte da sustentabilidade vem da continuidade enquanto processo político e social de desejar a continuação, mas para isso é necessário que a intervenção funcione, que traga resultados e mostre sua contribuição potencial. São muitos os projetos potenciais que não chegam a ser implementados porque ninguém pensa em perguntar para os servidores públicos trabalhando diretamente com o público “qual a sua opinião sobre os problemas sendo enfrentados e qual a sua sugestão do que pode ser feito?”. Mas ao ser iniciados, muitos projetos não chegam a ter impacto e mostrar resultados. Por quê? Às vezes, certas mudanças, especialmente aquelas mais voltadas para questões culturais e de práticas sociais, podem levar cinco, dez para se consolidar. Muitos dos fatores discutidos em relação aos recursos e tipos de vínculo são importantes aqui, mas também o fator tempo – dar tempo ao tempo – tem seu próprio papel.

Uma sexta lição vem da constatação de que, se um projeto ou programa é uma intervenção num mundo social que tem história, segue que uma atitude importante a ser assumida antes de iniciar um novo projeto é procurar saber se já há algo acontecendo, a partir do que seja possível somar esforços. De maneira paralela, é importante também estar aberto para as iniciativas já existentes, independente das prioridades específicas da gestão. Às vezes uma pequena contribuição pode produzir um efeito de alavancagem grande. O exemplo do Programa Mãe Canguru, relatado anteriormente é um bom exemplo, como também o caso do trabalho entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Pastoral da Rua e os Catadores de Materiais Recicláveis que é descrito no anexo. Infelizmente, ha também muitas experiências do contrário: da incapacidade de gestões municipais construírem pontes com as experiências emergentes da sociedade civil.

A sétima lição também é difícil, especialmente para um momento histórico no qual a democracia brasileira está sendo construída passo a passo, de uma eleição para a próxima e em ato após ato de engajamento e participação popular. Sempre haverá, e deverá haver, tensões entre os governos e a sociedade civil. Os dois têm interesses diferentes – mesmo que possam coincidir num mandato – em horizontes de tempo diferentes. Uma democracia forte é construída a partir de uma sociedade

civil forte, ativa e independente, e de um governo ou Estado ativo, firme e competente. Ao trabalhar com organizações da sociedade civil é importante deixar espaço para que elas possam também trabalhar nas suas próprias agendas e ser independentes. A cooptação intencional ou não-intencional de organizações não-públicas, tornando-as intimamente vinculadas às ações públicas, e até dependentes do Estado, é contraproducente para a democracia a médio prazo. É importante poder ajudar e envolver, mas também é necessário aprender a estimular a autonomia e apoiar o direito de organizações, parceiras em alianças ou comissões, a assumirem posições independentes. Esta é uma parte importante do processo de ampliar o espaço público, de aprofundar a noção de ações para o bem público e de fortalecer os vínculos e laços entre os diferentes componentes da sociedade civil que formam seu capital social: são seus recursos disponíveis coletivamente para ação, e também um aspecto da sustentabilidade.

Junto com a sétima lição vem a importância de se reconhecer que vivemos numa sociedade desigual e, portanto, não há como evitar o conflito que está presente entre diferentes grupos e classes sociais. Pode-se dizer até que sem conflito em algum momento não há alianças ou parcerias: disputar definições e prioridades é uma parte intrínseca ao processo interorganizacional. Conseqüentemente, a abertura para o diálogo é uma postura muito importante que exigirá a capacidade, também, de escutar. Alias para muitos ativistas no campo da exclusão, o problema é muito menos com a voz dos pobres do que com os ouvidos dos demais!

Para a oitava lição, podemos focalizar especificamente o campo de desenvolvimento econômico e reconhecer o envolvimento, de maneira crescente, dos municípios nesta área nos últimos anos. Ações de geração de emprego pensadas dentro da ótica da parceria e da solidariedade – porque afinal é este o valor subjacente – são uma coisa quando relacionadas à economia dita “solidária” e uma outra quando relacionadas ao mercado. Relações de mercado são em grande parte caracterizadas por ligações entre organizações similares, cujos destinos são negativamente relacionados (alguém vai ganhar e alguém vai perder); é assim a sua ideologia. Mas qual o papel do Estado local, da prefeitura e suas secretarias: de apoiar, criar ou estimular alianças entre empreendedores ou intervir na relações de mercado para garantir opções mais solidárias para certos grupos? Com quem eles devem se aliar a este respeito e como? Trata-se, obviamente, de uma área nova de questionamento para muitos municípios, e suas implicações são bem maiores e envolvem outras questões além do tópico das parcerias. No entanto, as alianças e parcerias, os apoios e patrocínios, redes e contatos é que estão sendo tratados neste momento. Um exemplo muito importante de como levar adiante o debate de desenvolvimento econômico em parceria com a sociedade civil e os representantes da indústria e comércio vem sen-

do dado pelos municípios da região do grande ABC Paulista (Santo André, São Berrando, São Caetano e outros) na construção da Câmara de Grande ABC (ver descrição anexa).

Curiosamente, a tendência – ainda incipiente – de buscar formas de ação intermunicipal também está chamada atenção pelo fato de que, enquanto a lógica institucional de governo é delimitada pelas demarcações territoriais de municípios e estados, a lógica social e organizacional da sociedade civil pode obedecer outros limites e desenhos. Estes podem ser para mais, por exemplo, nas questões ambientais de bacias hidrográficas, ou de menos, em relação ao lugar e o horizonte do cotidiano da vida diária. Uma das conclusões importantes da série de discussões feitas no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania sobre ações locais para a redução de pobreza refere-se à centralidade do lugar das pessoas como ponto de partida para ação. O que é um bairro, ou uma “comunidade”, do ponto de vista da prefeitura pode ser muitos lugares e muitas comunidades na prática diária.

A nona lição é nunca esquecer que as alianças, apoios, patrocínios e parcerias não são, e nunca serão, um substituto para o Estado. Infelizmente, tanto na arena internacional quanto nacional, há os que argumentam que é preciso menos Estado e que se deve transferir cada vez mais aquilo que é feito pelo Estado para a responsabilidade de organizações não-estatais, sejam estas Organizações Não-governamentais (ONGs), Organizações Filantrópicas ou Fundações Sociais, entre outras. A questão no entanto é outra. As experiências submetidas ao Programa Gestão Pública e Cidadania mostram não “menos Estado” ou “menos ação de governo”, mas “mais Estado” e “mais ação de governo” contribuindo, junto com organizações oriundas de diferentes partes da sociedade, para a construção de uma esfera pública mais ampla e mais substantiva: um espaço público verdadeiramente do público. As parcerias são importantes tanto nas suas contribuições focais de recursos e oportunidades quanto na construção mais ampla da noção de “público”. Espera-se, no entanto, do governo, enquanto representante do Estado local, que intervenha nas áreas onde tem mandato para intervir.

Como ponto vinculado cabe ao governo municipal, em relação à temática das parcerias, demonstrar um bom uso dos recursos à sua disposição. A base das alianças e parcerias são os recursos que estas mobilizam, e não há nada melhor para atrair as organizações que pensam em se engajar em ações públicas do que uma gestão local que usa seus próprios recursos de maneira responsável, transparente e com consciência de seus efeitos e impactos nas economias locais.

Finalmente, a décima lição, que recupera uma boa parte dos comentários anteriores mas é muito mencionada pelas pessoas no campo da ação entre organizações, é nunca confundir contratos para serviços com parcerias ou alianças. Obviamente, como em qualquer área de nosso

mundo social, há uma área cinzenta aqui, mas é importante buscar clareza sobre o tipo de relação que está em questão. Quando um serviço é contratado, este contrato é público e precisa ser monitorado enquanto tal. Pode ser que a mesma organização – por exemplo uma das organizações do sistema “S” no caso de Sobral – esteja presente num conselho, buscando ajudar na elaboração de políticas e articular suas próprias ações para maximizar os efeitos. Mas se a organização aceita, por competência, assumir uma determinada missão remunerada, é importante para todos que se reconheça que isso é um serviço e, como tal, é necessário mantê-lo distinto e monitorado. Os papéis são diferentes e é necessário que isso seja reconhecido. O problema surge quando a lógica da parceria ofusca o contrato de serviço, tornando difícil a cobrança e a responsabilização das ações.

O desafio que enfrentamos

Há uma tendência de descrever inovações, exemplos de práticas possíveis e experiências bem sucedidas como “Melhores Práticas”. Isso é perigoso porque pode criar a impressão de que a única coisa necessária a ser feita é copiar a idéia, que a idéia já vem pronta e a sua transferência é simples. Seria o equivalente a, numa escala imaginária, atribuir 80% da importância do sucesso de um programa ou projeto à idéia, talvez 18% para as habilidades e saberes técnicos e administrativos necessários, e somente 2% para as habilidades e saberes de construção de vínculos e laços interorganizacionais – a arquitetura social e institucional. Infelizmente, a situação é quase o inverso. Idéias nunca estão prontas e há muito ainda a ser construído e aprendido. Sim, as experiências são muito importantes porque mostram pistas e possibilidades, abrem para pensar e discutir alternativas e estimulam a construção de saberes de diferentes tipos. No entanto, esta biblioteca invisível de conhecimentos coletivos deve ser utilizada em diálogos com situações específicas, exigindo debate e experimentação, tentativa e erro. Este é o processo a partir do qual as práticas se tornam idéias e as idéias se tornam práticas, ambas desafiadas pelos problemas a serem enfrentados. Na mesma escala imaginária podemos colocar aquilo que a experiência das inovações demonstra. Algo como 70% do esforço está no campo do desenvolvimento das habilidades e saberes de negociar e criar vínculos entre organizações e de construir e formatar agrupamentos interorganizacionais adequados (fóruns, conselhos e reuniões de diversos tipos), 28% nas habilidades e saberes técnicos e administrativos mobilizados em torno do tópico em si, e 2% na idéia. Ao ler as experiências apresentadas no anexo, vale a pena lembrar o ditado: a construção de uma gestão pública digna do nome é 2% inspiração e 98% transpiração.

Anexo

Mais seis caminhos para refletir e agir

Itapecerica da Serra (SP)

Projeto Barracões Culturais da Cidadania

Localizado dentro de uma área de proteção de mananciais vizinha à cidade de São Paulo, o município enfrenta muitos dos mesmos problemas das cidades periféricas pobres das grandes áreas urbanas: violência, exclusão, ausência de políticas públicas e falta de acesso aos equipamentos de cultura e lazer. Em 1997 o Departamento de Cultura da Cidade procurou as sociedades amigos de bairro e as paróquias da Igreja Católica para discutir as demandas para atividades culturais. Destas discussões também resultaram os primeiros apoios vitais para qualquer tipo de atividade pública numa área adensada: espaço para as primeiras atividades de lazer. Foram montadas oficinas de três horas de duração sobre diversas atividades culturais incluindo dança, drama, música e arte para os jovens dos bairros mais necessitados. Buscando dar um passo mais em termos de visibilidade, a prefeitura investiu na reforma de dois espaços para reunir diversas oficinas: os barracões culturais.

Tiveram papel-chave no processo de apoio também as discussões com uma empresa local com uma postura séria em relação ao desenvolvimento social: a Indústria de Cosméticos Natura. A empresa não somente apoia em termos financeiros – ajudando com os salários de monitores e outros custos – mas também já patrocinou uma exposição do trabalho do fotógrafo Sebastião Salgado num dos Barracões, o do Jardim Jacira que é um dos bairros mais violentos do Estado. O Departamento de Cultura também forjou vínculos com a área de Saúde, com a Vara de Infância e da Juventude e também com a Polícia Militar Estadual, cada um das quais fornecendo algum tipo de apoio técnico-profissional e de atividades.

Estas diversas interfaces criadas e parcerias sendo construídas ampliaram o impacto do projeto dentro da comunidade. Não somente o convívio social dos jovens foi melhorado e opções de lazer construídas, mas nas atividades há muita discussão sobre e uso de temáticas do cotidiano, conscientizando os jovens e seus familiares da importância da participação na discussão pública. Em poucos anos o Departamento de Cultura conseguiu com a construção de vínculos de apoio e parceria algo diferente que sozinho teria sido impossível.

Rio de Janeiro (RJ)

Centros de Atenção Psicossocial

A idéia de que o atendimento aos portadores de sofrimento psíquico grave pode ser feito em centros de atendimento diurno, evitando a internação em hospitais psiquiátricos e permitindo que as pessoas permaneçam com suas famílias e comunidades, é bastante difundida no País em termos de políticas e diretrizes. Portanto há ainda poucos lugares onde isso é tornado concreto. Um deles é Rio de Janeiro onde cinco anos após a primeira proposta ter sido feita, em 1991, o primeiro Centro de Atenção Psicossocial foi implantado. Hoje são seis em diversas regiões com a previsão de mais oito, dois dos quais para a infância e a juventude. Um estímulo importante foi um estudo feito em 1995 mostrando a situação dos 3300 pacientes internados na época. Constatava-se que dos pacientes que obtiveram alta hospitalar poucos fizeram tratamento ambulatorial; necessitando portanto algo mais ativo e mais focado para servir de referência e evitar o quase inevitável volta para a situação hospitalar.

Diferentes dos hospitais, pouco acolhedores, os Centros são na maioria instalados em casas coloridas e atividades são desenvolvidas por equipes multiprofis-

sionais. Hoje, com a contribuição do trabalho dos Centros e outros projetos, algo em torno de 1500 leitos psiquiátricos foram desativado no município sem gerar qualquer falta de assistência.

Os recursos financeiros do projeto são parte do orçamento municipal e não foi nesta área que surgiu a necessidade de criar vínculos de apoio e parceria. O primeiro Centro pertencia à antiga LBA e tinha sido incorporado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Foi este fato, lembrado por um conselheiro distrital de saúde, que desencadeou o processo. Importante também foram as atividades do Instituto Franco Basaglia, uma ONG que trabalha com a questão anti-manicomial há mais de 10 anos e ajudou na identificação de membros das equipes e também a complementação com outros profissionais, supervisão técnica e assessoria com a formulação de políticas. Outros vínculos foram criados com dois hospitais, um dos quais da Universidade Federal, que compartilhavam as mesmas idéias e práticas para garantir uma assistência em rede para os pacientes que precisavam de internação por curtos períodos. Vínculos de apoio com o Batalhão do Exército da área de Santa Cruz abriram o uso de seus campos de futebol e a Polícia Militar empresta seus ônibus para a realização de passeios. A comunidade e os familiares também têm um papel ativo nas atividades e, no início, por falta de itens no orçamento para este novo tipo de atendimento, foram elementos-chave na mobilização de comerciantes locais para doarem frutas e legumes.

A experiência dos Centros ainda está no seu início mas demonstra bem a abordagem comum a muitos programas e projetos que buscam abrir espaços novos. Um passo a passo incremental, buscando alianças de formas diferentes e apoios específicos relacionados muito mais aos recursos não financeiros do que aos financeiros. Numa área de atuação ainda muitas vezes permeado por estigmas sociais, os contatos reais no dia a dia são importantes elementos na construção de novas relações. Hoje, por exemplo, o Conselho Distrital de Saúde reúne seus conselheiros numa das salas de um dos centros, facilitando o engajamento dos pacientes também na discussão sobre saúde.

Belo Horizonte(BH)

Associação dos Catadores de Papel e Materiais Recicláveis

Como a maioria das grandes cidades no País, Belo Horizonte apresentava no início da década de 90 um quadro sócio-ambiental problemático, fato que estimulou a elaboração de uma cadeia de políticas e ações em relação a gestão ambiental e resíduos sólidos. Não há dúvida que sem esta preocupação e sensibilidade para a temática ambiental o caso da ASMARE, a Associação dos Catadores de Papéis e Materiais Recicláveis, teria tido um outro e negativo desfecho. O caso é um excelente exemplo de uma prefeitura disposta a entrar em um projeto em andamento, liderado por organizações da sociedade civil e dando, em consequência, um apoio chave na sua alavancagem e continuidade.

Parte da população moradora de rua na cidade, sobrevivia da cata e venda de papéis e outros materiais, sempre em condições precárias e com grande desvantagem econômica. Em 1987, um grupo de irmãs beneditinas, que havia começado a trabalhar estas questões em São Paulo mas com menos sucesso, iniciaram os primeiros contatos. Díficeis e às vezes agressivos nas suas reações, os catadores levaram muito tempo antes de aceitar a presença das irmãs e os membros da Pastoral dos Moradores de Rua, entidade vinculada à Igreja Católica e Cáritas. Com o tempo, a importância da auto-organização foi aceita e reuniões de rua levaram a atividades de mobilização pelos direitos dos catadores e eles, inclusive, tiveram uma presença na discussão da implantação da coleta seletiva de lixo, algo sendo discutido para fazer parte da Lei Orgânica da cidade, mas sendo orientado em direção a iniciativa privada. O resultado das mobilizações e articulações foi o reconhecimento institucional dos catadores como agentes privilegiados na cadeia de limpeza pública e no desenvolvimento sustentável da cidade.

Em 1990 um terreno da Rede Ferroviária Federal foi ocupado por um grupo de catadores e suas famílias e lá se instalou também uma área de aglutinação de atividades a partir das quais a Associação foi criada. Esta teria sido a história de ASMARE se não fosse pelo trabalho iniciado em 1993 quando foi eleito um governo de perfil popular. Através de sua Superintendência de Limpeza Urbana, a prefeitura começou a trabalhar ativamente com os catadores, integrando-os em sua política de resíduos sólidos. Neste papel, o poder público incentiva o cooperativismo dos catadores, não só lhes cedendo três galpões na região central, que são utilizados como depósitos, mas também apoiando um conjunto de iniciativas que envolvem capacitação profissional, educação e empenho em garantir os elementos necessários ao resgate da cidadania. Hoje, a ASMARE é uma referência nacional que tem contribuído para o surgimento de experiências similares e outras secretarias e coordenadorias da prefeitura são também envolvidas, ajudando a negociar posse de terrenos ocupados e mobilizando vínculos com os serviços públicos em geral. Os catadores são reconhecidos na cidade, recebem ainda um pequeno mais constante retorno de seu trabalho (dois a três salários mínimos) e trabalham com dignidade. É um excelente exemplo de como é importante para os gestores municipais saberem quando se deve somar esforços e ajudar a iniciativa do outro e não pensar num projeto próprio.

Porto Alegre (RS)

Instituto Comunitário de Crédito Porto Sol

Microcrédito é um tópico muito em discussão atualmente, pela sua capacidade de articular pequenas quantidades de dinheiro para lugares onde os sistemas e programas públicos de apoio ao financiamento de empreendimentos não consegue chegar. Em 1992 o governo municipal da cidade de Porto Alegre tomou a decisão de criar seu próprio mecanismo de microcrédito com os objetivos de facilitar a criação, crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ou não, e dirigidos por pessoas de baixa renda, a fim de fomentar o desenvolvimento socioeconômico equilibrado do município, bem como criar tecnologias e transferi-las para atividades fins.

Mas somente no início de 1996 a agência foi de fato aberta para o público, ao final de quatro anos de discussão e, mais importante, levantamentos de outras experiências dentro e fora do País. Neste processo, a prefeitura buscou o apoio de ONGs nacionais e estrangeiros com experiência como também a cooperação internacional. Pesquisas foram feitas por membros da Universidade e visitas in loco para ver as diferentes formas de organizar programas de microcrédito também ocorreram. Esta estratégia, de buscar alianças e apoios para aprofundar idéias é a primeira lição da experiência de Porto Alegre.

A segunda foi a forma institucional criada para garantir a continuidade do programa de microcrédito em gestões futuras. Foi criado uma Associação Civil Ideal, aprovado pelo Tribunal de Contas do qual participaram como sócios fundadores: a prefeitura de Porto Alegre com RS 700 mil, o Governo do Rio Grande do Sul com RS 350 mil e, sem aportes de capital, a Federação das Associações Comerciais do Estado do Rio Grande do Sul (Federasul) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre. Seu Conselho de Administração é composto majoritariamente pela sociedade civil: dos nove membros, três são nomeados pelo poder público e seis pela sociedade civil, incluindo um pelo Orçamento Participativo. A partir desta iniciativa e seus trabalhos iniciais muito competente tecnicamente, mostrando que o Portosol sabia do que se tratava, outros apoios começaram a aparecer. A cooperação técnica alemã, que estava presente desde o início também entrou com recursos financeiros, a Fundação Interamericana, organização de cooperação ligada ao Congresso dos Estados Unidos, o BNDES e o Sebrae foram outras. A Caixa Econômica Federal cedeu espaço, luz e limpeza em troca da movimentação do Fundo do Portosol. A prefeitura foi sem dúvida sensível às possibilidades de apoio e buscou negociá-los.

Entretanto também deu duas lições importantes sobre alianças e parcerias: no estudo do que fazer e na montagem do como fazer.

Distrito Federal

Programa Mala do Livro de Bibliotecas Domiciliares

Em 1998, quando uma pesquisadora do Programa de Gestão Pública e Cidadania visitou o programa, descreveu uma cena numa das cidades-satélites de Brasília: dentro de uma casa, inúmeras crianças disputando a sua vez de ler em voz alta o livro que têm na mão. A casa era igual às outras com a única distinção de ter uma bandeira no portão: mala do livro. A casa era de uma pessoa normal, uma dona de casa que interrompe suas tarefas para se colocar a serviço da comunidade enquanto Agente Comunitária da Leitura. Em 1998 havia mais de 500 destas casas espalhadas pelas cidades-satélite.

O programa foi iniciado em 1990 quando uma das bibliotecárias da Secretaria da Cultura do Distrito Federal começou a deixar sacolas de livros com algumas donas de casa de uma das cidades-satélite. Elas organizavam os empréstimos locais para que pessoas que moravam longe das bibliotecas públicas pudessem ter acesso à leitura. Em 1996, o governo assumiu oficialmente o programa e, de nove locais, passou-se para 70, e de sacolas mudou-se para caixas-estante. Dois anos mais tarde havia 509 Malas do Livro funcionando cada uma na casa de um Agente Comunitário da Leitura (frequentemente mulheres) que voluntariamente ofereceram seu tempo livre e o espaço nas suas residências. Os agentes cadastram os vizinhos interessados, registram os empréstimos dos livros para uma semana e também organizam sessões onde pessoas podem consultar e ler os livros ali mesmo. A cada dois meses o acervo é trocado e o processo continua. Em 1997 foram realizados 1.760.000 empréstimos de livros com mais de 120 mil pessoas inscritas: crianças, jovens e adultos das comunidades de baixa renda, ou núcleos rurais ou outras áreas desprovidas de espaços culturais.

Mais uma vez temos um exemplo de sensibilidade governamental para as atividades em curso; desta vez uma ação quase que voluntária de uma das bibliotecárias do Distrito Federal. Há também a busca de apoios e alianças dentro da área pública: as malas que viraram estantes ao serem abertas foram fabricadas por presidiários. Entretanto o grande apoio foi da sociedade civil tanto em termos dos voluntários para o papel de Agente Comunitário da Leitura quanto naquilo que é essencial para montar uma biblioteca: os livros. Se fosse preciso comprar os 150 mil livros do acervo do programa, teria sido impossível a sua realização. Entretanto com o apoio do Sindicato dos Proprietários dos Postos de Gasolina, que colocou seus 220 postos de gasolina à disposição para servir de pontos de coleta, e a rede de televisão local, que assumiu a campanha de doação com o título “Ler é Legal”, os livros chegaram. Algo em torno de 300 mil livros foram doados, dos quais mais da metade puderam ser aproveitados e outros enviados para as universidades em troca de obras de interesse geral.

A seleção foi feita pela equipe do programa apoiada pelos estudantes de biblioteconomia da universidade, e até adolescentes autores de ato infracional de pena leve foram envolvidos no trabalho de processamento; o IBAMA entrou doando madeira apreendida; a Companhia Elétrica foi mobilizada para doar tinta e dobradiças para a confecção das malas-estantes, emprestando também uma perua para o transporte, e a Fundação Abrinq para os Direitos da Criança ajudou na capacitação dos Agentes Comunitárias.

Uma idéia simples gerou um impacto importante a partir de parcerias e apoios que mobilizaram a comunidade em torno do projeto. Como descreveu alguém envolvido: “gera-se, ali, naquelas casas, um espaço de exercício singular de cidadania e uma dinâmica de busca de conhecimento por meio do livro. Em torno desta iniciativa, constituem-se novas lideranças comunitárias, novos mecanismos de socialização e de ação coletiva.”

Região de Grande ABC (SP)

A Câmara de Grande ABC

A região de Grande ABC, parte importante da área metropolitana de São Paulo, atravessa uma série de mudanças de grande impacto na sua população. A reestruturação e êxodo de muitas das suas indústrias chamou atenção para um processo de decadência econômica e de crescimento de desemprego.

Em 1990, as sete prefeituras da região (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) já haviam criado um consórcio intermunicipal para discutir questões de desenvolvimento com especial referência a água, resíduos sólidos e saneamento, mas a idéia da Câmara também foi influenciada pelas anteriores câmaras setoriais e pelo agrupamento de movimentos sociais, ONGs, associações empresariais e de trabalhadores no Fórum da Cidadania do Grande ABC, entidade que engloba mais de 100 entidades.

A Câmara é concebida com um fórum intergovernamental de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas, envolvendo também a sociedade civil. Busca identificar as ações necessárias para o desenvolvimento da região, sugerindo soluções para problemas sociais, econômicos, ambientais e físico-territoriais, visando o desenvolvimento econômico de uma região com 2,5 milhões de habitantes. A Câmara é organizada em termos de grupos temáticos interdisciplinares e interinstitucionais, que elaboram diagnósticos e recomendações de ação para o Conselho Deliberativo. Este é composto pelo Governador do Estado, Secretário de Ciência, Tecnologia de Desenvolvimento Econômico, Secretário de Emprego e Relações de Trabalho, os sete Prefeitos, os Presidentes das Câmaras Municipais, os Deputados Estaduais e Federais da Região, cinco representantes do Fórum da Cidadania, cinco representantes das organizações dos trabalhadores e cinco representante do setor econômico. No dia a dia, a coordenação é exercida por uma coordenadoria executiva também representativa dos diversos setores: do consórcio intermunicipal, do estado, do fórum, dos trabalhadores e do setor econômico.

Em 1998 havia mais de 20 grupos temáticos trabalhando na preparação de políticas e muitas ações já estavam sendo implementadas, e o que mais impressionam os observadores do processo é a adesão e o comprometimento de pessoas que são realmente representativas dos municípios e das diferentes forças da região. A Câmara é um bom exemplo para terminar este pequeno giro pelas parcerias, pois é, de fato, uma grande parceria coletiva entre organizações muito diferentes umas das outras, cujos destinos são vinculados. Cada uma tem parte da solução e, igual a um quebra-cabeça, foi necessário construir um espaço onde as partes pudessem se encaixar. Nesta tarefa, a liderança das prefeituras foi chave, demonstrando abertura, compreensão e buscando novas formas de encontro e discussão, reconhecendo seu papel mas também sabendo chamar os demais para participar.



Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União

Evelyn Levy

Negociar é certamente um dos aspectos básicos da vida política. Torna-se ainda mais importante à medida que a democracia vem se expandindo, incorporando novos atores; e crucial, pois, em geral, nenhum governo consegue agir isoladamente de outros governos, de empresários, dos movimentos populares, das organizações não-governamentais, da sociedade civil, enfim.

Não é tarefa fácil, mas a experiência recente traz algumas “pistas” interessantes a serem trilhadas. O texto que segue busca justamente indicá-las. Ele foi construído a partir da análise de casos concretos e também do conhecimento mais amplo que existe sobre esse assunto.

Há alguns anos o historiador Eric Hobsbawn vinha freqüentando o “Brazil Workshop” promovido pelo Institute of Latin American Studies, da Universidade de Londres.

Em 1997, ao final de um dia de exposições e discussões, perguntaram-lhe quais eram suas impressões sobre os trabalhos apresentados. Hobsbawn ponderou que nos primeiros seminários a que havia assistido, em meados da década de 80, os estudiosos constatavam as evidências e características de uma grande crise, no Brasil. Depois, no início da década de 90, os pesquisadores passaram a explicar a crise. Pelas apresentações, sentia agora que o Brasil começava a enfrentar seus desafios.

Parte dessa resposta pode ser encontrada nas localidades. De fato, em duas décadas de democratização e descentralização pode-se verificar o desenvolvimento de uma grande capacidade dos governos subnacionais em enfrentar velhos e novos problemas, sociais, econômicos e ambientais, com persistência, coragem, criatividade e, muitas vezes, com poucos recursos.

Em muitos casos, as respostas vieram dos governos municipais. No entanto, embora a existência da Federação pressuponha graus de cooperação, não raramente a relação do município com os outros entes federados tem implicado em um jogo de competição perversa. Em anos mais recentes, novos experimentos têm sido realizados, podendo-se observar a combinação destas forças.

O objetivo desse ensaio é identificar quais fatores têm sido determinantes para o estabelecimento de relações de efetiva cooperação entre os municípios, os estados e a União, ao lado de outros atores.

Ao que tudo indica, em alguns casos, os municípios têm alcançado sucesso em construir parcerias favoráveis, criando-se dessa maneira mecanismos de governance. Quais são esses mecanismos e como podem ser construídos é o que se pretende investigar. De outra parte, busca-se verificar em que medida, com o emprego de tais mecanismos, consegue-se fortalecer a cidadania e a sustentabilidade das localidades.

O caminho a ser percorrido será: em primeiro lugar, examinar a situação do município brasileiro no pacto federativo de hoje, suas forças, desafios e constrangimentos. Em seguida, compilar uma série de idéias sobre governance, que abrem uma nova visão sobre a governabilidade das sociedades contemporâneas.

A partir da recuperação de casos concretos, o leitor será convidado a encontrar as pistas de uma estratégia de negociação em que todas as partes podem ser ganhadoras. Finalmente, vai se tentar concluir a respeito das estruturas de incentivos favoráveis nessas situações.

O Município e o pacto federativo

O Brasil conta hoje com 5 506 municípios. Destes, cerca da metade tem população inferior a 10 mil habitantes; cerca de 41% têm uma população entre 10 mil e 50 mil habitantes; e 9% têm populações superiores a 50 mil habitantes. Quase uma quarta parte desses municípios foram criados a partir de 1988, estimulados pelas novas regras então instituídas. Esses poucos dados expressam a diversidade desse universo. É preciso recordar ainda as grandes desigualdades regionais no território brasileiro, para se ter uma indicação da heterogeneidade da realidade de que se está tratando.

Em que pesem as diferenças, os municípios têm sido investidos de responsabilidades crescentes, a partir de um intenso processo de descentralização. A Constituição de 1988 é um marco importante deste processo, refletindo o amadurecimento da sociedade civil e sua luta em favor da democratização, nos anos que precederam a elaboração da Carta³⁴.

O retorno à democracia permitiu que, principalmente em âmbito

³⁴ Bresser Pereira, 2000

local, uma maior pluralidade de interesses e atores pudesse participar do jogo político, espelhando igualmente a progressiva complexificação da sociedade brasileira. É sobretudo na arena municipal que a competição política irá gerar inovações, tanto no plano dos atores como no das práticas político-administrativas.

Assim, entre o velho e o novo, buscou-se construir uma sociedade política mais ativa.

Muitos dos papéis que hoje o município desempenha antes eram inéditos. Desde a fundação da República, o município, embora conhecendo maior autonomia que os governos locais em outras partes, nunca foi um instrumento ativo de democratização, e só parcialmente era responsável pela provisão e regulação de serviços.

Historicamente o que se viu foi um movimento pendular de “sístoles e diástoles”, ou seja, de centralização e descentralização, entre a União e os estados. É preciso ter esse passado em mente para se compreender os atuais percalços: a resistência de alguns atores em abandonar suas antigas posições e as dificuldades em assumirem as novas.

No entanto, a partir dos anos 90, essas relações foram se reorganizando. Foram basicamente três os campos em que mais se redefiniram as regras do jogo: saúde, educação e finanças públicas.

Saúde – No âmbito da saúde, criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que progressivamente foi tentando estabelecer uma “rede de serviços de saúde públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada”³⁵. A gestão passou a ser descentralizada para estados e municípios, e o Ministério da Saúde passou a se concentrar em questões de regulamentação e normatização. Após as leis editadas em 1990, o Ministério lançou Normas Operacionais Básicas (NOBs) em 1991, 1993 e 1996. A primeira estabeleceu os critérios de ressarcimento aos prestadores de serviços de natureza pública; a segunda criou a possibilidade dos municípios alcançarem a gestão semi-plena, recebendo um montante para o pagamento dos custos hospitalares e ambulatoriais; e a terceira instituiu as transferências aos municípios de acordo com o tamanho de suas respectivas populações, deslocando a ótica do financiamento da oferta para a demanda pelos serviços.

Conforme Costa, Silva e Ribeiro, a NOB editada em 1993 teve como efeitos projetar as secretarias municipais de saúde nos governos municipais; aumentar a capacidade de gestão no plano municipal; ampliar a força de trabalho nesse setor; ampliar a oferta de serviços ambulatoriais e ações de saúde coletiva; e aumentar o comprometimento do orçamento dos municípios com as ações de saúde.³⁶

Segundo os mesmos autores, avalia-se que os impactos da NOB de 1996 nos municípios foram incentivar a contenção de custos, incentivar

³⁵ Abrucio e Costa, 1998, 119

³⁶ Costa, Silva e Ribeiro, 1999

³⁷ Dados recentes sobre Vitória da Conquista- Bahia (população 254 mil habitantes) exemplificam esses impactos: *Com a municipalização plena dos serviços de saúde, a prefeitura receberá repasses de R\$ 22 milhões do Ministério da Saúde este ano. Uma verba que era de R\$ 189 mil em 1996, antes da municipalização. "Era um dinheiro que estava aí e ia para as clínicas particulares" comenta Menezes (o prefeito). O número de consultas médicas pulou de 19 718 em 1996, para 120 mil no ano passado. O índice de mortalidade infantil caiu de 44,5 por mil nascidos para cerca de 20. Os médicos contratados passaram de 9 para 89 e o de enfermeiros pulou de cinco para 54.* (Gazeta Mercantil, 19-07-2000)

³⁸ Abrucio e Costa, 1998

³⁹ Evidências dessa melhora foram informados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: *"Dentre as 644 prefeituras paulistas cujos números são analisados pelo TC (a prefeitura da Capital tem seu próprio tribunal) a proporção daquelas cujo orçamento dependia de 75% a 100% dos repasses governamentais caiu de 65,16% em 1997 para 53,03% em 1999, sinal de que a arrecadação própria está subindo. O número de municípios já enquadrados nos limites da Lei*

o uso de recursos próprios e uma maior responsabilização pela gestão³⁷.

A esses ainda se poderia acrescentar o estímulo à formação de consórcios intermunicipais.

Educação – No campo da educação vem se buscando definir com maior clareza a responsabilidade de cada ente federado com respeito aos diferentes níveis de ensino. Até recentemente, União, estados e municípios atuavam em praticamente todos os níveis. A partir da criação do FUNDEF, em 1997, está-se procurando responsabilizar os municípios pela rede de ensino fundamental e pré-escolar; os estados pelo ensino médio; e a União pelo terceiro grau e outras atividades implicadas na universalização e promoção da equidade no acesso ao ensino público, e na qualidade do ensino em geral. Em resposta ao FUNDEF, verificou-se efetivamente um crescimento das matrículas no ensino fundamental nas redes municipais e uma diminuição do percentual de crianças fora da escola. Para que esse processo de municipalização se complete é fundamental o papel indutor e coordenador dos estados, o que atesta o exemplo do Estado de Minas Gerais, onde a municipalização mais progrediu³⁸.

Finanças Públicas – Outro campo de grande negociação tem sido o das finanças públicas. A União vem procurando comprometer estados e municípios em sua cruzada pelo ajuste fiscal. Por meio da Lei Camata, que limita a 60% o comprometimento das receitas correntes com a folha de pagamento, ou por intermédio dos compromissos firmados na renegociação das dívidas, estados e municípios estão sendo obrigados a realizar um saneamento em suas finanças. Esse disciplinamento deve culminar com Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muitas das municipalidades já promoveram o ajuste fiscal. Passaram a arrecadar mais receitas próprias, em virtude de um aperfeiçoamento de seus sistemas de arrecadação e maior firmeza por parte dos prefeitos em taxar seus munícipes³⁹.

O meio ambiente representa outro setor em que a atividade entre os entes federados é compartilhada.

Em todos esses campos, nem sempre as relações são fáceis. A mudança de papéis, atribuindo aos municípios a gestão ou a provisão dos serviços, e aos estados e à União a coordenação, regulação, controle e apoio técnico, nem sempre se realiza⁴⁰. Os estados são, por vezes, relutantes em abandonar seu papel de provedor de serviços. Por outro lado, a fragilidade técnica dos municípios impede, por exemplo, a formação de bancos de dados que possibilitem o acompanhamento das ações locais. Não é raro também ocorrerem falhas contratuais entre municípios e os outros entes, como tem ocorrido no caso da aplicação do FUNDEF, típicas de assimetria de informação e moral hazard entre principais e agentes.

No campo das transferências, ocorrem conflitos, pois essas não

se dão de acordo com prazos e encargos estabelecidos⁴¹. As disputas interpartidárias e a transferência de encargos sem os correspondentes recursos são também fonte de atrito entre as diversas instâncias governamentais.

Camata... passou de 84,45% em 1997 para 92,4% em 1999. As cidades com déficit orçamentário superior a 10%, que eram 18,04% em 1997, representaram no ano passado apenas 5,47% do total." (*Gazeta Mercantil*, 18-07-2000)

Princípios e fundamentos da *Governance*

O conceito de *governance* tem tido diversos significados na literatura política. Aqui se fará referência a somente dois deles, por ajudarem a compreender como se criam os comportamentos favoráveis à construção de coalizões e à implementação das políticas públicas.

⁴⁰ Abrucio e Costa, 1998

⁴¹ Ziulkoski, 2000

O primeiro tem origem na vertente neo-institucionalista, que vê nas instituições a sustentação da ação coletiva. Instituições são "regras formais, constrangimentos informais e formas de assegurar seu cumprimento", conforme definição de Douglas North⁴²; permitem dar estabilidade às transações sociais, políticas e econômicas. A depender do modo como são construídas, podem estimular comportamentos cooperativos que geram melhoria global na situação dos indivíduos ou grupos.

⁴² Melo, 1996

Conforme Melo,

*"a capacidade de governance implica a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência... de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas... promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação"*⁴³.

⁴³ Melo, 1996, 69

Dentro da mesma matriz teórica, a Escolha Racional procura explicar quais elementos constróem uma relação de poder⁴⁴:

⁴⁴ Dowding, Dunleavy, King e Margetts, sem data

"Conceber a relação de poder entre atores sociais como um jogo de barganha significa somente que reconhecemos o fato de que o resultado final depende dos recursos de barganha dos atores, as estratégias que adotam, dada a estrutura do jogo no qual estão envolvidos. É consistente com essa abordagem identificar cinco tipo de recursos:

a) o conjunto de informações dos atores,

b) sua autoridade legítima,

c) incentivos condicionais que os atores são capazes de criar na estrutura dos demais atores (ocorrem quando um ator ameaça/apoia a um outro com a finalidade de provocar mudanças de comportamento),

d) incentivos incondicionais que os atores são capazes de criar na estrutura dos demais atores (ocorrem quando um ator consegue mudar a estrutura de decisões de outros, fazendo mudanças no ambiente),

e) Reputação (é um dos elementos centrais no desenvolvimento de uma estratégia de barganha na qual o conhecimento é assimetricamente distribuído e os jogadores não têm informação perfeita).

Em geral, recursos materiais permeiam ambos incentivos."

⁴⁵ Melo, 1996

⁴⁶ Heller e Feher, 1988; Levy, 1997

Mas o termo *governance* também tem sido utilizado para designar “*formas e mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente ancorados no uso da autoridade pública*”⁴⁵. A formação de redes de *governance* é, em grande medida, consequência de realidades novas como a formação da Comunidade Européia, o fortalecimento das regiões enquanto atores políticos, as tendências à descentralização na política pós-moderna⁴⁶. As tendências mais recentes nas relações intergovernamentais no Brasil, que serão examinadas mais abaixo, parecem também indicar essa direção.

Para o momento convém verificar como se está estruturando o pensamento político sobre o tema:

Stoker vê a questão a partir de uma reorganização do poder do Estado: *governance* tanto se refere à elaboração de estilos de governo nos quais tendem a se diluir as fronteiras entre setores públicos e privados, como também se refere à criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta desde fora, mas que é resultado da interação de um grande número de governantes influenciando-se reciprocamente.

A partir desses conceitos, Stoker desenvolve cinco proposições sobre *governance*:

- “1. A governança implica na participação de um conjunto de instituições e atores que não pertencem à mesma esfera de governo;
2. Em situação de governança, as fronteiras e as responsabilidades são menos claras no domínio da ação social e econômica;
3. A governança traduz uma interdependência entre os poderes das instituições associadas à ação coletiva
4. A governança implica na participação de redes de atores autônomos;
5. A governança parte do princípio de que é possível agir sem se remeter ao poder ou autoridade do Estado. Este tem por papel utilizar técnicas e instrumentos novos para orientar e guiar a ação coletiva.”⁴⁷

⁴⁷ Stoker, 1998, 21

Ainda segundo Stoker, a interdependência de poderes implica em:

- que as organizações encarregadas da ação coletiva dependem umas das outras;
- que para atingir seus objetivos elas devem trocar seus recursos e negociar sua participação em empreendimentos comuns;
- que o resultado das trocas é determinado não somente pelos recursos dos participantes mas também pelas regras do jogo e do contexto.

*“Governar, do ponto-de-vista da governança é sempre um processo interativo porque nenhum ator, público ou privado dispõe dos conhecimentos e recursos necessários para resolver sozinho os problemas”*⁴⁸.

⁴⁸ Stoker, 1998, 25

Stoker ainda aponta para o fato de que

“a governança é ligada à vontade de desenvolver o capital social e de criar as condições sociais necessárias a uma atividade econômica e política eficaz”.

Castells, que desenvolveu o conceito de Estado-Rede, também inclui a participação social e política entre as exigências para a constituição deste Estado⁴⁹.

⁴⁹ Castells, 1998

As proposições desses autores assinalam, portanto, a necessidade de se revisar, em muitos casos, o modo de operação das instituições públicas; não se afirma mais a presença de um Estado isolado, conforme Stoker, mas um Estado que se estrutura em redes de parceiros públicos – estatais e não-estatais – e privados; no qual cada ator detém recursos – dentre os quais a reputação – e a possibilidade, maior ou menor, de criar estratégias e incentivos que modifiquem a situação inicial. Viu-se igualmente que o resultado do jogo é indeterminado, mas que suas regras têm um papel importante a desempenhar.

Jogos Cooperativos

A partir dos relatos de algumas experiências de Gestão Local, tentar-se-á identificar quais foram os prováveis fatores que determinaram o sucesso de municípios ao se comporem com estados, a União e outros atores para empreendimentos comuns.

Tamanho é documento? Com efeito, o tamanho do município parece ter algum peso em sua posição de barganha, embora não definitivo. A tabela a seguir indica a presença de alguns poucos pequenos municípios, com populações inferiores a 10 mil habitantes. Ambos, talvez não por coincidência, estavam integrados em projetos regionais – Pedra Bela – SP no Projeto Entre Serras e Águas, e Almadina – BA no projeto de Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada. Assim, ainda que os dados do Programa Gestão Pública e Cidadania atestem o franco crescimento de projetos de cidades com menos de 20 mil habitantes e das cidades com populações entre 20 mil e 50 mil habitantes⁵⁰, tudo indica que os municípios muito pequenos adquirem uma posição favorável ao se incluírem em consórcios ou projetos regionais, do qual participam municípios igualmente pequenos ou maiores. Se essa hipótese for verdadeira ela é bastante relevante, dado que, como visto anteriormente, metade dos municípios brasileiros estão nessa categoria⁵¹.

⁵⁰ EAESP/Ford, 2000

⁵¹ Essa é a posição, por exemplo do Banco Mundial (Bird), cujos estudos indicam igualmente uma significativa elevação de custos no fornecimento de serviços por prefeituras muito pequenas (Gazeta Mercantil – 18/01/2000)

Tamanho dos municípios	Municípios/Região – População	Sub-total
Pequeno (menos de 10 mil habitantes)	28 - Pedra Bela – 5 142 (*) 19 - Almadina – 8 256	1
Médio (entre 10 mil e 50 mil habitantes)	1 - Ronda Alta – 12 000 15 - Icapuí – 15 000 28 - Nazaré Paulista 12 011(*) 19 - Coaraci – 25 963 19 - Uruçuca – 23 859	5
Grande (mais de 50 mil habitantes)	2 - Betim – 249 000 7 - Rio Branco – 197 000 9 - Quixadá CE – 70 000 10 - Londrina PR – 405 000 16 - Vitória – 259 000 24 - Vitória da Conquista – 254 000 28 - Atibaia – 98 811(*) 28 - Mairiporã – 54 038(*)	8
Consórcios	3 - Consórcio Alto São Francisco - MG – 360 000 22 - Grande ABC – 2 500 000 19 - Bacia Hidrográfica do Rio Almada (Almadina, Coaraci e Uruçuca) – 58 078	3

(*) integram o Projeto Entre Serras e Águas, promovido pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, entrevista concedida por Eduardo Trani.

Mas, e quanto aos municípios maiores, no extremo oposto da escala? Aqui também se verificam problemas. Com exceção do caso da Câmara do Grande ABC, cujos dados serão examinados mais adiante, os projetos analisados não envolvem municípios muito grandes (acima de 400 mil habitantes). Com efeito, a partir de um certo patamar, as negociações tornam-se mais difíceis, encontrando dois tipos de barreiras: burocracias menos ágeis e maior disputa política entre esses prefeitos, o governador e ou deputados, ou candidatos a estes postos. Ou seja, o prefeito de uma cidade desse porte apresenta-se como um candidato potencial a concorrer a cargos de maior representação, o que pode vir a ser um obstáculo à formação de uma coalizão. Nesse caso, os incentivos aos titulares das instâncias estadual e federal – inclusive o de sua visibilidade política – devem ser maiores.

Ao que tudo indica, a negociação entre atores mais “robustos” exige também um sistema de coordenação mais complexo e refinado, e, ao mesmo tempo, um gerenciamento mais especializado das burocracias locais e demais instâncias, para que possam responder de modo flexível aos desafios colocados por uma gestão compartilhada.

Quais são os atores? No universo estudado os projetos diziam respeito a questões de saúde, proteção à mulher, meio ambiente, geração de emprego e renda e aumento de arrecadação.

No município, os atores que mais se expressam são: os prefeitos, os

vereadores, as burocracias locais; a sociedade civil, presente em sindicatos, ONGs, conselhos e grupos comunitários.

A Universidade também mostrou ser um ator muito relevante, como no caso da Universidade Estadual de Londrina, no Projeto Médico da Família:, ou da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais que participou desde o início da formação do Consórcio do Alto São Francisco.

A liderança dos prefeitos é indubitavelmente um fator fundamental para aumentar o poder do município. São eles que podem articular muitos atores locais e têm legitimidade para estabelecer os vínculos fora do município.

As burocracias locais têm um papel determinante no florescimento das iniciativas, sobretudo se lhes for dada autonomia de implementação. Na experiência do Médico de Família de Londrina observa-se claramente esse ponto:

*“Apesar de ser uma idéia bastante disseminada, experiências satisfatórias deste tipo de programa ainda são raras no Brasil. A grande novidade no caso de Londrina foi a autonomia dada às equipes no planejamento das ações a serem desenvolvidas, orientadas para a priorização do cadastramento das populações. Este foi um passo fundamental, pois é muito difícil planejar com segurança uma nova forma de intervenção em regiões cuja população é praticamente virgem de qualquer tipo de contato com serviços de saúde.”*⁵²

⁵² Spink e Clemente, 1997, 138

Em seu livro *Bom Governo nos Trópicos*, uma visão crítica, a pesquisadora norte-americana Judith Tendler, destacou a importância das burocracias locais no desempenho dos programas governamentais. Encontrou quatro explicações para isso:

- os trabalhadores desses programas apresentaram alta dedicação ao emprego;
- o próprio governo alimentou a alta dedicação desses trabalhadores com sucessivas demonstrações públicas de admiração e respeito pelo que eles estavam fazendo;
- os trabalhos foram organizados de outra maneira: passaram a ser multifuncionais e orientados para o cliente;
- o governo tornou os clientes os fiscais do trabalho dos servidores públicos, ao anunciar quais eram os resultados que deveriam ser esperados⁵³.

⁵³ Tendler, 1998, 186

Ou seja, incentivos corretos levantam a motivação desse grupo que, desta maneira, torna-se um aliado no sucesso dos programas. Mais adiante ficará evidente que é a partir do sucesso que a prefeitura obtém no plano local que ela consegue construir a reputação necessária para atrair de novos e mais vacilantes parceiros.

As Organizações Não-Governamentais constituem atores muito pre-

sententes na cena local. Sua importância pode ser crucial em aportar o recurso informação especializada para o projeto. No Projeto São Pedro de Vitória, por exemplo, observa-se essa questão:

*“Uma outra característica desta prefeitura, implementada nas duas últimas gestões. é a sua atuação em projetos sociais através das parcerias com ONGs. Estas, além de potencializarem o alcance social dos projetos. são fundamentais para imprimir metodologias eficazes que visam a facilitar a participação da população e para implementar técnicas mais concretas para o planejamento e a avaliação. na medida em que estão envolvidas diretamente com as demandas e com o nível de satisfação alcançado. Um exemplo bem-sucedido é a parceria estabelecida com a Paróquia Santo Antônio visando ao desenvolvimento e à gestão da Fábrica Escola de Alimentos (produção e venda de salgados e doces). entre outros objetivos.”*⁵⁴

⁵⁴ Spink e Clemente, 1997, 54

E também no Pólo de Produção Agroflorestal de Rio Branco:

*“O processo de incluir ONGs e órgãos de extensão rural e de pesquisa na assessoria do pólo agroflorestal é muito importante não somente para distribuir o trabalho, mas, também, para diminuir a responsabilidade da prefeitura quanto ao sucesso do programa”.*⁵⁵

⁵⁵ Spink e Clemente, 1997, 16

Esse foi também o caso do apoio dado pelos ambientalistas no Projeto Entre Serras e Águas. Organizações estrangeiras, como a GTZ (Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá - CE) também contribuem para o desempenho desses projetos.

Os conselhos municipais ou locais são sujeitos vivos nesse processo. O projeto Meninas de Santos exemplifica essa tendência:

“É importante destacar que o marco fundamental para o início da sensibilização da opinião pública sobre o trabalho ocorreu quando foi lançada a campanha “Seja um Anjo da Guarda”, em 12 de outubro de 1994, em parceria com o Ministério Público, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação Abrinq, e a Rádio e TV Tribuna. Esta campanha é desenvolvida pela prefeitura e busca, junto aos empresários, a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho.

*...O projeto desenvolve ações junto aos vários conselhos em funcionamento no município, como o dos Direitos da Cidadania e o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente...”*⁵⁶

⁵⁶ Spink e Clemente, 1997, 103

Envolver agências multilaterais expande, evidentemente, o poder do município:

“Seguindo a tendência geral das prefeituras municipais brasileiras. sufocadas em meio a uma crise econômica violenta e perversa. a prefeitura do Rio Branco tem lançado-se aguer-

ridamente na busca de parceiros que possam colaborar na implantação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população. e a Casa Rosa Mulher é um exemplo que tem dado certo. Desde sua criação, a casa tem contado com o apoio financeiro (através de projetos específicos) de organismos e programas do governo federal (Ministério da Cultura, do Bem-Estar Social, da Saúde, Comunidade Solidária etc.), de organismos internacionais como o Unicef e o Fundo Canadá, e de diversas organizações não-governamentais (Ibam, CBI/\, Rede Acreana de Mulheres, CDDHEP, Sesc, Senac etc.)”⁵⁷

⁵⁷ Spink e Clemente, 1997, 186

Os principais elementos da estratégia são:

- Regras e incentivos

As regras podem ser concebidas com o intuito de fazer dois ou mais parceiros de uma negociação serem vencedores, criando incentivos para que cada parte atinja seus objetivos próprios. Se entendemos regras como formas de contrato entre os entes, devemos identificar os incentivos que existem nos mesmos.

“A idéia básica por trás de contratos de incentivos é a de obter congruência de objetivos”⁵⁸.

⁵⁸ Milgrom e Roberts, 1992, 188

Esse é o caso da sistemática de arrecadação e repasses de tributos, por exemplo:

“A maior parte da receita dos municípios brasileiros provém de repasses de impostos federais e estaduais, que são responsabilidade dos Estados e da União. A maioria dos municípios aguarda esses repasses, de maneira passiva. Entretanto, os impostos estaduais (IPVA e ICMS) são repassados também em função de sua arrecadação no município. Assim, quanto maior for a arrecadação destes impostos no município, maior será sua participação nas transferências estaduais. Portanto, ao aumentar sua arrecadação, o município ampliará suas receitas totais. O fato de não serem impostos municipais não impede que a prefeitura procure melhorar sua arrecadação.

O que fazer?

As principais ações para aumentar a arrecadação podem ser organizadas em três grupos: aumento da fiscalização, incentivo à ocorrência do fato gerador do tributo e redução da inadimplência. Para os impostos estaduais, as prefeituras podem realizar ações do primeiro e do segundo grupo. Apesar de não terem poder para reduzir a inadimplência, podem auxiliar o governo do estado na fiscalização do ICMS, podem estimular a realização de atividades comerciais ou o licenciamento de veículos no município, aumentando, respectivamente, a arrecadação do ICMS e do IPVA”⁵⁹

⁵⁹ Paulics, 2000, 15

O pequeno município de Ronda Alta – RS tem um exemplo a dar nesse sentido.

“Ronda Alta-RS (12 mil hab.) implantou um programa de aumento da arrecadação do ICMS, a partir de 1990, que uniu o auxílio à fiscalização e o incentivo ao comércio.

Várias intervenções de estímulo às vendas do comércio local foram realizadas. Um dos melhores exemplos é a Feira da Pechincha. Nesta feira, o comércio expunha seus produtos e toda noite havia uma programação cultural com espetáculos de artistas de outras cidades e do próprio município (violetos, gaiteros etc.). A feira conseguiu reunir cerca de 3 mil pessoas por noite. Para que os moradores do interior também pudessem participar, a prefeitura colocou transporte à sua disposição. Foi montado, também, um parque infantil com ingresso gratuito para os estudantes

Seguindo a proposta de integrar a comunidade em torno do desenvolvimento do município, a prefeitura criou a campanha Bolão da Notinha, um programa destinado a aumentar a arrecadação de ICMS, incentivando os consumidores a exigirem nota fiscal no ato da compra. Ao atingir determinado valor em notas fiscais, o comprador podia trocá-las por cupons com os quais concorria a uma série de prêmios todos os meses e no final do ano participava do sorteio de um carro novo.

Essa iniciativa da administração contou com o apoio dos comerciantes locais, por acenar com perspectiva de um aumento de suas vendas. Além de se prontificarem a oferecer alguns dos artigos a serem sorteados, eles também eram os responsáveis por organizar um jantar mensal, no decorrer do qual era realizado o sorteio. Esse jantar reunia muitas pessoas, tornando-se um momento de confraternização e debate de idéias. A cada mês o prefeito discursava sobre um determinado tema e convidava as lideranças políticas de oposição para apresentarem seus projetos para o município.”⁶⁰

⁶⁰ Paulics, 2000, 16

Esse exemplo mostra que sucessivos incentivos foram sendo dados a uma cadeia de parceiros, ensejando mútuos benefícios. O que é importante assinalar é que a regra existente já permite esse uso, embora seja pouco utilizada.

É verdade também que cada incentivo representa um custo, às vezes político, que deve ser avaliado em relação ao benefício que uma mudança de práticas irá trazer. Nesse caso, trouxe mais benefícios.

Uma outra maneira de modificar uma situação é criar novas regras. Judith Tendler⁶¹ assinalou-o em seu estudo, mostrando que o Estado do Ceará estimulou a melhoria da qualidade dos serviços municipais, ao tornar públicos os resultados que se esperavam, ao mesmo tempo em que capacitava seus usuários a controlá-los. Ou seja, transferiu informação e recursos para um dos atores (controle social) de modo a incentivar um terceiro, desobrigando-se da fiscalização mais estrita.

Finalmente, vale lembrar que prêmios também são incentivos importantes. Trazem motivação para diversos atores e aumentam a reputação daqueles que mais diretamente são contemplados.

⁶¹ Tendler, 1998

- Sinergia

Para chegar a acordos mais facilmente, ou aumentar o “valor agregado” de uma ação política, o governante deve acrescentar novos objetivos e atores ao jogo⁶².

⁶² Moore, 1995

O exemplo de Ronda Alta permitiu verificar a quantidade de atores que se envolveram em uma ação multifacetada.

Observe-se agora outro projeto, Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada, no qual múltiplos aspectos e atores foram integrados:

“Do ponto de vista técnico, pode-se considerar que o projeto é inovador em dois aspectos básicos. O primeiro aspecto diz respeito à própria concepção técnica de cultivo agrícola, que é baseada nos sistemas agroflorestais (SAF), uma técnica pouco utilizada na região pelos órgãos governamentais. Os sistemas agroflorestais significam formas de manejo dos recursos naturais, em que espécies lenhosas (árvores, arbustos e palmas) são utilizadas em associação com cultivos agrícolas ou com animais em uma mesma área, de maneira simultânea ou em uma seqüência temporal. O que o projeto está fazendo em Almadina, Coaraci e Uruçuca é o desenvolvimento de SAF; isto é, a transformação do cacau tradicional (monocultura) e de outras formas extrativistas como a madeira em sistema múltiplo silvopastoril, combinando o plantio do cacau e de outras frutíferas com a conservação de espécies arbóreas e da fauna, bem como a transformação da bovinocultura extensiva, largamente praticada na região, em um sistema pastoril ambientalmente mais equilibrado (agrosilvopastoril), que não perca seu potencial econômico. Esta base técnica do programa garante o critério de desenvolvimento agrícola sustentável.

O segundo aspecto, que também não é muito observado em programas ou projetos realizados pela CEPLAC ou EBDA e outros órgãos públicos, diz respeito ao ponto de partida do projeto, que é a combinação da recuperação de um rio, desde sua nascente, com a conservação do ecossistema. Procura-se unir o tratamento da água e a conservação da bacia hidrográfica, com a preservação da Mata Atlântica, mediante a instalação dos sistemas agroflorestais (SAF). Através da análise de qualidade da água do rio Almada, verificou-se que o nível de oxigênio dissolvido (um dos principais parâmetros de avaliação), na nascente do Almada, ainda é bastante alto, diferente do que ocorre em outros pontos de coleta, o que justifica a preservação da nascente do Rio Almada.

... Outro importante aspecto de inovação do projeto refere-se ao trabalho com pequenos produtores rurais, algo que na região também não se observa na grande maioria dos programas e projetos desenvolvidos pela CEPLAC ou EBDA. A prática comum nestes órgãos é de se trabalhar com agricultura de larga escala, e com médios e grandes produtores agrícolas. No caso do projeto de manejo da bacia do Almada, pequenos produtores e pequenas comunidades agrícolas passam a ser o público-alvo.

Um outro aspecto de inovação diz respeito a um dos objetivos do projeto, que é o estímulo, apoio e incentivo à cria-

ção de associações de produtores rurais. A região cacaujeira é histórica e culturalmente marcada por um fraco grau de associativismo e cooperativismo; predominando os grandes produtores e a monocultura. O que ocorre neste projeto é uma tentativa de mudança da conduta política na região. A crise exige dos produtores uma postura mais autônoma, de participação e envolvimento conjunto da comunidade. São estes aspectos, no que diz respeito ao caráter de gestão, que o projeto tenta estimular e desenvolver nos seus beneficiários mais evidentes e diretos, que são os pequenos produtores rurais.

...Destaca-se o trabalho desenvolvido na Associação da Agrovila da nascente do Almada, na comunidade de Sete Paus. Antes da realização do projeto, a comunidade sobrevivia do extrativismo puro, sem sistemas de saneamento (banheiros) nas casas e sem perspectivas de produção agrícola mais organizada. Como elementos que foram agregados à comunidade da nascente do Almada, e que são importantes para estimular a cidadania naquele lugar, a partir do resgate da dignidade e melhoria nas condições de vida, tem-se a implantação das unidades demonstrativas de SAF, o que possibilitou à comunidade a plantação de diversos cultivos de forma sustentável; a construção da casa de farinha e de banheiros nas casas; o apiário para produção de mel; o estabelecimento da trilha de ecoturismo na nascente e a criação da Associação da Agrovila de Sete Paus. Todos estes elementos foram desenvolvidos a partir de uma discussão dos técnicos do projeto com a comunidade. Assim, tem-se uma situação em que também o processo de produção destes elementos foi valorizado. Neste ponto, o projeto consegue comportar-se como agente público capaz de estimular a manifestação da cidadania. Isto é, o projeto procurou dar condição a um grupo de pessoas, que até então jamais tinha tido oportunidade expressar-se organizadamente, de ter um espaço de diálogo com o poder público e o restante da sociedade.

A formação de associações de produtores, com a criação de agroindústrias, também é um importante elemento de estímulo à cidadania. O papel do projeto ao apoiar e incentivar o associativismo dos pequenos produtores na região, como forma de ampliar o desenvolvimento econômico, é o de criar a co-responsabilidade dos beneficiários do programa com sua continuidade, a partir da organização da sociedade civil. Isto representa uma perspectiva de amadurecimento da cidadania na região.⁶³

⁶³ Fujiwara e outros, 1999, 36

O próximo exemplo magnifica o argumento. Dentre as experiências até aqui registradas é o caso de maior complexidade institucional e abrangência. Trata-se da Câmara do Grande ABC, cujo objetivo, mais geral, foi o de reunir atores regionais relevantes em busca da recuperação econômica, social e ambiental do Grande ABC, em São Paulo.

“A Coordenadoria Executiva é composta por um representante do Consórcio Municipal do Grande ABC, pelo governo do estado, por um representante do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por um representante das organizações representativas de trabalhadores e por um representan-

te das organizações representativas do setor econômico. Cabe à Coordenadoria Executiva, que se reúne quinzenalmente, gerenciar e acompanhar os trabalhos temáticos, viabilizando sua integração e divulgação, e garantindo o necessário apoio logístico. É a Coordenadoria Executiva que designa os Coordenadores dos Grupos Temáticos, obedecendo o princípio das afinidades do tema com as entidades representadas nos respectivos grupos. A Coordenadoria é também responsável pela elaboração da consolidação dos diversos diagnósticos pelos Grupos de Temáticos, produzindo documentos que são submetidos ao Conselho Deliberativo para aprovação. A Coordenadoria reúne-se quinzenalmente. Os Grupos Temáticos, interdisciplinares e interinstitucionais, são compostos de acordo com o tema a ser tratado, buscando a formalização de termos de acordo integrados para cada tema. Sua composição é aberta aos interessados, variando de acordo com o tema a ser tratado, com a representação de entidades comunitárias, trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual. Aos Grupos Temáticos compete a elaboração de diagnósticos e recomendações de ações e políticas para o desenvolvimento econômico, observando-se o princípio da sustentabilidade. Em 1998 havia vinte grupos temáticos, divididos em três grandes áreas: Desenvolvimento Econômico e Emprego; Desenvolvimento Social, e Desenvolvimento Físico-Territorial.”⁶⁴

⁶⁴ Fujiwara e outros, 1999, 197

- Desenvolver identidades

“Governar envolve desenvolver identidades de cidadãos e grupos no ambiente político. Preferências, expectativas, crenças, identidades e interesses não são exógenas à história política”⁶⁵

⁶⁵ March e Olsen, 1995, 45

Com efeito, ao analisar os casos que foram examinados, nota-se que as lideranças foram capazes de reunir vários atores em torno de uma identidade, em geral, nova. Tal foi o caso do projeto Entre Serras e Águas, que envolveu os municípios lindeiros à Rodovia Fernão Dias, que seria duplicada. Conforme as regras de projetos dessa natureza, uma parcela do investimento deveria ser dirigida para fazer face aos impactos – ambientais e ou sociais e econômicos – causados pelas obras viárias. O Governo Estadual, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, propôs a utilização dos recursos de modo agregado pelos municípios do entorno. Dessa iniciativa originou-se um plano comum de desenvolvimento. Esse processo acabou por gerar uma nova identidade regional, inexistente até então.

O relato da constituição da Câmara do Grande ABC também revela o esforço de agregação de diferentes atores que foi feito, em torno da realidade regional:

“A experiência do Grande ABC impressiona por sua magnitude no que se refere a atores envolvidos, temas abordados e resultados efetivamente alcançados. O principal resultado alcançado pela Câmara foi ter conse-

guido a adesão e o comprometimento de pessoas realmente representativas dos sete municípios para elaborar e implementar políticas de interesse para a região, apesar das diferenças ideológicas e partidárias de seus Membros. Foi criada uma nova relação entre as esferas pública e privada, sendo que a pública cresceu não pelo aumento do aparato estatal, mas por abarcar novos atores que participam ativamente e de maneira transparente do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A participação intensa da sociedade civil na elaboração e na implementação de políticas públicas no âmbito da Câmara do Grande ABC não se dá no vácuo de uma ação estatal, mas através da parceria com o Estado. A abertura de canais de participação fez com que a sociedade civil envolvida se sentisse parte do governo, responsável por suas ações. O poder público passa a ser um parceiro, não um ente superior e distante, criando-se uma relação de negociação e de igualdade.

Os acordos somente são firmados após diversos atores representativos da sociedade e do governo estarem comprometidos com sua implementação, o que significa que não se trata apenas de palavras bonitas no papel ou de sonhos distantes; mas, sim, de ações democraticamente engendradas para tratar de problemas complexos e comuns a todos. A etapa mais difícil é a de obtenção do acordo. A implementação é consequência do acordo firmado”.⁶⁶

⁶⁶ Fujiwara e outros, 1999, 203

- Seqüência de entrada dos diferentes atores

Como se viu anteriormente, a reputação é um recurso estratégico para a negociação. Algumas das experiências examinadas indicaram claramente que essa proposição é verdadeira. Observe-se o caso de Icapuí- CE:

“O Programa de Universalização do Ensino, empreendido pela Prefeitura Municipal de Icapuí, CE, começou em 1986 e continua até hoje, sem ter sofrido interrupções.

Os objetivos iniciais do programa eram a implantação de um sistema educacional baseado no acesso universal e na garantia de permanência das crianças a partir de cinco anos em uma escola de qualidade e a erradicação do analfabetismo no município. A prefeitura mobilizou a população e constituiu uma rede de ensino com 30 escolas e duas creches, distribuídas em 33 núcleos populacionais, ligadas através de um sistema de transporte escolar.

Desde a implantação do programa, o número de vagas cresceu mais de 650% (de 700 para 5256) o analfabetismo foi reduzido à metade e a qualidade do ensino melhorou sensivelmente.

...Após 10 anos de vigência, é impossível não considerar o Programa de Universalização do Ensino bem sucedido e exemplar: é consenso no município que não falta escola para nenhuma criança e que a qualidade do ensino tem melhorado consistentemente. Icapuí tornou-se referência fortíssima para o Ceará e a Região Nordeste. Em 1991, o programa foi premiado pelo UNICEF (Prêmio Criança e Paz) reconhecendo seu impacto social, e tornou-se uma referência mundial.

...Por conta dos resultados alcançados, a prefeitura tem

*obtido recursos adicionais para o programa (dinheiro e assessoria técnica), por meio de convênios com o Unicef e a Secretaria Estadual da Educação (municipalização do ensino).*⁶⁷

⁶⁷ Spink e Clemente, 1997, 27

Ou seja, foi a partir do êxito concreto obtido que novos parceiros se somaram ao projeto. Vale a pena destacar dois aspectos nesse momento: a qualidade que identifica o sucesso e o seu reconhecimento social.

No caso de Icapuí a marca que diferenciou o esforço da Prefeitura foi o fato de ter conseguido resultados acima do esperado, com poucos recursos. Por outro lado, é preciso que haja um reconhecimento, por parte dos atores, desse sucesso, e isso implica na comunicação e publicização da ação pública. No exemplo do Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá - CE, verifica-se igualmente que a entrada de atores da esfera estadual e federal se deu após a prefeitura conquistar os primeiros êxitos:

*“O Programa de Geração de Emprego e Renda insere-se em uma política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada para a geração de emprego e renda para setores sociais de baixa renda, marginalizados do núcleo central do processo produtivo da economia regional. ...A responsabilidade principal pelo programa coube à Secretaria do Trabalho e Ação Social da Prefeitura Municipal de Quixadá. A estratégia usada para implementar o programa foi gradual. A prefeitura iniciou e trabalhou para desenvolvê-lo e ganhar credibilidade com os resultados positivos. A partir destes, pôde-se buscar parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, entidades internacionais e ONGs.”*⁶⁸

⁶⁸ Spink e Clemente, 1997, 32

- Preservar a simetria dos atores

Abrucio e Costa, ao se referirem ao modelo norte-americano de federalismo, apontam para um aspecto fundamental, qual seja, o fato de que

“todos os jogadores têm de partir de uma situação tendendo à simetria, ou seja, em que haja a maior igualdade de condições possível... O sucesso do sistema federal, portanto dependerá da manutenção de determinado grau de esperança quanto à simetria entre jogadores, evitando o estabelecimento de um jogo de competição não-cooperativa”.⁶⁹

⁶⁹ Abrucio e Costa, 1998, 24

O estabelecimento de parcerias, sobretudo no caso de consórcios intermunicipais, levanta esse problema.

O caso do Consórcio do Alto São Francisco-MG ilustra um pouco essa questão. O consórcio reúne 26 municípios do Estado de Minas Gerais. Conta também a participação da Faculdade de Ciências Médicas de MG e tem o apoio da Fundação Nacional de Saúde e da Superintendência Regional de Saúde do Estado de Minas Gerais.

“Muitas vezes, surgem dificuldades quanto ao acordo político entre municípios. A obtenção de consenso entre os diversos representantes dos municípios para a constituição do estatuto pode ser demorada. Nesse caso é necessário que haja habilidade política para conduzir o planejamento que promova o desenvolvimento da região, cuidando da equalização de custos e benefícios entre os municípios consorciados. A definição de verbas municipais para a formação e manutenção do consórcio pode ser outra fonte de conflitos. Ela poderá ser sanada por meio de acordos e de um planejamento que explicita compromissos e ganhos.

Também é importante evitar que o município com maior influência política tenha vantagens na obtenção de financiamento e de construção de equipamentos de saúde.⁷⁰

⁷⁰ Paulics, 2000, 26

• Planejamento conjunto com os demais atores

“O planejamento foi um instrumento fundamental para alcançar maior integração e eficiência na gestão das políticas, no conjunto da administração e na coordenação específica do projeto. Além das rotinas obrigatórias por Lei, o Orçamento Popular exige a realização de balanços anuais e prestações contas públicas, bem como de avaliações políticas da gestão. Na gestão Projeto São Pedro, além de estar submetida a essa lógica geral, integradora, a equipe coordenadora faz relatórios mensais qualitativos e quantitativos e seminários anuais de avaliação, com os representantes de todas as comunidades e com os atores envolvidos no projeto específico, em conjunto com secretariado e às vezes inclusive com o prefeito”⁷¹.

⁷¹ Spink e Clemente, 1997, 54

Inúmeras experiências destacaram a realização de um processo de planejamento como forma de agregar os atores, criar um espaço de negociação e definição de prioridades e, antes de mais nada, criação de entendimentos comuns.

A tendência contemporânea da Gestão Pública vai nessa direção. Ranson & Stewart recuperam Habermas para dar fundamento à idéia de uma sociedade aprendiz:

“A razão emerge através do diálogo com os outros, através desse aprendemos não necessariamente ‘fatos’ mas uma capacidade para o aprendizado, para novas formas de pensamento, fala e ação. É Habermas (1984) que articula as condições para tal racionalidade comunicativa denominando-as ‘contextos ideais de fala’ nos quais os participantes se sentem capazes de falar livre, sincera e verdadeiramente. As condições para isso dependem da criação de arenas de discurso público – a condição final e mais significativa para a criação de uma sociedade aprendiz.”⁷²

⁷² Ranson e Stewart, 1994

Nos Estados Unidos vem se realizando experimentos bem sucedidos de formação de coalizões regionais, que se organizam a partir da

sociedade civil. A nova economia está criando a necessidade de se conjugarem esforços públicos e privados para estimular o desenvolvimento regional. Para tanto vem aparecendo a economia colaborativa que se apoia em empreendedores cívicos⁷³. Um dos pontos fundamentais para a criação desses fóruns, é a possibilidade de construção de uma visão comum sobre os problemas da comunidade, pois uma comunidade é sempre plural, e os ângulos de diferentes indivíduos nem sempre são coincidentes.

⁷³ Henton e outros, 1997

O planejamento é pois uma instância fundamental de geração dessa visão comum bem como a de futuro a ser alcançado.

“O planejamento foi um instrumento fundamental para alcançar maior integração e eficiência na gestão das políticas, no conjunto da administração e na coordenação específica do projeto. Além das rotinas obrigatórias por Lei, o Orçamento Popular exige a realização de balanços anuais e prestações contas públicas, bem como de avaliações políticas da gestão. Na gestão Projeto São Pedro, além de estar submetida a essa lógica geral, integradora, a equipe coordenadora faz relatórios mensais qualitativos e quantitativos e seminários anuais de avaliação, com os representantes de todas as comunidades e com os atores envolvidos no projeto específico. em conjunto com secretariado e às vezes inclusive com o prefeito.”⁷⁴

⁷⁴ Spink e Clemente, 1997, 54

- Transparência e controle

“Em 1995, o estabelecimento de um convênio com o Sine, possibilitou o acesso a crédito do BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Foi fundamental para a celebração deste convênio a avaliação positiva do trabalho já realizado pela prefeitura e a proposta de superar a simples obtenção de financiamentos, adicionando atividades de capacitação e acompanhamento jurídico dos projetos financiados.”⁷⁵

⁷⁵ Spink e Clemente, 1997, 35

Essa foi mais uma vez a experiência de Quixadá-CE. Por meio deste relato verifica-se que as coalizões se estabelecem fundadas em mecanismos de accountability em que cada ator tem como controlar as ações dos demais, estabelecendo-se um clima de confiança.

Celso Daniel, prefeito de Santo André, um dos idealizadores e protagonistas da Câmara do Grande ABC também destaca esse ponto:

“...a Câmara pode ser considerada um novo modelo de governo a nível regional. Sua primeira dimensão é seu foco na democracia participativa. De fato, a Câmara do Grande ABC representa a fundação de uma ampla esfera democrática, ao mesmo tempo pública e ‘paraestatal’. Ela facilita um processo de planejamento e negociação de múltiplos atores e de diferentes interesses que, de forma transparente, deve levar a um processo decisório de obtenção de consenso.”⁷⁶

⁷⁶ Daniel, 1999

- Capacidade de Coordenação

⁷⁷ Spink e Clemente,
1997,186

“Aconselha-se também, a criação de um conselho gestor, que no caso do pólo agroflorestal no Acre foi composto pelas organizações locais, como Embrapa, Emater, Pesacre, Ufac, Fetacre, Sinpasa, e pela Secretaria de Agricultura.”⁷⁷

Os exemplos analisados indicaram a necessidade de se criar instâncias de coordenação, institucionalizando-se o processo. A referência acima provem do projeto Polo Agro-florestal de Rio Branco, embora vários outros aqui citados também tenham se referido a essa questão.

Conclusões

As situações aqui apresentadas indicam o possível alargamento da esfera local; essa expansão vem se verificando, ganhando força nas duas últimas décadas. A incorporação de novos atores na arena política possibilita, de um lado, a democratização e o fortalecimento da cidadania; de outro, encontra a possibilidade de novos arranjos institucionais para vencer os desafios de desenvolvimento econômico e social. Com isso, novas agendas podem ser incorporadas à atuação municipal. A coincidência de agendas entre o município e as demais instâncias é um forte fator de aglutinação de interesses.

Essas experiências demonstraram que parcerias e jogos de soma positiva entre os entes federados são bastante possíveis. Mas, para tanto alguns requisitos são necessários: alguns objetivos comuns e meios que permitam assegurar um espaço de negociação.

Ainda assim, é conveniente também considerarmos as possibilidades de fracasso e para isso vale trazer de volta algumas reflexões de Stoker:

“O paradoxo da governance é que ela pode fracassar mesmo quando o governo elabora regras de funcionamento apropriadas. As tensões e dificuldades nas relações entre as instituições da sociedade civil, assim como as insuficiências das instituições que fazem o elo entre os setores público, privado e voluntário, podem, de fato, conduzir ao fracasso. As falhas das instâncias dirigentes, os diferentes calendários e horizontes segundo os diferentes parceiros, os conflitos sociais profundos são tanto fatores que podem jogar a favor como contra a governança.

O conceito do fracasso da governança é de uma importância decisiva para a compreensão da nova realidade do governo.; ... ele leva a pensar que mais além da questão de governo e novos instrumentos, a reflexão deve se estender às instituições e ao tecido social e econômico;... a redefinição das instituições públicas deveria se fundar: na revisibilidade, solidez, sensibilidade à complexidade das motivações, na possibilidade de uma

defesa pública, a abertura à mudança, à experimentação... Esses princípios, elaborados por Goodin denotam a preocupação de construir instituições duráveis, mas capazes de evoluir, de aprender e se adaptar. É necessário também que essas instituições possam ser defendidas abertamente e publicamente

...devemos (todavia) ter a modéstia de reconhecer que as instituições podem influenciar, mas não determinar, o resultado das políticas. A governança pressupõe que aceitemos a incerteza e que elaborando nossas instituições levemos em conta ao mesmo tempo as possibilidades e os limites do conhecimento e do entendimento humanos." ⁷⁸

⁷⁸ Stoker, 1998

Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente

Maria do Carmo M.T. Cruz

Neste documento contou com a colaboração de Izaías José de Santana, Rose M. Inojosa e Sinoel Batista. Foi revisado por Eva C. Barbosa e teve o apoio administrativo dos estagiários Andrea Oliveira Villela e Pedro Murilo Salles.

O Brasil é um país com dimensão continental e com grandes disparidades. Possui 5.507 municípios⁷⁹, com uma população de 169.544.443 habitantes, segundo o censo de 2000 do IBGE. Dos municípios brasileiros 83,29% têm até 30 mil habitantes e são responsáveis por 27,9% da população (Tabela 1). Essa distribuição difere de Estado para Estado mas a maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte, o que exige que muitos dos seus problemas sejam resolvidos de forma articulada e integrada.

⁷⁹ Em janeiro de 2001 tomaram posse além destes 5.507, mais 52 prefeitos, totalizando então 5.559.

Tabela 1: Distribuição dos municípios brasileiros, por porte populacional e população

Faixas Populacionais (mil habitantes)	Nº de Municípios	%	População	%
1 a 10	2.642	47,97	13.870.192	8,18
10 a 20	1.380	25,06	19.623.425	11,57
20 a 30	565	10,26	13.819.296	8,15
30 a 40	262	4,76	9.018.532	5,32
40 a 50	131	2,38	5.793.930	3,42
50 a 60	91	1,65	4.949.082	2,92
60 a 70	80	1,45	5.153.104	3,04
70 a 80	60	1,09	4.491.554	2,65
80 a 90	37	0,67	3.128.804	1,84
90 a 100	35	0,64	3.281.537	1,94
100 a 150	76	1,38	9.166.214	5,41
Acima de 150	148	2,69	77.248.773	45,56
TOTAL	5507	100,00	169.544.443	100,00

Fonte: Censo de 2000/Fundação IBGE

Essa diversidade existente nos municípios não se refere apenas ao porte populacional, mas também pode ser observada em outros indicadores sociais.

Um indicador que possibilita identificar as disparidades regionais é o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (Tabela 2). Apesar do dado ser referente a 1991, observa-se que 40% dos municípios têm um baixo estágio de desenvolvimento, 58% um estágio intermediário e 2% um alto estágio de desenvolvimento.

Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH⁸⁰ - M

IDH-M	Nº de municípios	%
0 a 0,499	1.818	40
0,5 a 0,799	2.593	58
> 0,8	80	2
Total	4.492	100

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 1991. Pnud, Ipea, Fundação João Pinheiro e Fundação IBGE

⁸⁰ O IDH é medido pela Organização das Nações Unidas - ONU desde 1960. Mostra a qualidade de vida nos países-membros, com base em renda, educação, expectativa de vida. Mostra também de Estados, regiões e municípios brasileiros. As notas são de zero a 1; abaixo de 0,499 indicam baixo desenvolvimento humano; de 0,500 a 0,799 marcam estágio intermediário e de 0,8 em diante, alto desenvolvimento humano.

Essa situação mostra que os municípios têm inúmeros desafios a serem superados já que, com a aprovação da Constituição Federal de 1998, o município foi considerado um ente federado⁸¹. Também pela Constituição, os municípios brasileiros passaram a assumir novas tarefas que antes eram desempenhadas pelo poder central e a ser responsáveis por outras atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida e experiência acumulada até então. Isso significa que os municípios deixam de se preocupar apenas com a limpeza de rua, urbanização de praças e outras atividades para assumir prestação de serviços de saúde, de educação, de recuperação de rios, entre outras.

Além das novas atribuições e competências definidas para as diversas esferas de governo e, em especial, para os municípios, há também uma nova distribuição dos recursos tributários na qual a União fica com 54,9% da receita disponível, os Estados com 28,50% e os municípios com 16,60%⁸². Aos municípios é atribuído um maior poder decisório, principalmente no que tange às políticas sociais. Assim, a Constituição de 1988 efetiva a estratégia de descentralização, bem como a idéia de controle social.

Entretanto, o fato de os municípios assumirem maiores competências, principalmente em relação às políticas sociais descentralizadas – saúde, educação e assistência social – não implica que essa esfera disponha de recursos financeiros, materiais e humanos para a sua implementação. Os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os coloca, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou municípios-pólo. Sendo assim, os poderes locais neces-

⁸¹ Carneiro, 2000

⁸² Affonso e Silva, 1995, 206

sitam repensar a atividade estatal⁸³, de forma a poder assumir os novos papéis e responsabilidades.

Além disso, muitos dos problemas municipais transcendem o território municipal, exigindo que sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos. Não há como um município isoladamente pensar a despoluição de um rio ou um problema de uma estrada vicinal intermunicipal se os vizinhos não se conscientizarem sobre esse problema.

Nesse contexto, vários municípios têm inovado e criado novas formas de prestação de serviços e de organização, bem como de articulação. Tomou corpo, nessa conjuntura, a discussão de “parceria” entre os municípios, chamada por alguns de cooperação horizontal, ou ainda, de cooperação intermunicipal. Os municípios passam a discutir alguns dos seus problemas conjuntamente.

Nessa situação, os pactos, os “consórcios” como sociedade civil sem fins lucrativos, as agências, as redes, as empresas, as associações, os fóruns intermunicipais são formas que os municípios têm encontrado para se associar e resolver problemas comuns. Essas formas têm se apresentado como um instrumento para a implementação de várias políticas públicas, destacando aqui aquelas experiências vinculadas às áreas de saúde e de recuperação e proteção ambiental.

Apesar de não serem instrumentos recentes⁸⁴, esses instrumentos de cooperação intermunicipal foram utilizados nas décadas de 1980⁸⁵ e 1990 como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e têm se colocado como uma alternativa para a racionalização do modelo de gestão. Algumas áreas como saúde e recursos hídricos têm utilizado esses arranjos institucionais, principalmente o consórcio intermunicipal, como forma de organizar os sistemas descentralizados de atendimento, realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos, entre outras ações.

Na década de 1990, várias leis complementares à Constituição trazem o aparato legal para a descentralização das políticas públicas. Esse “arsenal” jurídico torna possível a discussão desses novos arranjos intermunicipais que surgem com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais bem como uma alternativa de racionalização do modelo de gestão.

Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, é que os consórcios intermunicipais têm sido difundidos no Brasil e passam a representar parcerias entre governos locais, abrangendo, principalmente, pequenos e médios municípios localizados geograficamente próximos.

As experiências de consórcios existentes caminham para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar a potencializar ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo ge-

⁸³ Abrucio e Couto, 1996

⁸⁴ Segundo Ana Thereza Junqueira a idéia de consorciamento já estava presente na Constituição paulista desde 1891.

⁸⁵ No Brasil, o processo de descentralização inicia nos anos 70 e se amplia nos anos 80, especialmente com o movimento municipalista, que sai fortalecido das eleições de 1982. A eleição de governadores e prefeitos considerados progressistas incentivou a política de descentralização. Um exemplo foi André Franco Montoro que, ao gerir o Estado de São Paulo, implementou ações de descentralização e de participação da sociedade na gestão da coisa pública. Nessa época muitos consórcios de desenvolvimento microrregional e também vinculados à produção de alimentos começam a funcionar no Estado de São Paulo.

rencial que pode viabilizar a gestão microrregional. Têm possibilitado a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras.

Enfatiza-se que, em função da grande diversidade existente, não há um modelo único a ser adotado no País como um todo. Cada realidade deve encontrar o seu referencial. Os consórcios são uma das formas que os municípios têm encontrado de se associar com um objetivo ou interesse comum.

As experiências de consórcios aqui apresentadas não podem ser vistas como um modelo a ser implementado em qualquer região do Brasil. Sua replicabilidade depende de vários fatores como conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação dos problemas a serem resolvidos; convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problemas individualmente; entre outros.

É inegável que os municípios necessitam definir formas de se associar, para prestar determinados serviços, que transcendam os seus territórios ou que, por uma necessidade econômica, sejam mais viáveis. Os municípios devem se articular para manter a qualidade de vida dos cidadãos e, em algumas microrregiões, os consórcios têm sido uma alternativa para mudar as condições de vida. Em outras, foram constatadas limitações nesse instrumento, por ser ele formado apenas por entes da mesma esfera de governo e porque, para solucionar alguns problemas, é necessário ampliar a participação de outros atores que não apenas do Poder Público.

Assim, este texto conceitua os consórcios; apresenta a base constitucional e legal existente nas áreas de saúde, assistência social e recursos hídricos; identifica os pressupostos e etapas para constituição dos consórcios; apresenta como é normalmente a sua estruturação hierárquica e gerencial; seu financiamento e seus recursos humanos. Delineia, ainda, diferenças entre os consórcios e as outras formas de cooperação intermunicipal que têm aparecido desde a década de 1990. Apresenta uma análise sintética das experiências de cooperação entre municípios brasileiros, existentes nas bases de dados consultados no âmbito deste livro. Finaliza apresentando considerações para o debate sobre o tema e as referências bibliográficas.

O que são os consórcios intermunicipais

Este artigo trata basicamente dos consórcios intermunicipais, vistos como instrumentos de cooperação entre governos municipais localizados em uma determinada microrregião ou região. Mas há também outras formas de “parcerias” intermunicipais, como associações, as agências, os fóruns, as empresas, as autarquias, as redes e as câmaras intermunicipais, que também têm auxiliado os municípios na solução de

problemas comuns que transcendem a esfera de um único município e serão abordados de forma sintética mais adiante.

Os consórcios surgem, principalmente, na década de 1980. Entretanto, no Estado de São Paulo, já na década de 1960 havia sido criado o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru e, em 1970, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba – Codivap.

Os consórcios, na forma de associações ou de pactos, instrumentalizam a união entre municípios e têm o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder. São um instrumento que tem viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação de problemas locais; possibilitado ganhos de escala de produção; a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa, por meio da padronização de suprimentos e procedimentos administrativos; o aumento da capacidade de cooperação técnica; e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas. Têm sido utilizados por muitas administrações como um captador de recursos já que muitos governos estaduais e ministérios, ao longo dos anos, vêm estimulando a formação de consórcios, bem como priorizando o atendimento às demandas regionais.

Os consórcios são uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas.

Esse instrumento não se configura como esfera descentralizada do Estado. Caracteriza-se como um arranjo institucional que pode possibilitar a descentralização das políticas estaduais e nacionais, e enseja a parceria entre os setores público e privado.

Os consórcios são definidos como “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, *sempre da mesma espécie*, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”⁸⁶, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe.

Assim, os consórcios entre pessoas públicas só podem ser implementados entre aquelas pertencentes à mesma natureza jurídica, ou mesma esfera de governo, isto é município com município, Estado com Estado, autarquia com autarquia, União com União, etc. Apesar de a legislação prever essas diversas possibilidades de consorciamento, os mais comuns são firmados entre municípios, também chamados de consórcios intermunicipais ou consórcios administrativos.

⁸⁶ Meirelles, 1993, 354

⁸⁷ Barros, 1995, 508

Ressalta-se que os parceiros devem ter interesses comuns e finalidade de atuação coincidente. Os consórcios são, portanto, “um compromisso de mútua cooperação entre os consorciados. Essa cooperação pode ter por escopo a realização de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes, que, embora localizadas em um município ou Estado, seja de interesse de outros ou de toda uma região. Procuram, assim, reunir recursos financeiros, humanos e técnicos não disponíveis em um só município ou Estado”⁸⁷.

Para exemplificar: os municípios X, Y e Z pretendem fazer a manutenção de uma estrada vicinal intermunicipal que passa pelas suas cidades. Ao município X, pode ser definido o empréstimo das máquinas; ao município Y, a cessão dos técnicos responsáveis pelos serviços; e ao município Z, a cessão da equipe para execução das obras nas estradas. Todos, isoladamente, farão bacias coletoras de águas pluviais no limite de seus municípios, que beneficiarão todos os consorciados.

No exemplo, houve uma união de forças (recursos), já existentes e disponíveis em cada município, mas que, isoladamente, não produziram os resultados desejados (manutenção da estrada). Houve um acordo pactuado entre os municípios para atingir os resultados esperados, sem que fosse criada uma nova instituição.

Logo, o consórcio

“não tem personalidade jurídica, e portanto não é agente capaz de direitos e obrigações. Trata-se de mero ajuste. Os municípios, separadamente, é que têm personalidade jurídica, mas a união deles pelo consórcio não cria uma nova personalidade jurídica. Todas as despesas e responsabilidades são assumidas pelos municípios consorciados”⁸⁸.

⁸⁸ Leite, 1995

Entende-se que os consórcios

“como não são pessoas jurídicas, não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre seus interesses e realize seus objetivos, como desejado pelos consorciados”⁸⁹.

⁸⁹ Meirelles, 1993, 357

Em alguns “acordos” intermunicipais, no entanto, a intenção “*não é a reunião dos recursos, mas a sua produção através da união*”. Nesse caso

“é necessária a constituição de uma pessoa jurídica, a exemplo de uma sociedade civil ou comercial. (...) Essa sociedade civil ou comercial, cuja criação foi previamente autorizada pelas câmaras municipais interessadas, é detentora de direitos e obrigações, e portanto pode assumir o que for necessário à execução dos seus objetivos (contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros), observada, evidentemente, a legislação pertinente. Sendo estes os interesses dos municípios, não se fala mais em consórcio, mas em sociedade”⁹⁰.

⁹⁰ Leite, 1995

Nesse caso,

“o consórcio intermunicipal é resultado da união de vários municípios que constituíram uma sociedade civil sem fins lucrativos cujos fins e objetivos estão fixados no seu Estatuto Social”. Assim, consórcio intermunicipal é o “nome fantasia da sociedade civil, legalmente constituída, capaz de direitos e obrigações, totalmente independente da pessoa de seus sócios (municípios)”⁹¹.

⁹¹ As duas citações deste parágrafo referem-se a Leite, 1995

Para exemplificar: pode ser citada a organização de uma festa regional. Se os municípios A, B e C irão organizar uma festa e A disponibilizará o local, B oferecerá os artistas de seu município e C os equipamentos de som e pessoal de apoio, é uma espécie de acordo consorcial e que não precisa ser organizado como uma entidade jurídica, mas representa um verdadeiro consórcio. Entretanto, se esses municípios vão vender convites para os participantes e necessitarão emitir recibo ou nota fiscal, é necessária a constituição de uma entidade com personalidade jurídica⁹²; essa entidade tem recebido o nome fantasia de consórcio, mas não é. É uma entidade com direitos e deveres. Entretanto, neste texto, serão chamadas de consórcio essas duas formas de cooperação intermunicipal – o pacto e a sociedade civil.

⁹² Há divergência jurídica quanto à necessidade de se constituir uma entidade. Alguns municípios, como Betim, defendem que pode existir um acordo consorcial sem a constituição de uma entidade. Veja Barros, 1995b, 508.

Várias ações e atividades podem ser concretizadas de forma consorciada, com a articulação dos diversos municípios interessados. Apenas para exemplificar, podem ser citados alguns campos de atuação conjunta, e que estão presentes nos bancos de dados utilizados como referência neste livro.

Podem ser organizados programas de complemento nutricional, “sacolões volantes”, bibliotecas volantes, brinquedotecas, oficinas de artes, preservação de patrimônio, promoção de eventos e atividades, realização de *shows* ou exposições “volantes”, valorização da história local, entre outras ações empreendidas de forma cooperada entre os municípios.

A saúde é outra área na qual é comum a cooperação intermunicipal. Para organizar os serviços de saúde, é necessário um grande investimento, para que o paciente possa ser atendido integralmente. Um município não tem como ofertar todos os serviços necessários à sua população. A equipe de especialistas e os equipamentos de ponta são caros e exigem um número mínimo de atendimentos para não ficarem ociosos. Os consórcios nessa área têm auxiliado o planejamento da oferta de serviços e de sua demanda, assumindo muitas vezes a prestação de serviços especializados e hospitalares.

Várias obras públicas têm sido feitas de forma consorciada. Esse é um tipo de acordo no qual os objetivos e etapas são preestabelecidos, o que facilita a identificação das responsabilidades de cada membro consorciado. Canalizações de rios, manutenção de estradas vicinais, aquisição ou locação de equipamentos para uso comum, são exemplos de ações que podem ser feitas conjuntamente.

Algumas atividades-meio das prefeituras podem ser empreendidas de forma articulada entre municípios vizinhos. Sistemas informatizados; o uso comum de equipamentos; programas de gestão de determinadas áreas como saúde, educação e obras são exemplos do que pode ser utilizado de forma cooperada. A contratação de uma equipe técnica para organizar planos diretores para todos os municípios; organizar classes para formação de profissionais técnicos de interesse para a região (auxiliares de enfermagem, técnicos agrícolas, etc.); ou treinar e desenvolver funcionários públicos municipais pode tornar menor o custo por beneficiário e é uma alternativa para capacitar os quadros locais.

Na área de recuperação e proteção ambiental, há muitas experiências de consórcio. A preservação dos recursos hídricos; o tratamento e a destinação de resíduos; ações de saneamento básico; a preservação da mata ciliar; entre outras ações, normalmente, requerem ações articuladas. Não há como se pensar na preservação de um rio, sem pensar em sua bacia hidrográfica e nos municípios abrangidos por ela. Um pequeno município terá dificuldade para comprar uma usina de lixo ou um incinerador de lixo hospitalar, mas poderá fazê-lo com os vizinhos.

A promoção do desenvolvimento sustentável da região também pode ser pensada de forma cooperada. Um plano de desenvolvimento turístico regional pode ser uma alternativa para municípios que, isoladamente, não detêm grande potencial turístico, mas que, em conjunto, podem ser atrativos. Podem, assim, realizar divulgações conjuntas, bem como preparar os municípios para a exploração racional do turismo. Na área de desenvolvimento, podem ser feitas capacitações profissionais, bem como estudos de cadeias produtivas existentes na região e/ou apoio às micro, pequenas e médias empresas regionais.

Ressalta-se que as ações a serem realizadas conjuntamente entre os municípios devem ser precedidas de um “estudo de viabilidade econômica que verifique a oportunidade e a forma de execução da atividade e defina a participação de cada município”⁹³.

⁹³ Junqueira, 1990

Base Constitucional e Legal dos Consórcios Intermunicipais

Os consórcios intermunicipais devem ser previstos nas Leis Orgânicas Municipais - LOMs dos municípios que venham a se consorciar. Entretanto, pode ocorrer que na LOM não tenha sido prevista sua constituição, mesmo assim, o município poderá se consorciar com base na Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso I, que estabelece como competência municipal:

*“Art. 30 – Compete aos Municípios:
X - legislar sobre assuntos de interesse local”.*

Esse inciso permite a criação de consórcios intermunicipais que tenham objetivos ou interesses comuns entre as municipalidades.

A Emenda Constitucional 19/98 também trata desse tema em seu artigo 241:

“Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Os consórcios intermunicipais, que têm atividade comercial, estão sujeitos ao Código Comercial Brasileiro e aqueles que assumem a personalidade jurídica de uma associação civil estão sujeitos ao Código Civil e à Lei Federal 6.015, de 31/12/73, que dispõe sobre os registros públicos.

A Lei Federal 6.223/75, com redação alterada pela Lei 6.525/78, também atinge os consórcios quando dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, em seu artigo 7°:

“Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o município ou qualquer entidade da respectiva Administração Indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades da entidade limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia”.

Os consórcios intermunicipais, segundo a opinião de vários juristas, também estão sujeitos à Lei Federal 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, conforme é apresentado abaixo:

“Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienação e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único - Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também tem reflexos sobre os consórcios, principalmente àqueles que se configuram como um pacto. Como essa lei é muito recente, várias instituições a estão estudando para se posicionarem quanto aos aspectos que interferem nas diversas formas de consórcios.

⁹⁴ A legislação apresentada é considerada básica. Outras regulamentações podem ser encontradas na base Forma de Cooperação Intermunicipal da biblioteca do Cepam/SP (e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br).

A seguir, será apresentada a legislação⁹⁴ que regulamenta o consorciamento nas áreas de saúde; assistência social; e recursos hídricos.

a) Legislação Específica da Saúde

No caso da legislação específica da área da saúde, há várias referências sobre o consórcio intermunicipal enquanto instrumento de organização e implementação do Sistema Único de Saúde – SUS.

A Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei 8080/90), em seu artigo 7º, indica que são necessários esforços conjuntos dos diversos gestores de saúde para uma prestação de serviços mais eficaz, como pode ser visto abaixo:

*“Art. 7 – As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde – SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:
XI- a conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação dos serviços de assistência à saúde da população”.*

Ao tratar da organização regional dos serviços e ações de saúde, a LOS faz menção aos “consórcios administrativos intermunicipais” como um instrumento de gestão do SUS, em relação à integralidade e à universalidade das ações e serviços de saúde em todos os níveis. Menciona que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”, aplicando-se “aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância”. Cita ainda que à “direção municipal do Sistema Único de Saúde - SUS compete formar consórcios administrativos intermunicipais”.

A participação da comunidade na gestão do SUS e as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde estão previstas na Lei Federal 8.142/90, que também estabelece a participação dos municípios em consórcios: “Os municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos” para a cobertura dessas ações.

⁹⁵ A NOB 01/96 foi promulgada através da Portaria 2.203 do Ministério da Saúde em 5/11/96.

A Norma Operacional Básica - NOB 01/96⁹⁵ da saúde, apesar de não tratar especificamente dos consórcios, define as bases fundamentais para a organização de consórcios intermunicipais. A NOB/96 estabelece que as ações e os serviços de atenção à saúde podem ser organizados em rede

regionalizada e hierarquizada. Os serviços de saúde podem se encontrar em outro município, mas vinculados, conforme acordo que pode ser realizado através de Consórcio Intermunicipal, ou outra forma de cooperação.

Em alguns estados, como o de São Paulo, o Código Estadual de Saúde também faz referências aos consórcios nos seus artigos 4º, parágrafo 2º, e 18, inciso XII:

“Art. 4º - No território do Estado, as ações e os serviços de saúde são executados e desenvolvidos pela Administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos municípios, e pela iniciativa privada, na forma desta lei e da sua respectiva regulamentação.

Par. 2º - A hierarquização e a regionalização dos serviços e ações de saúde constituem base e estratégia de descentralização administrativa, de municipalização do atendimento e de integração finalística, sendo a regionalização objeto de decisão conjunta do Estado e dos municípios.

Art. 18 - Compete à direção municipal do SUS, além da observância do disposto nos artigos 2º e 12 deste Código:

XII - formar consórcios administrativos intermunicipais;”⁹⁶

⁹⁶ São Paulo (Estado). Lei Complementar 791, de 9/3/95 (Código Estadual de Saúde)

Assim, na área de saúde, há uma regulamentação legal que normatiza o funcionamento dos consórcios. A legislação coloca o consórcio como um instrumento que pode possibilitar a implementação de um sistema integrado, regionalizado e hierarquizado que conjuga recursos entre os diversos níveis de governo para obter melhores resultados.

b) Legislação Específica da Assistência Social

A legislação de descentralização-municipalização da assistência social segue os princípios da legislação na área de saúde.

A Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (lei Federal 8742/93) trata do assunto no artigo 13, incisos II e IV, colocando que o Estado deve estimular e apoiar não apenas os consórcios mas também as associações:

“Art. 13 - Compete aos Estados:

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

IV- estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;”.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB⁹⁷, que disciplina o processo de descentralização político-administrativo das três esferas de governo, no campo da política de assistência social, também não trata especificamente dos consórcios. Entretanto, coloca que uma diretriz é a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em

⁹⁷ A NOB da Assistência Social foi promulgada através da Portaria 35 do Ministério da Previdência e Assistência Social de 26/12/97.

⁹⁸ *LEX*: Legislação Federal e marginalia. Brasília, ano 61, dez.1997, p. 5329-5340

⁹⁹ *LEX*: Legislação Federal e marginalia. Brasília, ano 61, dez.1997, p. 5329-5340.

¹⁰⁰ *LEX*: Legislação Federal e marginalia. Brasília, ano 61, dez.1997, p. 5329-5340.

¹⁰¹ Costa, A.J.F. *in* Paulics, 2000, 23

cada esfera de governo”⁹⁸. E essa descentralização “caracteriza-se por uma gestão intergovernamental democrática e transparente na aplicação dos recursos públicos, partilhada e de co-responsabilidade das três esferas de governo no tocante às questões de financiamento, em cumprimento da legislação em vigor”⁹⁹. Cita ainda a rede de assistência social indicando que os órgãos da Administração Pública municipal devem “mobilizar, instrumentalizar e articular a rede, com a participação efetiva de representantes de segmentos da sociedade, de trabalhadores da área e de universidades e/ou instituições de nível superior para elaboração dos Planos de Assistência Social, adequando-os às diretrizes da Política Nacional e Estadual de Assistência Social”¹⁰⁰. Nessa lógica, a articulação e a “parceria” entre os agentes envolvidos é fundamental para a implementação da política municipal de assistência social. Em vários momentos, é citada a racionalização de recursos financeiros, humanos e materiais para obter maior alcance social e melhoria da qualidade das ações, bem como a solução de problemas e busca de resultados. Logo, o consórcio pode ser um dos instrumentos que viabilize a gestão da política de assistência social.

c) Legislação Específica de Recursos Hídricos

A legislação federal de recursos hídricos também trata dos consórcios. Um exemplo é a Lei 9.433, de 8/1/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH. Nela é estabelecido que a água é um bem de domínio público, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico; e estabelece ainda que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação dessa política¹⁰¹. Estabelece que os organismos integrantes do SNGRH são os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Água, com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais, em que os consórcios e outras associações regionais podem ser vistos como organizações civis de recursos hídricos, conforme é apresentado abaixo:

*“Art. 47- São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:
I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;*

Art. 51 - Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas mencionadas no artigo 47 poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competências das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.”

No Decreto Federal 2.612, de 3/6/98, esse tema é novamente abordado em seus artigos 1º e 2º :

“Art. 1º - O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tem por competência:

Parágrafo único - O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do artigo 51 da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, ouvido o Comitê de Bacia Hidrográfica respectivo, poderá delegar, por prazo determinado, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, legalmente constituídas, com autonomia administrativa e financeira, o exercício e funções de competência de Agência de Água, enquanto esta não estiver constituída.

Art. 2º - O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será presidido pelo ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e terá a seguinte composição:

VI – três representantes de organizações civis de recursos hídricos.

Par. 4º - Os representantes referidos no inciso VI deste artigo, e seus suplentes, serão indicados, respectivamente:

I - pelos comitês, consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;”

Alguns estados brasileiros, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Ceará¹⁰², possuem legislação própria que estabelece a sua Política Estadual de Recursos Hídricos. Outros Estados possuem o seu Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos ou Política de Saneamento e Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Em várias legislações estaduais, há referências aos consórcios intermunicipais.

¹⁰² Costa, A.J.F. in Paulics, 2000, 23

d) Legislação referente a outras áreas

As áreas de cultura, abastecimento, resíduos sólidos, educação, entre outras, não possuem legislação federal que regulamente a formação de consórcios. Entretanto, são áreas nas quais pode ocorrer cooperação intermunicipal, e em muitas estão previstas ações articuladas entre as diversas esferas de governo e entidades da sociedade civil.

Apenas para exemplificar, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA também não faz referências específicas aos consórcios. Mas define que a

“política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”¹⁰³.

¹⁰³ LEX: Legislação Federal e Marginalia. Brasília, ano 54, 3º trim. 1990, p. 848-894.

Logo, pode ocorrer a formação de consórcios ou outros tipos de parcerias entre municípios.

Na Lei de Diretrizes e Bases – LDB da Educação (Lei Federal 9349/96) nada é mencionado sobre consórcios. Entretanto, a LDB coloca que a educação trabalha em regime de cooperação entre os entes federados¹⁰⁴.

Observa-se, então, que a base legal para a constituição dos consórcios é maior nas áreas de saúde e de recursos hídricos e é nessas áreas

¹⁰⁴ Nos bancos de dados observados não há nenhum consórcio em funcionamento na área de educação. Houve um consórcio que funcionou na década de 1980 na região de São João da Boa Vista-SP e contava com a participação da Unesp, mas está desativado.

que aparece um número maior de experiências de consórcios no Brasil, conforme será apresentado mais adiante neste documento.

Pressupostos e etapas para constituição dos consórcios intermunicipais

¹⁰⁵ A proximidade física e a facilidade de acesso são fundamentais para que um consórcio seja viável financeiramente. Muitos consórcios deixaram de existir, pois a execução de determinadas atividades tinham seus custos inviabilizados pelo transporte. Um exemplo são os consórcios de alimentação escolar, implementados no Estado de São Paulo, na década de 1980, onde as vacas-mecânicas acabaram sendo assumidas por um dos municípios consorciados.

¹⁰⁶ Segundo Santos, 2000, observa-se que do “ponto de vista doutrinário, sempre existiu divergência quanto à autorização legislativa. Entretanto, com as reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal - STF, ela está, até certo ponto pacificada, ainda que inúmeras leis orgânicas municipais continuem a exigir autorização do legislativo para a celebração de consórcios. O STF já decidiu pela inconstitucionalidade dessa exigência, uma vez que fere a independência dos poderes, exercendo o Poder Legislativo controle sobre atos do Poder Executivo não previstos na Constituição”. A autora cita o acórdão do STF, da Representação do

Muito tem se falado sobre as vantagens de constituição de um consórcio, mas é fundamental observar que para a sua criação há alguns pré-requisitos essenciais. São eles:

- existência de interesses comuns entre os municípios;
- disposição de cooperação por parte dos prefeitos na busca de solução conjunta para seus problemas;
- busca por parte dos prefeitos de superar conflitos político-partidários;
- proximidade física, facilidade de comunicação e acesso entre os municípios consorciados¹⁰⁵;
- decisão política dos prefeitos de se consorciarem, e
- existência de uma identidade intermunicipal.

É importante ressaltar que inúmeros conflitos de interesse podem surgir com o funcionamento do consórcio, e se não houver um interesse real em solucionar os conflitos conjuntamente, dificilmente esta “parceria” permanecerá.

Depois de identificado o real interesse em se consorciar, algumas etapas devem ser implementadas. Essas etapas variam entre os consórcios (pactos) e aqueles que optarem por se constituir como uma sociedade civil sem fins lucrativos.

Para o consórcio funcionar como pacto, as etapas são:

1. Elaboração e aprovação do acordo consorcial por todos os municípios consorciados, identificando responsabilidades de cada membro.

2. Elaboração do projeto de lei. Deve-se elaborar um projeto de lei para todos os municípios participantes do consórcio; esse deve ser encaminhado às respectivas câmaras municipais solicitando autorização para a sua participação no consórcio¹⁰⁶; e

3. Autorização do Legislativo. Cada prefeito deve encaminhar o projeto de lei à câmara para a devida aprovação.

Para os consórcios que assumem personalidade jurídica, as etapas são:

1. Elaboração do projeto de lei. Deve-se elaborar um projeto de lei único para todos os municípios participantes do consórcio; esse deve ser encaminhado às respectivas câmaras municipais solicitando autorização para a sua participação no consórcio¹⁰⁷;

2. Autorização do Legislativo. Cada prefeito deve encaminhar o projeto de lei à câmara para a devida aprovação;

3. Elaboração e aprovação do Estatuto. Deve ser elaborado um estatuto regulamentando o funcionamento do consórcio. Nesse estatuto, devem ser tratados a constituição; a denominação; a sede; a duração; as

finalidades; a organização administrativa; o patrimônio; os recursos financeiros; o uso dos bens e serviços; a retirada, a exclusão e os casos de dissolução; entre outras questões de interesse dos consorciados. Esse estatuto deve ser aprovado em reunião com todos os prefeitos envolvidos no consórcio¹⁰⁸;

4. *Eleição de presidente e vice-presidente do consórcio.* O órgão de deliberação máxima do consórcio (Conselho de Prefeitos, Conselho dos Municípios ou outra denominação escolhida pelos consorciados) deve eleger o presidente e o vice-presidente logo após a aprovação do estatuto;

5. *Constituição do Conselho Fiscal (ou Curador¹⁰⁹).* Os membros do Conselho Fiscal devem ser indicados pelos municípios consorciados, de acordo com o estabelecido no estatuto de sua criação. Os conselheiros devem tomar posse após a legalização do consórcio.

6. *Preparação de ata de fundação.* A reunião de fundação que aprova o estatuto e elege o presidente e vice-presidente deverá ser registrada em ata;

7. *Publicação da ata e extrato do estatuto.* A ata de fundação e um extrato do estatuto do consórcio devem ser publicados no Diário Oficial do Estado ou dos municípios envolvidos;

8. *Registro em cartório.* Após publicação e reconhecimento das assinaturas dos prefeitos, deve ser registrado o consórcio no Cartório de Títulos e Documentos da cidade eleita como sede;

9. *Obtenção do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.* É necessário requerer o número do CNPJ no órgão local da Receita Federal para que o consórcio possa exercer suas atividades;

10. *Obtenção do Alvará de Localização.* Com a prova do registro da ata e estatuto e o CNPJ, deve ser requerido na prefeitura do município-sede do consórcio o alvará de localização.

11. *Reconhecimento de utilidade pública.* As prefeituras consorciadas podem ainda votar em seu município o reconhecimento de utilidade pública para obter a isenção dos tributos municipais (taxas e contribuições de melhoria). Entretanto, com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios que derem essa isenção terão que encontrar formas de compensação dessa receita não arrecadada.

12. *Elaboração de regimento interno.* Os consórcios podem criar um regimento interno para tratar de questões como o processo de compra de suprimentos, diretrizes para a seleção pública, etc.

É importante que os municípios, para consolidar uma “parceria”, elejam a melhor alternativa para atingir os seus objetivos, seja ela a de acordo consorcial, a de consórcio assumindo uma personalidade jurídica, ou outra forma que for acordada regionalmente. Essa opção deve ser definida a partir das necessidades e objetivos comuns dos municípios consorciados, que têm inteira autonomia na formação do consórcio.

Estado de Goiás, que “concluiu que a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembléia Legislativa, fere, em cada caso, o princípio da independência dos poderes. (RTJ-94, p. 995)”. Muito embora esse seja o entendimento do STF em diversas decisões, muitas leis orgânicas municipais e constituições estaduais mantêm essa exigência, cabendo ao Município ou Estado arguir a inconstitucionalidade. Entretanto, apesar do acórdão do STF há ainda algumas instituições e juristas como os advogados da Fundação Prefeito Faria Lima –Cepam que orientam pela aprovação do Poder Legislativo pois entendem que a participação dos consórcios gera ônus para os municípios e portanto, necessitam de aprovação das Câmaras Municipais.

¹⁰⁷ Veja nota anterior.

¹⁰⁸ Para mais informações sobre estatutos de consórcios, consulte a biblioteca da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam pelo telefone (11) 3811-0300 ou e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br.

¹⁰⁹ Em alguns consórcios o órgão de fiscalização é denominado Conselho Curador. Na área de saúde há consórcios nos quais o órgão fiscalizador é o Conselho Intermunicipal de Saúde, cujos membros são indicados pelos Conselhos Municipais de Saúde.

Estruturação hierárquica e gerencial

¹¹⁰ Apesar do entendimento de alguns juristas que os consórcios devam ter no Conselho de Prefeitos/Municípios apenas representantes de cada município observa-se a participação de representantes do Governo de Estado em alguns consórcios de saúde como os consórcios do Estado do Paraná e alguns do Estado de São Paulo. O Cepam entende que não deve haver a participação do representante do Estado. O argumento jurídico refere-se ao fato de que um consórcio, com personalidade jurídica instituída, só pode ser formado por entes públicos de uma mesma esfera de governo. Ou seja, se o caso for de um Consórcio Intermunicipal, não se pode admitir a participação de representantes da esfera de governo estadual na sua gestão. Este ponto é polêmico e necessitaria de um estudo aprofundado para discutir a possibilidade de participação do Estado nos consórcios ou outras alternativas.

Os consórcios que assumem personalidade jurídica têm estrutura hierárquica e gerencial semelhante.

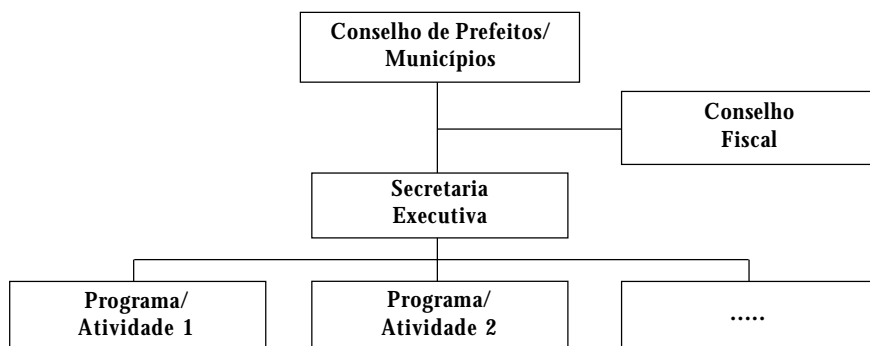
A maioria dos consórcios tem uma estrutura organizacional composta por:

1. *Conselho de Prefeitos.* É o órgão de deliberação máxima, composto pelos prefeitos de todos os municípios consorciados. As diretrizes político-administrativas são traçadas por esse órgão. Em algumas estruturas, esse órgão é denominado Conselho de Municípios ou Conselho Deliberativo, mas assume as mesmas funções. O Conselho de Prefeitos possui um presidente e um vice-presidente, que são escolhidos entre os seus pares¹¹⁰. A presidência pode ser escolhida por eleição ou por um sistema de rodízio, conforme for estabelecido no estatuto. As decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou por unanimidade.

2. *Conselho Fiscal.* É o órgão fiscalizador do consórcio, deve acompanhar a gestão e a fiscalizar as finanças e a contabilidade do consórcio. É composto por representantes de cada município, sendo indicados pelas respectivas câmaras municipais, pelos membros dos conselhos municipais as áreas de atuação¹¹¹, ou, ainda, pelos Executivos municipais. A maioria dos Conselhos Fiscais tem os seus membros indicados pelas câmaras municipais. É importante ressaltar que, segundo a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam/SP, os vereadores não podem participar do Conselho Fiscal, mas podem indicar representantes.

3. *Secretaria Executiva.* É o órgão com funções executivas. É dirigida por um secretário executivo/coordenador/diretor nomeado pelo Conselho de Prefeitos. Em alguns consórcios, o secretário executivo também deve ser aprovado pelo Conselho Fiscal. Em casos em que a natureza do serviço é mais complexa há, subordinadas à Secretaria Executiva, uma área técnica e outra administrativa e financeira. Em alguns consórcios, essa área é única e denominada Coordenadoria Geral/Diretoria Geral e subordinada a ela estão os diversos programas e/ou atividades desenvolvidas.

¹¹¹ Na estrutura dos consórcios de saúde das Regiões de Santa Maria e de Santa Rosa (RS) há um Conselho Intermunicipal de Saúde, que é o órgão de controle social e de fiscalização, constituído por conselheiros municipais de saúde, indicados por seus respectivos conselhos.



Alguns consórcios possuem em sua estrutura câmaras técnicas ou “uma plenária de entidades, órgão consultivo formado por entidades da sociedade civil (universidades, centros de pesquisa, Comitês Municipais de Recursos Hídricos, ONGs, etc.)”¹¹², outros possuem grupos de trabalho temáticos e outros um conselho com os secretários municipais da área vinculada ao consórcio.

¹¹² Costa, A.J.F. *in* Paulics, 2000, 24.

Essa diversidade na estrutura mostra que cada realidade deve definir a estrutura organizacional mais adequada para atender às finalidades e aos objetivos do consórcio.

Ressalta-se que a estrutura dos consórcios deve ser a mais enxuta possível, de forma a não reproduzir o modelo burocrático de algumas prefeituras. A flexibilidade, o dinamismo e o profissionalismo são princípios a serem observados no modelo de gestão a ser adotado pelo consórcio.

Os consórcios que funcionam como um pacto, ou acordo entre os municípios, e não assumem uma personalidade jurídica, devem elaborar o acordo consorcial e todos os participantes devem assiná-lo. Cada município deverá responder por um conjunto de atividades que serão executadas utilizando a estrutura hierárquica e gerencial das suas respectivas prefeituras.

Financiamento

Os consórcios são financiados por meio de cota de contribuição dos municípios¹¹³ e de recursos do governos estaduais e federal.

¹¹³ Em alguns consórcios a cota de contribuição é denominada contrapartida municipal.

As contribuições municipais dos consórcios, que assumem personalidade jurídica, são definidas no estatuto do consórcio e devem ser transferidas periodicamente – mensal, bimestral, semestral ou anualmente - de cada município para o consórcio.

Há diversidade entre os critérios para composição da cota de contribuição municipal, destacando-se¹¹⁴: um valor fixo estabelecido pelo Conselho de Prefeitos; participação proporcional à população; participação proporcional à utilização dos serviços; combinação das duas anteriores; participação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; participação de uma porcentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; e participação de uma proporção ao faturamento obtido¹¹⁵.

¹¹⁴ Junqueira e outros, 1999.

É importante salientar que o critério para definição da contribuição municipal deve ser amplamente discutido entre os municípios participantes do consórcio, de forma que todos o considerem justo e que não esteja beneficiando nenhum dos consorciados em detrimento de outro.

Como é de conhecimento, as finanças municipais vêm, ao longo dos últimos anos, enfrentando dificuldades, o que tem gerado um desequilíbrio nas finanças dos consórcios, os quais, na sua maioria, contam com contribuição municipal.

¹¹⁵ Em alguns consórcios de saúde, a contribuição municipal é uma porcentagem dos recursos do SUS transferidos pelo governo federal para os municípios. Alguns consórcios de destinação do lixo definem a cota pela quantidade de lixo destinada por município. No Estado de São

Outra questão que deve ser observada no financiamento dos consórcios é

Paulo, observa-se que a principal fonte de recursos dos consórcios de saúde são as contribuições municipais e os repasses sobre a prestação de serviços do governo federal através dos recursos do Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA e do Sistema de Informações Hospitalares – SIH do Sistema Único de Saúde.

¹¹⁶ Na década de 1990, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis (SP) foi um exemplo onde a articulação intermunicipal possibilitou a arrecadação de recursos de investimentos para organizar os serviços de saúde na microrregião. A articulação do consórcio sensibilizou os prefeitos para pensar a área de saúde, organizar os seus serviços primários, bem como para reivindicar recursos conjuntamente. Os prefeitos perceberam que, em conjunto, conseguem melhores resultados nas negociações do que individualmente. O Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari (SP) é um exemplo na área de recursos hídricos que conseguiu captar recursos trabalhando de forma cooperada.

a defasagem entre o custo e o valor arrecadado pelo consórcio. Isso tem ocasionado um déficit nas contas de vários consórcios. Em alguns consórcios, os municípios componentes, com exceção dos municípios-sede, não vêm contribuindo, o que tem agravado a sua situação financeira. Alguns consórcios estão com dívidas com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

Assim, ao ser planejada a constituição de um consórcio, os municípios devem definir quais serão as despesas de investimentos e de custeio que essas atividades gerarão, bem como o seu impacto sobre as contas municipais. A cota de contribuição municipal não deve prever somente recursos para o custeio das atividades, pois, a médio prazo, pode inviabilizar o consórcio, tornando-o obsoleto, caso não sejam feitos novos investimentos tecnológicos para uma prestação de serviço com maior qualidade.

Ainda, como outras fontes de recursos, há consórcios que prevêm em seus estatutos o recebimento de auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, doações, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores. Os consórcios podem receber doações de instituições nacionais e internacionais. Entretanto, a maior parte dos recursos dos consórcios ainda é proveniente do poder público.

A participação dos governos estaduais no financiamento desses consórcios varia de Estado para Estado. Quando o consórcio é utilizado como um instrumento de descentralização/municipalização das políticas públicas, o aporte de recursos é maior. Entretanto, observa-se que esse incentivo estadual varia de gestão a gestão. Vários consórcios conseguiram, dos seus respectivos governos estaduais, recursos de investimento, o que possibilitou a organização dos seus serviços¹¹⁶.

Já o governo federal tem alocado mais recursos para os consórcios de saúde e de recursos hídricos. Esse aporte é basicamente para investimento. Em outras áreas, essa disponibilização de recursos não é tão freqüente.

Muitos municípios têm se associado unicamente para obter recursos dos governos estaduais e federal. Ao se conscientizarem que esse é um caminho para a obtenção de recursos, estão se consorciando. Deve ser alertado que essas experiências não têm um grande futuro, pois não estão baseadas em um relacionamento de cooperação e na busca de alternativas para os seus problemas. Várias experiências que foram formadas com esse intuito deixaram de existir ao enfrentar os problemas que são comuns em qualquer ação conjunta.

Recursos Humanos

Para responder aos serviços ofertados, os consórcios que assumem uma personalidade jurídica contam com profissionais. Esses funcionários podem ser contratados pelos consórcios, ou cedidos pelos governos estaduais e/ou federal, ou ainda cedidos pelos municípios integrantes do consórcio.

Os funcionários contratados diretamente pelo consórcios estão su-

jeitos às normas da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT - e devem participar de seleção pública para desempenhar as suas funções.

No caso dos funcionários cedidos pelos municípios consorciados, ou pelos governos federal e estaduais, deve haver um registro formal dessa cessão no prontuário do funcionário. Na área de saúde, com a municipalização, muitos servidores estaduais e federais foram cedidos aos consórcios, o que tem viabilizado a prestação de determinados serviços em algumas regiões.

Ressalta-se que, “dependendo da natureza do consórcio e das metas traçadas, aqueles que contam com uma equipe exclusiva, plenamente dedicada aos propósitos estabelecidos, tendem a funcionar melhor. Quando se tratar de questões de natureza técnica e não meramente administrativa, devem ser consultados profissionais de competência específica”¹¹⁷.

¹¹⁷ Costa, A.J.F. *in* Paulics, 2000, 24.

Pode ocorrer, ainda, que um funcionário do consórcio venha temporariamente prestar determinado serviço a um município. Esse trabalho deve estar dentro das atribuições e finalidades do consórcio. Um exemplo dessa cessão refere-se a um consórcio de recursos hídricos que contrata um arquiteto para orientar a elaboração de planos diretores dos municípios consorciados. Pode ser deliberado pelo Conselho de Prefeitos que esse arquiteto ficará um dia em cada município orientando a equipe local sobre os procedimentos a serem adotados. Esse funcionário tem vínculo com o consórcio, mas presta serviços a todos os municípios. Outro exemplo, trata da contratação de um médico oftalmologista para, a cada dia da semana, atender em um dos municípios consorciados. Entretanto, deve ser salientado que não é permitido aos municípios se utilizar do consórcio para contratar funcionários para trabalharem nas prefeituras. Alguns usam a contratação pelo consórcio para burlar os concursos públicos. Essa estratégia tem sido considerada ilegal pelos Tribunais de Contas.

Os consórcios, quando são na forma de pacto, utilizam os recursos humanos de cada prefeitura para realizar as ações acordadas.

Outras formas de cooperação intermunicipal

Apesar de o foco deste artigo ser consórcios intermunicipais, observa-se que os municípios utilizam outras formas de cooperação intermunicipal. Eles têm realizado parcerias com outros atores que não sejam apenas o Poder Público municipal. As Câmaras, Redes, Agências Intermunicipais são alguns exemplos de arranjos que os municípios têm encontrado para discutir seus problemas com outros atores sociais.

Deve-se salientar que os municípios, ao longo dessas duas últimas décadas, vêm inovando na busca de soluções aos desafios locais. Essas novas formas de cooperação intermunicipal são um exemplo de que novas alternativas vem sendo buscadas. Elas tiveram início a partir da metade da década de 1990 e muitas ainda estão em processo de construção. Na Tabela 3 é apresentado um esboço comparativo delas.

Tabela 3: Comparação entre consórcios, na forma de pactos; consórcio como sociedade civil, sem fins lucrativos; Rede e Agência.

	Consórcio Intermunicipal- Pacto	Consórcio Intermunicipal-Sociedade civil, sem fins lucrativos	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal¹¹⁸
Definição	· Acordo firmado entre municípios, para a realização de objetivos de interesse comum, mediante a <i>utilização</i> de recursos materiais, financeiros e humanos que cada um dispõe (ajuste/pacto).	· Acordo firmado entre municípios, para a realização de objetivos de interesse comuns, mediante a produção de bens e serviços (<i>sociedade civil sem fins lucrativos</i>). · Consórcio é o nome fantasia da sociedade civil.	· Acordo firmado entre o <i>Poder Público e entidades da sociedade civil</i> para a realização de objetivos comuns.	· Acordo que resulta da articulação voluntária entre entes que podem ser <i>públicos e privados</i> para a realização de objetivos comuns, sem que cada ente perca sua identidade ou que seja criada uma nova forma jurídica.	· Acordo firmado entre o <i>Poder Público e entidades da sociedade civil</i> para a realização de objetivos comuns.
Formas	· Pacto · Não é registrado em cartório.	· Sociedade Civil sem fins lucrativos.	· Pacto. · Não é registrada em cartório.	· Pacto · Não é registrada em cartório.	· Associação Civil sem fins lucrativos.
Características	· Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras).	· É registrado em cartório. · Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras).	· Pode congrega o Poder Público (de diferentes esferas de governo) e entidades da sociedade civil.	· Pode congrega o Poder Público de diferentes esferas de governo, entidades da sociedade civil e pessoas físicas.	· É registrada em cartório. · Pode congrega o Poder Público e entidades da sociedade civil.
Pressupostos	· Existência de interesses comuns entre os municípios. · Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos prefeitos no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. · Decisão dos Prefeitos de se consorciarem. · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre as prefeituras, preservando a autonomia dos governos locais.	· Existência de interesses comuns entre os municípios. · Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos prefeitos no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. · Decisão dos Prefeitos de se consorciarem. · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre as prefeituras, preservando a autonomia dos governos locais.	· Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. · Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos atores participantes no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. · Decisão de todos os atores de trabalharem conjuntamente. · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores	· Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. · Mobilização a partir de uma visão de futuro compartilhada e da percepção da necessidade de articular esforços para alcançá-la. · Espírito de cooperação por parte dos participantes no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. · Decisão de todos os atores de tra	· Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. · Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos atores participantes no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. · Decisão de todos os atores de trabalharem conjuntamente. · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores

	<ul style="list-style-type: none"> · Protocolo de intenções ou termo de acordo (opcional). · Elaboração do Projeto de Lei. · Autorização do Legislativo. 		<p>que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>	<p>balharem conjuntamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um. 	<p>que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>
<p>Etapas para Constituição</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Protocolo de intenções ou termo de acordo (opcional). · Elaboração do Projeto de Lei. · Autorização do Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> · Elaboração do Projeto de Lei. · Autorização do Legislativo. · Elaboração e aprovação do estatuto. · Ata de fundação do consórcio com aprovação do estatuto e eleição do presidente e vice-presidente. · Publicação da ata de fundação e extrato do estatuto no DOE ou dos municípios envolvidos. · Registro em cartório · Obtenção de CNPJ. · Constituição do Conselho Fiscal/ Curador. · Alvará de localização. · Reconhecimento de utilidade pública. 	<p>que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>	<p>balharem conjuntamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um. 	<ul style="list-style-type: none"> · Protocolo de intenções ou termo de acordo. · Elaboração do Projeto de Lei. · Autorização do Legislativo. · Elaboração e aprovação do estatuto. · Ata de fundação da agência com aprovação do estatuto e eleição da diretoria. · Publicação da ata de fundação e extrato do estatuto no DOE ou dos municípios envolvidos. · Registro em cartório. · Obtenção de CNPJ.
<p>Recursos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Não tem funcionários próprios. · Os recursos humanos são os de cada município consorciado. · Os funcionários devem ser contratados pelas prefeituras por concurso público. 	<ul style="list-style-type: none"> · Os recursos humanos podem ser contratados pelo regime da CLT ou ainda cedidos pelas prefeituras participantes, Secretarias de Estado ou ministérios. · Seleção pública. 	<p>que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>	<p>balharem conjuntamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um. 	<ul style="list-style-type: none"> · A agência estruturada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos (direito privado) deve contratar os funcionários pelo regime da CLT. · As prefeituras - membros da agência - podem ceder funcionários à agência ou ainda os governos estaduais e federal. · Seleção pública.

Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> · Cada município disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros) conforme acordado entre as partes. 	<ul style="list-style-type: none"> · Cota de contribuição (ou de participação) de cada município participante para financiar o consórcio. Essa cota é definida no estatuto. · Os consórcios podem receber recursos dos governos federal e estaduais. · Podem receber doações de instituições nacionais e internacionais, auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não há cota de contribuição financeira dos parceiros. · Cada ator disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros). 	<ul style="list-style-type: none"> · Não há cota de contribuição financeira dos parceiros. · Cada ator disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros). 	<ul style="list-style-type: none"> · A cota de contribuição de cada parceiro é definida no estatuto da entidade¹¹⁹. · Além da cota de contribuição, pode ser fixada cota de participação dos associados em função de projetos específicos. · Podem receber recursos dos governos estaduais e federal. · Podem receber doações de instituições nacionais e internacionais, auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores.
Recursos Materiais	<ul style="list-style-type: none"> · Utilizam os recursos materiais de cada prefeitura consorciada. 	<ul style="list-style-type: none"> · Podem ter os seus próprios recursos materiais. · Podem utilizar os recursos das prefeituras consorciadas ou cedidos por órgãos dos governos estaduais e federal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Utilizam os recursos materiais de cada ator participante da câmara. 	<ul style="list-style-type: none"> · Utilizam os recursos materiais de cada ator participante da rede. 	<ul style="list-style-type: none"> · Podem ter seus próprios recursos materiais. · Podem utilizar recursos materiais de cada ator participante da Agência ou cedidos por órgãos dos governos estaduais e federal.
Prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado	<ul style="list-style-type: none"> · Cada prefeitura presta contas digitalmente ao Tribunal de Contas do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> · Sim. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não. 	<ul style="list-style-type: none"> · Sim.
Repasses de recursos financeiros de entidades governamentais e não-governamentais nacionais e estrangeiras	<ul style="list-style-type: none"> · Não. Cada prefeitura pode, individualmente, receber os recursos. · O pacto não pode receber, pois não tem personalidade jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> · Pode receber (convênios, contratos e doações). 	<ul style="list-style-type: none"> · Não. Cada ator envolvido pode receber isoladamente mas não a câmara, pois não tem personalidade jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não. Cada ator envolvido pode receber isoladamente, mas não a rede, pois não tem personalidade jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> · Pode receber (convênios, contratos e doações).

<p>Estrutura organizacional básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Utiliza-se da estrutura organizacional de cada prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> · Conselho de Prefeitos (ou de Municípios). · Conselho Fiscal (ou Curador). · Secretaria Executiva. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não há uma estrutura organizacional. · Podem existir grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Não há uma estrutura organizacional. · Podem existir grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Assembléia Geral dos Associados. · Diretoria. · Conselho Consultivo. · Secretaria Executiva. · Comissão Fiscalizadora¹²⁰. · Podem ser formados grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas.
---	--	---	---	---	--

¹¹⁸A Agência tratada aqui não se refere às Agências Normatizadoras e Reguladoras. As informações aqui apresentadas são baseadas na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC/SP que tem inspirado outras experiências pelo alto grau de articulação entre diversos atores locais. Esse quadro contou com a colaboração de Renato Luis Maués do Consórcio do ABC.

¹¹⁹Na Agência do ABC o Consórcio do ABC é responsável por 49% das despesas de custeio e dos votos e as Associações Comerciais, os Centros de Indústrias - CIESPs, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, as empresas do setor Petroquímico, os sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores - CUT e os sindicatos dos químicos, dos metalúrgicos, das costureiras e empregados da Indústria da Construção Civil - ICC por 51% do custeio e dos votos.

¹²⁰Essa estrutura organizacional refere-se à Agência do ABC/SP.

As novas formas, que contam com a participação de outros atores que não sejam apenas o Poder Público, têm levado a um repensar sobre o alcance da atuação do instrumento de consórcios.

Hoje discute-se que, para determinados setores, é fundamental a organização de instrumentos que possibilitem a articulação com diversos atores sociais como as redes, câmaras e agências. Outros teóricos continuam entendendo que o consórcio é um instrumento adequado e que ele pode fazer parcerias com outras instituições. Deve ser ressaltado que não há “receita” para organizar a integração regional, partindo dos próprios municípios. Essas formas devem ser construídas com os atores sociais de cada realidade local. Cada local deve buscar a alternativa adequada aos seus interesses.

Experiências analisadas

No banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, há 15 experiências de cooperação intermunicipal. Três iniciativas foram inscritas em 1996, uma em 1997, quatro em 1998, seis em 1999¹²¹ e seis em 2000¹²². Dessas, treze são organizadas por meio de consórcios e duas têm na sua estrutura outros parceiros além dos municípios participantes (Câmara do ABC/SP e o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari), mas que surgiram dos consórcios existentes na região. As experiências abrangem diversas áreas de atuação cobrindo, a saúde, a recuperação e a proteção ambiental (gestão de resíduos sólidos, recursos hídricos, saneamento, etc.), o desenvolvimento local, o abastecimento e a informática.

Ao longo dos anos, observa-se que algumas experiências têm participado em mais de um ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania. Isso mostra que, na sua implementação, novas iniciativas vêm sendo tomadas pelos atores locais; novos caminhos têm sido seguidos na busca de uma política pública efetiva e que amplie o conceito de cidadania. Em algumas iniciativas o número de municípios consorciados aumentou no decorrer dos anos, o que indica que novos parceiros estão sendo inseridos no processo.

Nota-se também que, ao longo dos anos, houve um incremento de inscrições no Programa Gestão Pública e Cidadania envolvendo consórcios intermunicipais. Esse aumento pode indicar que os administradores municipais estão percebendo que, ao se depararem com problemas comuns, podem desenvolver ações colegiadas que tenham maior impacto para a população.

Já no banco de dados do Instituto Pólis, há dez experiências. As experiências são nas áreas de saúde, recursos hídricos, manutenção de estradas, desenvolvimento e cultura. Três dessas experiências também fazem parte do banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania.

¹²¹ Duas dessas experiências já participaram em ciclos anteriores: uma em 1996 e outra em 1998.

¹²² Três dessas iniciativas já participaram em ciclos anteriores: uma em 1998; uma em 1996 e 1999; e uma em 1998 e 1999.

Essas experiências mostram a diversidade existente e a criatividade dos municípios na solução dos seus problemas. É interessante observar que mesmo em consórcios da mesma área de atuação cada um tem a sua especificidade e é adequado à sua conjuntura local.

A seguir apresentamos as experiências de cooperação intermunicipal existentes nos bancos de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania e do Boletim Dicas do Instituto Pólis, discriminadas por área de atuação, unidade federada, município-sede, número de municípios participantes, municípios participantes, forma jurídica e fonte de informação.

Consórcio Intermunicipal do Alto São Francisco

Área: Saúde

Local (sede) e UF: Luz - MG

Número de Municípios: 26

Municípios: Araújos, Arcos, Bambuí, Bom Despacho, Córrego Danta, Córrego Fundo, Dores do Indaiá, Estrela do Indaiá, Formiga, Igaratinga, Iguatama, Itapeçirica, Japaraíba, Lagoa da Prata, Leandro Ferreira, Luz, Martinho Campos, Medeiros, Moema, Nova Serrana, Pains, Pedra do Indaiá, Pimenta, Santo Antônio do Monte, Serra da Saudade e Tapiraí¹²³.

Forma Jurídica: Associação civil de direito

Fonte: Instituto Pólis

População Abrangida:

Data de Criação:

¹²³ Os municípios de Bambuí, Formiga, Itapeçirica, Japaraíba, Pimenta e Serra da Saudade não participam mais do consórcio (Fonte: Instituto Pólis).

Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari /Programa de Proteção aos Mananciais/ Semana da Água, Programa Perdas de Água- Uma tomada de decisão e Programa de proteção aos Mananciais

Área: Recuperação e proteção ambiental/Recursos Hídricos

Local (sede) e UF: Americana - SP

Número de Municípios: 42

Municípios: Americana, Amparo, Analândia, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Camanducaia, Campinas, Capivari, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Elias Fausto, Extrema, Holambra, Hortolândia, Ipeúna, Iracemápolis, Itatiba, Jaguariúna, Limeira, Louveira, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedra Bela, Pedreira, Piracaia, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Bárbara d'Oeste, Santa Gertrudes, Santo Antônio da Posse, São Pedro, Sumaré, Tuiuti, Valinhos e Vinhedo

Forma Jurídica: Sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos

Fonte: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Represa Billings (Consórcio do Grande ABC)

Área: Recuperação e proteção ambiental/Recursos Hídricos

Local (sede) e UF: Santo André (SP)

Número de Municípios: 7

Municípios: Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.
Forma Jurídica: Associação civil sem fins lucrativos
Fonte: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado

Área: Recuperação e proteção ambiental/Recursos hídricos
Local (sede) e UF: Penápolis-SP
Número de Municípios: 3
Municípios: Alto Alegre, Barbosa e Penápolis
Forma Jurídica: Sociedade civil sem fins lucrativos
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra)

Área: Agricultura/Abastecimento/Desenvolvimento
Local (sede) e UF: São Luís-MA
Número de Municípios: 15
Municípios: Anapurus, Axixá, Cantanhede, Coroatá, Humberto de Campos, Matões do Norte, Morros, Pirapemas, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Inês, São João Batista, São Luís, Viana e Vitória do Mearim
Forma Jurídica: Associação civil sem fins lucrativos
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Câmara do Grande ABC/SP/Movimento Regional Criança Prioridade 1

Área: Desenvolvimento/Diversas áreas de atuação
Local (sede) e UF: Santo André-SP
Número de Municípios: 7
Municípios: Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
Forma Jurídica: Pacto/Acordo
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Projeto de Manejo Sócio-Ambiental Integrado na Bacia do Rio Almada

Área: Recuperação e proteção ambiental/Recursos hídricos/Agricultura
Local (sede) e UF: Almadina-BA
Número de Municípios: 3
Municípios: Almadina, Coaraci e Uruçuca
Forma Jurídica: Pacto
Fonte: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Experiência dos municípios do Recôncavo Baiano¹²⁴

Área: Estradas vicinais
Local (sede) e UF: sem informação
Número de Municípios: sem informação
Municípios: Sem informação
Forma Jurídica: sem informação
Fonte: Instituto Pólis
População Abrangida:
Data de Criação:

¹²⁴ O banco de dados não possui informações sobre os municípios participantes do consórcio, sua sede, forma jurídica e data de criação. Entretanto, como vários municípios tem se utilizado dos consórcios para a viabilizar a manutenção de estradas vicinais, foi mantida essa referência.

Projeto Integrado de conservação da Caatinga para o consórcio de Sousa, Uiraúna e Santa Helena

Área: Recuperação e proteção ambiental/Desenvolvimento/Meio Ambiente
Local (sede) e UF: Sousa-PB
Número de Municípios: 3
Municípios: Sousa, Uirauna, e Santa Helena¹²⁵
Forma Jurídica: Sociedade civil sem fins lucrativos
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

¹²⁵ O município de Triunfo foi incluído no consórcio (Fonte: Instituto Pólis) mas não foi incluído na análise pois, o estudo partiu das informações constantes dos bancos de dados.

Consórcio Intermunicipal da Microrregião do Médio Jequitinhonha – Programa de Saúde Mental Descentralizado

Área: Saúde
Local (sede) e UF: Araçuaí-MG
Número de Municípios: 7
Municípios: Araçuaí, Chapada do Norte, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itinga, Jenipapo de Minas e Virgem da Lapa.
Forma Jurídica: Associação civil sem fins lucrativos
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Informática da Região de São João da Boa Vista

Área: Informática
Local (sede) e UF: São João da Boa Vista-SP
Número de Municípios: 15
Municípios: Aguaí, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santa Cruz das Palmeiras, Santo Antonio do Jardim, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba, Vargem Grande do Sul¹²⁶
Forma Jurídica: Associação civil sem fins lucrativos
Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania
População Abrangida:
Data de Criação:

¹²⁶ Fonte: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Consórcio de Municípios da Alta Mogiana – Coman (região de Franca)

Área: Alimentação escolar/Desenvolvimento
Local (sede) e UF: Franca-SP¹²⁷
Número de Municípios: 18
Municípios: Altinópolis, Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Fran-

¹²⁷ Atualmente a sede do Consórcio é em São Joaquim da Barra.

¹²⁸ Fonte: Estatuto, existente Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Hoje, segundo o Instituto Pólis, novos municípios participam do consórcio. São eles: Guaira, Ipuã, Morro Agudo, Nuporanga, Ortolândia, Sales de Oliveira, São Joaquim da Barra e Santo Antônio da Alegria. Esses municípios não participaram da análise pois, foram incluídos posteriormente à inscrição no Programa Gestão Pública e Cidadania.

ca, Guará, Igarapava, Itirapuã, Ituverava, Jeriquaquara, Miguelópolis, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São José da Bela Vista¹²⁸

Forma Jurídica: Sociedade civil sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos - Citresu

Área: Recuperação e proteção ambiental/Resíduos sólidos

Local (sede) e UF: Três Passos-RS

Número de Municípios: 7

Municípios: Bom Progresso, Humaitá, Sede Nova, São Martinho, Crissiumal, Campo Novo e Três Passos

Forma Jurídica: Associação civil sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro do Estado /Programa Você que sabe tudo sobre sexo, vamos falar sobre Aids

Área: Saúde

Local (sede) e UF: Santa Maria-RS

Número de Municípios: 35

Municípios: Agudo, Arroio do Tigre, Cachoeira do Sul, Caçapava do Sul, Cacequi, Cerro Branco, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguari, Jari, Julio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Nova Cabrais, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã, Unistalda¹²⁹

Forma Jurídica: Associação civil de direito privado sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

¹²⁹ Os municípios de Ibarama, Sobradinho e Estrela Velha estão atualmente participando do consórcio. O município de Cachoeira do Sul saiu do consórcio (Fonte: Instituto Pólis).

Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense (Consórcio Quiriri) /Programa de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos e Programa de Unidades de Conservação – áreas de proteção ambiental

Área: Recuperação e proteção ambiental/Resíduos sólidos/Educação ambiental/Recursos hídricos

Local (sede) e UF: São Bento do Sul-SC

Número de Municípios: 3

Municípios: Campo Alegre, Rio Negrinho e São Bento do Sul¹³⁰

Forma Jurídica: Entidade sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

¹³⁰ O Município de Corupa passou a fazer parte do Consórcio (Fonte: Instituto Pólis) mas não foi incluído na análise pois, o estudo partiu das informações constantes dos bancos de dados.

Programa Iberê (Região de Chapecó)

Área: Recuperação e proteção ambiental/Recursos hídricos/Educação ambiental/Desenvolvimento/Agricultura

Local (sede) e UF: Chapecó-SC

Número de Municípios: 7

Municípios: Águas de Chapecó, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Guatambu, Planalto Alegre e São Carlos

Forma Jurídica: Entidade sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço / Programa Vale dos Peixes

Área: Desenvolvimento sustentável

Local (sede) e UF: Ipatinga-MG

Número de Municípios: 20

Municípios: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Bugre, Cel. Fabriciano, Córrego Novo, Dom Cavati, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Jaguarauçu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo d'Água, Santana do Paraíso, São João do Oriente e Timóteo

Forma Jurídica: Entidade sem fins lucrativos

Fonte: Programa Gestão Pública e Cidadania

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Cultura da Região de Campinas¹³¹

Área: Cultura

Local (sede) e UF: Campinas-SP

Número de Municípios: sem informação

Municípios: sem informação

Forma Jurídica: sem informação

Fonte: Instituto Pólis

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Cultura do Litoral Norte/SP

Área: Cultura

Local (sede) e UF: SP

Número de Municípios: sem informação

Municípios: sem informação

Forma Jurídica: sem informação

Fonte: Instituto Pólis

População Abrangida:

Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Cultura da Região Entorno de Brasília

Área: Cultura

Local (sede) e UF: Brasília-DF

Número de Municípios: sem informação

Municípios: sem informação

Forma Jurídica: sem informação

¹³¹ O banco de dados não possui informações sobre os municípios participantes, sede, forma jurídica e data de criação dessas experiências de consórcios de cultura, citadas no livro *125 Dicas* do Instituto Pólis. Entretanto, optou-se por incluí-las no levantamento por considerar que *Cultura* é uma área na qual há um potencial em realizar ações integradas entre os municípios de uma mesma região. Conforme Ana Paula M. Soares (in Paulics, 2000, 29 e 30) os consórcios nessa área podem possibilitar o "planejamento integrado e orientado para a identidade cultural". Equipamentos públicos como teatros, bibliotecas, museus, centros culturais, entre outros, podem ser consorciados. Atividades e eventos podem ser organizados conjuntamente de forma que toda a população de uma região possa utilizar-se dos serviços.

Fonte: Instituto Pólis
População Abrangida:
Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Cultura da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Área: Cultura
Local (sede) e UF: Belo Horizonte-MG
Número de Municípios: sem informação
Municípios: sem informação
Forma Jurídica: sem informação
Fonte: Instituto Pólis
População Abrangida:
Data de Criação:

Consórcio Intermunicipal de Cultura da Região Metropolitana de Curitiba

Área: Cultura
Local (sede) e UF: Curitiba-PR
Número de Municípios: sem informação
Municípios: sem informação
Forma Jurídica: sem informação
Fonte: Instituto Pólis
População Abrangida:
Data de Criação:

Observa-se que esses bancos de dados possuem 22 experiências de co-
operação intermunicipal. Há oito experiências de recuperação e proteção
ambiental - envolvendo experiências de recursos hídricos e saneamento,
resíduos sólidos, entre outras - (36,36%), cinco na área de cultura (22,72%);
três de saúde (13,64%); duas de agricultura, abastecimento e produção
(9,08%); uma de informática (4,55%); uma de desenvolvimento(4,55%);
uma de manutenção de estradas (4,55%) e uma de alimentação escolar
(4,55%). Várias estão discutindo o desenvolvimento regional.

A maioria das experiências é setorial e não trabalha a integração e
articulação das políticas públicas. Uma tentativa intersetorial é a da
Câmara do ABC, que tem alguns programas e projetos integrados. Essa
tentativa é um processo longo, que teve início com o Consórcio da
região, em 1990, e que foi potencializada no final da década de 1990.
Entretanto, muito há para se caminhar nesse processo de articulação.

Nota-se, que o número médio de municípios consorciados em cada
experiência é 14¹³². Essa média é influenciada pelo Consórcio Intermu-
nicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari (SP), que engloba 42
municípios; e os Consórcios Intermunicipais de Recuperação da Bacia
do Ribeirão Lajeado (SP), o de Souza, Uiraúna e Santa Helena (PB), o
da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense (SC) e o Projeto
de Manejo Sócio-Ambiental Integrado na Bacia do Rio Almada (BA)
que têm três municípios consorciados.

¹³² Estão excluídas
dessa análise os
consórcios de cultura
e o do recôncavo
baiano por falta de
informações.

Das experiências, a maioria é formada, principalmente, por municípios com população de até 30 mil habitantes. Nos consórcios há um ou dois municípios com mais de 50 mil habitantes que assumem, na maioria, o papel de município-pólo. O Consórcio e a Câmara do ABC (SP) são exceções já que são formado por municípios, em sua maioria, com população acima de 100 mil habitantes.

Das experiências de cooperação intermunicipal, 14 assumem a forma jurídica de sociedade civil sem fins lucrativos/associação civil. Entretanto, há dois pactos (12,5%) que podem indicar a opção de alguns municípios em não institucionalizar a relação de parceria, mas cada um utilizar os seus próprios recursos. Das experiências existentes nos bancos de dados, 13 (81,25%) envolvem consórcios – na forma de pacto e sociedade civil -, uma associação de municípios (6,25%) e duas (12,5%) outras formas de cooperação intermunicipal. Essas duas últimas experiências que são “parcerias”, envolvendo outros atores que não apenas o Poder Público, são o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari e a Câmara do Grande ABC. O Consórcio Intermunicipal dos Rios Piracicaba e Capivari tem empresas participando de sua estrutura e a Câmara do Grande ABC é um “fórum intergovernamental de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas”¹³³ que envolve as prefeituras da região, o governo do Estado e lideranças do Fórum da Cidadania. Essas duas experiências apontam que os municípios estão buscando novos parceiros na implementação das políticas públicas, diferentemente dos consórcios que são formados apenas por entes da mesma esfera de governo. Elas surgiram inicialmente em forma de consórcio, e, no caso específico da Câmara do ABC, o Consórcio participa da mesma.

As experiências analisadas estão concentradas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Não existe nenhuma experiência registrada da região Norte, há quatro no Nordeste (18,18%), 12 no Sudeste (54,55%), cinco no Sul (22,72%) e uma no Centro-Oeste (4,55%). O Estado de São Paulo é o que possui o maior número de experiências (36%), sendo elas nas áreas de preservação e proteção ambiental, informática, alimentação escolar/desenvolvimento, desenvolvimento e cultura. É seguido pelo Estado de Minas Gerais com quatro experiências, sendo duas na área de saúde; uma na área de produção e abastecimento; e uma na de cultura¹³⁴.

Observa-se ainda que a maioria surgiu na década de 1990, período este posterior à promulgação da Constituição de 1988 e das leis que a regulamentam e dão maiores responsabilidades aos municípios. Dessas, a maioria foi implantada há mais de quatro anos.

O Estado de São Paulo é o que apresenta o maior número de consórcios, criados na década de 1980. Vários deles existem há, pelo menos, três gestões. Isso parece indicar que a continuidade dessas experiências deve estar associada aos resultados obtidos, bem como ao número

¹³³ Clemente *in* Fujiwara e outros, 1999, 195

¹³⁴ Há necessidade de um estudo sobre as experiências de consórcios de cultura citadas no banco de dados do Instituto Pólis.

de parceiros envolvidos. Entretanto, seria importante um estudo para analisar os fatores que permitiram a sua permanência.

Ressalta-se que o material sobre as experiências de cooperação intermunicipal dos bancos de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania e do Instituto Pólis indica a existência de parcerias não apenas entre os municípios mas também com outras instituições. As universidades; as câmaras municipais; os conselhos municipais; os ministérios; as secretarias de Estado; as secretarias municipais; o Ministério Público; a Polícia Florestal; os sindicatos; as associações de empresários, comerciais e de municípios; as escolas; as associações de preservação de rios; as cooperativas; os Bancos do Nordeste e do Brasil; a Caixa Econômica Federal; empresas; as igrejas; os conselhos regionais de diversas categorias profissionais; Lions; Rotary; Sebrae e outras entidades da sociedade civil organizada são exemplos de parceiros na implementação das políticas desenvolvidas por essas formas de cooperação. A cooperação interorganizacional se faz presente nas experiências analisadas não apenas no âmbito financeiro, mas também nos técnico, operacional, de co-gestão, de co-implementação, de logística dos projetos em curso¹³⁵.

¹³⁵ Spink, 2000, 89

Diversos atores sociais – políticos, técnicos e comunitários – têm se envolvido com os projetos, o que mostra que os governos locais estão buscando os diversos recursos existentes para solucionar seus problemas. Deve-se destacar que várias experiências têm trabalhado com os alunos da rede de ensino, conscientizando-os a respeito dos problemas locais e comprometendo-os com a sua solução. Isso mostra uma preocupação com o futuro e a continuidade das ações. Os produtores rurais são outros atores que estão presentes em várias experiências.

Elas possibilitam um amplo debate, em função da riqueza de idéias que as norteiam, e mostram o grau de criatividade que permeia os municípios.

A experiência do Consórcio Intermunicipal de Informática da Região de São João da Boa Vista (SP) mostra um caminho que alguns municípios adotaram para viabilizar a informatização dos seus serviços. Um sistema informatizado para lançar o Imposto sobre Serviços – ISS e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, na década de 1980, era caro e inacessível para pequenos e médios municípios. Assim, experiências de consorciamento surgiram como uma alternativa para a implantação desses sistemas. Elas permitem agilizar a captação dos impostos municipais, bem como a otimização de investimentos e um processamento mais adequado às necessidades locais. Apesar de não serem recentes, hoje podem ser novamente utilizados como uma estratégia para informatizar determinadas áreas; ou disponibilizar para sua comunidade as informações contábeis e financeiras da prefeitura, conforme é preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal; ou ainda na organização de governos eletrônicos.

Chama a atenção, dentre essas experiências, a do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Maranhão. Os 15 municípios da região de São Luís (MA), estão reduzindo a dependência de importações de cereais e hortifrutigranjeiras de outros Estados, principalmente do Sudeste do País (que chegou a 80% da consumação) e estimulando a geração de renda, num raio de 270 quilômetros da capital¹³⁶, por meio do apoio à agricultura familiar. Inovam fortalecendo a atividade agropecuária como um agronegócio familiar e sustentável. Conta com a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, do Banco do Nordeste e a Universidade do Maranhão, entre outras instituições, e tem possibilitado que os pequenos produtores dos 15 municípios consorciados tenham acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural. Foram criados “quatro cursos, destinados a melhorar o potencial econômico da cultura do caju, da criação de caprinos, da produção de hortaliças e do cultivo da mandioca, atividades tradicionais da região”¹³⁷. Partindo da experiência dos agentes comunitários de saúde, um dos municípios do consórcio inova criando o agente comunitário de produção, em que a assistência técnica é feita por eles. São membros da própria comunidade, o que facilita a interação com os produtores, que trabalham como multiplicadores do conhecimento. Destaca-se que a competência técnica existente em instituições federais como a Embrapa, está possibilitando a formação de quadros locais.

¹³⁶ Spink, 2000, 87.

¹³⁷ Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, 19

Na área de produção e abastecimento, o Projeto do Vale dos Peixes (MG) também indica um caminho aos municípios. Apesar da limitação do Poder local nos temas de desenvolvimento, a Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço está discutindo alternativas de desenvolvimento com as entidades, os produtores rurais e as próprias prefeituras associadas. Identificaram que “o aproveitamento do potencial hídrico da região é uma excelente alternativa social e econômica, impulsionando, por meio da piscicultura, a geração de empregos e a manutenção do homem no campo, o lazer, o turismo, a saúde, e a preservação ambiental”. As 20 prefeituras associadas estão articulando ações de produção conjuntamente. Estão estimulando novas práticas sustentáveis na zona rural. Um exemplo é a construção de tanques comunitários e particulares para a produção de peixes mas, em contrapartida, os beneficiários devem conservar e recuperar as nascentes e matas ciliares.

Destaca-se, nas duas experiências citadas a parceria com instituições de ensino e de fomento agropecuário, bem como com os produtores rurais.

As bases de dados do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania também tratam dos consórcios de saúde - Consórcios Intermunicipais da Região Centro do Estado (Região de Santa Maria/RS), da Microrregião do Médio Jequitinhonha - Programa de Saúde Mental Descentralizado (Região de Araçuaí/MG) e do Alto São Francisco/MG. Elas são representantes dos diversos consórcios brasileiros nessa área.

Os municípios têm se valido dos consórcios de saúde para evitar a “subutilização de equipamentos e recursos humanos de cada município e melhorar o atendimento ao cidadão, que não precisa se deslocar para centros maiores para ser atendido”¹³⁸.

¹³⁸ Soares *in* Paulics 2000, 25.

Com a descentralização, na década de 1980, a assistência à saúde foi transferida para os municípios. Muitos deles, então, por não possuírem recursos suficientes para instalar unidades de saúde ou serviços mais especializados, e por ficarem na dependência dos centros regionais, iniciaram um processo de formação de consórcios como um instrumento para viabilizar a reorganização de seus serviços. Com o processo de descentralização/municipalização da saúde, através da implementação do Sistema Único de Saúde - SUS, a partir de 1990, os municípios passaram a ter necessidade de se capacitar melhor para a promoção, proteção e recuperação da saúde, o que os levou a refletir que a saúde transcende as fronteiras municipais e sua solução, necessariamente, deve passar por um ordenamento regional¹³⁹.

¹³⁹ Os consórcios mais antigos na área de saúde no Brasil são do Estado de São Paulo que iniciaram a sua atividade na década de 1980. Os consórcios de saúde das regiões de Itapetininga/SP, de São João da Boa Vista/SP, de Penápolis/SP e de Conchas/SP iniciaram suas atividades em 1985, 1985, 1986 e 1987, respectivamente.

A opção pelo consorciamento na área de saúde foi feita por 1740 municípios, ou seja, aproximadamente um terço dos municípios brasileiros¹⁴⁰.

A distribuição dos municípios consorciados na área de saúde é desigual nas diversas regiões brasileiras. A região Sul possui 56,6% dos seus municípios consorciados, o Sudeste tem 55,8%, o Centro-Oeste 23,9%, o Nordeste 2,12% e o Norte 1,78%. É importante destacar que essas informações agregadas levam a alguns desvios na análise. Ao se pensar regiões brasileiras, não é identificada a ação de algumas Secretarias de Estado da Saúde que utilizaram como estratégia de descentralização o instrumento consórcio. É conhecido que os Estados de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso optaram pelos consórcios para a regionalização/municipalização dos serviços de saúde e esses estados possuem respectivamente 92,4%; 77,6%; 73,7% e 62,6% de seus municípios consorciados. Deve ser salientado que a organização dos consórcios, para ser efetiva, deve surgir do real interesse dos municípios e não da decisão de atores de outras esferas de governo, e não deve seguir um modelo único, pois cada realidade tem as suas peculiaridades.

¹⁴⁰ Costa e Ribeiro 1999, 10

Os consórcios de saúde, apesar de estarem em realidades diferenciadas, seguem uma espécie de padrão no Brasil. Eles apresentam as seguintes características:

¹⁴¹ No levantamento realizado pelo Cepam em 2000 observa-se que os consórcios de saúde do Estado de São Paulo, além de privilegiar os serviços secundários (clínica de especialidades, laboratórios, programas de saúde mental, exames, entre outros), também têm atuado com atendimento hospitalar.

- *“Formam sociedades civis de direito privado;*
- *ampliam e ordenam a oferta de serviços em municípios de pequeno e de médio portes, principalmente por meio de especialistas médicos e suporte para diagnóstico*¹⁴¹;
- *compram serviços e contratam profissionais segundo as regras de mercado;*
- *concentram a decisão política em conselhos de prefeitos;*
- *delegam a operação do sistema aos secretários de Saúde*

da região e/ou técnicos qualificados e, em alguns casos, integram sua atuação com os conselhos de saúde locais; flexibilizam a remuneração dos profissionais com pagamentos de incentivos;

• buscam, via medidas de otimização dos recursos regionais disponíveis, melhorar o acesso e a qualidade do SUS; e
• concentram as atividades de maior complexidade em um município-pólo.”¹⁴²

¹⁴² Costa e Ribeiro, 1999, 16-17

Apesar de existir essa espécie de padrão de consórcios, cada região tem adequado esse instrumento à sua realidade. Na maioria, eles têm se apresentado como “uma estratégia de organização dos níveis secundário e terciário dos sistemas microrregionais”¹⁴³ e têm a sede de serviços no município-pólo. Entretanto, alguns consórcios inovaram e descentralizaram os serviços a vários municípios, como é o caso do Consórcio do Alto São Francisco, em Minas Gerais, por acreditar que a distribuição de equipamentos entre os vários municípios pode criar centros de especialização e evitar a concentração do fluxo de pacientes e dos recursos do SUS em um único município¹⁴⁴. Outras diferenciações podem ser vistas na estrutura organizacional dessas experiências. O Consórcio de Saúde da Região Centro do Estado (Santa Maria-RS) criou em sua estrutura organizacional o conselho intermunicipal de saúde, no qual os membros dos conselhos dos municípios consorciados fiscalizam as ações do consórcio, bem como fazem sugestões para a organização dos serviços.

¹⁴³ Mendes, 1996, 284-295.

¹⁴⁴ Soares *in* Paulics, 2000, 26.

Apesar da existência, nesses bancos de dados, de apenas uma experiência na área de saúde mental, o Consórcio Intermunicipal da Microrregião do Médio Jequitinhonha (MG), ao participar do ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania, com o programa de saúde mental descentralizado, está representando as instituições brasileiras que lutam para acabar com o modelo manicomial e incluir os doentes mentais na sociedade. Eles estão tentando implementar uma nova forma de atuação na política de saúde mental que pensa a ressocialização dos doentes mentais e para tal a descentralização do atendimento é fundamental.

Essas experiências indicam que os municípios de uma microrregião podem otimizar os seus recursos e inovar com novas práticas e um novo modelo de atenção na política de saúde.

Na área de recuperação e proteção ambiental, várias experiências de consórcios têm mostrado que muito pode ser feito. É nessa área que concentram-se o maior número de experiências existentes nos bancos de dados analisados. Ela tem sido um foco de atuação dos municípios que começam a perceber que determinados problemas devem ser resolvidos articuladamente com um conjunto de municípios.

A seguir serão citadas algumas experiências constantes das bases de dados vinculadas à recuperação e proteção ambiental.

O Consórcio do Quiriri (SC), que atua na bacia hidrográfica do Alto

Rio Negro Catarinense, tem realizado uma gestão participativa dos resíduos sólidos para a proteção dos mananciais de água. Cerca de 20% da população dos três municípios consorciados participaram do diagnóstico participativo da região, no qual definiu-se como prioridade o combate à poluição gerada pelos resíduos sólidos produzidos. Um programa de coleta seletiva e de reciclagem foi implantado, o que permitiu uma redução da quantidade de lixo destinada aos aterros. Em Campo Grande, essa redução foi de 40%, em rio Negrinho de 9% e em São Bento do Sul de 24%. Esses índices de reciclagem estão acima da média brasileira¹⁴⁵. Conseguiram, ainda, recuperar o lixão de São Bento do Sul, transformando-o em aterro sanitário, que está funcionando de acordo com as exigências da legislação. Foi ainda instalado um “incinerador de lixo tóxico em São Bento do Sul, que serve aos três municípios”¹⁴⁶. Outro programa desenvolvido pelo consórcio é o de unidades de conservação que criou cinco Áreas de Proteção Ambiental – APAs, com ampla discussão com a comunidade. Inovaram também com a elaboração de uma única lei de limpeza pública, aprovada pelas três câmaras municipais, que padroniza ações no tratamento e controle nas três cidades consorciadas.

¹⁴⁵ Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, 38.

¹⁴⁶ Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, 37-38.

O Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos – Citresu (RS), com os sete municípios consorciados, também está construindo coletivamente uma resolução conjunta da problemática do sistema de coleta, tratamento e destinação final do lixo. Esse trabalho “possibilitou maior união entre os municípios não só para resolver o problema do lixo, mas também em outras áreas da Administração Pública”¹⁴⁷. Essa afirmação também é observada em outros consórcios que, ao iniciarem a atuação em um setor, no decorrer do trabalho, identificam outras ações que poderiam ser desenvolvidas conjuntamente e de forma articulada. Esse processo é lento e requer um amadurecimento da relação entre os parceiros.

¹⁴⁷ Ficha de inscrição do consórcio no Programa Gestão Pública e Cidadania em 1999.

O Consórcio de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado (SP), com a participação dos Municípios de Alto Alegre, Barbosa e Penápolis, trabalhou na conscientização da população sobre a necessidade de resolver os “problemas de erosão e assoreamento na rede hidrográfica” que estava “comprometendo a qualidade da água e diminuindo a vazão na bacia hidrográfica”¹⁴⁸. A partir de 1990, o consórcio realizou um trabalho de sensibilização, conscientização e diagnóstico da situação com a participação das prefeituras, órgãos do governo do Estado e representantes da sociedade civil. Posteriormente, em 1993, iniciou o Programa de Manejo Conservacionista do Solo com obras de terraceamento (construção de curvas de nível e bacias coletoras de águas pluviais, e recuperação das estradas), bem como um trabalho de plantio de árvores e conservação da mata ciliar que ainda existia e um programa de educação ambiental. A parceria do consórcio é forte com os produtores rurais, que conseguem a locação das máquinas a um preço subsidiado para as micro e pequenas propriedades, mas em contrapartida, além de pagar as horas/máquina, os produtores devem efetu-

¹⁴⁸ Carvalho *in* Fujiwara e outros, 1998, 146

ar o plantio da mata ciliar (30 metros às margens do ribeirão e dos córregos) adquiridas da ONG Flora Tietê. Destaca-se o trabalho de educação ambiental realizado nas escolas através do Centro de Educação Ambiental. Entretanto, “a principal fragilidade do programa está relacionada à escassez de recursos, e afetada pela não efetividade da participação dos demais municípios membros do consórcio¹⁴⁹ com recursos para o programa¹⁵⁰.”

O projeto integrado de conservação da caatinga para o consórcio Sousa, Uiraúna e Santa Helena (PB) também está, de forma cooperada, tentando “minimizar a degradação ambiental dos municípios, através de atividades de silvicultura, ecoturismo e educação ambiental”¹⁵¹.

Já a experiência do Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada (BA), que envolve os Municípios de Almadina, Coaraci e Uruçuca, também inova quando pensa o desenvolvimento agropastoril sustentável. Essa região vivia basicamente do cacau e está enfrentando dificuldades econômicas em função da crise do cacau. Assim, diversos atores sociais estão buscando alternativas para o seu desenvolvimento sustentável, com a diversificação de culturas e a conscientização dos produtores sobre o extrativismo. Tem sido utilizados os “conceitos e técnicas agrícolas de conservação do ecossistema, como a aplicação de Sistemas Agroflorestais – SAFs, combinada com o tratamento da água de um importante rio que abastece a região”. Esse trabalho tem contribuído “para a preservação da Mata Atlântica e da biodiversidade da região ao mesmo tempo que favorece o desenvolvimento da agricultura diversificada, de forma ambientalmente legal e tecnicamente viável além de eficiente economicamente”¹⁵².

O Programa Iberê (SC), que envolve sete municípios, trabalha o gerenciamento ambiental de forma educativa e participativa. Partindo da microbacia, os técnicos e a comunidade realizaram um diagnóstico participativo onde identificaram “as melhores alternativas para a preservação sustentável da natureza, a fim de melhorar a qualidade de vida do ser humano”¹⁵³.

Outra experiência citada não apenas nos bancos de dados aqui estudados mas em toda a literatura existente sobre recuperação e proteção ambiental é o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari (SP). Criado em 1989, abrange 42 municípios. Atua com recursos hídricos, saneamento, resíduos sólidos, reflorestamento ciliar e educação ambiental, configurando-se numa entidade executora e/ou gerenciadora de obras, projetos e ações. Possui diversos programas para os seus membros como o de Financiamento de Obras de Tratamento de Esgotos, o de Resíduos Sólidos, o de Proteção aos Mananciais de Abastecimento (Reflorestamento Ciliar)¹⁵⁴, o de Educação Ambiental, o de Desenvolvimento Tecnológico (Combate às Perdas de Água, etc.), o de Gestão de Bacias Hidrográficas e o de Apoio aos Municípios.

Em 1996, após inúmeras discussões, perceberam que a gestão de bacias hidrográficas requer trabalhos e ações articulados regionalmente e que

¹⁴⁹ O consórcio recebe recursos apenas de Penápolis e está executando obras apenas neste município.

¹⁵⁰ Carvalho *in* Fujiwara e outros, 1998, 154.

¹⁵¹ Ficha de inscrição do consórcio no Programa Gestão Pública e Cidadania em 2000.

¹⁵² Fernandes *in* Fujiwara e outros, 1998, 43

¹⁵³ Ficha de inscrição do consórcio no Programa Gestão Pública e Cidadania em 2000.

¹⁵⁴ Esse programa ao pensar o reflorestamento da mata ciliar, procura adaptar-se às características de cada uma das propriedades rurais,

promovendo o equilíbrio ambiental e possibilitando a sua exploração econômica. Nesse programa é feito o primeiro um diagnóstico da situação da propriedade e com base nele é feito o reflorestamento com árvores da região. No plantio são seguidas diretrizes técnicas para o desenvolvimento da floresta. Todo o processo tem o acompanhamento de um agrônomo, por dois anos. Há inúmeras parcerias no processo, destacando aqui o trabalho com os produtores rurais e crianças da região. Deve ser ressaltado que as mudas não são doadas mas sim trocadas por insumos para a produção de mais mudas, contribuindo assim para a sustentabilidade do programa (vide Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000, 31-34).

¹⁵⁵ A partir da mudança estatutária, de 1996, o consórcio é apenas nome fantasia pois, os seus participantes não são mais da mesma esfera de governo. Abrange, além das prefeituras, as empresas usuárias da água.

¹⁵⁶ Conforme Antônio José Faria da Costa a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, reconhece os consórcios intermunicipais como entidades de gerenciamento dos recursos hídricos, mas estabelece como instâncias locais de gestão os Comitês de Bacias Hidrográficas e suas respectivas

deverem ser realizados não apenas pelos poderes executivos municipais, mas também com apoio dos governos federal e estadual; das empresas e da comunidade local. Assim, o Consórcio Piracicaba-Capivari, após alterações no seu estatuto, foi transformado em uma associação de usuários da água, incorporando em sua estrutura as empresas usuárias da água (públicas e privadas). O Consórcio do Piracicaba-Capivari¹⁵⁵ tem sido uma entidade que, ao longo dos anos, tem lutado por uma gestão descentralizada dos recursos hídricos. Mesmo após a promulgação da Lei Federal 9.433/97; que define a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH - e estabelece como organismos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos os Comitês de Bacias Hidrográficas¹⁵⁶ e as agências de água, juntamente com os Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos; o Consórcio Piracicaba-Capivari tem grande influência. O Consórcio é um membro do Comitê da Bacia. Na região, as duas instituições trabalham de forma cooperada. Os planos gerais de atuação na área são discutidos e aprovados no Comitê da Bacia e o Consórcio atua como uma secretaria executiva, coordenando e operacionalizando a execução de projetos de interesse regional. A Experiência do Consórcio Piracicaba-Capivari indica como pode ser compartilhada a Gestão das Bacias Hidrográficas.

Essas experiências sobre recuperação e proteção ambiental demonstram como questões até recentemente pouco tratadas pelo poder local, podem ser implementadas em âmbito municipal. Suas ações se tornam mais efetivas quando a sociedade como um todo se conscientiza da importância de se evitar a degradação ambiental. Nas experiências onde existem consórcios, destaca-se a conscientização que vem sendo feita para a população sobre o uso racional dos recursos naturais. Destaca-se a parceria existente com os produtores rurais, bem como uma atenção especial com a conscientização das crianças. Muitos estão conseguindo racionalizar o uso da água, reflorestar matas ciliares, realizar obras de saneamento e tratamento de esgotos, tratar os resíduos sólidos e coletar esses resíduos sólidos de forma seletiva. Observa-se que houve um planejamento das ações regionais partindo das visões dos municípios, o que pode ter possibilitado os resultados alcançados. Com a articulação intermunicipal, foi possível resolver problemas que, isoladamente, eles não conseguiriam solucionar; ampliar a capacidade de atendimento aos cidadãos; e fortalecer o poder de diálogo das prefeituras com os governos estadual e federal. Na documentação analisada, é identificado, por várias vezes, o aporte de recursos de agências estatais e de representantes da sociedade civil. O consórcio tem um papel vital na articulação dos diversos atores sociais e dos seus recursos, sejam eles financeiros ou não.

As experiências de atuação cooperada na área de recuperação e proteção ambiental têm crescido nos últimos anos. Para exemplificar a quantidade de consórcios e associações existentes nesse segmento, serão apresentadas as experiências existentes no Estado de São Paulo¹⁵⁷ (Tabela 4).

Tabela 4: Consórcios e associações de municípios do Estado de São Paulo, vinculados aos recursos hídricos

Nome	Comitê de Bacia	Município-sede
Congregação das Associações da Serra da Cantareira – Casc	Alto Tietê	Mairiporã
Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba – Codivap	Paraíba do Sul e Mantiqueira	Pindamonhangaba
Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari	Piracicaba, Capivari e Jundiá	Americana
Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis – Cierga	Médio Paranapanema	Assis
Consórcio Intermunicipal dos Vales Tietê – Paraná	Tietê Jacaré	Jaú
Consórcio de Desenvolvimento Integrado da Região da Baixada Santista – Condebs	Baixada Santista	Santos
Consórcio de Desenvolvimento Integrado da Região de Governo de Itapetininga – Condergi	Alto Paranapanema	Itapetininga
Consórcio de Desenvolvimento Integrado da Região de Governo de Jales	São José dos Dourados	Três Fronteiras
Consórcio de Desenvolvimento Integrado da Região Sul – Condersul	Alto Paranapanema	Itapeva
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira – Codivar	Ribeira de Iguape/ Litoral Sul	Pariquera-Açú
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Alto e Médio Paranapanema	Alto Paranapanema	Pirajú
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Mogi-Guaçu	Mogi-Guaçu	Araras
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Pardo	Pardo	Ribeirão Preto
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio São Domingos	Turvo/Grande	Catanduva
Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings-Grande ABC	Alto Tietê – Subcomitê Billings-Tamanduateí	Santo André
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Alta Mogiana – Comam	Sapucaí Grande	Pedregulho
Consórcio Intermunicipal de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento do Rio Sorocaba – Ceriso	Sorocaba / Médio Tietê	Sorocaba
Consórcio Intermunicipal de Preservação da Bacia do Rio Jaguari Mirim – Ciprejim	Sapucaí / Grande	São João da Boa Vista
Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Lajeado	Baixo Tietê	Penápolis
Consórcio Intermunicipal do Rio Jacaré-Pepira	Tietê Jacaré	Brotas
Consórcio Intermunicipal Pró Recuperação do Rio do Peixe	Aguapeí / Peixe	Marília
Fórum Pró-Batalha	Tietê Jacaré / Tietê Batalha	Bauru
Rede Brasil de Organismos de Bacias Hidrográficas – Rebob	Piracicaba, Capivari e Jundiá	Americana
União dos municípios da Média Sorocabana – Ummes	Médio Paranapanema	Ourinhos

Agências de Água. “Buscando a descentralização e o planejamento integrado, a PNRH previu a constituição de Comitês limitando a participação dos poderes públicos à metade de sua composição, cabendo a outra metade aos usuários da bacia, embora nos rios estaduais os comitês sejam tripartites, com a representação do governo estadual, municipal e da sociedade civil” (vide Costa in Paulics, 2000, 24.

¹⁵⁷ A autora não conseguiu identificar uma fonte que tivesse levantado as experiências de cooperação intermunicipal existentes no Brasil.

Fonte: Rede Brasil de Organismos de Bacias Hidrográficas – Rebob, 2000

Há 24 formas de cooperação intermunicipal no Estado de São Paulo. A maioria (83,32%) tem a forma de consórcio, mas existe ainda uma rede de organismos de bacias hidrográficas, um fórum e uma união de municípios e a congregação de associações. Dos 20 consórcios de recuperação e proteção ambiental existentes, vários desenvolvem ações em outras áreas¹⁵⁸. É importante a realização de estudos que identifiquem os programas e projetos desenvolvidos, a forma jurídica assumida por essas experiências, a sua composição, as parcerias formadas e os resultados alcançados.

¹⁵⁸ O Consórcio Intermunicipal do Escritório de Governo de Assis – Cierga é um exemplo de consórcio com atuação também na área de saúde.

A Câmara do Grande ABC (SP), na Região Metropolitana de São Paulo, que conta com a participação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings é outra experiência a ser destacada no banco de dados. Essa iniciativa, juntamente com o Consórcio Piracicaba-Capivariri, leva a uma reflexão sobre as formas de cooperação intermunicipal emergentes. Esse arranjo conta com a participação não apenas do poder executivo municipal mas de outros atores relevantes da sociedade, com representação dos mais diversos segmentos sociais. Surge com a clareza de que a solução de alguns problemas transcende o alcance do poder público municipal.

A Câmara do ABC é um fórum que “surgiu como iniciativa voltada à viabilização do desenvolvimento de uma região em franca decadência econômica, marcada pelo êxodo de indústrias, pela obsolescência de seu parque industrial e pelo crescimento do desemprego”¹⁵⁹. Participam desse fórum “atores representativos do Estado (governo estadual, as prefeituras de sete municípios, deputados estaduais e federais da região e vereadores) e da sociedade civil (sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações comunitárias)”. A Câmara do ABC mostra que, na solução de alguns problemas, como o desenvolvimento, as prefeituras têm um poder limitado. Esse é um desafio que necessita da participação da sociedade civil organizada, dos governos municipais, estaduais e federal, bem como da conjuntura econômica.

¹⁵⁹ Clemente *in* Fujiwara e outros, 1999, 195.

Entretanto, apesar desses desafios, na região do ABC inicia-se um pacto de governabilidade envolvendo diversos atores. A Câmara do ABC é uma “experiência inovadora por reconhecer as diferentes visões políticas de sua composição, trabalha esta característica de forma integrada, sem nenhum representante perder sua identidade ou sua representatividade. Todos focam seus esforços na realização do planejamento estratégico da região para equacionar seus problemas”¹⁶⁰. Há representantes com ideologias e partidos distintos e essa diversidade enriquece a discussão sobre o desenvolvimento na região. Eles se articulam preservando a autonomia de cada um, com suas próprias idéias e visões de mundo.

¹⁶⁰ Câmara do ABC, - A região encontra solução. “Planejamento Regional Estratégico” - Documento.

Nessa região do ABC, co-existem três instrumentos de cooperação intermunicipal. São eles: o Consórcio Intermunicipal¹⁶¹, a Câmara¹⁶², a Agência de Desenvolvimento Econômico¹⁶³. Há ainda o Fórum da

¹⁶¹ O Consórcio é formado pelas sete prefeituras do ABC.

Cidadania¹⁶⁴ do ABC. O consórcio tem sido um instrumento de articulação e tem possibilitado que as outras formas de cooperação intermunicipal atuem conjuntamente, com papéis distintos e sem perder a sua própria identidade. Essa parceria possibilitou que a região firmasse vários acordos, elaborasse um Plano Estratégico regional e estabelecesse seis eixos estruturantes (educação e tecnologia; sustentabilidade das áreas de mananciais; acessibilidade e infra-estrutura; fortalecimento e diversificação das cadeias produtivas; ambiente urbano de qualidade; identidade regional; e inclusão social) definindo responsabilidade de cada ator envolvido. Os resultados quantitativos ainda são pequenos¹⁶⁵, mas o avanço na articulação e integração é muito grande.

Considerações Finais

A maioria dos consórcios foi instituída nos anos 90. Para o futuro, há a perspectiva de sua ampliação, devido, de um lado, a política de incentivo deliberada de alguns ministérios e secretarias estaduais e, de outro lado, ao agravamento das dificuldades financeiras por que passam os municípios. Assim, é necessário aprofundar estudos nessa área para que os municípios possam apreender com as vivências e a criatividade de outros atores sociais.

Nas experiências citadas, observa-se que os consórcios intermunicipais surgiram no bojo da necessidade de os municípios responderem à municipalização das políticas públicas, dadas as suas carências de capacidade instalada, de recursos financeiros e humanos. Ou seja, os consórcios são oriundos de respostas para solução de problemas resultantes do interesse local, respeitando a autonomia de cada município. Eles “representam tentativas locais de criar o que são inicialmente fóruns voluntários para a mobilização de recursos e preocupações” e “levam tempo e bastante disposição política para criar, mas são difíceis de parar uma vez iniciados”¹⁶⁶. Ainda são poucas as experiências existentes mas observa-se que elas têm crescido no decorrer da última década e em algumas áreas, como a saúde, já abrange cerca de 30% dos municípios brasileiros.

Os consórcios auxiliam na resolução de problemas e na implementação de ações de interesse comum. Têm viabilizado o planejamento de várias políticas como a de produção e abastecimento, prevenção e proteção ambiental (resíduos sólidos, recursos hídricos, etc.), saúde, assistência social, manutenção de estradas, cultura, informática, entre outras.

Também têm sido muito utilizados como um instrumento de planejamento das ações de âmbito regional, mas organizado a partir do olhar dos municípios. Surgem como uma alternativa de integração regional ascendente.

¹⁶² A Câmara reúne atores representativos do Estado (governo estadual, as prefeituras de sete municípios, deputados estaduais e federais da região e vereadores) e da sociedade civil (sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações comunitárias) bem como do próprio Consórcio Intermunicipal, que participa da Coordenadoria Executiva.

¹⁶³ Participam da Agência o próprio Consórcio, sete associações comerciais, quatro centros de indústria, o Sebrae; empresas do setor petroquímico e sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores - CUT; e sindicatos dos químicos, dos metalúrgicos, das costureiras e empregados da Indústria da Construção Civil - ICC. A Agência tem funcionado como um órgão executivo da Câmara do ABC. A Agência atua com o marketing regional, na produção de conhecimento sobre os processos econômicos em curso na região e estimula pequenas e médias empresas (vide Daniel e Somekh *in* Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 2000).

¹⁶⁴ Participam do Fórum mais de 100 entidades, representando empresários, trabalhadores e outros segmentos da sociedade civil.

¹⁶⁵ Alguns exemplos de resultados são: A criação da Agência de Desenvolvimento Econômico; construção de seis

bacias de retenção; a alfabetização de 17.723 alunos (desde sua instituição, em 1997) pelo Movimento de Alfabetização – MOVA, coordenado pelo Sindicato dos Metalúrgicos e apoiado pelas prefeituras; a realização de uma campanha regional de arrecadação de 1% do imposto de renda devido aos fundos dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizada pelo Movimento Regional Criança Prioridade 1 - os recursos arrecadados ainda são poucos diante do imposto de renda gerado na região.

¹⁶⁶ Spink, 2000, 87

¹⁶⁷ Farah, 1999, 338

¹⁶⁸ Trindade *in* Barboza e Farah, 2000, 21.

¹⁶⁹ A frequência dos prefeitos às reuniões do Conselho de Prefeitos é um indicador do grau de articulação intermunicipal existente na região.

¹⁷⁰ Farah, 1999, 334.

Em muitas iniciativas, o consórcio têm possibilitado a formação e capacitação de equipes locais (gestores municipais, entidades, produtores, etc.). É o responsável pela articulação com universidades; agências estaduais e federais de assistência técnica; órgãos de capacitação como Sebrae, entre outros; ampliando a competência local. Em algumas experiências, a ação do consórcio levou a alterações na estrutura organizacional das prefeituras, criando departamentos e/ou secretarias para atenderem aos serviços localmente.

Ao longo dos anos, observa-se que muitos consórcios conseguiram um grau de articulação que tem possibilitado a obtenção de recursos em outras esferas de governo. Os incentivos dos governos estaduais e federal variam ao longo dos anos mas em todas as experiências analisadas os municípios conseguiram recursos de outras esferas de governo, bem como de outros parceiros não-governamentais, para implementar seus programas e projetos.

O interessante nessas experiências é a articulação existente entre diversos atores governamentais e não-governamentais, nos diversos projetos, programas e atividades desenvolvidos. Na maioria, há uma ampla rede que se forma com agências estatais, representantes da sociedade civil, e os próprios beneficiários das ações. As “parcerias” com as agências estatais normalmente são formalizadas, exceção feita às agências locais. Com as entidades da sociedade civil, muitas vezes não há a formalização, mas têm possibilitado a legitimidade da experiência. Essas redes formadas têm permitido que diversos atores participem da formulação, da implementação e do controle das políticas públicas¹⁶⁷.

Outra potencialidade observada é que os consórcios têm conseguido uma interação entre prefeitos de diferentes partidos. Apenas para exemplificar, o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região de São Luís do Maranhão, composto por 15 municípios, têm prefeitos de sete partidos políticos diferentes¹⁶⁸. Apesar dessa potencialidade, há um desafio a ser enfrentado que é a ruptura da prática de ações imediatistas, bem como a superação de diferentes interesses, por parte dos prefeitos que muitas vezes permanecem com uma visão “bairrista” em detrimento dos interesses regionais. Algumas experiências têm superado essas questões com muita discussão entre os prefeitos e a comunidade local¹⁶⁹. Entretanto, a sua construção é um processo lento, que exige comprometimento e compartilhamento com todos os envolvidos. O deslocar de iniciativas das políticas públicas, em especial das sociais, “para as esferas subnacionais não é um processo isento de problemas”¹⁷⁰. Entre os desafios a serem enfrentados, podem ser citadas a superação das práticas clientelistas; a redistribuição do poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade e a democratização do acesso aos serviços públicos; entre outros.

Para a superação de alguns desafios, há alguns questionamentos

que necessitam ser feitos quanto a esse instrumento de gestão, que serão abordados a seguir.

Os consórcios são oriundos de respostas para solução de problemas resultantes do interesse local, respeitando a autonomia do município. Entretanto, observa-se que, em algumas áreas como saúde e recursos hídricos, houve, ao longo dos anos, o incentivo de algumas secretarias de Estado e de ministérios para a sua formação. Assim, como ficam os incentivos das políticas federais e estaduais na montagem de consórcios intermunicipais? É papel das esferas estaduais e federais incentivar esses instrumentos ou eles devem surgir apenas do real interesse dos municípios? Se é papel, as secretarias e ministérios devem apoiar financeiramente essas experiências, seja na área de investimentos ou de custeio? Qual deve ser a interface desses órgãos com o consórcio? O que acontece quando esses incentivos param?

É necessário verificar os resultados obtidos com os incentivos fornecidos por órgão estaduais e/ou federais. Estão melhorando a qualidade de vida da população ou favoreceram a criação de consórcios interessados apenas na obtenção de recursos, sem uma vontade real de consorciamento?

Apenas para exemplificar essa preocupação, pode ser feita uma comparação entre os Estados com maior porcentagem de municípios consorciados na área de saúde e a sua mortalidade infantil (Tabela 5). Nesses Estados, com exceção do Espírito Santo, nas últimas gestões, houve um apoio às iniciativas de consórcio. Observa-se que em todos a mortalidade infantil é menor do que a média do Brasil. Essa informação não permite uma avaliação de resultados dessas experiências. Vários fatores podem ter influenciado a criação desses instrumentos e influenciado esses resultados. Assim, seria interessante a realização de um estudo que analisasse alguns indicadores de resultado para verificar se os consórcios de fato alteraram a qualidade de vida da população.

Tabela 5: Estados brasileiros com mais de 50% de seus municípios consorciados na área de saúde e sua mortalidade infantil

ESTADOS	% dos municípios do Estado consorciados ⁽¹⁾	Mortalidade Infantil ⁽²⁾
Espírito Santo	54,5%	27,96
Minas Gerais	92,4%	28,40
Paraná	77,6%	28,02
Santa Catarina	73,7%	23,09
Mato Grosso	62,6%	27,96
Brasil	31,5%	36,10

Nota ⁽¹⁾: Fonte- Ministério da Saúde, julho de 1999. In: COSTA, N.R., RIBEIRO, J.M. *Consórcios municipais no SUS.*, Ipea

Nota ⁽²⁾: Fonte: Estimativa da Mortalidade Infantil por Microrregiões e Municípios (www.datasus.gov.br)

¹⁷¹ Este instrumento não é mais o consórcio propriamente dito, aquele formado por entes da mesma esfera.

Observa-se ainda que, em alguns estados brasileiros, algumas secretarias estaduais têm defendido a sua participação na estrutura administrativa do Consórcio, o que vem sendo chamado de “consórcio intergestores” (os membros são representantes do governo do Estado e dos municípios). A participação do Estado cria um novo arranjo institucional¹⁷¹. Essas novas formas estarão estabelecendo um novo papel para o Estado, ou é uma forma encontrada para os Estados interferirem na disseminação de experiências consorciadas? Há bases jurídicas que possam garantir essa participação?

Outro ponto que necessita de um aprofundamento refere-se à definição dos antecedentes que levam um Estado ou uma região a ter um número maior de experiências de cooperação intermunicipal. A experiência anterior de associações municipais pode ter favorecido a disseminação dos consórcios? Nos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina coexistem os consórcios e as associações municipais. Será que o associativismo facilitou a formação dos consórcios? Ou será que elas foram induzidas pelas secretarias estaduais que são responsáveis pela definição da política regional? O Estado de São Paulo, na gestão do governador Franco Montoro, desempenhou um papel indutor na criação desses instrumentos e vários deles existem até hoje mas outros deixaram de existir. Há a necessidade de estudo para identificar porque vários pararam.

Outra discussão a ser levantada é sobre a continuidade ou não dos consórcios com as mudanças dos gestores estaduais e federais que incentivaram esse instrumento. No caso da Secretaria de Saúde de Minas Gerais, houve uma mudança de posicionamento entre as duas últimas gestões quanto ao incentivo aos consórcios. As conseqüências geradas são pouco conhecidas e necessitam ser estudadas.

Outra questão que merece estudos refere-se à legislação que regula os consórcios. Observa-se uma predominância de legislações específicas da saúde e de proteção ambiental (federal e estadual). Será que esses instrumentos legais favoreceram a institucionalização dessas formas? Se sim, por que na área de assistência social, onde a legislação previu a formação de consórcios, essa forma não é tão presente¹⁷²? Na área de assistência social, têm surgido experiências de cooperação na forma de rede (exemplos: Rede Adolescente da Região de São João da Boa Vista/SP e o Movimento Criança Prioridade 1 da Região do ABC/SP) das quais participam representantes dos governos municipais e estaduais, e da sociedade civil. Essas formas têm possibilitado uma maior articulação do que os consórcios propriamente dito? Há poucos registros dos resultados dessas experiências, mas observa-se que são espaços onde ocorre a articulação de diversos atores sociais (Poderes Executivo e Legislativo, sindicatos, entidades da sociedade civil, etc.) que participam do planejamento, implantação, acompanhamento e reavaliação de uma política pública. Em outras áreas, como a cultura,

¹⁷² A autora conhece duas experiências de consórcio na área de assistência social como sociedade civil sem fins lucrativos.

não há nenhuma legislação que regulamente a formação de consórcios. Apesar da inexistência de legislação observa-se a criatividade local fortalecendo os acordos, fóruns e/ou reuniões periódicas entre os secretários de cultura e outros atores envolvidos com o tema. A discussão coletiva de um calendário de eventos regional já é uma forma de articulação intermunicipal que pode trazer bons resultados à população de uma determinada região. Alguns municípios têm conseguido levar peças teatrais, shows ou mesmo escritores, articulando com os municípios vizinhos, de forma que cada um arque com uma parcela das despesas, possibilitando um acesso maior à cultura, sem que uma nova instituição tenha sido criada.

Sob esse aspecto, pode ser que esteja ocorrendo um número maior de pactos entre os municípios, sem que os mesmos sejam institucionalizados na forma de sociedade civil. Um exemplo é o acordo consorcial de saúde em Betim-MG. Os pactos são vistos por alguns prefeitos e secretários de determinadas áreas como uma forma menos burocratizada e flexível do que os consórcios como sociedade civil. Alguns prefeitos comentam que a institucionalização gera ônus (dívidas trabalhistas, a possibilidade de um município não arcar com os custos e haver a necessidade de se repensar o custeio do consórcio) e a gestão não está vinculada diretamente a cada prefeitura. No pacto, cada município sabe com o que entrará e os seus encargos; nem sempre isto ocorre com os consórcios institucionalizados na forma de sociedade civil, uma vez que a administração é delegada para um coordenador executivo. Ainda não é possível saber se os pactos são uma tendência ou refletem os anseios de alguns atores locais. Analisando-se os bancos de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania e do Instituto Pólis, observa-se que a maioria das experiências inovadoras de cooperação intermunicipal ainda está se formalizando como sociedade civil, sem fins lucrativos.

Assim, são necessários estudos que mostrem se, para determinadas atividades, é possível firmar o acordo/pacto ou se a melhor forma permanece sendo a de sociedade civil sem fins lucrativos. Esses estudos poderiam ainda identificar quais são os fatores que influenciaram para a existência de um número maior de consórcios nas áreas de saúde e de recuperação e proteção ambiental. Será a natureza dessas atividades? Será que, nesse contexto, os consórcios de saúde e de recuperação e proteção ambiental, que são prestadores de serviço, precisam se formalizar como uma sociedade civil? Qual será a melhor forma jurídica para a atuação com os resíduos sólidos? Talvez a resposta esteja em cada região, onde os envolvidos devem optar pela forma mais adequada à sua realidade, após muita discussão regional.

Outro ponto importante a ser analisado é o papel dos municípios-pólo na organização dos consórcios. Em algumas experiências, é citado que a iniciativa surgiu desses municípios. Será que os consórcios são

um instrumento utilizado para organizar os serviços de forma regional, a partir da demanda do município-polo? Deve-se discutir qual é o papel do município-pólo nessas experiências? Qual é o papel do agente político gestor do município-pólo? O seu comprometimento é um fator preponderante para a continuidade da experiência? Em alguns exemplos existentes nos bancos de dados, observa-se que o município-pólo é muitas vezes o que coloca maior parcela de recursos para o funcionamento do consórcio, como é o caso do Consórcio do Ribeirão Lajeado (SP) e Cinpra (MA). Essas instituições podem se estruturar e conseguir ser auto-suficientes, sem a preponderância do município-pólo?

Outra discussão que necessita ser aprofundada refere-se às potencialidades e limites dos consórcios e das outras formas de cooperação intermunicipal. Questionamentos têm sido levantados sobre os limites do consórcio quanto à participação apenas de entes da mesma esfera. Nas experiências analisadas, observa-se que isso não foi uma limitação. Os consórcios articularam redes com diversos atores sociais, garantindo uma integração entre os formuladores, implementadores e beneficiários das políticas públicas. Assim, sugere-se que esse questionamento não deva se restringir à forma jurídica assumida pela cooperação intermunicipal mas sim ao grau de articulação existente entre os envolvidos.

Outro aspecto que merece uma análise aprofundada é a relação do Conselho de Prefeitos com o coordenador/diretor executivo do Consórcio. Observa-se em algumas experiências a preocupação com a profissionalização das estruturas organizacionais. Esse pode ser um indicador de sucesso de alguns consórcios. O coordenador, ao ser nomeado pelo Conselho de Prefeitos, deve seguir a lógica da qualificação técnica e política e não a de divisão política dos cargos. Entretanto, o poder do coordenador deve ser claramente definido. Seu limite não pode ultrapassar o pacto expressado pelo Conselho de Prefeitos.

Muitas das avaliações sobre os consórcios têm dado ênfase às vantagens do processo de solução dos problemas de forma articulada e regionalmente. Entretanto, há poucos estudos da viabilidade econômica e financeira desses instrumentos. Essa questão deve nortear a decisão de criação do consórcio ou a vontade política dos prefeitos? Os municípios, frente à Lei de Responsabilidade Fiscal deverão se ater mais aos aspectos da viabilidade econômica ao constituir essas formas de cooperação intermunicipal.

Outra questão a ser levantada é que a maioria das políticas públicas tem como princípio a participação da comunidade e, portanto, prevê na sua organização Conselhos Municipais. Alguns municípios têm discutido se existe uma entidade jurídica que garanta uma relação constante dos consórcios com os conselhos. Como os consórcios são acordos existentes entre diversos municípios para execução de alguma ati-

vidade de interesse comum, ele não cria outra instância de governo. Não cria uma entidade que se sobrepõe ao município ou melhor dizendo, à secretaria municipal. “O consórcio é um meio, uma forma de realização de programas, planos, serviços de interesse comum de todos os consorciados. Se compete aos conselhos municipais discutir e aprovar as políticas setoriais e fiscalizar a sua execução no âmbito do município, ao conselho cabe controlar as atividades do consórcio naquilo que interessa ao seu município e foi objeto do acordo consorcial. Cada município, de per si, deverá fiscalizar os atos do consórcio, devendo o consórcio encaminhar aos conselhos dos municípios participantes a necessária prestação de contas de suas atividades”¹⁷³. Assim, os consórcios e os conselhos podem ser co-responsáveis na implementação das políticas públicas. Em várias experiências constantes dos bancos de dados analisados, observa-se uma articulação dessas formas de cooperação intermunicipal com os conselhos. Estes são um dos atores sociais que podem ser envolvidos na implementação de atividades, programas e projetos. Entretanto, há outros que também podem contribuir para o desenvolvimento das ações. Na análise das experiências, observa-se que há uma rede de atores envolvida e quanto maior ela for melhores têm sido os seus resultados.

¹⁷³ Santos, 2000, 21

O aprofundamento das questões levantadas anteriormente pode contribuir na implementação de políticas públicas efetivas. A sua discussão, entretanto, não desmerece os consórcios intermunicipais, que têm contribuído para o processo de regionalização/municipalização de diversas políticas. Esse instrumento, em várias regiões, representa um avanço, pois muitos municípios não poderiam implementar determinadas atividades, projetos ou programas se não fosse de forma cooperativa. Tem possibilitado a integração regional ascendente e mostrado a importância da articulação entre os municípios para resolver problemas que isoladamente não conseguiriam solucionar, para ampliar a capacidade de atendimento aos cidadãos e fortalecer o poder de diálogo das prefeituras com os governos estaduais e federal.

Em vários estudos de casos dessas experiências, eles aparecem como um instrumento que tem possibilitado a flexibilidade administrativa e financeira. Com a reforma do Estado brasileiro, essas experiências têm possibilitado um novo modelo de planejamento e gestão. O aprofundamento sobre como essas formas inovadoras vêm se desenvolvendo é vital para a sua difusão enquanto instrumento de gestão.

Entretanto, os consórcios são uma das várias formas de articulação intermunicipal. Muito há para ser aprendido com as outras formas também criadas pelos municípios de gestão compartilhada – rede, agência, fórum, câmara, etc. – que têm envolvido outros atores na busca de solucionar problemas que transcendem o poder de atuação dos Executivos municipais.



Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos

Caio Silveira,
Cunca Bocayuva e
Tania Zapata

Este artigo tem como centro de convergência a questão do desenvolvimento local, que hoje emerge e se torna visível no contexto brasileiro, na intencionalidade dos atores, nas práticas em gestação e nos debates que, pouco a pouco, tendem a ganhar densidade e consistência.

O apoio ao desenvolvimento local pode ser visto como uma importante inflexão na trajetória dos experimentos voltados para a reversão das dinâmicas geradoras de exclusão social, que marcaram a década de 90. Mais amplamente, liga-se a tendências e oportunidades geradas no processo de globalização, reestruturação produtiva e crise nos padrões de desenvolvimento, tal como se expressa no contexto periférico e brasileiro, em particular.

Os caminhos neste sentido apenas recentemente vêm sendo trilhados e pode-se dizer que, no Brasil, trata-se de um processo ainda embrionário. Porém, estamos diante de alternativas nas quais a integração de ações e políticas públicas coloca-se sob novas bases de referência, articulando o tema do trabalho e da inserção produtiva com o exercício da cidadania e da participação democrática.

Os experimentos difusos e a temática trabalho e renda

Partimos da identificação de um campo vasto e diferenciado de experimentos relacionados à inclusão social, que veio a se expandir nas diversas regiões do País. Já desde alguns anos antes, mas sobretudo a partir de meados da década de 90, presencia-se um florescimento de práticas localizadas, um experimentalismo difuso no interior do qual surgem focos demonstrativos, em campos estratégicos das políticas públicas.

O social (o combate à pobreza, à desigualdade ou à exclusão) aparece como dimensão que permeia este conjunto amplo e difuso de iniciativas. Mas os experimentos em sua ampla maioria trazem um eixo ou um ponto de partida setorial: saúde e nutrição, educação, trabalho e renda, infra-estrutura e moradia. Ou, combinadamente, trabalham com segmentos específicos (principalmente a partir de critérios etários, de gênero ou étnicos).

Foge ao escopo deste trabalho uma abordagem direta deste universo de experiências. Como aspecto a destacar, porém, é marcante o fato de que o campo temático que apresenta maior tensão e crescente visibilidade refere-se à geração de alternativas de trabalho e renda, sob o impulso de atores e organizações bastante diferenciados.

Incluem-se aqui iniciativas em áreas como fomento ao associativismo econômico (particularmente no campo do cooperativismo), microcrédito, capacitação empreendedora, treinamento técnico e articulações de mercado, no meio rural e urbano. A despeito dessa diversidade, identifica-se uma tônica na questão do empreendedorismo popular, por meio da geração de alternativas de trabalho fora do circuito salarial e do emprego formal.

Em termos mais abrangentes, é importante salientar o significado público que a questão do trabalho e do estímulo ao empreendedorismo vem assumindo como elemento de políticas ativas, com caráter predominantemente experimental e demonstrativo, que proliferam em boa parte de forma alternativa aos programas de governo instituídos na última década (como o Pronaf, o Proger, o Planfor).

Um aspecto que se salienta nas ações de geração de trabalho e renda, como intencionalidade ou como desencadeamento efetivo, é o envolvimento de aspectos extra-econômicos: questões étnicas e de gênero, associação entre identidade cultural e desenvolvimento da capacidade empreendedora, resgate da auto-estima, constituição de novas formas de organização e sociabilidade.

O estabelecimento do elo entre o econômico e o social constitui, talvez, um dos principais aportes desta gama de experimentos. Mais amplamente, uma de suas principais características demonstrativas reside na não separação entre cidadania e trabalho, como ampliação da temática dos direitos que, no limite, aponta para a questão das alternativas de desenvolvimento.

Registro, compartilhamento e análise de experimentos

É crescente a percepção da necessidade de registro e sistematização de todo este leque de experiências com foco na inclusão social, que vem se constituindo a partir de diferentes vetores - não apenas trabalho e renda, como acima destacado, mas educação, saúde e meio ambiente,

entre outros. São também visíveis os esforços no sentido de criação de espaços e fóruns que, entre seus objetivos, incluem a circulação e disseminação de práticas inovadoras, como fator de aprendizagem e construção de referências.

Como um elemento em todo esse processo, destaca-se a construção de diferentes bancos de dados (geralmente na forma de bancos de experiências ou bancos de projetos), que vêm se tornando disponíveis publicamente. Sua análise e seu desenvolvimento passam a ser importantes para a constituição de novas iniciativas e, mais amplamente, para a discussão de estratégias de políticas públicas centradas na questão social.

Fala-se às vezes de um certa “saturação” diante da circulação de experiências mas, na prática, tal circulação ainda pouco acontece, embora a demanda neste sentido seja palpável (e crescente). Os espaços de articulação que incluem esta dimensão ainda são limitados: a disponibilização pública de sistemas na Internet, por si, não garante a constituição de redes onde a informação vire conhecimento compartilhado e expansível.

Geralmente associada à idéia de disseminação de experiências está a hipótese da multiplicação de ações que seriam exemplares. Isto evoca a discussão sobre replicabilidade ou transferência de experimentos. “Replicar no sentido de disseminar ‘melhores práticas’ corre o risco de reproduzir uma tecnologia em série que privilegia tudo e nada ao mesmo tempo; importante seria a reflexão e o conhecimento sobre suas condições de êxito, seus limites e os diferentes elementos incorporados ao longo do processo”¹⁷⁴.

A despeito da relevância dessa precaução, é possível entrever em diversas experiências elementos paradigmáticos? É possível identificar traços além das especificidades geográficas, culturais, históricas e institucionais que singularizam cada caso? Coloca-se como possibilidade, mais do que uma adaptação de modelos e métodos (de um município para outro, de uma região para outra), perceber o que pode haver de emblemático no sentido de um deslocamento de padrões ou paradigmas, por detrás das iniciativas.

Em que medida os experimentos difusos e demonstrativos podem ser vistos como transformadores e instauradores de novas relações, ou apenas como ações pontuais que operam no vácuo de uma “política pública nacional” comprometida nessa direção? Que elementos ou referências podem ser considerados como “inovadores” ou “transformadores” no sentido acima?

Do ponto de vista do registro e da análise dos experimentos localizados, difusos e potencialmente demonstrativos, podem ser destacadas algumas características de implementação ou processo, sob forma sintética:

¹⁷⁴ Camarotti e Spink, 1999

- Articulação com diagnósticos e demandas: identificação de problemas e potencialidades locais; utilização de bases de informação existentes ou construídas; mecanismos de vocalização e incorporação de demandas.
- Participação direta da população interessada na condução das ações: envolvimento de população em situação de exclusão ou vulnerabilidade social; identificação dos tipos de envolvimento (beneficiários, clientes, protagonistas); relação entre participação e controle social.
- Aprendizagem, mudança comportamental e densidade organizativa: desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e atitudes (capital humano); construção de novas modalidades de cooperação, associativismo e articulação entre atores sociais (capital social); relação entre formação de capital humano e construção de capital social.
- Criação de novos espaços de interlocução/novas institucionalidades: projeção pública de capital social; produção de articulações intra-estatais e estado-sociedade; natureza dos arranjos institucionais (fechados ou abertos/flexíveis); modalidades de formatos acionados ou construídos (consórcios, câmaras, fóruns, conselhos); incorporação de atores sem interlocução anterior em projetos de políticas públicas.
- Natureza e qualidade das parcerias institucionais: natureza dos agentes envolvidos e respectivos papéis; presença de mecanismos instrumentais (terceirização, subordinação, relações de clientela) e mecanismos de ampliação de espaços públicos; elementos de pactuação, elaboração conjunta e acompanhamento/controle; fatores de sustentação (bases de cooperação e grau de extensão, heterogeneidade e capilaridade no elenco de parceiros).
- Flexibilidade de metodologias e interatividade cultural: adequação de códigos e métodos à realidade local; incorporação de práticas e identidades locais; compartilhamento de saberes diferenciados.
- Grau de intersetorialidade: diversidade de temas e dimensões presentes no desenho das ações, em seus diferentes momentos; existência de formatos institucionais facilitadores de ações intersetoriais; atratividade para agregar novas dimensões na sua trajetória.
- Características de gestão empreendedora na implementação: reconhecimento e superação de obstáculos de percurso; capacidade de produzir e desencadear inovações.
- Acesso a oportunidades e serviços: desbloqueio ou abertura de canais para exercício de direitos econômicos, sociais e culturais; adequação demanda-oferta; facilitação do acesso a novos serviços; maior mobilidade espacial/comunicacional.
- Ampliação de recursos locais: desenvolvimento de potencialidades e oportunidades locais; diversidade do meio sociocultural e ambien-

tal envolvido; explicitação de motivações locais diferenciadas.

- Potencial de nucleação: capacidade de agregar novos atores, iniciativas e projetos; capacidade de desencadear ações inesperadas e confluentes.

A emergência do local

É crescente o número de atores que trabalha com a hipótese de que estaríamos no limiar de uma transição das iniciativas pontuais, fragmentadas, com forte acento setorial - ainda que não estritamente monosssetoriais - para uma perspectiva de ação local integrada e mesmo de desenvolvimento local.

Em franca emergência nos últimos anos, a questão do local aparece - na trajetória brasileira dos experimentos, dos projetos e do desenho de políticas públicas - como referência tanto de ampliação quanto de focalização, à maneira de movimentos contraditórios de zoom. Ou dito de outro modo: tanto como extensão de conexões sociais desde cada localidade, quanto como busca de convergência de ações que provêm dos fluxos verticais-setoriais.

Identifica-se no primeiro movimento uma via que chega à necessidade de ampliação do escopo de iniciativas focalizadas, como se as variantes de ação pontual e projetos demonstrativos em diferentes frentes se aproximassem de um mesmo limiar, que aponta para a integração e a articulação em torno do território. Neste deslocamento, o território - em construção - aparece como o locus insubstituível da inclusão social.

No segundo movimento, desde os eixos verticais-setoriais, o local como ponto de convergência surge sobretudo como um busca de inflexão das políticas sociais, face a uma tradição onde os programas se perdem nas paredes dos fluxos e acabam por não chegar na “ponta”.

Estes dois vetores podem ser associados às noções de demanda (dos agentes locais) e oferta (dos eixos verticais, por onde flui a maior massa de programas e recursos). Porém, as questões que estão em jogo incluem mas ultrapassam a lógica demanda-oferta, envolvendo os temas básicos da cidadania, da democracia e da sustentabilidade.

Nesse ambiente, as formulações em torno do desenvolvimento local vêm encontrando condições propícias para, progressivamente, apresentar-se ao debate e permear as agendas em construção.

O desenvolvimento local como intencionalidade e campo de experimentação

São diversas e combinadas as fontes e percursos que chegam à temática do desenvolvimento local, tais como: as ações cidadãs e os projetos demonstrativos focalizados, as iniciativas de fomento ao empreende-

dorismo popular, os movimentos ambientais e sócio-ambientais, os exercícios de inovação nos parâmetros de gestão municipal, as tentativas de articulação de macroprogramas governamentais.

Na trajetória brasileira recente, como fruto de uma construção coletiva a partir de diferentes visões (“ação local”, “desenvolvimento econômico local”, “agenda 21 local”, entre outras) chegou-se à formulação de uma noção referencial abrangente, o desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS).

Ainda que a noção de DLIS tenha se espreado como um vendaval - sobretudo institucionalmente - continuam múltiplos os caminhos onde esta referência está presente, na atual etapa de experimentação. São diferentes concepções, vertentes e focos metodológico-institucionais que se distinguem e se cruzam.

Há hoje em curso uma gama policêntrica de iniciativas que assumem de algum modo uma perspectiva de desenvolvimento local, iniciativas diversificadas em sua natureza e geralmente embrionárias. E há também metodologias mais sistematizadas, em diferentes estágios de consolidação, que constituem matrizes ou referências, uma vez que estão presentes em conjuntos de experiências, que se desenvolvem simultaneamente em diferentes lugares. São os casos da Metodologia Gespar, da estratégia Comunidade Ativa e das Agendas 21 locais.

No conjunto, esses processos e experimentos envolvem tanto ambientes municipais quanto sub-municipais e intermunicipais, combinadamente ou não. Identificam-se iniciativas sub-municipais em cidades de regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza), intermunicipais no Grande ABC e em microrregiões compostas por municípios de menor porte (na Paraíba, na Bahia, em Pernambuco, em Santa Catarina, no estado do Rio de Janeiro) e um elenco amplo de experimentos municipais, em boa parte mas não apenas ligados às matrizes metodológicas e institucionais antes mencionadas.

Sobre estas, cabe aqui uma menção sintética:

A Metodologia Gespar Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local

A Metodologia Gespar teve como ambiente de construção o Projeto Banco do Nordeste-PNUD, iniciado em 1993, que buscava inicialmente a capacitação das organizações associativas de produtores rurais e urbanos e assume em 1996 a estratégia de Desenvolvimento Local como seu eixo. É a experiência sistemática em curso que apresenta o maior acúmulo, mesmo que possa ser considerada ainda uma proposta em construção. No apêndice deste artigo, a Gespar é abordada em destaque.

A metodologia parte de uma axiologia (um sistema de valores e referências sobre a relação homem-sociedade) e de um conjunto de fundamentos sobre o desenvolvimento local, baseado no potencial endógeno e no protagonismo das comunidades locais. Trabalha uma estratégia pedagógica em sintonia com esta axiologia, baseada nos princípios da participação, da experiência do real e do

“aprender-fazendo”, por meio de oficinas de construção coletiva. Compreende o território como o espaço socialmente organizado, como agente de transformação social porque possui recursos humanos, econômicos, culturais e institucionais - que correspondem ao seu potencial de desenvolvimento endógeno.

A GESPAR abrange o desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário. Os principais macroprocessos desenvolvidos pelo Projeto vêm sendo: mobilização e sensibilização; elaboração de pré-diagnósticos e planos referenciais participativos; capacitação organizacional, desenvolvimento empresarial e desenvolvimento institucional; formação de facilitadores/multiplicadores e estímulo ao surgimento de novas institucionalidades que reflitam o empoderamento dos atores locais.

Finalisticamente, a Metodologia GESPAR busca a melhoria da qualidade de vida da população, maior participação nas estruturas de poder, equidade de gênero, ação política com autonomia e independência, compreensão do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento e construção de novos paradigmas éticos que apontem para modelos de desenvolvimento mais sustentáveis que contribuam para a felicidade e realização humanas¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Zapata, 1997

Entre os anos 1993 e 2000, o Projeto Banco do Nordeste/PNUD veio a atuar em 50 áreas da região Nordeste e norte de Minas Gerais, que incluem 204 municípios. Deste conjunto, 25 municípios foram trabalhados sob o enfoque do desenvolvimento local, sob coordenação direta da equipe do Projeto Banco do Nordeste/PNUD. Em outras 11 áreas - que incluem 130 municípios - foram implantados os Pólos de Desenvolvimento Integrado, iniciativa do Banco do Nordeste, com apoio metodológico da equipe do Projeto.

No ano 2000, encerrando o ciclo do projeto sob a parceria Banco do Nordeste-PNUD, foi realizado um processo intensivo de sistematização de informações e percepções dos atores envolvidos na experiência, sendo também produzida uma avaliação por consultores externos. A Metodologia Gespar entra, desde então, em uma nova etapa de continuidade e expansão, através do projeto BNDES-PNUD, ampliando sua ação e redirecionando suas estratégias pedagógicas, a partir da experiência anterior, para as demais regiões do País.

A missão do Projeto BNDES/PNUD está assim definida: impulsionar Processos de Desenvolvimento Local, através da Capacitação, do Fomento ao Desenvolvimento Produtivo e da concertação participativa dos Atores Locais, buscando a melhoria dos indicadores de qualidade de vida e influenciando a construção de Políticas Públicas inovadoras.

A Estratégia Comunidade Ativa

O Programa Comunidade Ativa, sob coordenação da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, foi lançado em julho de 1999. A Comunidade Ativa foi concebida como um sistema de ações (envolvendo um modelo de gestão e um fluxo de implantação) voltado para a indução do desenvolvimento local integrado e sustentável em municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes).

O desenho do programa baseou-se em uma parcela significativa dos conceitos e referências discutidos nas Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária (março de 1998 e maio de 1999). Entre as referências incorporadas à Comunidade Ativa podem ser destacadas: o fomento à criação de uma nova institucionalidade participativa, a parceria estado-sociedade, a articulação intra e intergovernamental, a necessidade de capacitar para a gestão local, a transformação das demandas privadas em demanda pública da sociedade local, a articulação da oferta estatal e não-estatal com esta demanda pública e o fomento à vocação empreendedora.

O fluxo previsto de implantação do programa envolve alguns passos básicos:

- mobilização e sensibilização das sociedades locais;
- criação de fóruns de desenvolvimento local, congregando todos os setores políticos e sociais presentes na localidade;

- elaboração participativa de diagnósticos, planos e agendas locais através dos fóruns de desenvolvimento;
- celebração de pactos de desenvolvimento, a partir da negociação política com os governos nos três níveis, com empresas e com as organizações da sociedade civil, visando a convergência entre a oferta dos programas e a demanda pública identificada na agenda; e
- implantação da agenda local.

Desde a sensibilização até a elaboração da agenda local, a ação nos municípios conta com a participação de instituições capacitadoras, selecionadas no processo de implantação e expansão do programa.

A partir do final de 1999, a Comunidade Ativa iniciou sua implantação em 150 municípios em todas as unidades da federação, em fase considerada piloto. Para o final do ano 2000 e primeiro semestre de 2001 está prevista sua expansão por mais 850 municípios em duas etapas, número que ainda poderá ser alterado.

A expansão prevista não parte de uma avaliação mais sistemática da primeira etapa, uma vez que ainda não foi realizado um trabalho dessa natureza. Mas a partir de pontos críticos detectados, o desenho da estratégia vem sofrendo algumas mudanças e adaptações. Particularmente no tocante ao aumento no tempo de implantação - considerado extremamente reduzido na primeira etapa - e à superação da fragilidade evidenciada nos processos de capacitação. De qualquer modo, a entrada na segunda etapa - mesmo que ocorra uma expansão menor que a prevista - deverá aumentar a visibilidade e a presença da Comunidade Ativa, bem como alimentar o debate sobre suas limitações, riscos e possibilidades.

As Agendas 21 locais

Definem-se como processos participativos de construção de um programa estratégico para o desenvolvimento local sustentável, integrando as dimensões socioeconômica, político-institucional, cultural e ambiental. Pretende-se, por meio das Agendas 21 locais, aglutinar a diversidade dos atores e grupos sociais presentes em cada município, inclusive os que não têm tradicionalmente voz. Desde 1996, vêm sendo desencadeados processos neste sentido ainda em poucos municípios de médio e grande porte, em diferentes regiões, mas principalmente no Sudeste. Na sua maior parte, encontram-se em fase de sensibilização, capacitação de gestores locais e institucionalização. Um dos principais desafios neste percurso é a dificuldade de as Agendas 21 se afirmarem - mais do que agendas ambientais - como agendas efetivamente de desenvolvimento, no que isto implica de enraizamento e mobilização de atores desde a base das sociedades locais.

Projeto de Cooperação Sudene/PNUD

O Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável da SUDENE possui três componentes: estratégias para o século XXI para a Sudene; construção de um Sistema de Informações Gerenciais e a implementação de uma experiência piloto. Esta última está sendo realizada em 33 municípios, com o objetivo de iniciar um processo de mudança de comportamento institucional e social, em municípios com baixo índice de desenvolvimento humano.

O Projeto Piloto constitui-se num instrumento para a construção de uma metodologia e de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, que depois possa ser multiplicada nos demais municípios da região. Adota procedimentos que buscam estimular a participação e o engajamento cooperativo do poder público, das empresas e organizações da sociedade civil para construção de projetos concretos em Desenvolvimento Local Sustentável, capacitando a comunidade para que assuma o papel de protagonista de seu desenvolvimento. Busca promover a articulação, coordenação, adensamento e melhoria dos padrões de gestão pública para o desenvolvimento local.

Há múltiplas iniciativas que sugerem o desenvolvimento local como um processo nucleado a partir de experiências desencadeadoras. Nestes casos, a idéia do desenvolvimento local aparece como extensão e desdobramento de acúmulos focalizados, como uma perspectiva que se traduz em arranjos progressivos no território (novos atores, novas esferas de intervenção, novas ações), em vez de arranjos pré-desenhados. Porém, o cenário vem sendo visivelmente pontuado por ações que envolvem metodologias explícitas de desenvolvimento local, gerando modelos, mais ou menos flexíveis, porém passíveis de implementação simultânea em diferentes lugares e regiões.

Envolvendo esses dois conjuntos, e naturalmente mais intensa nas metodologias e modelos de gestão sistematizados, está presente a idéia de intencionalidade no desencadeamento de processos de desenvolvimento local. “A Agenda 21 insiste que o desenvolvimento sustentável só acontecerá se for explicitamente planejado”¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Kranz, 1999

O campo do fomento ao desenvolvimento local, na sua expressão institucional hoje no Brasil, é predominantemente um complexo de fundamentos e métodos voltados para o desencadeamento de processos: as metodologias se definem como de indução ou apoio. Na própria intencionalidade que as caracteriza, sua implementação não é em si o desenvolvimento local, mas um fator impulsionador, um fator visto como necessário. Outros fatores decisivos seriam por certo os elementos endógenos, as forças passíveis de emergir, ao gerar novos vínculos e caminhos, desde as bases locais.

A própria visibilidade dos processos intencionais - e institucionais - remete à necessidade de levantar elementos mais de fundo, tomando como ponto de partida a discussão em torno do caráter estratégico ou não do desenvolvimento local.

Questões subjacentes ao tema do desenvolvimento local

A ênfase no desenvolvimento local vem sendo objeto de muitas interpretações e valorações. Em termos extremos, podemos identificar, de um lado, a visão de que estamos diante de uma retórica que preenche o vazio, enquanto as dinâmicas estruturais seguem seu curso. De outro, entrevê-se na questão do desenvolvimento local uma resposta que, tendo sua emergência associada a um contexto de globalização, reestruturação produtiva e crise do padrão de desenvolvimento, insere-se no âmago das disputas em torno de alternativas e caminhos, o que lhe dá um caráter estrutural ou universal.

A idéia de que o desenvolvimento local seria uma noção teórica e conceitualmente inconsistente pode ser expressa de forma bastante clara e direta: “Não há um desenvolvimento local. O desenvolvimento, ao menos

nas sociedade capitalistas, é necessariamente articulado aos processos gerais”. Enfatiza-se aqui a identificação entre a problemática do desenvolvimento e a realização da acumulação de capital na periferia do sistema.

*“É da natureza do desenvolvimento capitalista a incorporação crescente, vertical e horizontal, de novas esferas, espaços e instâncias de relação social à lógica do centro dominante. Essa é também a natureza do desenvolvimento local”*¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Vainer, 1998

A perspectiva do desenvolvimento local seria portanto uma ingenuidade face aos fenômenos do poder nacional e global do capital, adequando-se em última instância ao processo de legitimação das políticas neoliberais.

Um olhar distinto permite identificar, na complexidade das mutações em curso, não a dinâmica de um único ator, o capital globalizado e globalizador, mas processos contraditórios de desterritorialização e reterritorialização, que se associam *“às relações extremamente móveis entre a globalização e seu contraponto, a revalorização das dimensões locais de constituição social e produtiva”*¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Cocco, 1999

Ao lado dos obstáculos e controles das redes globais e do contexto de financeirização, entraram em crise as formas clássicas do fordismo e do taylorismo. As transformações socioprodutivas desterritorializam empresas e empregos, desestruturam antigos padrões de regulação contratual e industrial, fragmentam os lugares, dualizam e informalizam, precarizando as sociedades e os mercados de trabalho. No entanto, novas formas de cooperação e arranjos produtivos parecem emergir, permitindo um enfoque diferenciado da flexibilidade e uma reterritorialização de processos, que abre espaço para novas formas de cooperação produtiva. Como elemento desse contexto, o potencial de micro e pequenos empreendimentos na geração de alternativas de trabalho e renda ganha destaque, na construção de novos arranjos indicativos de um outro padrão de desenvolvimento

O desenvolvimento local pode ser visto como um foco de intervenção no contexto da crise do desenvolvimento em condições de desigualdade e pobreza, visando a reconstrução das políticas e das ações a partir das potencialidades endógenas e das brechas do local. Mesmo que - vista desde cima a partir das redes globais e corporativas - pareça ficcional e ilusória, a idéia de desenvolvimento local ganha sua mais densa substância quando associada à construção de alternativas e à disputa em torno de paradigmas. Associação que supõe que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou substituídas por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares.

Terreno de reconstrução de identidades e vínculos, de reconfigurações socioprodutivas e gestação de esferas públicas que expressem a diversidade e capilaridade da vida social, o local se configura como um campo de resposta necessário e insubstituível.

O desafio de reconstrução das estratégias de desenvolvimento liga-se assim à noção do local como espaço sujeito a uma disputa, como estrutura de relações, como território definido pelos seus usos. Sua escala se define pela força das ações e recursos existentes e por construir pelos que nele habitam.

Mas o carecimento radical de cidadania e riquezas aparece como um limite de possibilidades. Como ir além desses limites se o território social não for reconstruído pelas dinâmicas dos agenciamentos humanos sócio-produtivos? Como enfrentar o esgotamento de um modelo de desenvolvimento sem a abertura de uma brecha que depende de sujeitos sociais dotados de algum grau de consciência e intencionalidade? Como ir além de uma má-consciência que visa minorar efeitos e ganhar tempo até um novo “crescimento”, um novo salto para adiante dentro dos processos insustentáveis que reproduzem desigualdade e escassez? Como articular novos fins sem uma visão instrumental e manipulatória dos meios?

Neste enfoque do desenvolvimento local, evitamos o recorte do espaço por uma visão minimalista e ainda compartimentada, assim como evitamos pensar o desenvolvimento local como um DNA que modifica a conduta dos atores e os rumos de suas ações a partir de alguma síntese laboratorial. Consideramos o espaço territorial, institucional e econômico-social da incidência das iniciativas de apoio ao desenvolvimento local como resultado de uma opção construída e intencional, mas cuja realidade depende da sua existência já dada, como contexto e potencialidade para uma possível transformação.

A ênfase na cultura empreendedora

O território, com seus recursos e arranjos institucionais, torna-se a base para a constituição do espaço produtivo e, como um efeito de reforço, faz com que a cooperação se converta em força produtiva, aproveitando a dinâmica das novas interações. O compartilhamento de saberes e a aprendizagem continuada, o uso socializado de meios técnicos e informacionais, o apoio a formas combinadas de competição e cooperação - são fatores que criam as bases para novas solidariedades e para uma nova ética empresarial. Neste sentido, podemos falar do caráter político de uma nova cultura empreendedora.

A formação e emergência de uma mentalidade empreendedora situa-se num terreno em que os requisitos de êxito se complexificaram. As redes e relações externas, os processos de aprendizagem tecnológica e de gestão, o acesso à informação, as relações logísticas com os sistemas de circulação, os elos institucionais, são questões que se tornam estratégicas. As exigências de aprendizagem continuada só podem ser atendidas por meio de ações, conhecimentos e equipamentos compartilhados.

Os novos agenciamentos produtivos ligados à crise do modelo das grandes empresas - das formas rígidas e fordistas de trabalho - se relacionam com diversos condicionamentos nascidos com o advento das novas tecnologias de informação e comunicação¹⁷⁹. As soluções de terceirização e sub-contratação aparecem como horizontes restritivos, mais do que como oportunidades para os micro e pequenos empreendedores. Os mercados gerados no contexto de informalização e precarização vão perdendo capacidade de absorção das novas levas de trabalhadores que pressionam as possibilidades de ocupação, dos diferentes setores como serviços pessoais e domésticos e das várias modalidades de pequenos biscates. O terciário inferior fica inchado e a perda de mobilidade na economia informal pressiona e fortalece contextos de criminalização.

Mas será que podemos explorar a crise da “escala”, a crise das profissões típicas do período taylorista-fordista, como oportunidades para gerar alternativas de trabalho e renda? Podem os acúmulos técnicos e as vocações encontradas nos diferentes territórios transmutar-se para novos modelos ocupacionais, distintos das formas de precarização do trabalho com terceirização perversa ?

A formação de um novo tipo de trabalhador que se transforma em empreendedor, na sua ligação horizontal com outros trabalhadores sob a forma de redes de microempresas e cooperativas, exige um planejamento que enfoque os aspectos territoriais, institucionais e comunicacionais capazes de um novo agenciamento produtivo em bases cooperativas. Transformar os elementos fragmentários que nascem da desagregação das antigas formas de organização das empresas significa o aproveitamento de saberes, competências e vocações como capital social e conhecimento, componentes fundamentais de um processo de mobilização produtiva do território.

O desenvolvimento produtivo do território compreende a articulação de diferentes atividades urbanas e rurais, a integração das micro e pequenas empresas em cadeias produtivas e, mais amplamente, a formação de redes de cooperação, tendo a economia informal como um potencial a ser desenvolvido e articulado a este conjunto. Envolve ainda a mobilização da poupança local, como oportunidade de geração de trabalho e renda através de investimentos no sistema produtivo local.

Como ponto focal, trata-se de colocar no centro das reflexões dos atores sociais, governos locais e agências de fomento o objetivo de construir políticas e modelos de formação para estimular a emergência do novo trabalhador empreendedor como base para novos empreendimentos associados, aspecto estratégico sob uma perspectiva de desenvolvimento local como mudança de cultura e padrões socioprodutivos.

Referenciais estratégicos para políticas públicas

Ao definirmos o espaço local como um marco estratégico na orientação de processos de desenvolvimento, precisamos buscar referências que indiquem passos na direção da efetividade das políticas dali implementadas.

Uma referência indicativa está na construção de esferas públicas ampliadas, que devem orientar tanto a dimensão microempresarial quanto a dimensão institucional das estratégias de construção das redes no plano local, qualquer que seja a sua escala de referência territorial.

Isto supõe a reforma do estado a partir de padrões que escapam ao espírito burocrático, segmentado, corporativo, característico dos modelos de desenvolvimento acelerado da modernidade, particularmente no caso da modernização autoritária brasileira. Modificar a cultura do estado impõe-se como aspecto relevante da busca de novas formas institucionais ordenadoras do desenvolvimento.

O padrão estadocêntrico (“passado”) e o padrão mercadocêntrico (“presente”) encobrem a opção por uma perspectiva sociocêntrica no enfoque estratégico do desenvolvimento sustentável. Qual a relação da atual crise de governabilidade com os bloqueios gerados pelos instrumentos e métodos herdados do desenvolvimentismo? Como dotar de operacionalidade na gestão das políticas públicas os princípios de integração e sustentabilidade que marcam a perspectiva alternativa? Qual o ponto de referência para medirmos a efetividade da mudança subjetiva e seu efeito institucional sobre o estilo de gestão dos processos de desenvolvimento?

Consideramos a mudança no padrão do planejamento público como um sinal básico da mudança subjetiva dos atores e da forma institucional de regular as ações estratégicas. O ambiente inovador se relaciona com uma institucionalidade modificada pela esfera pública não-estatal, que estabelece desde baixo o nexos com os agentes e agências governamentais. Destaca-se, como elemento-chave, a identificação de práticas e instrumentos de gestão integrada das políticas públicas, a partir de espaços institucionais inovadores.

Ao contrário de políticas verticais emanadas do poder central, generalísticas para qualquer espaço geográfico e oriundas de estruturas administrativas nacionais de corte setorial, o desenvolvimento local permite integrar programas públicos com foco na realidade local, de modo a rearticulá-los e recriá-los a partir de iniciativas provenientes de novos arranjos institucionais, a exemplo de fóruns, comitês e conselhos de desenvolvimento, que se construam com autonomia e legitimidade.

O desenvolvimento local exige pois uma nova forma de gestão pública, onde não apenas o poder governamental local mas diferentes atores desempenham o papel de promotores e articuladores de políticas públicas, desde o desenho, até a implementação e acompanhamento das ações.

Elementos de gestão: ações integradas e intersetorialidade

A construção de novos espaços e compromissos públicos requer não apenas um envolvimento político e institucional amplo, mas sobretudo que o capital social em formação se expresse como fator de reconstrução de poderes locais, o que envolve confrontação e pactuação. Quanto aos temas: as agendas locais - explicitamente formuladas ou não - tendem a instaurar fluxos de demandas e iniciativas que ultrapassam as questões diretamente ligadas a trabalho, renda e empreendedorismo (mas que só artificialmente poderiam eliminá-las); ou seja, trazem outros temas que também e fortemente incidem sobre as possibilidades de inclusão social e desenvolvimento local.

Como isto pode se traduzir em intencionalidades e meios, senão partindo da necessidade do desbloqueio dos limites setoriais, dentro e fora dos corpos de governo?

Vem sendo salientado o hiato entre

*"a necessidade e o desejo de desenvolver ações intersetoriais e a dificuldade encontrada para criar formatos viáveis para a sua execução - em termos de políticas e desenhos organizacionais e gerenciais"*¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Camarotti e Spink, 1999

Como esta necessidade vem se expressando, na reflexão e nos experimentos?

É perceptível o caminho prático da intersetorialidade progressiva: novas demandas, novas lacunas, novos e diferentes parceiros para supri-las. Como ações que pedem mais encadeamentos em seu próprio processo. Os acúmulos soam consistentes, neste percurso, também pelo fato de se tratar de um percurso agregador, pela atratividade de projetos que mostram êxito e se tornam desencadeadores, pelas capacidade de ampliar o espectro de questões em jogo, envolver novos stakeholders e fomentar a receptividade ativa das pessoas dos lugares (beneficiários, clientes ou protagonistas).

Por outro lado, a hipótese da intersetorialidade como um ponto de partida vem se tornando igualmente presente. Os seja, constituem-se novas institucionalidades plurais - como os fóruns e câmaras de desenvolvimento local - como espaços de planejamento e implementação integrada de políticas e ações multissetoriais. Ainda nesse casos, a emergência destas institucionalidades nunca é um marco zero ou ponto de partida literal. Tende a haver, como condição de possibilidade, um acúmulo, alguma modalidade de capital social, institucionalizado ou não. E é o capital social existente, acumulado ou em formação, que se apresenta como o diferencial, alicerce capaz de conferir legitimidade e densidade aos processos de desenvolvimento local.

Vale ainda distinguir iniciativas convergentes de diferentes setores, porém em grande medida justapostas no território, da ação constituída a partir de problemas que requerem soluções ou caminhos integrados. Ou seja, ações “baseadas na população e nas suas condições peculiares de organização”¹⁸¹. De todo modo, é fundamental que sejam geradas as condições políticas e pedagógicas para que o desenvolvimento local seja um desejo elaborado e não um disfarce. Isto só pode se desenrolar em ambientes de confrontação e pactuação, espaços ampliados desconfinados ao mesmo tempo da fragmentação intrastatal e da separação estado-sociedade.

¹⁸¹ Buss, 1999

A institucionalização - ou a criação de novas institucionalidades transeitoriais - é um elemento desses processos, uma vez criadas condições sociopolíticas locais. Dificilmente uma lógica desta natureza será induzida pela simples construção de novos formatos ou engenharias institucionais, por si mesmas. Porém, a inovação institucional - ou criação de novas institucionalidades - tende a ser inerente a um processo que possa ser caracterizado como indutor de desenvolvimento local.

Isto supõe a percepção latente ou manifesta de um domínio comum de interesse público, a disposição dos atores e - mais do que isto - sua mobilização. Tendo como base fundamental e necessária esta multiplicidade de forças sociais existentes, a questão da intersectorialidade ganha novo significado ao articular-se com a idéia de território e controle social. “O caminho para a intersectorialidade parece ser o enfoque territorial, conduzindo os diversos elementos para dentro de um contexto onde o controle social é possível”¹⁸².

¹⁸² Camarotti e Spink, 1999

O território local é o espaço onde as políticas e projetos públicos podem se integrar e onde a participação da sociedade favorece o controle social sobre o desenvolvimento, constituindo-se como locus privilegiado da formação do cidadão. Participação significa aqui tomar parte das decisões e responsabilizar-se pelas decisões tomadas: os cidadãos são responsáveis pelo interesse público e, ao mesmo tempo, sujeitos do processo de mudanças. Trabalha-se uma nova concepção de gestão pública que compreende a participação como uma possibilidade de favorecer a criatividade, a gestão de conflitos, a cooperação, a integração e o controle social das ações no âmbito local.

Encadeiam-se, portanto, o processo de constituição de sujeitos e a conformação de espaços públicos ampliados e territorialmente referenciados. Dinâmicas dessa natureza permitem vislumbrar a intersectorialidade não apenas como um desdobramento, e tampouco um ponto de partida artificialmente construído, mas como elemento da formação de uma nova matriz de produção de política pública, que não é em si o desenvolvimento local, mas que é uma de suas condições de possibilidade.

Indicações sobre a avaliação de experimentos de desenvolvimento local

Em síntese, a avaliação de iniciativas sob o enfoque do desenvolvimento local deve ter como referência a relação entre o espaço local e novos arranjos socioprodutivos e inovações institucionais que unifiquem estrategicamente e potencializem as ações para o desenvolvimento, com acento na dimensão endógena. O tema do desenvolvimento local indica a necessidade de combinar processos e agendas segmentadas, produzindo alianças estruturadas por redes de atores sociais, institucionais e governamentais que se organizem de forma participativa, integrem ações e desencadeiem projetos econômicos sustentáveis.

O desenvolvimento local pode ser visto como um lance de dados que permite fazer acontecer um movimento de deslocamento no sistema de relações que bloqueia a possibilidade de mudança e desenvolvimento. Isto é, por meio da produção de uma nova subjetividade está feito o desafio sobre o local como espaço de disputa e reordenamento de estruturas de poder.

A incidência de novos princípios e práticas de gestão do potencial socioprodutivo dos territórios põe-se assim como questão, nas dobras e interfaces que ligam as pressões desencadeadas pela globalização e pela reestruturação produtiva. Os lugares e suas novas conexões e ligações por fora das redes e fluxos de poder tornam-se campo de experimentação de agenciamentos, que rebatem nas posições e estratégias dominantes.

O desenvolvimento local como mudança socioeconômica e cultural. As relações sociais territorializadas como base para a construção de novas alternativas. A articulação entre aprendizagem, densidade associativa e constituição de novos espaços públicos. A formação de associações capazes de se constituir como atores participantes de cadeias produtivas e geradores de trabalho e renda. A incorporação dos pequenos empreendedores no contexto produtivo local e em ligação com redes e fluxos exógenos. A construção de parcerias e equipes de apoio ao desenvolvimento local, elaborando ferramentas e implementando estratégias sociotécnicas inovadoras, no plano institucional e no tecido produtivo. Estas e outras questões estão envolvidas na perspectiva de construção de uma metodologia aplicada de desenvolvimento local.

O desenvolvimento local pode ser visto como um conjunto de processos interdependentes e complementares que se realizam no território, basicamente em torno de três dimensões interligadas, que se reforçam mutuamente: a formação do capital humano e capital social, o desenvolvimento produtivo do território e a concertação

participativa para a gestão do desenvolvimento.

Em termos mais amplos, sob uma perspectiva de transformação socioeconômica, política e cultural, avaliar uma experiência executada na direção do desenvolvimento local supõe a formulação de duas perguntas fundamentais: como identificar processos de construção de novos requisitos e vetores de poder para a transformação socioprodutiva do território? Como identificar nos processos em curso elementos de uma guinada estratégica nos padrões e rumos do desenvolvimento?

Dentro desta preocupação, pode ser incorporada boa parte dos elementos sugeridos na parte inicial deste artigo, como referenciais de análise dos experimentos anti-exclusão que vieram a emergir de forma difusa, principalmente desde a última década. Aquelos elementos trazem como características básicas as questões da inovação (entendida como deslocamento de padrões) e do empoderamento (fortalecimento endógeno e emancipatório), aspectos essenciais em processos de desenvolvimento local.

Porém, quando tratamos mais diretamente de experiências intencionais de desenvolvimento local, alguns focos de avaliação podem ser salientados e acrescentados:

- Os fundamentos e a expressão prática das ações voltadas para o fortalecimento dos vetores de poder dos atores sociais locais, articulando capital humano (dimensão de conhecimento) e capital social (dimensão organizativa e cooperativa).
- A construção de esferas públicas de novo tipo, ampliadas e baseadas na capacitação tecno-política de diferentes atores sociais e institucionais.
- A elaboração de novas prioridades e o adensamento da abordagem do desenvolvimento em função de uma nova visão do território.
- A motivação para a criação e a inovação que se materialize em projetos e ações sobre o território.
- Os elementos de construção de um meio sócio-técnico informado e qualificado para a intervenção sobre o território.
- As ações de fomento e criação de novos projetos baseados na capacitação empreendedora.
- A formação de redes de atores sociais incidindo sobre as cadeias produtivas e reprodutivas.
- A mudança verificada na subjetividade e na cultura, encaradas como nova força produtiva desenvolvida a partir da elaboração dos atores sociais locais.
- O aprofundamento da democracia participativa e a metamorfose na relação entre os diferentes atores envolvidos.

Anexo

Apoio ao desenvolvimento local: a experiência da Metodologia Gespar

Trajatória geral

Em 1993, o Banco do Nordeste celebrou Convênio de Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir do qual desencadeou-se o processo aqui resumido e destacado como importante referência, na gestação da experiência brasileira de apoio ao desenvolvimento local.

O Projeto Banco do Nordeste/PNUD foi concebido, inicialmente, para apoiar a implementação de projetos associativistas no meio rural da região Nordeste. Já em seus primeiros anos, por pressão da demanda, teve seu eixo de atuação ampliado do rural para o urbano. Nesta primeira fase (1993/1995), o projeto sistematizou a base de sua metodologia, de forma combinada ao processo prático de capacitação de produtores rurais e urbanos e suas organizações.

A equipe responsável pelo projeto veio a considerar que seus resultados passavam pela incorporação de ações sob o enfoque do desenvolvimento local, no qual deveriam ser contemplados: todos os agentes empreendedores que atuam e se formam no espaço selecionado (agentes produtivos); e as instituições situadas na área (poder público local) e a sociedade organizada, com seus representantes e lideranças.

Assim, na segunda fase (1996/1999) as ações de capacitação tiveram sua abrangência ampliada, passando a envolver também os municípios, sob o enfoque - em elaboração - do desenvolvimento local. Ampliando sua concepção e seu desenho, consolidou-se nesse processo a Metodologia GESPAR (Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local).

Este trabalho iniciou-se de forma pioneira em três municípios, sendo estendido posteriormente para 25 municípios e para os municípios incorporados ao Projeto “Pólos de Desenvolvimento Integrado”, desenvolvido pelo Banco do Nordeste.

Entre os componentes principais das ações realizadas pelo projeto, até o ano 2000, podem ser destacados:

- Apoio ao desenvolvimento local em áreas e municípios selecionados, com ações de capacitação destinadas a facilitar os processos de planejamento integrado e gestão do desenvolvimento sustentável dessas comunidades.
- Promoção da gestão participativa e do desenvolvimento empresarial das organizações de produtores rurais e urbanos, através de ações de capacitação conduzidas pelo projeto e em parceria com instituições e entidades de apoio.
- Capacitação e consolidação da rede de multiplicadores, incluindo técnicos, instituições públicas e organizações não governamentais.

Alcance do Projeto

Entre os anos 1993 e 2000, o Projeto Banco do Nordeste/PNUD veio a atuar em 50 áreas da região Nordeste e norte de Minas Gerais, que incluem 204 municípios. As áreas são de natureza e abrangência diferenciada: i) predominantemente, microrregiões ou pequenas regiões que abrangem grupos de municípios; ii) em menor grau, áreas correspondentes a um município específico e iii) em capitais metropolitanas, áreas intra-municipais (Salvador e Fortaleza).

Deste conjunto, 11 áreas - envolvendo 25 municípios - foram trabalhadas sob o enfoque do desenvolvimento local, sob coordenação direta da equipe do Projeto Banco do Nordeste/PNUD.

Em outras 11 áreas - que incluem 130 municípios - foram implantados os

Pólos de Desenvolvimento Integrado do Banco do Nordeste, com apoio metodológico da equipe do Projeto, mas sem sua coordenação direta (exercida pelo próprio Banco do Nordeste).

Nas demais 28 áreas, as ações foram concentradas na capacitação de pequenos empreendedores associados ou individuais, no meio rural e urbano, tipologia implementada sobretudo na primeira fase do projeto e posteriormente integrada nas áreas trabalhadas sob o enfoque do desenvolvimento local.

A concepção de desenvolvimento local formulada pelo Projeto

No âmbito do Projeto, o desenvolvimento local é entendido como uma estratégia de intervenção social que busca, diante dos impactos da globalização, novas alternativas de desenvolvimento, mais sustentáveis e mais protagonistas, que respondam aos desafios do desemprego e da exclusão social.

O desenvolvimento local é visto como um processo orgânico, um fenômeno humano, portanto não padronizado. Envolve os valores e os comportamentos dos participantes. Suscita práticas imaginativas, atitudes inovadoras, espírito empreendedor; conclama à adoção de parcerias para mobilizar os recursos e as energias. Isto aponta para diferentes caminhos segundo as características e capacidade de cada economia e comunidade local.

O local é entendido como um entorno eco-socioterritorial (município, região) onde, aproveitando-se as vantagens comparativas (vocação econômica, capital social), procura-se construir as múltiplas dimensões do desenvolvimento integrado (social, político, ambiental, cultural, tecnológico e institucional).

Em suma, compreende-se que os três principais eixos do desenvolvimento local - capital humano e social, desenvolvimento produtivo do território e a concerta o para a gestão participativa, nas suas interdependências e complementariedades - devem favorecer a constru o da visão de futuro dos atores locais. A dimensão humana do desenvolvimento   o elo de união e o elemento de motiva o, tendo como força motriz a educa o, a capacita o, a articula o e o acompanhamento das a es concertadas entre os atores do desenvolvimento.

A reflexão crítica, coletiva e sistematizada das a es, resultados, erros e acertos possibilita a melhoria contínua e o aperfei amento do processo metodológico, além de garantir a credibilidade da a o coletiva para enfrentar novos desafios.

A perspectiva de desenvolvimento local assumida envolve o fomento de uma nova forma de gestão pública, tendo como ponto de partida os recursos locais, em especial o capital humano. Supõe maior participa o social nas estruturas de poder e o resgate das identidades culturais locais. Busca também estimular e apoiar processos de organiza o socioempresariais e sua vincula o a cadeias produtivas.

Nesta visão, o Desenvolvimento Local pressupõe um novo paradigma de desenvolvimento humano, que se orienta por resultados em quatro dimensões:

1. Econômica: resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenas empresas;

2. Sócio-cultural: maior equidade social, que se contrapõe ao acelerado processo de "apartheid social", através da maior participa o do cidadão nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território;

3. Político-institucional: novas institucionalidades que, através da expressão política e maior participa o dos segmentos sociais, permitam a constru o de políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais, do mercado e da sociedade civil, gerando um entorno inovador favorável às transforma es da economia local e o resgate da cidadania.

4. Ambiental: Compreensão do meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade ambiental em qualquer op o transformadora.

A metodologia aplicada

No enfoque adotado pelo Projeto, considera-se que o principal instrumento de desenvolvimento local é a capacitação, entendida como processo educativo e transformador. O apoio à concertação de atores e o acompanhamento pedagógico são outros elementos importantes da estratégia metodológica.

A Metodologia GESPAR baseia-se numa axiologia, uma referência ética do ser humano e da sociedade. Considera que o ser humano é o sujeito de sua história e que a capacitação o ajuda na construção de sua cidadania e de uma sociedade mais justa e democrática. A capacitação não é vista somente como processo cognitivo ou de aquisição de novas habilidades, mas como veículo para o protagonismo das comunidades locais. Ela se efetiva quando provoca, de fato, mudanças de comportamento social.

A GESPAR abrange o desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário. Trabalha com os princípios da participação, da experiência do real e do “aprender-fazendo”, por meio de oficinas e trabalhos práticos. Para isso, busca integrar todos os setores envolvidos: agentes produtivos, técnicos, comunidades, instituições e prefeituras. Neste processo, o educador é visto como um facilitador do desenvolvimento das potencialidades dos atores locais.

A GESPAR é uma Metodologia de Capacitação em apoio ao Desenvolvimento Local. A Capacitação, na perspectiva de mudança de comportamento para uma nova prática, envolve não somente um conjunto de eventos, conteúdos e estratégias pedagógicas, mas permeia os outros dois macroprocessos (Concertação e Acompanhamento) na qualificação do capital humano e para fortalecer as estruturas organizacionais da sociedade – o capital social. Neste enfoque, homens e mulheres são vistos num duplo olhar: primeiro como sujeitos, protagonistas de mudanças e, segundo, como fator estratégico do desenvolvimento produtivo. O processo de capacitação amplia o acesso à informação e reestrutura conhecimentos, potencializando a ação dos sujeitos sociais. E mais, apoia a construção do empoderamento do cidadão(ã) para que os benefícios do desenvolvimento se voltem para a realização humana.

A capacitação envolve conteúdos, técnicas pedagógicas e de aprendizagem, mas é acima de tudo um processo de empoderamento das pessoas. Considera-se que uma dinâmica de desenvolvimento local que tente ser instaurada sem este eixo de capacitação e empoderamento não leva à autonomia dos atores e à sustentabilidade, que são resultados fundamentais. Isto significa quebrar princípios tradicionais na intervenção pública - as relações de dominação, cooptação, clientelismo - juntamente com a construção de paradigmas de autonomia dos atores e de uma nova relação estado-sociedade.

Componentes do processo pedagógico em apoio ao desenvolvimento local

Os componentes do processo pedagógico constituem os agregados que possibilitam a obtenção de resultados da implementação da metodologia. Estes resultados, por sua vez, contribuem para a formação e consolidação dos processos de desenvolvimento local nos seus alicerces principais, a saber, a formação de capital humano e capital social, o desenvolvimento produtivo do território e a concertação para a gestão participativa. Os componentes básicos correspondem a:

- Mobilização, Articulação e Fortalecimento Organizacional de Agentes Produtivos, Instituições Governamentais e Organizações Comunitárias;
- Formação de Agentes de Desenvolvimento Local, Facilitadores e Multiplicadores da Metodologia;
- Capacitação de Organizações Empresariais/Agentes Produtivos, Instituições Governamentais e Organizações da Sociedade Civil.
- Consolidação de Institucionalidades voltadas para o Desenvolvimento Local.

Multiplicadores da Metodologia GESPAR

Uma das principais preocupações do projeto Banco do Nordeste-PNUD foi dar continuidade a todo o trabalho implementado. A iniciativa tomada para garantir essa evolução permanente foi formar uma rede de técnicos e líderes locais para atuar no programa de capacitação através da Metodologia GESPAR.

Foram criados mecanismos de formação, entre eles os cursos de facilitadores e multiplicadores da GESPAR. Os participantes das equipes são selecionados entre as lideranças locais, técnicos das equipes interinstitucionais e integrantes das oficinas e reuniões. A escolha depende do empenho e discernimento para difundir a metodologia.

Mas não é somente o curso que forma multiplicadores da GESPAR. A vivência nas atividades do programa, a experiência teórica e prática, a participação nos encontros de avaliação, reciclagem e treinamentos são consideradas fundamentais.

Já no ano 2000, cerca de 800 técnicos multiplicam a GESPAR em diversos municípios do Nordeste, norte de Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina, garantindo sustentabilidade ao programa de capacitação. São agentes de desenvolvimento, voluntários, técnicos de instituições, funcionários do Banco do Nordeste, ONGs, universidades e prefeituras. Entende-se que através da transferência da metodologia às instituições e entidades comprometidas com o desenvolvimento local se dará a continuidade do trabalho.

Síntese dos Resultados quantitativos

A seguir são apresentados alguns indicadores básicos dos resultados quantitativos alcançados pelo Projeto, no conjunto de sua trajetória:

Especificação	Resultados
Organizações apoiadas	768
- organizações sensibilizadas e instrumentalizadas	618
- organizações apoiadas em ações pontuais	150
Dirigentes, funcionários, produtores e assessores técnicos (equipes locais) capacitados nas organizações	10.129
Empreendedores individuais capacitados	3.562
Comunidades locais apoiadas (municípios)	155
Planos referenciais de desenvolvimento elaborados	31
- nas áreas de desenvolvimento local	20
- nos pólos de desenvolvimento integrado	11
Conselhos de desenvolvimento local (ou equivalentes) estabelecidos e em funcionamento	20
Representantes, lideranças comunitárias e assessores técnicos (equipes locais) das áreas apoiadas capacitados	14.660
Empreendimentos produtivos locais	3.139
- gerados e consolidados	2.175
- existentes consolidados	964
Instituições e entidades parceiras	283
Técnicos das instituições e entidades de apoio	2.428
- técnicos do Banco do Nordeste	661
- técnicos de outras instituições e entidades	1.767
Participantes da rede de facilitadores/ multiplicadores	783
Organizações de técnicos aplicando a metodologia GESPAR	15
Eventos de capacitação promovidos	4.660

Elementos da avaliação interna

Entre janeiro e junho de 2000 foi realizada pelo Projeto a “Operação Colheita”, destinada a consolidar e redirecionar estrategicamente as institucionalidades geradas, sistematizar informações disponíveis e identificar os impactos percebidos pelos participantes do processo.

Foram consultadas e entrevistadas pessoas de todos os segmentos envolvidos nas experiências, nos nove estados do Nordeste e em Minas Gerais: técnicos da Equipe do Projeto; técnicos do Banco do Nordeste; facilitadores das Equipes de Apoio Técnico; instituições/Prefeituras; e organizações econômicas e da sociedade civil.

As entrevistas com os diversos segmentos de atores envolvidos diretamente no Projeto apontam um conjunto de resultados gerais positivos, bem como identificam questões insuficientemente trabalhadas e dificuldades enfrentadas.

Principais áreas de sucesso do Projeto

Como aspectos positivos na trajetória do Projeto, foram apontados os seguintes efeitos qualitativos, entre outros:

- A abordagem do desenvolvimento local em novas bases, com uma visão que parte do endógeno e incorpora tanto o planejamento como a gestão para o desenvolvimento. A redescoberta das potencialidades locais e o despertar das potencialidades empresariais das forças sociais da localidade se transformam em fatores de auto-organização das comunidades, de inserção de diversos segmentos sociais às novas dinâmicas sócio-econômicas e político-culturais.
- A implementação de uma nova forma de gestão social, na qual é valorizada a obtenção de consensos estratégicos mínimos e a identificação e administração de conflitos como forma de crescimento conjunto.
- O surgimento de novas lideranças e a reciclagem das antigas, com mudança comportamental dos atores sociais envolvidos.
- O desenvolvimento de um enfoque empresarial nas organizações de pequenos produtores rurais e urbanos.
- A ampliação e consolidação da Rede GESPAR de Multiplicadores, nos nove Estados do Nordeste e em Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina. A Rede GESPAR nasceu da identificação dos técnicos das Equipes de Apoio Técnico, participantes das ações de desenvolvimento local e regional, com a proposta metodológica do Projeto Banco do Nordeste/PNUD. Avalia-se que esta identificação abrange os métodos e técnicas mas também, e principalmente, se estende à filosofia e axiologia do Projeto.
- A adoção e difusão de um modo de atuação e uma prática que já apresenta repercussões fora da Região Nordeste, inclusive fora do Brasil.

Pontos insuficientemente tratados e dificuldades enfrentadas

Houve consenso em que algumas questões, ainda que fundamentais na estratégia da GESPAR, foram tratadas insuficientemente, tais como: a dimensão política dos processos, contextos e conjunturas em que se desenvolvia o Projeto; a dimensão ambiental; aspectos da dimensão produtiva (redes e cadeias produtivas) e o sistema de avaliação dos resultados.

Algumas dificuldades foram salientadas nas diferentes etapas de implementação e vêm sendo analisadas pelos formuladores do Projeto, tendo em vista sua superação:

- O reforço à capacitação das equipes de apoio técnico não foi satisfatório.
- O engajamento das instituições e entidades parceiras foi precário em alguns municípios; muitos se comprometeram e não realizaram as atividades de sua competência.
- Em algumas áreas, surgiram dificuldades de interagir com as forças políticas locais.

- Houve confronto entre os recursos disponíveis e o volume de trabalho requerido pela proposta do Projeto.
- A centralização e o autoritarismo na gestão de uma parcela das organizações e prefeituras atrapalharam o andamento do Projeto.
- Os recursos escassos dos produtores e o baixo grau de alfabetização foram empecilhos para o trabalho.

Síntese dos avanços identificados

Como pontos de síntese, os entrevistados tenderam a estabelecer como consenso os seguintes resultados alcançados pela experiência da GESPAR até o ano 2000:

Formação de capital humano. A capacitação é vista como o principal instrumento do Projeto e também como a instância que alcançou melhores resultados. A formação de pessoas (técnicos, funcionários e produtores) em termos de extensão quantitativa e principalmente do alcance de mudanças comportamentais, consciência social, capacidade empresarial e técnica para autodeterminar-se, é considerada por todos como o principal resultado do Projeto. Isto permitiu a geração de uma massa crítica nas cidades, zonas rurais e instituições superior a mil pessoas com capacidade para impulsionar novos projetos e manter a dinâmica da GESPAR, e de mais de 10 mil pessoas que participaram de diversas modalidades formativas.

Formação de capital social. O segundo resultante é o fortalecimento organizacional, em duas dimensões: a) a geração de organizações, empresas, associações e fóruns de diversas modalidades, permitindo o empoderamento dos setores populares e das suas comunidades, tanto no aspecto econômico quanto nas relações interinstitucionais; b) as mudanças verificadas nas organizações, visando o exercício cidadão e empresarial: mudanças na gestão interna para fazê-la mais democrática e participativa, geração de projetos e planos de desenvolvimento, energia para impulsionar novos horizontes e modos de vida. A quantidade de 768 organizações apoiadas diretamente é um número significativo, ao que se agrega o apoio indireto através dos participantes nas capacitações, assim como organizações criadas depois que o Projeto havia se retirado de alguma comunidade.

Mudanças institucionais. Visualiza-se seu impacto internamente às duas instituições parceiras na constituição do Projeto. No Banco do Nordeste, tanto na elaboração conceitual quanto na formação de equipes de agências locais e na própria estrutura central. No interior do PNUD-Brasil, na proposição e incorporação de um conceito de desenvolvimento local associado a uma estratégia metodológica de atuação.

Capacitação empreendedora das comunidades. A partir do Projeto foram gerados e consolidados mais de 3 mil empreendimentos produtivos no meio rural e urbano, aspecto indicativo do fomento ao empreendedorismo popular desencadeado pela experiência. Por outro lado, dificuldades são identificadas no que tange à formação de redes de microempreendimentos e cadeias produtivas, associadas a uma maior inserção competitiva.

Consolidação da Metodologia GESPAR. É valorizada a capacidade de o Projeto delinear uma metodologia inovadora, eficiente, de capacitação orientada ao desenvolvimento das pessoas, comunidades, empresas e ao desenvolvimento local. Embora alguns assinalem carências no desenho, no seu processo de construção ou aplicação, todos coincidem que a metodologia constitui um aporte de grande importância na ação educativa orientada para o desenvolvimento local.

Elementos da avaliação externa

Destacam-se, a seguir, considerações presentes no Relatório de Avaliação Externa elaborado pelos consultores Cunca Bocayuva (Rio de Janeiro) e Guillermo Williamson Castro (Temuco – Chile).

Na sua articulação com o Banco do Nordeste, nos seus efeitos no plano local municipal e intermunicipal, através da construção de redes e articulações institu-

cionais, técnicas e produtivas, o Projeto GESPAR (Banco do Nordeste/PNUD) converteu-se num instrumento de caráter bastante abrangente. Neste sentido, se difunde em função das demandas presentes no debate sobre a construção de uma cultura, de meios técnicos e de ferramentas capazes de endogeneizar o processo de desenvolvimento em novas bases. Essa metodologia procura articular dimensões econômicas e sociais da agenda estratégica do desenvolvimento brasileiro, a partir do fortalecimento do capital social (associativo e de cooperação), do capital humano (cultural, técnico e profissional), das parcerias públicas e institucionais e do fomento ao potencial empreendedor e inovador das comunidades.

O recorte da articulação com o território, escolhido pelo Projeto, envolve uma dimensão formalizada institucional, um enfoque de geografia econômica ligada às cadeias e redes produtivas, e finalmente aparece como uma cultura que percebe as possibilidades de cruzamento entre novos agenciamentos produtivos e ações de fomento, que redesenham as bases do protagonismo dos atores para o desenvolvimento local.

As lições do Projeto se relacionam com a emergência de redes, associações e equipes que no plano local constróem ações que modificam a gestão pública e/ou o potencial empreendedor nos municípios. No plano da subjetividade, podemos considerar o fato verificado de que quase todos os que passaram pelas capacitações e pelos processos de envolvimento e constituição de base associativa, desencadeados através da aplicação da GESPAR, se consideram transformados do ponto de vista de sua cultura, valores e habilidades.

Os novos padrões econômicos de cooperação, escala, transparência, informação, requisitos educacionais e qualidade sócio-ambiental, exigem um novo modo de gestão e articulação do meio sócio-técnico, das estratégias de planejamento e das infra-estruturas capazes de endogeneizar competências e ampliar a produção de excedentes. As desigualdades sociais, as estruturas de poder, os condicionamentos culturais, são afetados pelos novos condicionamentos e por um contexto institucional e empresarial em mutação. Reverter essas tendências, encontrando uma saída que não seja a da exclusão social ampliada, impõe uma busca de alternativas a partir do aproveitamento dos recursos e potencialidades presentes nos contextos sócio-ambientais específicos.

O Projeto Banco do Nordeste-PNUD beneficia-se desta reflexão e procura aproximações adequadas a uma escala institucional e territorial superior, sem perda de vista dos elos relativos aos atores produtivos ligados aos micro e pequenos empreendedores, tais como as noções de “clusters” de empresas e inovações, a organização em cooperação de meios técnicos e materiais, os sistemas de parcerias, a relação entre capital social e capital humano e a organização em redes dos empreendimentos e das equipes institucionais. Esse conjunto de referências abre espaço para consolidar os desafios da GESPAR enquanto metodologia de desenvolvimento local na conexão com os desafios e experiências sistematizadas em países como a Itália e a Espanha.

O trabalho de avaliação procurou lançar um olhar sobre o estado da arte no desenvolvimento da metodologia de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local (GESPAR). Indicamos a seguir alguns aspectos que devem ser fortalecidos e obstáculos que devem ser observados na sua continuidade e expansão.

Enquanto método para abordar o desenvolvimento, enquanto enfoque que parte de um sistema de valores próprios, enquanto modificação de cultura e construção de um instrumental inovador, a GESPAR vive as contradições e controvérsias que atravessam as dinâmicas empreendedoras e de ação institucional num contexto de desigualdade, escassez e restrições sócio-culturais e políticas.

Existem fortes contradições entre processos de articulação social local e o impacto das fronteiras econômicas de complexos produtivos e das políticas públicas que bloqueiam os elementos próprios e os ritmos dos atores locais. Os choques culturais e os bloqueios institucionais ligados aos poderes oligárquicos

são aspectos que se somam na barragem das mudanças culturais e produtivas que abririam novas potencialidades. Essas “fronteiras” e choques entre diferentes ritmos, formatos e processos são fatores tão graves quanto a escassez material que atinge certas regiões e localidades.

A agenda social aparece como um centro a partir do qual se focaliza a experiência, inclusive com certa anterioridade sobre a dimensão imediatamente produtiva e mercantil. O trabalho de reciprocidade e solidariedade entre os empreendedores, as carências materiais, as demandas de desenvolvimento cultural e a busca de um processo subjetivo de fortalecimento das identidades e da cidadania ganha relevo na combinação entre construção de capital social e acesso a bens e recursos públicos essenciais.

O caráter educativo é uma marca definidora do estilo do Projeto, o que pode ser demonstrado pelo número de pessoas que, em diferentes níveis de atuação e organização, passaram pelas oficinas e atividades de capacitação. A difusão de uma linguagem capaz de permear tamanha diversidade cultural parece ser uma virtude do Projeto, que resulta num estilo novo de atuação, permeada por valores ligados ao fortalecimento das iniciativas locais e à busca de resultados concretos.

O grau de profissionalismo e o empenho da equipe do Projeto pode ser observado nos resultados obtidos em termos de constituição de equipes locais, na elaboração dos diagnósticos, na capacitação associativa e no desenho de projetos e definições estratégicas sob a forma de planos locais de desenvolvimento.

O engajamento de voluntários e as equipes de apoio técnico envolvidas demonstram o potencial de mobilização de recursos humanos e a capacidade de aglutinação que a perspectiva aberta pelo Projeto provoca nas diferentes instituições. As definições inovadoras em termos de filosofia e o sentido político do Projeto geram entusiasmo num cenário classicamente marcado pelo desgaste da temática do desenvolvimento, por força do clientelismo e do burocratismo que marcam o cenário nordestino e permeiam o aparelho de Estado de uma maneira geral.

A atividade do Projeto BN/PNUD pode ser considerada bem sucedida, principalmente se levarmos em conta o contexto adverso da região onde ele se aplicou até então. O quadro dramático da seca não favorece os diferentes projetos de base agropecuária, assim como os meios financeiros e as políticas focalizadas de erradicação da pobreza ainda se situam no terreno da ajuda imediata. Apesar do esforço dos diferentes grupos e associações no sentido de melhor utilizar as frentes produtivas e outras formas de políticas emergenciais na região, um novo formato de políticas de fomento parece estar sendo exigido para apoiar estratégias e empreendimentos sustentáveis de desenvolvimento local. O Projeto vive os condicionamentos e constrangimentos de lidar com um cenário onde até mesmo os setores mais robustos, em termos empresariais, sofrem com as restrições e o caráter difuso e incerto das políticas. O quadro institucional brasileiro de ajuste estrutural e de crise com reestruturação da ação do Estado ainda não rompeu com as práticas tradicionais do poder local, o que faz com que o Projeto tenha que conviver com um quadro de representações e estruturas com um ethos oligárquico e clientelista, o que bloqueia o móvel democrático e de diálogo que marca o sentido ético do Projeto.

O Projeto é exemplar no que se refere ao esforço de constituição de parcerias, sendo evidente o seu efeito positivo e de conjunto quando essas são bem estabelecidas no plano local, ou seja, quando permitem a articulação entre projetos da sociedade local e dos governos municipais. É clara a intencionalidade do Projeto no que se refere a uma amarração de estruturas e dinâmicas de parcerias, que vão de equipes institucionais até sistemas locais (prefeituras e associações). E, ainda, contando com a parceria de uma agência nacional/regional brasileira, o Banco do Nordeste, com um projeto de capacitação iniciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Se esta parceria, ponto de partida para o relacionamento institucional, conseguiu abrir as portas de muitas instituições e po-

deres locais para iniciar o Projeto, os desdobramentos posteriores só ganharam vida porque uma nova mentalidade e força associativa e institucional foi gerada, com uma enorme gama de resultados com sinal positivo.

Esses resultados vão muito além do assistencialismo, permitindo afirmar que o desenvolvimento local, nos termos da Metodologia GESPAR, permite abrir possibilidades de reorientação das políticas numa perspectiva mais integrada. O que deriva sobretudo do seu empenho nas parcerias e no associativismo, que fortalece um recurso estratégico: o capital social, como requisito indispensável para o desenvolvimento humano sustentável.

Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal

José Carlos Vaz

A construção de um modelo de gestão municipal que privilegie uma relação com a sociedade baseada na circulação de informações, na corresponsabilização e no controle social das ações do governo exige uma série de mudanças nas práticas de gestão normalmente adotadas pela tradição política brasileira.

O princípio básico que deve nortear esse movimento é de que a informação é um direito de cidadania. Radicalizar a democracia exige, portanto, um esforço de ampliação do acesso dos cidadãos às informações referentes ao governo municipal ou de posse deste. Tradicionalmente, o gerenciamento das informações em uma prefeitura não se dá por este ângulo, e essa transformação não é uma operação trivial.

Um governo preocupado em ampliar sua permeabilidade à sociedade civil deve adotar princípios de descentralização das decisões, com sua aproximação dos cidadãos diretamente interessados e envolvidos. É necessário criar possibilidades de maior participação popular em todo o processo de gestão, desde a formulação das políticas até sua avaliação. Também é preciso alterar as práticas de trabalho dos vários setores da prefeitura, criando mecanismos de atendimento aos cidadãos que garantam a impessoalidade na prestação de serviços e na execução de investimentos. Por fim, é preciso redirecionar o funcionamento dos órgãos municipais para o fornecimento de informações à sociedade civil, abrindo as “caixas pretas” da informação, como o orçamento público e os grandes projetos de intervenção para o entendimento por parte da sociedade. A tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada nesse processo, oferecendo muitas possibilidades para facilitar o acesso à informação.

Este texto apresenta de forma bastante sucinta um conjunto de elementos – em sua mais expressiva parcela extraídos das experiências recentes da administração municipal brasileira – que podem contribuir positivamente para o aumento da transparência da gestão municipal. Tais elementos para a incorporação da transparência são apresentados no formato de desafios para os governos municipais democráticos.

Cada um desses desafios corresponde a um aspecto particular da presença da transparência na concepção do modelo de gestão municipal. Para cada um deles, um conjunto de temas deve ser tratado de forma a se passar de idéias e concepções teóricas para um conjunto de práticas que efetivem a transparência na gestão. O objetivo da estruturação do texto por desafios é, exatamente, facilitar esse enfoque centrado na prática da gestão municipal. Daí a preocupação com a identificação de algumas experiências de referência e com a indicação de cuidados básicos a tomar no processo de implementação de ações.

Finalizando esta introdução, não se deve deixar de notar que a seleção desses desafios não intenta estabelecer uma categorização permanente ou universal, ainda que alguma permanência nela possa existir. Diferentes contextos podem criar novos desafios, ou gerar especificidades naqueles aqui apontados.

Desafio 1: Democratizar a gestão das políticas públicas

Permitir que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia. Democratizar a gestão das políticas públicas requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política, da gestão de sua implantação e operação e da fiscalização de sua execução, por meio de mecanismos institucionais. Esta presença da sociedade materializa-se através da incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, e que, normalmente, estão excluídos das decisões. Ou seja, significa tirar dos governantes e dos técnicos da prefeitura e dos setores sociais mais poderosos o monopólio de determinar os rumos das políticas públicas no município.

Os mecanismos de democratização da gestão das políticas públicas podem alcançar vários níveis de sua execução. No caso da educação, por exemplo, têm sido difundidas as instâncias de participação popular junto à secretaria municipal de educação, junto a escolas e, em algumas localidades onde é conveniente, em nível regional, como em diversas experiências que se difundiram no fim da década de 1980 e início da década de 1990, como os casos de Vitória e Recife¹⁸³. Também é

¹⁸³ Vaz *in* Paulics, 2000, 235.

possível imaginar instâncias de participação especializadas, correspondentes aos diferentes serviços de educação oferecidos (no caso da educação: creches, ensino de ciclo fundamental e intermediário, alfabetização de adultos, ensino profissionalizante). Em qualquer instância, os mecanismos institucionais criados devem garantir a participação do mais amplo leque de interessados possível. Quanto mais representatividade houver, maior será a possibilidade de expandir a capacidade de intervenção e fiscalização da sociedade civil.

Conselhos municipais

A criação de mecanismos institucionais de democratização da gestão deve privilegiar os organismos permanentes, que possam sobreviver às mudanças de direção no governo municipal. Os órgãos colegiados, como conselhos, são os principais instrumentos.

Os conselhos municipais de gestão de políticas públicas são órgãos coletivos, com representantes do poder público e da sociedade civil, que participam da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas municipais¹⁸⁴. São instrumentos de democratização da gestão e, como consequência, do Estado, contribuindo para que haja maior participação na elaboração das políticas públicas. O funcionamento efetivo dos conselhos significa maior transparência na gestão, por permitir que a sociedade acompanhe com maior proximidade as ações de governo. Com isto ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados.

Devem ser evitados os conselhos baseados na indicação, pelo prefeito, de um grupo de “notáveis” do município. A experiência deste tipo de composição mostra uma forte tendência ao reforço do clientelismo e a uma baixa representatividade, uma vez que essas personalidades não participam por delegação de nenhuma entidade e, portanto, não têm a quem prestar contas diretamente. Os “notáveis” ficam expostos à cooptação pelo poder público, até mesmo inviabilizando o papel do conselho enquanto contraponto exercido pela sociedade civil. É muito mais interessante, não só no sentido do desenvolvimento da cidadania como também da eficácia da atuação do conselho, investir na representação de entidades, inclusive por meio do preenchimento de vagas por meio da eleição de representantes de setores específicos. Este mecanismo é uma forma de garantir a presença de instituições realmente representativas. Reduz o risco de organizações sem importância na vida do município ocuparem assento no conselho, em detrimento de entidades de maior expressão.

Constituir conselhos, apenas, não é suficiente. É importante criar condições para seu efetivo funcionamento como espaços de participação e de controle social dos governos. De um lado, é preciso a determinação política de prestigiá-los e efetivamente envolvê-los nas políticas

¹⁸⁴ Para uma reflexão acerca das potencialidades e limites dos conselhos municipais, ver Carvalho e Teixeira, 2000; para algumas considerações práticas sobre a montagem e funcionamento de conselhos municipais, ver Vaz *in* Paulics, 2000, 217-220

públicas, para a qual sua constituição é apenas a medida inicial. Garantir o acesso dos conselheiros à informação é decisivo para que os conselhos cumpram seu papel.

De outro lado, é importante proporcionar condições materiais para os conselhos. Há experiências como a Casa dos Direitos, de Cajamar, em São Paulo, que facilitam a ação dos próprios conselhos, além de tornar disponíveis aos conselheiros recursos materiais como computadores, telefones, salas de reunião; e humanos, como serviços de secretaria. A prefeitura municipal, ao ceder uma casa para abrigar os diversos conselhos existentes na cidade, favoreceu, por um lado, as ações integradas entre os diversos conselhos, e por outro lado, a vida do cidadão que procura informações ou quer encaminhar alguma questão junto aos conselheiros¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Carvalho, 2001.

Descentralização

A descentralização implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas, à definição de prioridades, ao planejamento operacional, à normatização e ao controle.

Do ponto de vista gerencial, a descentralização possibilita um aumento da eficiência e da eficácia das ações do governo. É possível melhorar a qualidade de vida sem depender de grandes projetos, pois a prefeitura amplia seu poder de diagnóstico, com as instâncias descentralizadas exercendo um papel de “lentes de aumento”, conferindo visibilidade a problemas que antes não eram percebidos. Obviamente, ao se implantar um programa de descentralização é necessário contar com esse efeito, incorporando providências para a que a capacidade de intervenção da prefeitura acompanhe o crescimento da demanda.

A implantação de núcleos regionais, responsáveis pela implantação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares, favorece um relacionamento direto com os cidadãos e valoriza a organização comunitária. Torna-se possível buscar em conjunto as soluções adequadas às necessidades, quebrando o monopólio do conhecimento pelos técnicos e burocratas¹⁸⁶.

¹⁸⁶ A experiência de descentralização do governo municipal de Campinas (1993-1997) pode ser vista em Prefeitura Municipal de Campinas, 1997 e Vaz *in* Paulics, 2000, 73.

Do ponto de vista político, a descentralização aumenta a transparência das ações do governo e é positiva para o desenvolvimento da participação da população na solução dos próprios problemas. Entretanto, um modelo de gestão descentralizada tende a enfrentar dificuldades com parte do Legislativo: vereadores de estilo mais próximo ao clientelismo verão este modelo como uma ameaça à sua prática política. Além dis-

so, há o risco de que os agentes do governo em nível local reproduzam vícios clientelistas e realizem uma gestão centralizada em nível local. Daí a importância de implantar formas de participação dos cidadãos junto às instâncias de governo descentralizado. Podem ser constituídos conselhos de representantes regionais, eleitos diretamente ou indicados por entidades da sociedade. Também pode ser possível aproveitar outras estruturas de participação regionalizadas, como os conselheiros do orçamento participativo.

Indicadores e avaliação pública da gestão

Tratando-se de avaliação, alguns pontos são obrigatórios em um governo preocupado com a consolidação da cidadania: participação popular e dos funcionários, critérios objetivos de análise, integração entre uma avaliação global da gestão e as diversas avaliações setoriais, preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos e divulgação pública dos resultados.

O método adotado deve considerar aspectos subjetivos e análises políticas, mas é preciso dispor também de informações que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. São os indicadores da gestão.

Neste campo tem havido um movimento bastante significativo de construção de indicadores agregados em nível local, de alguma forma referidos ao indicador de desenvolvimento humano desenvolvido por Amartya Sen¹⁸⁷. Municípios como Porto Alegre e Belo Horizonte têm iniciativas nessa direção; o Instituto Polis elaborou um indicador de qualidade de vida em nível municipal¹⁸⁸. Esses indicadores têm um potencial muito grande: podem auxiliar os cidadãos a entender melhor seu município e, a partir daí, participar melhor de processos de planejamento, avaliar o desempenho da gestão, estabelecer pautas de reivindicação e formular propostas de políticas públicas. Esse papel pode ser potencializado se houver disponível para os cidadãos uma coleção de outros indicadores, mais diretos e práticos, tais como dados demográficos e informações socioeconômicas.

Os indicadores descrevem um determinado aspecto da realidade (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam uma relação entre situações ou ações (como a relação entre o número de matrículas no 2º grau sobre número de matrículas no 1º grau). São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas (por exemplo, se o governo se comprometer a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo e este se reduz, a avaliação da ineficácia das ações neste setor é óbvia).

Indo-se mais além, é possível construir um indicador de qualidade de vida, incorporando variáveis referentes à saúde, meio ambiente, ren-

¹⁸⁷ Sen, 1993

¹⁸⁸ Souto e outros, 1995

da, entre outras. Ao analisar sua evolução ao longo do tempo, pode-se avaliar como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos (inclusive comparando a posição da gestão em curso com a de gestões anteriores). Também é possível construir um indicador de eficácia da gestão (que meça o quanto as ações da prefeitura influenciaram a qualidade de vida na cidade) ou indicadores de eficiência da gestão (que avaliem se o governo está utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível). Outra possibilidade é a de sistematização dos indicadores em informações regionalizadas. Ao se aplicar os indicadores sobre uma base cartográfica regionalizada, obtém-se um “mapa da exclusão e inclusão social” do município¹⁸⁹. Com isso, pode-se tornar públicas avaliações da evolução da qualidade de vida em cada região do município, identificando o quanto o governo conseguiu intervir em cada uma delas. Esse recurso também permite saber se os investimentos públicos concentraram-se nas regiões mais carentes ou não.

¹⁸⁹ Um exemplo de regionalização de indicadores é o Mapa da Inclusão/Exclusão Social de São Paulo. Ver Sposati, 2000.

O uso de indicadores de qualidade de vida e de desempenho de gestão rompe o monopólio da informação pelos técnicos e dirigentes municipais. Essa democratização das informações auxilia a sociedade não só a controlar as ações do governo municipal: também permite que os movimentos e entidades que atuam na vida política e social formulem propostas de prioridades e de intervenção.

Outra forma de utilização de indicadores para avaliação da gestão é a criação de indicadores de satisfação dos cidadãos com os serviços públicos¹⁹⁰. Utilizando-se metodologia de pesquisa de satisfação de usuários de serviços, pode-se construir indicadores a partir da experiência dos cidadãos usuários dos serviços. Tornar os resultados desses indicadores públicos, identificando claramente os pontos fortes e fracos dos serviços públicos e os motivos que levam à má ou boa avaliação dos serviços contribui para ampliar o nível de transparência da avaliação da gestão.

¹⁹⁰ Sobre a mensuração de satisfação de cidadãos usuários de serviços públicos, ver Gilbert e outros, 2000 e Enap, 2001.

Orçamento participativo

Um dos mecanismos mais popularizados de democratização da gestão municipal é o orçamento participativo. Por meio dele, é possível aos cidadãos participarem das decisões de investimento do governo municipal. Nas experiências mais bem sucedidas, aplica-se um sistema de representação com cada região da cidade elegendo representantes e prioridades para a discussão da alocação de recursos. Após um processo democrático de decisão, são estabelecidas as prioridades para a realização de obras para cada região. A prefeitura assume as decisões dos representantes da população no seu orçamento de investimentos locais. Há algumas limitações a considerar. Os orçamentos participativos exigem um alto esforço de mobilização e geram uma posterior fonte de pressão e cobrança pelos cidadãos, exigindo, portanto, garantia da capacidade de realização das suas decisões por parte da prefeitura. Outra

crítica que se faz é que, normalmente, não têm levado em conta os grandes investimentos e os gastos de custeio do município e suas políticas públicas. Incorporar esses gastos na discussão do orçamento com os cidadãos é, sem dúvida, uma possibilidade bastante interessante, mas não livre de dificuldades:

Desafio 2: Oferecer maior publicidade às ações do governo municipal

A transparência está diretamente associada ao acesso a informações sobre a gestão. Entretanto, em geral as atividades de publicidade e prestação de contas são feitas de forma parcial e com a preocupação de funcionar apenas como propaganda da gestão. A utilização da mídia, nesse caso, fica restrita a um instrumento publicitário. Esse modelo de comunicação institucional cada vez mais perde efetividade, pois há um crescente desgaste da propaganda governamental junto à população, que vem em articulação com o desgaste e a crescente desconfiança dos cidadãos em relação às lideranças políticas. Para governos que desejam manter uma postura diferenciada da prática tradicional, nem sempre há modelos de ação que permitam modificar os conceitos e as práticas mercadológicas altamente disseminadas. O problema que se coloca é: como inverter a lógica e utilizar a mídia e a publicidade das ações de governo a serviço da população?

É possível à prefeitura organizar sua utilização da mídia para fornecer informações de fato úteis para os cidadãos, para que a propaganda não seja apenas da gestão, ou do prefeito. Nesse caso cabem tanto a mídia própria como as outras mídias, que em geral são usadas basicamente para fazer campanhas, mas que podem ser usadas também para prestações de contas.

Na mídia própria, há um campo muito grande aberto em termos de criatividade. Por exemplo, o jornal do ônibus, hoje disseminado por grande parte dos municípios, começou em São Paulo, em 1989, e à época foi um instrumento inovador de informação. Outros municípios criam diários oficiais de ampla circulação no município e não restritos apenas à publicação de atos oficiais.

A internet é uma mídia que também pode ser explorada pelos governos municipais, ainda que o acesso a ela não seja universal. Muitos municípios incorporam em seus sítios na internet seções de notícias sobre as atividades do governo municipal.

Outra forma são as tevês e rádios públicas, como o caso da Prefeitura de Itabira¹⁹¹, que criou um canal de TV com a comunidade, onde vários grupos assumem horários na programação. Pode não ser possível implantar uma TV Pública, mas pode-se utilizar a TV convencional e os canais por assinatura para apresentar as ações de governo de forma

¹⁹¹ Paulics, 2000 *in* Paulics, 2000, 271.

mais transparente, não somente por meio de anúncios que exibam imagens das obras públicas, mas com programas que discutam os principais problemas do município e onde o governo municipal pode apresentar suas ações e submetê-las à discussão com outros atores sociais.

Há ainda outras experiências, como as TVs comunitárias, que são tevês que não são colocadas no ar. Vai-se para um determinado bairro e naquele dia instala-se um sistema de telão, produzindo programas onde a população pode discutir e apresentar as discussões da gestão para aquele grupo, naquele lugar, naquele espaço.

Uma outra iniciativa possível para dar mais publicidade às ações do governo municipal é divulgar amplamente todos os editais de seleção de pessoal, licitação e eleição de conselheiros de conselhos municipais, ou qualquer outro tipo de atividade que exija inscrição e seleção. Assim, permite-se que um número maior de interessados possa participar.

Simplificação do orçamento

É fundamental simplificar e tornar mais compreensível a elaboração e o acompanhamento da execução orçamentária, ampliando as condições de participação e intervenção da sociedade. Simplificar a forma de apresentação do orçamento municipal traz mais transparência para o processo orçamentário, evitando a sua manipulação pelos governos.

Alguns municípios começam a direcionar para uma forma mais simples e de mais fácil compreensão o Sistema de Acompanhamento Orçamentário, já existindo algumas reflexões sobre simplificação dos documentos de orçamento¹⁹². Aqueles que já tiveram algum contato com peças orçamentárias certamente terão notado o quanto são indecifráveis, muitas vezes até mesmo para o técnico, quanto mais para o cidadão comum. Várias prefeituras têm realizado algumas experiências positivas. Um exemplo simbólico é o de Icapuí, no Ceará, em que a prefeitura pintava em um muro a execução orçamentária e os cidadãos, ao passarem pela rua, podiam saber quanto a Prefeitura gastou naquele mês.¹⁹³ É claro que em outras cidades pode ser necessário utilizar meios mais elaborados, inclusive baseados em tecnologia da informação, mas a postura, ao deixar claro para o cidadão o destino do dinheiro da Prefeitura, serve como um paradigma.

Uma dezena de receitas e cerca de quinze despesas correspondem, normalmente, a 95% dos valores orçamentários. Para facilitar a compreensão, deve-se apresentar estes itens em destaque, agrupando os demais na rubrica “outros”. Pode-se aplicar o mesmo princípio de elaboração de orçamentos resumidos para algumas partes do orçamento de maior interesse. Como exemplo, pode-se resumir o plano de obras, evidenciando as principais a serem executadas, sua localização e valor, em uma única folha, agrupando um grande número de obras de pequeno vulto em apenas uma rubrica.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos utilizando-se a técnica de análise vertical, na qual é apresentada a participação per-

¹⁹² Vaz, 2000 *in* Paulics, 2000, 269.

¹⁹³ Almeida, 1993.

centual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a análise horizontal do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária, confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos. A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: “por que a prefeitura vai pagar x por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de x?”. Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas.

O acompanhamento e apresentação do orçamento em valores reais (eliminando os efeitos da inflação) aumenta o grau de transparência, pois a Administração apresenta à opinião pública valores que podem ser comparados entre si, ao contrário dos fluxos nominais de receita e despesa. A diferença não é desprezível. Com isso, aumenta o poder de entidades e movimentos da sociedade civil local na fiscalização do governo.

Fornecimento sistemático de informações para entidades da sociedade civil

Para que se possa garantir às entidades da sociedade civil o direito de pesquisar dados e receber informações de seu interesse nos órgãos públicos municipais, é indispensável a criação de normas legais e procedimentos administrativos para acesso às informações. Precisam ser simples e claramente definidos, não deixando dúvidas sobre a responsabilização pelo fornecimento de informações, a definição de que tipo de organizações podem acessar as informações, os prazos de resposta e o universo de temas sujeitos à pesquisa e acompanhamento. Um cadastramento prévio das entidades e seus representantes pode tornar mais rápido o atendimento de solicitações.

A capacidade propositiva das organizações populares e da sociedade civil pode ser ampliada: dispondo de mais informações, é possível opinar sobre iniciativas do poder público e apresentar alternativas para soluções dos problemas.

Outros resultados, menos evidentes, também podem ser gerados. A facilitação do acesso à informação reduz o poder da “burocracia” municipal: enfraquece-se o grupo de funcionários que, monopolizando as informações sobre o governo municipal, utiliza-as como instrumento de troca ou de pressão.

Pode-se destacar a iniciativa do então vereador Jorge Bitar, no Rio de Janeiro, em 1995, uma lei de acesso às informações públicas por entidades da sociedade. Ou seja, se uma entidade está envolvida com algum trabalho, algum projeto e precisa de alguma informação sobre ações municipais, a Prefeitura não lhe pode negar a informação. Ainda que esta iniciativa tenha algumas limitações, é um instrumento que aponta para uma ação possível, porque obriga a prefeitura a ter procedimentos e parâmetros para sua relação com as entidades dos cidadãos que vão à Prefeitura buscar informações¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Vaz, 2000 *in* Paulics, 2000, 241.

Desafio 3: Garantir a impessoalidade no acesso aos serviços públicos

A ausência de transparência estimula que o acesso aos serviços públicos torne-se produto valioso na mão de dirigentes e servidores sem compromisso ético. O princípio da impessoalidade necessita da transparência para ser implementado com concretude. Por isso, o governo municipal deve orientar suas ações para que a gestão de todos os serviços públicos o apliquem em todos os níveis. Essa postura requer que os sistemas de atendimento e gerenciamento dos serviços sejam atualizados, incorporando recursos de registro de demandas, controle de ordem de atendimento e acompanhamento das decisões dos envolvidos na execução dos serviços. Também é importante que esses sistemas estejam disponíveis para consulta pelos cidadãos interessados. Em uma outra vertente, criar condições para informar a todos os cidadãos os serviços públicos disponíveis, os requisitos para acesso a eles e os padrões mínimos de qualidade estabelecidos reverte a exclusão devida às dificuldades culturais e econômicas de acesso à informação.

Sistemas de solicitação de serviços públicos

Algo que se tem disseminado bastante no campo dos sistemas de prestação direta de serviço ao cidadão são os sistemas de solicitação de serviços públicos, usando basicamente recursos telefônicos (como o telefone 156 de muitos municípios)¹⁹⁵. São sistemas nos quais o cidadão tem acesso a alguns serviços, normalmente de manutenção urbana, através de chamadas telefônicas. Há outros campos, como defesa civil, marcação de consultas, emissões de certidões, onde cabem este tipo de uso de sistemas de informação.

¹⁹⁵ Vaz, 2000 *in* Paulics, 2000, 243.

As reclamações e solicitações de serviços dos cidadãos, como poda de árvores, limpeza, pavimentação, devem ser acolhidas por telefone ou pessoalmente por uma equipe especialmente treinada para isto. É recomendável que a prefeitura implante um sistema de acolhimento de solicitações dos cidadãos que permita um acompanhamento posterior das solicitações. Seja por meio da internet, como utilizando atendimento telefônico ou pessoal, o sistema de atendimento ao cidadão deve ser baseado na impessoalidade do atendimento, para assegurar que não haja discriminação no acesso aos serviços públicos.

Valendo-se de recursos bastante simples da informática, é possível tornar público cada pedido (obviamente, resguardando a privacidade dos cidadãos, quando necessário). Ao ser solicitado o serviço, ele deve entrar em uma lista de pedidos a serem atendidos em ordem cronológica. Essa lista deve ficar disponível aos solicitantes e a todos os munícipes que podem acompanhar a execução dos serviços e fiscalizar o cumprimento da ordem de solicitação.

Guias de serviços públicos e Cartas de serviços

Outro instrumento que tem crescido em seu uso são os guias de serviços públicos, publicados em papel, na internet ou disponibilizados por atendimento telefônico. São guias que, de alguma forma, orientam os cidadãos a procedimentos para se ter acesso a serviços e direitos, apresentando endereços, documentos necessários, dias e horários de funcionamento de repartições, critérios de acesso, prazos e datas de solicitação de serviços¹⁹⁶. Alguns também incorporam informações sobre eventos, transporte e locomoção.

Pode-se utilizar os guias de serviços públicos de forma articulada com as cartas de serviços. As Cartas de Serviços são um instrumento de estabelecimento e comunicação aos cidadãos dos padrões de qualidade dos serviços públicos.

“São documentos públicos através dos quais os órgãos prestadores de serviços públicos informam aos cidadãos sobre os serviços que prestam e sobre os compromissos de qualidade na sua prestação. As Cartas também informam sobre os direitos dos cidadãos e usuários em relação a estes serviços. Seu objetivo é fomentar a melhoria contínua dos serviços públicos para tornar explícitos os níveis de padrão de qualidade com que os cidadãos podem esperar da prestação de serviços. As Cartas de Serviços estão inseridas em um processo de modernização e reforma do modelo de gestão da qualidade do serviço público. Permitem facilitar e melhorar a relação com os cidadãos e, ao mesmo tempo, fixar os compromissos adquiridos pela Administração Pública na prestação de serviços. Entretanto, não podem se restringir a uma declaração escrita. Devem integrar um conjunto sistemático de ações para contribuir para a construção de um modelo de gestão pública que tenha o cidadão como centro de suas decisões.”¹⁹⁷

¹⁹⁶ O município de Curitiba, entre outros, possui uma experiência considerável neste tópico.

¹⁹⁷ Enap, 2000, 23. Para contato direto com um exemplo na Internet (Madrid, Espanha), ver <http://www.comadrid.es/dgcalidad/cartas>.

É importante que as cartas de serviços sejam tornadas públicas e divulgadas amplamente, em forma de folhetos, publicação na imprensa, cartazes e internet. Deve haver cuidado com relação à sua fácil compreensibilidade por parte dos cidadãos, devendo ser escritas como um documento voltado a um público amplo e de baixa escolaridade.

Ouvidoria Pública

A criação de uma ouvidoria pública municipal possibilita que a prefeitura disponha de um instrumento eficaz para a comunicação direta com os cidadãos. A ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e a prefeitura¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Para mais informações e experiências de ouvidorias municipais ver Vaz, 2000 *in* Paulics, 2000, 253.

O princípio central da ouvidoria é a existência de um ouvidor (também conhecido como ombudsman), que funciona como um representante dos cidadãos dentro da prefeitura. O ouvidor deve ser tão independente quanto possível no desempenho de suas funções. Por isso, não há como conceber a figura do ouvidor sem mandato pré-definido: só poderá desempenhar sua função de forma adequada se não puder ser afastado.

O papel do ouvidor público, uma vez recebida a demanda do cidadão, é entrar em contato com os órgãos responsáveis pelo assunto na prefeitura e notificar o problema, procurando descobrir quais são as suas causas e repercussões e procurando sensibilizar a administração municipal. O ouvidor não decide sobre o problema, mas o acompanha até sua resolução, mantendo o cidadão informado.

O ouvidor deve ter poder de requisitar informações e processos junto a todos os órgãos da prefeitura. Deve poder, também, conduzir investigações rápidas, quando houver suspeitas de irregularidades. A partir delas, pode sugerir ao prefeito a realização de auditorias e investigações mais detalhadas.

O ouvidor pode ser nomeado diretamente pelo prefeito ou por um colégio eleitoral composto por entidades da sociedade civil. Sua nomeação pela Câmara não é aconselhável, pois pode expor a função a pressões políticas que impossibilitem seu trabalho.

As ouvidorias públicas tiveram o Estado do Paraná como o pioneiro na criação. Alguns municípios já as implantaram, por exemplo: Santos-SP, Santo André-SP, São Paulo-SP, Arcoverde-PE. Os ouvidores públicos são pessoas que estão dentro da administração para defender os cidadãos e para encaminhar as suas reivindicações. Pretende-se que sejam estáveis em sua função para que não estejam sujeitos a injunções políticas. Infelizmente nem sempre se tem conseguido isso; ainda têm havido problemas, mas é uma instituição importante para ser pensada e para ser utilizada inclusive de outras formas. É possível também ha-

ver a figura das ouvidorias públicas descentralizadas, não só uma ouvidoria central do município. Já existe hoje, na experiência brasileira, *ouvidorias regionais* e mesmo *ouvidorias setoriais*. Por que não ter o ouvidor da saúde, o ouvidor da educação, e assim por diante?

Desafio 4: Tornar os sistemas de informação da prefeitura acessíveis aos cidadãos

Já se discorreu acima sobre a importância do franqueamento das informações aos cidadãos para a efetivação da transparência como elemento estruturante do modelo de gestão municipal. Os sistemas de informação disponíveis ou a serem criados no município devem dispor de módulos que permitam aos cidadãos receber as informações de seu interesse pessoal ou de interesse público. Do ponto de vista tecnológico, não existem obstáculos para isto, em soluções mais ou menos simples.

Sistemas de controle de processos e documentos

Nesta categoria de sistemas entram sistemas como o Protocolo e o Sistema Municipal de Arquivos, que pode englobar tanto os documentos ativos, como os inativos e os documentos históricos. O Sistema de Protocolo é um sistema emblemático, por significar o contato direto do cidadão com o governo para resolver questões de interesse pessoal. É desnecessário lembrar o quanto é importante para o cidadão saber onde está o seu processo. Quanto mais ágil for o acesso à informação, melhor para a promoção dos seus direitos. Se ele puder saber também o que já foi feito e quais são os próximos passos e, além disso, quais são os direitos que o *status* atual está lhe conferindo, o sistema deixará de ser um sistema que administra um problema burocrático para de fato ser um sistema que oferece informações úteis para o cidadão.

Quanto aos documentos, no caso do Sistema Municipal de Arquivos, as informações neles contidas, mesmo nos documentos inativos, garantem às pessoas acesso a dados muito ligados à sua vida material, como, por exemplo, aqueles que dizem respeito à demarcação de lotes urbanos. Neste caso, há exemplos de cidades em que só havia uma pessoa no município que sabia exatamente onde terminava a terra pública e onde começava a terra privada. Não é difícil imaginar o poder que um cidadão nessas condições pode amealhar nessa prefeitura e nessas cidades.

É importante também nos lembrarmos dos documentos históricos. Há que se considerar que, ao se falar de informações para a cidadania, está-se falando de direitos, incluindo o direito à identidade cultural e o direito à memória histórica, elementos centrais para a cidadania.

Sistemas de controle de custos

Uma outra categoria em que os governos locais podem investir para a promoção da transparência são os sistemas de controle de custos: em geral a administração municipal não dispõe de informações precisas sobre os custos de suas atividades, e, portanto, a sociedade também os ignora. As apurações de custos existentes são imperfeitas, e as informações são de difícil acesso, e virtualmente incompreensíveis para os leigos. Os governos municipais têm uma oportunidade neste campo não só de promover a cidadania, mas de melhorar sua capacidade de gestão, construindo sistemas de apuração de custos que possam ser utilizados para a avaliação da gestão por seus próprios membros e por toda a sociedade.

Sistemas de apoio ao planejamento

Uma outra categoria de sistema que pode ser colocado à disposição para a prestação de informações voltadas ao cidadão é a dos sistemas de apoio ao planejamento. Nessa categoria pode-se enquadrar tanto os cadastros (cadastros físico-territoriais, cadastros de contribuintes) como sistemas de acompanhamento de indicadores sociais e de qualidade de vida, como exposto acima.

É possível usar, também, os sistemas de geoprocessamento¹⁹⁹ para fazer prestações de contas. Por exemplo, pode ser muito interessante para o controle social do governo tornar disponíveis os valores investidos de acordo com cada região da cidade, em formato de mapa.

¹⁹⁹ Sobre uso de geoprocessamento por municípios, ver Bastos, 2000 *in* Paulics, 2000, 69 e Vaz, 2000 *in* Paulics, 2000, 39.

Sistema de acompanhamento de projetos e obras

Os sistemas de acompanhamento de projetos e de obras normalmente são muito precários ou inexistentes, mas podem ser transformados em sistemas que fornecem informações para os cidadãos. As várias áreas setoriais constituem sistemas de informação próprios, e que muitas vezes ficam restritos ao uso daquela área. Tornam-se “caixas pretas” para o resto da administração e para os cidadãos em geral.

É importante lembrar que se pode disponibilizar para o cidadão desde as bases de dados até as planilhas de custo, o acompanhamento de medições de serviços prestados e de pagamentos e os relatórios gerenciais que podem ser produzidos dentro desses sistemas.

Desafio 5: Modernizar os processos administrativos

As práticas de trabalho são determinantes para a capacidade operativa do governo municipal²⁰⁰. Assim, voltar a capacidade operativa do governo para a promoção da transparência requer intervenções significativas em práticas de trabalho de grande centralidade. Torna-se necessário modificar a forma como a prefeitura executa suas princi-

²⁰⁰ Matus, 1995.

tais atividades, entre elas os procedimentos de compra e contratação, o registro e circulação de informações, a prestação de serviços públicos e a alocação de recursos.

Processos administrativos simples e transparentes facilitam a fiscalização e controle por parte do governo municipal e da população. Dificultam o desvio de materiais e recursos e o tráfico de influência e informações. Para intervir nos processos, é necessário que a prefeitura disponha de um plano de modernização administrativa que estabeleça prioridades e diretrizes para a transformação dos procedimentos da administração municipal. Trata-se de uma intervenção que exige um prazo longo, mas que pode ser conduzida por etapas e produzir resultados expressivos ao longo de sua implantação.

Alguns sistemas e procedimentos merecem atenção especial e devem receber prioridade. Devem-se utilizar critérios básicos para avaliar em quais há maior necessidade de intervir:

- riscos de apropriação indevida de recursos financeiros e materiais ou de uso indevido de serviços e equipamentos da prefeitura;
- custos envolvidos, incluindo todos os custos gerados pela operação inadequada: materiais, mão-de-obra, energia, etc;
- inconvenientes causados pelas deficiências no sistema: quanto mais áreas da prefeitura forem prejudicadas, intervir no sistema tende a ser mais prioritário;
- impactos no acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

A transformação de práticas de trabalho requer um conjunto de ações articuladas que vão além do redesenho de processos de trabalho e da reorganização da estrutura administrativa da prefeitura municipal. É preciso dar conta de promover mudanças significativas na cultura organizacional da prefeitura, através de ações de qualificação dos servidores públicos complementadas por iniciativas de motivação, envolvimento e resgate da sua dignidade.

Desafio 6: Explorar o potencial da tecnologia da informação

Uma leitura atenta dos desafios colocados até aqui deixa claro o papel de destaque que a tecnologia da informação pode desempenhar na incorporação da transparência ao modelo de gestão municipal.

A prefeitura pode utilizar a tecnologia da informação para implantar sistemas destinados a tornar públicas informações sobre as ações do governo municipal, os serviços públicos ou outros assuntos de interesse dos cidadãos. Dessa forma, não só o acesso aos serviços é facilitado, como é possível democratizar o acesso à informação. Os efeitos multiplicadores, do ponto de vista do desenvolvimento da cidadania, podem ser consideráveis, à medida em que se consiga caminhar para uma rede

de informações da qual os cidadãos e suas entidades possam participar, obtendo e compartilhando informações.

É preciso, para tanto, elevar as possibilidades de acesso dos cidadãos aos sistemas informatizados que lhes forneçam informações sobre o governo municipal. Possibilidades de instalação de terminais em equipamentos como escolas, postos de saúde, terminais de ônibus e a viabilização de acesso através de conexão de computadores devem ser levadas em conta para facilitar o acesso aos sistemas informatizados. Para que todos consigam utilizar e entender seu funcionamento, os sistemas devem atender às demandas dos cidadãos usuários da forma mais rápida e precisa possível, sem lhes exigir que enveredem pelos “labirintos burocráticos” em busca de respostas.

Uma ferramenta especialmente importante no uso da tecnologia da informação para a circulação de informações para controle social do governo e para tornar mais transparente o acesso aos serviços públicos é a internet. Pode-se utilizar recursos da internet para divulgar editais de concorrências públicas ou de processos seletivos de pessoal, apresentar informações sobre o orçamento e indicadores municipais, publicar atos de governo, prover informações sobre serviços públicos e mesmo prestar parte deles, entre outras possibilidades. Entretanto, deve haver um cuidado especial para que essas informações sejam realmente de fácil acesso dentro do sítio da prefeitura na internet, o que exige que este seja construído levando em conta a transparência da gestão municipal como uma de suas diretrizes principais.

Garantir o acesso dos cidadãos à tecnologia, em si, já é uma ação importante para a promoção do direito à informação. A promoção da transparência, para explorar as possibilidades da tecnologia da informação, deve contar com ações de inclusão digital. Ou seja, não faz sentido expandir o uso de recursos de tecnologia para uso direto pelos cidadãos se, ao mesmo tempo, não se promove a ampliação destes à própria tecnologia. A oferta de pontos de acesso à internet, realizada pela prefeitura em parceria com entidades da sociedade, sindicatos e empresas, é uma iniciativa necessária, neste campo. Diversos municípios já instalaram pontos públicos de acesso à internet. Este pode dar-se através do acesso em escolas, entidades da sociedade e equipamentos públicos como terminais de ônibus ou postos de saúde. Com base nesse acesso gratuito, mesmo os cidadãos sem condições econômicas para acessar a Internet a partir de sua casa podem usufruir dos serviços de informação disponibilizados pela prefeitura, comunicar-se com o governo municipal e apropriar-se dos demais benefícios da Internet.

A oferta das instalações é, entretanto, apenas parte da solução necessária. Também é preciso remover as barreiras à utilização das tecnologias por parte dos grupos excluídos digitalmente. As ações de capacitação são fundamentais, podendo ser combinadas com a implan-

tação de pontos de acesso, compartilhando as mesmas instalações. Atenção especial deve ser dada aos grupos mais fortemente excluídos: mulheres, pessoas de baixa escolaridade, moradores de bairros com piores indicadores sociais e faixas etárias mais elevadas.

Um outro ponto a ser observado é que a ampliação do uso da tecnologia da informação deve dar prioridade a informatizar as atividades-fim. Dentro do quadro geral, de subutilização das possibilidades tecnológicas, o uso da tecnologia da informação nos governos municipais ainda é predominantemente voltado à otimização do desempenho das áreas-meio, com muito menos atenção dedicada à prestação de serviços públicos e à comunicação com os cidadãos. Os sistemas informatizados geralmente são operados internamente à prefeitura, sem interação com os cidadãos.²⁰¹ Os sistemas com contato com os cidadãos em geral mais comuns são exatamente aqueles que dizem respeito à arrecadação de tributos.²⁰²

²⁰¹ Vaz, 1995

²⁰² Margarido, 1994.

Com a exigência de uma maior conectividade, consegue-se um aumento do grau de padronização dos recursos utilizados, e também uma ampliação da capacidade de comunicação com os cidadãos. E, como consequência, o aumento da capacidade de comunicação com os cidadãos tende a aumentar o volume de demandas para a prefeitura, funcionando, portanto, como uma pressão sobre a máquina pública para aumento da sua efetividade em suas ações.

A tendência à redução de custos e popularização da informática devem facilitar o desenvolvimento e implantação de sistemas que venham dar conta dessa lacuna. O grande desafio será articular o desenvolvimento de novos usos da tecnologia para que as prefeituras possam direcionar sua produção e o seu fornecimento de informações para a promoção transparência no governo e o fortalecimento da cidadania.

Desafio 7: Gerenciar informações privilegiando a Cidadania

Para que a gestão da informação possa organizar o fluxo de informações, produzidas e disponibilizá-las na ótica da promoção da transparência e fortalecimento da cidadania é necessário modificar a maneira de se orientar a ação de quem produz, quem armazena, organiza e classifica a informação da prefeitura²⁰³.

Para tanto, é exigida uma integração dos vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e entrega de informação, dentro de uma abordagem sistêmica da relação entre a organização específica que é o governo municipal e a sociedade.

Uma premissa fundamental para que se possa privilegiar a transparência no gerenciamento de informações pela prefeitura municipal é tratar a informação como um direito de todo cidadão, trazendo consi-

²⁰³ Parte das idéias tratadas neste item são uma revisão e atualização de temas trabalhados anteriormente pelo autor. Vaz 1997 *in* Prefeitura Municipal de Curitiba, 1997, 179 e segs.

go um caráter de bem público e fundamento para o acesso para uma série de outros direitos.

Outra característica da informação que deve ser levada em conta é o fato de que somente ela permite o *controle social* sobre o governo. Por isso, quando se fala da preocupação da prefeitura com a informação, deve-se considerá-la inserida no campo dos direitos básicos de cidadania. Ou seja, a importância que a informação carrega consigo não se extingue apenas no direito em si do cidadão a ser informado. O relevo que a informação merece assumir baseia-se no seu caráter de promotora de uma “alavancagem” sobre outros direitos.

O gerenciamento das informações deve levar em conta todos os sistemas informatizados e bases de dados existentes na prefeitura, conferindo-lhes características de organização, de concepção e gerenciamento capazes de garantir que estejam direcionados para produzir informação voltada à promoção da transparência na gestão.

A integração da gestão da informação privilegiando a transparência deve também incorporar informações que não estão armazenadas em meio digital, além de iniciativas de contato interativo com o cidadão e a utilização de mídia pela Prefeitura.

Ao abordar a necessidade de gestão das informações privilegiando a cidadania, surge a necessidade de instrumentos de gestão aglutinadores das diversas expectativas e visões presentes no governo municipal e na sociedade. Remete-se, portanto, ao imperativo de construção de instrumentos de gestão essencialmente coletivos. É importante a definição de como cada uma das diversas organizações e políticas públicas deverão gerenciar a informação levando em conta suas metas de promoção de transparência.

Nesse direcionamento da informação à cidadania, o papel das áreas de informática tende a ser, crescentemente, o de fornecimento de suporte e participação nas decisões de aquisição de equipamentos e programas e desenvolvimento de aplicações. Do ponto de vista da gestão sistêmica da informação, a zona de interseção entre as várias áreas usuárias da tecnologia da informação, do nível central de governo e da área técnica de informática é a criação de padrões comuns para a determinação de prioridades setoriais, a determinação de prioridades de governo e a construção de orientações comuns a todo o governo, com algum grau de centralização de decisões estratégicas para o nível central de governo municipal ou para os órgãos públicos municipais.

A efetiva implementação de novos padrões de gestão da informação requer, além das decisões estratégicas, ações de redefinição dos processos de circulação de informações. É necessário, também, que se realize uma revisão e adequação dos recursos utilizados. Também será necessário o desenvolvimento e a integração física de sistemas informatizados.

Em relação aos recursos humanos, o grande desafio é a criação de

uma cultura de valorização da cidadania nos recursos humanos do governo, tanto entre os dirigentes como entre os funcionários. Além desse esforço de criação da cultura de valorização da cidadania, há também a necessidade de uma massificação de treinamento à medida que, para se democratizar a informação, passa-se necessariamente por um aumento do uso de recursos de informática.

Conclusões

Ao contrário do que se poderia pensar a partir de uma análise mais ligeira, a falta de transparência das gestões não pode ser somente atribuída ao arcabouço institucional nacional, especialmente às disposições legais sobre a contabilidade pública e as licitações. Também não se pode deixar que toda a culpa recaia sobre os ombros da cultura política ou à má-fé dos governantes. Os exemplos apresentados mostram que há possibilidades concretas de ação do governo municipal para promover a transparência de suas ações. A transparência dos atos de governo pode ser parte constitutiva do modelo de gestão municipal, a materializar-se em decisões e práticas de governo que não só promovam mudanças imediatas no relacionamento entre governo e sociedade, como antecipem e fomentem mudanças de mais largo espectro no contexto político nacional.

Os diversos elementos acima apontados são, de fato, verdadeiros desafios para os governos municipais democráticos. São desafios porque sua implantação não é necessariamente simples nem livre de dificuldades.

A principal e maior delas é, sem dúvida, a capacidade de incorporar essas práticas no próprio projeto de governo e manter governabilidade sobre elas. Muitas vezes, os maiores obstáculos podem estar nos próprios componentes do governo. A implantação de maior transparência no governo municipal não se faz sem a criação de possibilidades de surgimento de novas dimensões de conflito, muitas vezes até com setores sociais que apóiam o governo. Não se pode desprezar a complexidade dos interesses presentes em um governo municipal: a implantação de novas práticas pode explicitar limitações de algumas áreas ou contrariar projetos políticos de alguns setores componentes do governo.

Além disso, ao ampliar o volume e incrementar a qualidade das informações sobre o governo municipal, a ampliação da transparência pode modificar o conteúdo das demandas e as expectativas de movimentos sociais e outros setores organizados da sociedade. Isso, forçosamente, irá conduzir a uma requalificação das relações entre estes e o governo municipal.

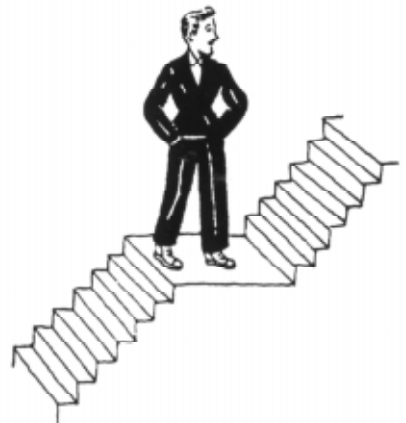
Outras dificuldades também não podem ser negadas. Qualquer iniciativa pode esbarrar na própria legislação municipal, e nem sempre

pode ser possível realizar as alterações desejadas. Da mesma forma, limitações financeiras podem impor-se, especialmente nos casos em que maiores investimentos sejam exigidos, especialmente quando os instrumentos de ampliação do grau de transparência dependem ou optam por fortes investimentos em tecnologia da informação.

A intervenção no rumo do aumento da transparência na gestão deve considerar, também, a necessidade de promover mudanças culturais em dois níveis: tanto na cultura organizacional presente na prefeitura municipal, transformando práticas e posturas arraigadas entre os servidores, como em termos da sociedade local: ampliar a transparência significa reduzir a margem para clientelismo e corrupção fortemente arraigados na prática e na cultura política brasileira.

A implantação a partir do Legislativo tende a ser limitada quando existir desinteresse do governo municipal em promover efetiva transparência. Nesse caso, a iniciativa legislativa não terá o mesmo grau de eficácia que uma ação desencadeada a partir do próprio governo municipal, mas mesmo alguns resultados localizados podem contribuir para o aumento da transparência nos governos.

Se essas dificuldades existem, não é oportuno fazê-las óbices intransponíveis. Além da literatura e das possibilidades técnicas e tecnológicas, existem várias experiências de sucesso em cada um dos campos estudados. Embora não se possa realizar uma transposição imediata para novas realidades locais, é possível aos municípios aprender com elas, utilizá-las como referenciais e construir seus próprios instrumentos de ampliação da transparência na gestão.



Indicadores para o diálogo

Jorge Kayano e
Eduardo de Lima Caldas

Os indicadores sociais e as metodologias para sua formulação voltaram a integrar a agenda das ciências sociais e a preocupação dos administradores públicos. Dentre os motivos que justificam essa nova tendência, destacam-se, pelo menos, três:

- a exigência de organismos internacionais que financiam programas e projetos em políticas públicas, e que precisam medir, de certo modo, o desempenho dos referidos programas e projetos;
- a necessidade de legitimar (com dados empíricos) tanto as políticas governamentais quanto as denúncias por parte da sociedade civil, como ocorreu no caso da Campanha contra a fome, que utilizou indicadores produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre níveis de pobreza e miséria; e
- a necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais para possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Nota-se, pelos motivos que justificam essa nova tendência, que os objetivos e as finalidades da formulação e construção de indicadores são bem variados, sendo necessária, portanto, certa cautela em termos de clareza da função e da utilidade dos indicadores, sob o risco de produzir informações inadequadas sobre a realidade social na qual se pretende intervir. Em outras palavras, dado que os indicadores servem a vários senhores, é preciso cautela tanto na sua construção quanto na sua interpretação. A coleta e produção de dados para a formulação de indicadores já expressam os interesses de medição dos formuladores

dos referidos indicadores, e nessa medida, o indicador é a “expressão” (sempre viesada e valorativa) de determinada realidade. Por outro lado, a leitura desses indicadores, também viesada e parcial, indica os interesses do leitor. Quando o leitor do indicador é formador de opinião pública, o referido indicador, além de expressar a realidade, passa também a “produzir” e “instituir” a realidade.

Por exemplo, um indicador que mostra ao mesmo tempo a redução da pobreza e o aumento da concentração de renda, pode ser lido, por um lado, como expressão do sucesso da ação governamental em reduzir a pobreza, e nessa medida, passa a apresentar uma realidade de menor pobreza e melhoria da qualidade de vida de determinada população. Por outro lado, esse mesmo indicador pode ser lido sob a ótica da concentração de renda, que é fator determinante na perpetuação da pobreza, dado que cria uma situação de exclusão e “inacesso” a ativos econômicos (seja terra, tecnologia, crédito, educação ou saúde). Por essa leitura, percebe-se que a política governamental, por exemplo, não logrou tanto sucesso, mas pelo contrário, deve ser reformulada, se o seu objetivo for realmente a redução da pobreza, uma vez que esta é determinada em grande medida pela concentração de renda e riqueza.

Os problemas centrais, portanto, no que diz respeito à produção de indicadores, são:

- clareza do que se pretende medir;
- qualidade e precisão na produção das informações que compõem os indicadores; e
- cautela e cuidado na interpretação das informações disponíveis.

Outra preocupação presente, e que permeia este trabalho, diz respeito à apropriação e à compreensão dos indicadores por parte da sociedade. Nesta medida, devemos observar se a transferência de conhecimento com relação aos indicadores, bem como a produção de bons indicadores, facilitam a apropriação das informações e incentivam a participação da sociedade. Não se pode perder de vista que o foco central do debate sobre indicadores é a questão da informação enquanto direito que permite o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil.

Este trabalho, portanto, parte das seguintes premissas:

- a) a produção de indicadores deve democratizar as informações disponíveis e possibilitar uma leitura da realidade social sob a ótica dos grupos organizados da sociedade civil; e
- b) a apropriação das informações por parte da sociedade civil deve possibilitar a ampliação do diálogo desta com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

E os objetivos deste trabalho são procurar compreender:

- O que são indicadores;
- Por que construir um indicador;
- Em que tipo de ação é possível utilizar indicadores;
- Quando é importante construir um indicador e quando surgiram os principais indicadores (universais) utilizados atualmente.

O que são indicadores

Diante dos limites e possibilidades deste trabalho, definiremos inicialmente “indicadores” enquanto instrumentos importantes para controle da gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo município. Na administração pública, a necessidade e importância dos indicadores justificam-se, dentre outros motivos, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Em outras palavras, pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública; e por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública por parte dos movimentos populares. Portanto, os indicadores são ferramentas importantes tanto para a burocracia estatal quanto para a sociedade civil.

Mais importante que a definição, é destacar algumas idéias-chave que estão nela presentes, dentre as quais:

- Indicadores são um instrumento, ou seja, o indicador não é um fim em si, mas um meio;
- Indicadores são uma medida, uma forma de mensuração, um parâmetro, quer dizer, o indicador é um instrumento que sintetiza um conjunto de informações em um “número” e, portanto, permite medir determinados fenômenos entre si, ou ao longo de determinado tempo;
- Indicadores podem ser utilizados para verificação, observação, demonstração, avaliação, ou seja, o indicador permite observar e avaliar determinados aspectos da realidade social: eles medem, observam e analisam a realidade de acordo com um determinado ponto de vista.

Uma vez definido o indicador e destacadas as idéias-chave que permeiam a própria definição de indicadores, para efeito de facilidade analítica, pode-se comparar os indicadores a fotografias de determinadas realidades sociais. Os indicadores aplicados a determinados espaços territoriais (aplicados a uma localidade) podem ser comparadas ao longo do tempo permitindo um acompanhamento das alterações de uma

mesma realidade, do mesmo modo que as fotografias de uma mesma pessoa podem ser comparadas ao longo do tempo. Por outro lado, pode-se também comparar localidades diferentes e estabelecer comparações entre elas, do mesmo modo que se pode comparar fotos de pessoas diferentes para observar suas semelhanças e diferenças. É o caso, por exemplo, de comparar fotografias de dois irmãos ao longo do tempo para observar o quanto são parecidos ou diferentes, ou ainda para comparar o processo de envelhecimento dos dois.

Os indicadores, portanto, permitem acompanhar, por exemplo as mudanças da qualidade de vida de determinado município num período de dez anos; mas também permitem comparar num mesmo período municípios com perfis semelhantes.

Os *indicadores* são a descrição por meios de números de um determinado aspecto da realidade, ou números que apresentam uma relação entre vários aspectos. Adotando-se técnicas para ponderação dos valores, pode-se criar índices que sintetizem um conjunto de aspectos da realidade e representem conceitos mais abstratos e complexos, tais como qualidade de vida, grau de desenvolvimento humano de uma comunidade ou, ainda, nível de desempenho de uma gestão. Estes indicadores estão sempre sujeitos a questionamento, pois a escolha dos aspectos da realidade a serem considerados é influenciada por opções políticas e distintas visões da realidade. Para um determinado grupo, por exemplo, pode ser mais importante considerar a oferta de transporte coletivo do que o número de telefones instalados. Além desta restrição, há o problema de nem sempre se ter acesso a todas as informações que gostaríamos de ter, e nem todas as informações disponíveis são lidas da mesma maneira por todas as pessoas e grupos.

Um exemplo que ilustra nossa preocupação com a leitura das informações disponíveis pode ser o de um município onde houve um aumento da quantidade de atendimentos em Pronto Socorro Municipal. O aumento do número desses atendimentos, por um lado, demonstra maior intervenção pública em termos de saúde, maior disponibilidade de especialistas de plantão, a ampliação do atendimento à população e o aumento de gastos nessa área considerada prioritária para o governo. Por outro lado, esse aumento de atendimento pode ser interpretado como um “colapso” do Sistema de Atendimento Médico nas Unidades Básicas de Saúde, pode ser interpretado também como ausência de políticas preventivas de saúde, inflacionando o número de atendimentos em Pronto Socorro no município.

Repare-se que o fato é o mesmo: “aumento da quantidade de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. O indicador também é o mesmo: “número de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. No entanto, a leitura do fato e do indicador é muito diversa e é condicionada por interesses e perspectivas políticas distintas.

Esse exemplo também aponta para outros dois aspectos: o da própria insuficiência dos indicadores, uma vez que revelam apenas uma faceta da realidade; e da dimensão política da construção e da interpretação dos indicadores. Além disso, reafirma a idéia de que o indicador é um instrumento que auxilia na interpretação da realidade mas não substitui uma análise e discussão qualitativa, minuciosa e particular do fenômeno analisado.

Os indicadores, como todos os instrumentos que nos auxiliam a analisar a realidade, podem ser simples e compostos. Os *indicadores simples* normalmente são auto-explicativos: descrevem imediatamente um determinado aspecto da realidade (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam uma relação entre situações ou ações (como a relação entre o número de matrículas no 2º grau sobre número de matrículas no 1º grau). São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas. Por exemplo, se o governo se comprometer a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo e este se reduz, conclui-se diretamente que a ação realizada não foi eficaz.

Indicadores compostos, por sua vez, apresentam de forma sintética um conjunto de aspectos da realidade (por exemplo, o índice de inflação reflete a variação geral de preços da economia de determinado país a partir da variação de preços de uma cesta de bens pré-determinada). Estes índices compostos agrupam, em um único número, vários indicadores simples, estabelecendo algum tipo de média entre eles. Para isso, é preciso definir uma forma de ponderação, ou seja, dizer que os indicadores terão importância diferenciada (“peso”) para a determinação do resultado final.

Para avaliar a gestão, os indicadores compostos são importantes por permitirem fazer comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. Pode-se, por exemplo, construir um “Índice de Qualidade de Vida do Município”, incorporando variáveis referentes a saúde, transportes, educação, meio ambiente, renda, entre outras. Calculando-se este índice para vários anos, pode-se analisar sua evolução ao longo do tempo e, assim, avaliar como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos (inclusive comparando a posição da gestão em curso com a de gestões anteriores). Também é possível construir indicadores de eficácia da gestão (que meçam o quanto as ações da prefeitura influenciaram a qualidade de vida na cidade) ou indicadores de eficiência da gestão (que avaliem se o governo está utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível).

Mais uma vez, deve-se apontar para o aspecto complementar dos indicadores. A leitura e a interpretação dos indicadores deve estar acompanhado de uma análise minuciosa do fenômeno analisado.

Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, em diversas ocasiões comenta não ver muito mérito no Índice de Desenvolvimento Humano, em si, mesmo tendo ajudado a projetá-lo. Sua crítica não é no sentido de desqualificar a criação do índice nem tampouco suas qualidades técnicas e estatísticas, mas a crítica refere-se ao seu alcance restrito enquanto tentativa de captar num simples número a complexa realidade do desenvolvimento humano, das privações, e de todo o contexto que circunscreve e determina a situação de vida das pessoas. Segundo o próprio Sen, “em contraste com a idéia grosseira do IDH, o resto do Relatório de Desenvolvimento Humano contém uma extensa coleção de quadros, uma riqueza de informação sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana”.

No entanto, o próprio Sen, reconhece a importância do Índice de Desenvolvimento Humano:

- no debate ideológico contraposto ao PIB: a mesma forma que o Produto Interno Bruto (PIB) é um índice restrito que mede a renda produzida num país em determinado período; o IDH também o é. Ao medir a renda produzida, esta é colocada como objetivo final do indicador, como parâmetro que merece destaque, que merece ser mensurado e que, deste modo pauta os debates e as discussões em torno da produção de renda e riqueza. Ao medir o IDH, por outro lado, o desenvolvimento humano é colocado como objetivo final do indicador, no qual renda é apenas uma variável. O desenvolvimento humano, portanto, é o fim para o qual a renda é um meio. O desenvolvimento humano ao ser medido por um indicador ainda que limitado passa a disputar espaço com outros indicadores e a pautar as políticas públicas e as discussões em torno do papel da renda e da riqueza nas sociedades humanas.
- como instrumento persuasivo: neste aspecto, salienta que os quadros e as análises presentes no Relatório de Desenvolvimento Humano são reconhecidos com muito respeito pelos formadores de opinião públicas e pelos responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas, mas ainda assim, quando os mesmos formadores de opinião pública e os responsáveis pelas políticas públicas tivessem que usar uma medida sumária e extremamente sintética, voltariam para o PIB. Portanto, ainda que limitado, o IDH exerce um papel importante papel persuasor.

Uma das características fundamentais dos indicadores é que, necessariamente, estabelecem um certo padrão normativo (standard) a partir do qual avalia-se o estado social da realidade em que se quer intervir, construindo-se um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou; avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados

(eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto).

Além do aspecto normativo, outras características importantes de qualquer indicador são

- Simplicidade, ou seja, facilidade em serem compreendidos
- Validade/Estabilidade - relação entre conceito e medida
- Seletividade/Sensibilidade/Especificidade - expressar características essenciais e mudanças esperadas
- Cobertura - amplitude e diversidade
- Independentes - não condicionados por fatores externos (exógenos)
- Confiabilidade - qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados)
- Baixo Custo/Fácil obtenção/Periodicidade/Desagregação - produção, manutenção e factibilidade dos dados

Por que construir um indicador?

Os indicadores são construídos geralmente para medir, quantificar e qualificar determinada realidade. Os objetivos práticos da construção de um indicador são, por um lado, analisar pesquisas de cunho acadêmico; por outro, avaliar desempenho e legitimar determinada política pública.

Quando criados com finalidades mais propriamente acadêmicas, os indicadores, segundo Adauto Cardoso²⁰⁴, possibilitam “a identificação de determinados processos sociais e a sua quantificação”. Do ponto de vista metodológico, “a construção de indicadores tem como premissa básica uma teoria previamente desenvolvida, que qualifica o problema e as hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis”.

204 Cardoso, 1998

Por outro lado, quando criados com a finalidade de avaliar desempenho e legitimar políticas públicas, os indicadores são importantes instrumentos para disponibilizar informação básica para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, e, portanto, são criados não apenas para avaliar, mas antes, para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos. Nesta medida, a construção dos indicadores dependerão do uso específico a que deve servir e devem adequar-se com precisão àquilo que os gestores pretendem medir.

Avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebidamente. Avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo.

A transparência da administração é um ponto fundamental para a democratização da relação Estado-sociedade e para a consolidação da cidadania. As ações que dizem respeito à maior transparência não po-

dem ficar restritas à simples divulgação dos atos do governo. Isso não necessariamente democratiza a relação Estado-sociedade. Deve-se, para além da divulgação das informações, construir, em meio a um espaço público de debate, indicadores que possibilitem uma melhor comunicação do governo com a sociedade civil.

As informações utilizadas para a avaliação (tanto aquelas relativas às ações de governo quanto às relativas à configuração espacial e socioeconômica da cidade), além de se integrar ao Sistema de Informações para o Planejamento, podem ser integradas a um Sistema de Informações para a Cidadania, permitindo que a sociedade se aproprie delas. Rompe-se, portanto, o monopólio que técnicos e dirigentes municipais detêm sobre a informação. Essa democratização das informações, além de auxiliar a sociedade a controlar as ações do governo municipal, permite também que os diferentes atores políticos e sociais, como movimentos e organizações, possam formular propostas pertinentes de prioridades e de intervenção e proponham sua implantação por parte do poder público.

Em que tipo de ação é possível utilizar indicadores

A elaboração de um indicador pressupõe critérios normativos para avaliação de determinada política. Portanto, inicialmente, deve-se diferenciar avaliação política, avaliação da política, e construção do indicador, sendo que esta última exige a definição normativa e valorativa de o quê e como avaliar.

Para desenvolver a avaliação política, é necessário estabelecer critérios de avaliação, baseados em alguma concepção de bem-estar, o que permitiria ainda definir prioridades entre os critérios. A avaliação política, como etapa anterior à avaliação de políticas, coloca-se, então, como a “análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”²⁰⁵.

Ressalta-se que a avaliação política (normativa, por excelência) pressupõe, a ocorrência de um debate público como instância de determinação das normas e valores consensuais. Esse debate pode ocorrer numa esfera ampliada como, por exemplo, num fórum municipal de desenvolvimento, ou ainda nos conselhos deliberativos setoriais (saúde, educação, habitação e meio ambiente). De qualquer modo, o importante é destacar que a criação de indicadores pressupõe a definição normativa de valores e normas, e que essas podem e devem, preferencialmente, ser definidas em fóruns ampliados de participação popular.

Exemplo típico de critérios normativos que orientam a criação de indicadores é a idéia de expansão das capacidades²⁰⁶ que permeia o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Antes da criação do IDH, o principal critério para avaliação de desenvolvimento era o Produto Interno Bruto (PIB) ou o PIB per capita. Em termos normativos, o que era valorizado era a criação de riqueza, independente de seus fins. O IDH, por outro lado,

²⁰⁵ Muitas das idéias deste item foram elaboradas a partir de um diálogo com o texto Figueiredo e Figueiredo, 1986

²⁰⁶ Sen, 1994

não avalia o desenvolvimento por meio da obtenção da riqueza como finalidade mas como meio que propicia a expansão das capacidades humanas.

Uma vez definido o critério político que deve orientar a implantação de determinada política pública ou apenas a sua avaliação, pode-se definir como avaliar propriamente a política pública.

A experiência clássica americana consagrou as análises de desempenho a partir de critérios de eficácia – comparação entre resultados alcançados e objetivos propostos – ou de eficiência, no qual os recursos utilizados são os parâmetros para analisar os resultados, como por exemplo análise de custo-benefício.

Embora Figueiredo e Figueiredo acreditem que *“a introdução da dimensão política complexifica a avaliação e introduz uma irracionalidade que irá certamente reduzir a eficiência instrumental”*, esta dimensão é absolutamente necessária para definir com clareza e detalhamento os objetivos a serem alcançados. Portanto, a introdução da dimensão política é condição necessária para a definição precisa de metas e objetivos.

Além da análise de eficiência e eficácia que buscam avaliar os processos de implementação e resultados das políticas públicas, há também critérios para avaliação de impacto da política pública implantada. Figueiredo e Figueiredo alertam para o fato de que

“a avaliação dos impactos é extremamente complexa, já que não basta mostrar que ocorreram mudanças, mas é preciso mostrar, também, que as mudanças registradas não ocorreriam (total ou parcialmente), sem a ação política”.

Ainda neste aspecto, é preciso qualificar a natureza do impacto: se objetivo (mudanças quantitativas), subjetivo (estado de espírito) ou substantivo (qualitativo).

Quadro 1

Objetivos da Política/Programa	Objetivos da Avaliação	Tipos de Pesquisa	Crítérios de Aferição
Atingir Metas	Avaliar Processo	Execução das Metas Propostas	Eficácia
		Meios Utilizados	
		Custo/Benefício	Eficiência
Mudar Condições Sociais	Avaliar Impacto	Mudanças Quantitativas nas Condições Sociais	Efetividade
		Mudanças Subjetivas quanto ao bem estar	
		Mudanças Qualitativas nas Condições Sociais	

Figueiredo e Figueiredo, 1986.

O mais conveniente para a consolidação de um sistema de avaliação de políticas públicas seria que as ações públicas – sociais, administrativas ou de apoio – fossem fruto de um diagnóstico sobre a realidade. Uma vez realizado o diagnóstico, seriam definidas metas e objetivos de curto, médio e longo prazos. A partir desses dois elementos seria possível:

- a) definir a política pública mais apropriada para a intervenção social e o alcance dos objetivos definidos e desenhar a política pública de intervenção com metas e objetivos claros;
- b) definir o indicador (ou indicadores) que possibilite tanto a avaliação final da intervenção realizada, quanto o acompanhamento e monitoramento da implementação da referida política pública.

Já na década de 80, havia uma tendência de se criar fóruns políticos com ampla incorporação dos grupos e atores sociais que apresentam interesses concretos na implementação das políticas, em detrimento de critérios e instituições de caráter mais técnico.

Na medida em que os conselhos municipais tornam-se mais representativos a começam a intervir mais intensamente na elaboração e implementação das políticas públicas municipais, mais especificamente, nas políticas sociais, e os vários grupos sociais e movimentos populares também se organizam para intervir na realidade municipal, a utilização de indicadores torna-se ferramenta fundamental para democratizar informações básicas que orientarão a discussão política. Figueiredo e Figueiredo chamam a atenção para o fato de que os indicadores *“não são instrumento neutros, não respondem a tudo, e, para serem efetivos, dependem muito de processos mais racionais de formulação e implementação da ação pública”*.

Para esses autores ainda,

“a possibilidade de maior efetividade da participação popular, em conselhos ou outros tipos de fóruns deliberativos, depende, em grande medida, que se saiba exatamente sobre o que se está decidindo e quais as conseqüências de cada decisão”.

Nesta medida, a utilização de indicadores, como instrumentos de democratização de informação, é fundamental para o fortalecimento da participação popular e do controle social.

Antes de partirmos para uma abordagem mais prática da elaboração de indicadores, cabe lembrar uma reflexão feita pelo prof. Francisco de Oliveira²⁰⁷ sobre a dinâmica interminável de se construir, elaborar e reelaborar os indicadores. Para ele, assim como *“a construção da cidadania e de sua imediata correlata, a democracia, são intermináveis, no sentido de que, no momento mesmo em que aquisições cidadãs e democráticas são confirmadas, recomeça o trabalho de ampliação dos limites já alcançados”*, a construção dos indicadores também devem ser vistos nessa perspectiva de construção contínua. Lembra-nos que Weber preferia falar de processo de democratização, para

²⁰⁷ Oliveira, 2000

dar uma idéia de fluxo e de ruptura dos limites, ao invés da impressão de um estatuto da democracia já consolidado e insuperável. O mesmo ocorre com os indicadores: o trabalho de construção permanente, não é semelhante ao trabalho de Sísifo²⁰⁸, na medida em que não recomeça eternamente do mesmo ponto inicial, mas é um processo de acúmulo no qual o ponto inicial sempre se desloca para o ponto final definido na fase imediatamente anterior. Deste modo, a construção de indicadores deve ser permanente como a construção de uma escada, degrau por degrau.

Voltando para os aspectos práticos da construção de um indicador, devemos observar alguns parâmetros, dentre os quais:

- Comparabilidade – Os indicadores devem permitir a comparação temporal e espacial. Surge um problema: generalização versus individualização dos indicadores. Quanto mais generalizado o indicador, maiores são as possibilidades de comparações com outras realidades. Por outro lado, quanto menos generalizados, maiores são as possibilidades de individualizar e medir determinadas especificidades locais. Neste caso, entretanto, haverá maior dificuldade de comparação.
- Disponibilidade da informação – as bases de dados devem ser acessíveis e, de preferência, devem constituir séries históricas, para permitir, ao mesmo tempo, a comparação entre fatores (fotografias de pessoas diferentes), e evolução no tempo do desempenho (fotografia de uma mesma pessoa em diferentes épocas);
- Normalizados – Os resultados dos indicadores devem ser traduzidos para uma escala adimensional. Esse procedimento permite uma mescla entre diferentes indicadores;
- Quantificáveis – Os indicadores devem ser traduzidos em números, sem o demérito da análise qualitativa. Aliás, os indicadores quantitativos devem facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;
- Simplicidade – O indicador deve ser de fácil compreensão. Deve-se observar, entretanto, que os indicadores são tentativas até pretensiosas de retratar ou expressar de maneira muito sintética determinados fenômenos e processos complexos.

Do ponto de vista ainda mais prático, e até operacional, é possível esboçar um fluxograma com todo o processo de elaboração de um indicador.

1. Delimitar o quadro de referência - a abordagem da realidade é fragmentada, levando em conta os objetivos das políticas ou programas.
2. Delimitar o objeto e os objetivos da avaliação.
 - 2.1. Circunscrever o objeto quanto ao espaço (unidade de observação); tempo (unidade ou intervalo); às medidas (se é unidimensional, multidimensional ou relações entre dimensões); processamento e análise dessas medidas.
3. Escolher as variáveis que comporão os indicadores.

²⁰⁸ Sísifo, assim como Prometeu, representa na mitologia grega a rebeldia do homem frente aos designios dos deuses. Sua audácia, no entanto, motivou castigo final de Zeus, que o condenou a empurrar eternamente, ladeira acima, uma pedra que rolava de novo ao atingir o topo de uma colina, conforme se narra na *Odisseia*. A história mais difundida sobre Sísifo conta que o mesmo aprisionou a Morte, quando esta veio buscá-lo, e assim impediu por algum tempo que os homens morressem. Quando a Morte foi libertada, por interferência de Ares, Sísifo foi condenado a descer aos infernos. Passado algum tempo, pediu e conseguiu permissão para regressar à Terra. Sua punição final de empurrar eternamente, ladeira acima, uma pedra que rolava de novo ao atingir o topo de uma colina, reafirma uma provável concepção grega do inferno como lugar onde se realizam trabalhos infrutíferos.

4. Definir a composição dos indicadores.
5. Acessar ou criar sistema de informações.

Esses indicadores podem ser elaborados, em termos gerais, tanto por um corpo de técnicos quanto por fóruns e associações. Também podem ser elaborados conjuntamente (comunidade, técnicos e burocratas). Como já foi comentado anteriormente, há uma tendência a fortalecer a participação popular na elaboração e implementação de políticas públicas.

Ainda do ponto de vista bastante prático, apresentamos a seguir um quadro com os principais aspectos de três grandes grupos de indicadores padrão: indicadores de eficácia, de eficiência e de efetividade.

Quadro 2

Indicadores de Eficácia	Indicadores de Eficiência	Indicadores de Efetividade
Relação entre metas propostas e metas realizadas	Relação Custo/Benefício	Relação Causal
Relação entre meios utilizados e fins propostos		Intervenção Controlada
		Grupo de Controle

Fonte: Figueiredo, Figueiredo, 1986.

Chamamos a atenção, mais uma vez, que a eficácia, eficiência e efetividade são conceitos que vão se alterando ao longo do tempo, na medida em que grupos beneficiados por políticas públicas aumentam seus patamares de demanda.

Quando são elaborados os indicadores?

Os indicadores são elaborados principalmente quando há necessidade de formular agendas ou avaliar políticas públicas. Como já foi visto, esses indicadores expressam valores políticos de determinados períodos históricos. Se hoje há uma valorização dos espaços públicos ampliados para definição de políticas e elaboração de indicadores, no passado não era bem assim. Os indicadores eram criados por burocratas preocupados com questões que passavam ao largo da incorporação de setores sociais e movimentos populares organizados para implementação de políticas públicas e elaboração de indicadores.

É possível, a grosso modo, fazer uma espécie de genealogia dos indicadores, dividindo-os em três gerações:

- **Indicadores de Primeira Geração** são os indicadores simples, como o Produto Interno Bruto - PIB e o PIB per capita, criados nos anos 50. Algumas das vantagens desses indicadores mais simples são:

1. estarem disponíveis praticamente em todos os países;
2. serem de fácil entendimento;
3. serem claramente comparáveis.

As desvantagens, por outro lado, são:

1. não considerarem a distribuição da renda interna de cada área;
2. serem fortemente afetados pela variação cambial;
3. serem unidimensionais;
4. não captarem outras dimensões importantes, como, por exemplo, educação, saúde, meio ambiente.

• **Indicadores de Segunda Geração** são os indicadores compostos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado nos anos 90, proposto por um organismo internacional, o PNUD, e fruto de um longo processo de consenso. Esse indicador incorpora o PIB per capita, associando-o a mais dois indicadores: longevidade e nível educacional. As vantagens desses Indicadores da Segunda Geração são:

1. sinalizarem aos governantes e políticos dos diversos países que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção;
2. serem multidimensionais;
3. serem produto de consenso de diversos atores.

Sua desvantagem é que a opção por qualquer indicador composto cria problemas referentes à necessidade de se atingir o consenso sobre os temas a serem incluídos, resumos de dados; estas decisões, tomadas a priori, são mediadas por juízos de valor e costumam afetar o ranking dos países sujeitos à classificação, com repercussões na mídia ou em processos políticos eleitorais. A maior limitação para a utilização do IDH “tradicional” é sua falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas gerados por ações puramente municipais. Além dos resultados de políticas, é preciso valorizar ações ligadas à própria forma de gestão, principalmente os esforços despendidos nas áreas de ação social e a valorização da participação comunitária.

• **Indicadores de Terceira Geração** são indicadores que consideram o trabalho como um processo a ser aprimorado ao longo do tempo, com discussões permanentes e reavaliação de metas e objetivos. O Índice Paulista de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação Seade a pedido da Assembléia Legislativa de São Paulo, é um exemplo.

Parte-se do suposto de que um indicador, ou um conjunto de indicadores, não mede e tampouco reflete a riqueza e a complexidade da realidade social. No entanto, a criação de Indicadores de Segunda Geração pode, ao mesmo tempo, contrapor-se aos indicadores mais tradicionais, como o PIB, e ainda servir de isca para que o conjunto da soci-

idade leia e conheça relatórios mais complexos com descrições e detalhes mais aprofundados da realidade social.

Os Indicadores de Terceira Geração, além de incorporarem a idéia da imperfeição dos indicadores e do seu potencial de isca, presentes na configuração dos Indicadores de Segunda Geração, preocupa-se também em medir, além dos resultados de curto prazo, os esforços realizados pela gestão pública na direção de melhorar alguns indicadores e avaliar a criação e consolidação de mecanismos institucionais que favoreçam a participação da sociedade da implementação e na avaliação das políticas públicas, bem como a transparência nas ações do governo.

A idéia dos Indicadores de Primeira Geração ganhou força no pós-guerra. Naquela época, a elaboração de indicadores estava mais voltada para as quantificações econômicas. Daí destacam-se os sistemas de contas nacionais e a mensuração de agregados macroeconômicos que possibilitam uma avaliação quantitativa do produto da economia gerado num determinado período de tempo, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto – PIB. O PIB é considerado um importante indicador de desempenho econômico, uma vez que mostra a capacidade de geração de renda dessa economia. Essa medida denota também que a preocupação central da economia naquele período era muito mais o volume de riqueza produzido que o uso feito da referida riqueza. Essa perspectiva caracteriza também uma forte inversão de valores na elaboração do indicador, que media a quantidade de riqueza gerada com a força de trabalho humano, e não o como e o quem utilizava a riqueza gerada.

Outro indicador usado nesse período era o Produto Interno Bruto per capita. Esse indicador permitia confrontar o volume de produto gerado com o tamanho da população de determinado país em um certo período de tempo.

Ainda nessa primeira geração de indicadores, surgiram aqueles preocupados com o grau de concentração da renda e a desigualdade entre a população de determinado país. Os mais conhecidos são os Índices de Gini e de Lorentz.

Do ponto de vista valorativo, nota-se uma maior preocupação com a questão social, uma vez que se a divisão da renda for muito desigual, a qualidade de vida da população provavelmente não será muito boa.

Paulani e Braga, dizem que “o perfil de distribuição da renda constitui variável de enorme importância, já que um país pode ser substancialmente rico e crescer a taxas razoáveis, mas reproduzindo padrões de desigualdade inaceitáveis e carregando consigo, portanto, substantivos contingentes de populações miseráveis, desprovidas das condições mínimas de subsistência”²⁰⁹.

Para responder à preocupação de medir o grau de miséria que acompanha determinado país construiu-se a “linha de pobreza” (com parâmetros que variam de US\$ 1 a US\$ 2 por dia, por pessoa).

²⁰⁹ Paulani e Braga, 2000

Dada a preocupação de avaliar em que medida a renda gerada pelo país é apropriada pela sua população nas mais diversas formas – renda, educação, saneamento básico, utilização de energia elétrica, saúde, infraestrutura, dentre outras – surgem, já no final do século XX, indicadores compostos (portanto, de Segunda Geração), utilizando escolaridade e mortalidade infantil, por exemplo, como *proxi* para medir a qualidade de vida da população. Esses indicadores consideram não apenas os aspectos econômicos *stricto sensu*, mas também aqueles aspectos ligados à oferta de bens públicos, como saúde e educação, mencionados acima.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um típico índice do que denominamos Segunda Geração. A criação do IDH deslocou a discussão, tanto sobre criação de indicadores quanto do conceito de desenvolvimento econômico, de uma seara estritamente econômica para um âmbito mais político e social.

Para alguns autores, como Aduino Cardoso, o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de este índice estabelecer “padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas”, desrespeitando, portanto, as peculiaridades regionais e desconsiderando certa relatividade concernente aos hábitos de consumo e satisfação. Outro problema apontado é a adoção de padrões ocidentais modernos como parâmetros de análise.²¹⁰ Apesar disso, Cardoso reconhece a importância do índice e a preocupação ético-filosófica que precedeu a formulação do IDH, para definir universalmente quais seriam os critérios normativos que orientariam sua criação, ou seja, a noção de capacidades, compreendida como tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer.

²¹⁰ Cardoso, 1998

Em torno do IDH surgiram vários outros índices, como, por exemplo, em São Paulo, o Mapa da Exclusão/Inclusão; mapas de acessibilidade aos bens, serviços e equipamentos públicos, e vários outros.

Além desses, aparecem também, mais recentemente, os Indicadores da Terceira Geração, como por exemplo, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). Esse índice é uma espécie de instrumento de fortalecimento do diálogo entre os setores organizados da sociedade civil e o governo. Esse índice é também “uma espécie de ferramenta de fiscalização política” utilizada pela Assembléia Legislativa.

Do ponto de vista metodológico, o IPRS possui três dimensões: resultados de curto prazo; esforços advindos da gestão pública municipal no sentido de melhorar os indicadores de educação e saúde; e participação, no sentido de efetiva criação institucional que favoreça a participação social e a transparência do governo.

Deve-se ressaltar também que, de acordo com garantia legal, o IPRS é instrumento de “ranqueamento” dos municípios paulistas, e que, de acordo com as regras de classificação dos municípios (metodologia), os municípios que não apresentaram informações confiáveis à Fundação Seade (órgão responsável pela configuração do IPRS) será desclassifica-

do do ranqueamento. Nessa medida, o IPRS também serve de instrumento para a democratização de informações e como ferramenta de pressão para que as administrações municipais disponibilizem informações e submetam-se a comparações entre seus pares.

Os indicadores de Terceira Geração, como o IPRS, portanto, representam um importante avanço na construção de um melhor diálogo entre sociedade e governo e na melhor disponibilidade de informações confiáveis.

Conclusão

A discussão proposta neste texto, tem, na verdade, dois grandes eixos: alertar para a importância da coleta e sistematização de informações que permitam a incorporação dos mais amplos setores sociais nos debates e discussões acerca da implementação e avaliação de políticas públicas; e mostrar que a formulação, bem como a leitura, dos indicadores são, a priori, permeadas por um aspecto fortemente normativo, o que é absolutamente natural.

Com base nesses dois eixos, o que se pretendeu foi apresentar como a idéia de formulação de indicadores se desenvolveu nos últimos anos e qual a sua importância para interpretação da realidade social e para a avaliação das políticas públicas.

O que se defendeu ao longo do tempo é que a apropriação das informações por parte dos movimentos sociais e dos mais amplos e diversos setores sociais é um direito e um instrumento fundamental para ampliar a possibilidade de diálogo entre o Estado e os referidos setores organizados. Complementando essa idéia, a disponibilidade de informações confiáveis também foi vista como um dever do poder público e direito da cidadania.

Anexos

Principais Fontes Estatísticas

- Assistência Médico-Sanitária
- CAGED
- Censo Demográfico – IBGE
- Censo do Ensino Superior
- Censo Escolar
- ENDEF - Estudo Nacional de Despesas Familiares, Orçamento Familiar, Nutrição (IBGE)
- Estatísticas de Arrecadação Estadual
- Estatísticas de Arrecadação Federal
- Estatísticas de Mortalidade
- Estatísticas Produção SUS
- PCV - Pesquisa de Condições de Vida (SEADE)
- PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego (SEADE)
- Pesquisa Mensal de Emprego (PME) IBGE
- Pesquisa Municipal Unificada
- Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

- POF (SP) - DIEESE
- POF (SP) - FIPE
- POF- Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE)
- PPV - Pesquisa de Padrão de Vida (NE, SE) - IBGE
- RAIS
- Registro de Vacinações

Consulta de Banco de Dados na Internet

- Dados do Boletim DIEESE - <http://www.dieese.org.br/bol/boletim.html>
- Dados Sócio-Econômicos sobre o Município de São Paulo - <http://www.seade.gov.br/cgi-bin/titabpv98/titabp.ksh?MSP96>
- DATASUS - www.datasus.gov.br
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE - <http://www.dieese.org.br>
- FEE (RS) - www.fee.gov.br
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE - <http://www.seade.gov.br>
- IBGE - www.ibge.gov.br
- Indicadores do Ministério da Saúde (como os de Mortalidade, Morbidade, Sócio-Econômicos, Recursos e Programa de Agentes Comunitários de Saúde) - <http://www.saude.gov.br/inform/IDB97/idb97.htm>
- Indicadores Sociais Mínimos (informações sobre demografia, trabalho e rendimento, educação e condições de vida) - <http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/default.shtm>
- INEP - www.inep.gov.br
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - <http://www.ibge.gov.br>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - <http://www.ipea.gov.br>
- IPARDES (PR) – <http://www.ipardes.org.br>
- Ministério da Saúde - <http://www.saude.gov.br>
- Ministério do Trabalho - www.mtb.gov.br
- Pesquisa das Condições de vida no Estado de São Paulo - <http://www.seade.gov.br/cgi-bin/pcvv98/pcv.ksh>
- Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo - <http://www.seade.gov.br/cgi-bin/pedmv98/ped.ksh>
- Pesquisa de Orçamentos Familiares–POF-<http://www.ibge.gov.br/populacao/condicaoodevida/pof/default.shtm>
- Pesquisa de Orçamentos Familiares do Município de São Paulo – POF-SP - <http://www.dieese.org.br/pof/pof.html>
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD - <http://www.ibge.gov.br/informacoes/estat2.htm>
- Pesquisas de Emprego e Desemprego em Regiões Metropolitanas - <http://www.dieese.org.br/ped/ped.html>
- SEADE (SP) - www.seade.gov.br
- Série de Dados do IPEA: Alfabetização - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab24.html>
- Série de Dados do IPEA: Analfabetismo - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab25.html>
- Série de Dados do IPEA: Assistência Social - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab11.html>
- Série de Dados do IPEA: Emprego Industrial - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab44.html>
- Série de Dados do IPEA: Ensino Fundamental - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab27.html>
- Série de Dados do IPEA: Ensino Médio - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab28.html>

- Série de Dados do IPEA: Ensino Profissionalizante - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab29.html>
- Série de Dados do IPEA: Ensino Superior (matrículas, conclusões, docentes, cursos de graduação, mestrado e doutorado) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab30.html>
- Série de Dados do IPEA: Escolarização (tempo de estudo por faixa etária, matrículas e taxas de escolarização) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab31.html>
- Série de Dados do IPEA: Indicadores de Emprego (Taxa de Desemprego Aberto, Nível de Ocupação e PEA) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab40.html>
- Série de Dados do IPEA: Moradores (moradores por domicílio segundo o rendimento mensal e infra-estrutura) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab39.html>
- Série de Dados do IPEA: Mortalidade Infantil (esperança de vida ao nascer, sexo e probabilidade dos bebês não alcançarem os 5 anos de idade) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab17.html>
- Série de Dados do IPEA: Pré-Escolar (relação docente/aluno por áreas rurais/urbanas e regiões do Brasil) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab32.html>
- Série de Dados do IPEA: Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Pessoas Atendidas e Valor das Verbas) - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab04.html>
- Série de Dados do IPEA: Renda per capita - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab41.html>
- Série de Dados do IPEA: Taxa de Fecundidade - <http://www.ipea.gov.br/ftp/tabelas/itab16.html>

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F.L., CARNEIRO, J.M.B, TEIXEIRA, M.A.C. (orgs.). (2000) *O impasse metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer.
- ABRUCIO, F.L., COSTA, V.M.F. (1998) *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 12.
- ABRUCIO, F.L., COUTO, C.G. (1996) “A definição do papel do estado no âmbito local”. In *Revista Perspectiva*. São Paulo. Fundação Seade. v. 10, n. 3.
- AFFONSO, R. de B.A, SILVA, P.L.B. (orgs.) *Reforma tributária e federação*. São Paulo. Fundap:Unesp, 1995. (Federalismo no Brasil).
- ALBAGLI, S. & LASTRES, H. (1999) “Chaves para o Terceiro Milênio na Era do Conhecimento”. In LASTRES, H. & ALBAGLI, S. (orgs). (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro. Campus.
- ALBUQUERQUE, F. (1998) *Desenvolvimento Local e Distribuição do Progresso Técnico*. Fortaleza, Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- ALMEIDA, M.A. (1993) *Estudos de gestão: Icapuí e Janduís*. São Paulo, Pólis (Publicações Pólis, n. 11).
- AMARAL, H.K. & BARONI, M. (1992) “Consórcios intermunicipais e entidades regionais: novos arranjos institucionais e desafios para a implementação de políticas públicas”. In *A Nova organização regional do Estado de São Paulo*. São Paulo. Fundap.
- ARRETCHE, M.T.S. (1999) “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo”. In RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14. n. 40. jun.
- BANCO MUNDIAL (1998) *Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social*. Documentos do Banco Mundial. 27 de maio de 1998. v.1.
- BARACCHINI, S.A.,BELTRÃO, R.E.V. & LACZYNSKI, P. (1999) *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: apresentação dos 888 programas inscritos no Ciclo de Premiação 1999*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania v.12)
- BARBOZA, H.B. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (2000) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- BARROS, P.M. (1994) *Consórcios intermunicipais: análise e diretrizes*. São Paulo. Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.
- BARROS, P.M. (1995) *Consórcios intermunicipais: ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo. Alfa-Omega.
- BARROS, U.L. (1997) *Consórcio intermunicipal de saúde*. In V Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, Comunicação Coordenada, Anais. Rio de Janeiro, Abrasco.

- BARROS, U.L. (1995) Boletim de Direito Administrativo .out. 1995, p. 508
- BEIJING (1995). Quarta Conferência Mundial Sobre a Mulher: Plataforma de Ação. Nações Unidas. Beijing: 4 a 15 de setembro, 1995.
- BOCAYUVA, P.C.C. & CASTRO, G.W. (2000) *Relatório de Avaliação Externa - Projeto Banco do Nordeste-PNUD*. Recife
- BOCAYUVA, P.C.C. (1998) “O Local e o Periférico: qual ingenuidade?”. *In Proposta - Revista Trimestral de Debate da FASE* – n. 78. Rio de Janeiro. FASE.
- BOCAYUVA, P.C.C. (1999) *Redes de microempresas e trabalhador empreendedor*. Rio de Janeiro.
- BOUTANG, Y.M. (1999) “Globalização das economias, externalidades, mobilidade, transformação da economia e da intervenção pública”. *In Lugar Comum - Estudos de Mídia, Cultura e Democracia*, n. 9-10. Rio de Janeiro. NEPCOM/UFRJ.
- BRASIL (país). (1990-a) *Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre as condições de participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS.
- BRASIL (país). (1990-b) *Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, n. 182, p. 18055-9, 10 set. 1990.
- BRASIL (país). (1993) *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Licitações e Contratos Administrativos - Consolidação determinada pelo art. 3º da Lei 8.883/94 e publicada no Diário Oficial da União de 6/7/94. São Paulo. NDJ. 1994.
- BRASIL (país). (1997) *O Ano da Saúde no Brasil - Ações e Metas Prioritárias*. Ministério da Saúde.
- BRASIL (país). (1997) *O consórcio e a gestão municipal em saúde*. Brasília. Ministério da Saúde.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (2000) “Do Estado Patrimonial-Mercantil ao Estado Pós-Industrial”. no prelo.
- BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.) (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- CAMAROTTI, I. & SPINK, P. (1999) *Estratégias Locais para Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania - Documento Síntese*. São Paulo. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- CAMAROTTI, I. & SPINK, P. (orgs.). (2000) *Parcerias e Pobreza - soluções locais na construção de relações socioeconômicas*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- CARDOSO, A.L. (1998) “Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas”. *In Proposta - Revista Trimestral de Debate da FASE*. n. 77. Rio de Janeiro. FASE.

CARNEIRO, J.M.B.(1998) “O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. *In Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer (Cadernos Adenauer 4)

CARVALHO, G.I. & SANTOS, L. (1995) *Sistema Único de Saúde – Comentários à Lei Orgânica de Saúde*. 2ª edição. São Paulo. Hucitec.

CARVALHO, M.C.A.A. (2001) “Casa dos Conselhos” *In Dicas-Idéias para a Ação Municipal*. n. São Paulo, Instituto Pólis, 2001.

CARVALHO, M.C.A.A. & TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.). (2000) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo. Pólis. (Publicações Pólis n. 37).

CARVALHO, V.S.(1998) “Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado”. *In FUJIWARA, L.M., ALESSIO, N.L. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (1998) Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.

CASTELLS, M. (1998) “Rumo ao Estado Rede? - Globalização econômica e instituições políticas na era da informação”, exposição apresentada no seminário *Sociedade e Reforma do Estado*. São Paulo. mimeo.

CASTELLS, M. (2000) *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CLEMENTE, R. (1998) “Câmara do Grande ABC – Pacto da Governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável”. *In FUJIWARA, L.M., ALESSIO, N.L. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (1998) Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.

COCCO, G. (1999-a) “A cidade policêntrica e o trabalho da multidão”. *In Lugar Comum - Estudos de Mídia, Cultura e Democracia*, nº 9-10. Rio de Janeiro, NEPCOM/UFRJ

COCCO, G. (1999-b) “A nova qualidade do trabalho na era da informação”. *In LASTRES, H.& ALBAGLI, S. (orgs.). (1990) Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro. Campus.

COCCO, G., GALVÃO, A.P. & PEREIRA DA SILVA, M.C. (1999) “Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira”. *In COCCO, G., URANI, A. & GALVÃO, A.P. (orgs.). (1999) Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. Rio de Janeiro. DP&^a

CONSÓRCIO PIRACICABA-CAPIVARI, DAEE, FUNDAP. (1992) “Semana de debates sobre recursos hídricos e meio ambiente - Piracicaba, SP”. Publicação nº. 08 do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, 1992.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília. Senado Federal, 1988.

COSTA, A.A. (2000) “Gênero, Poder e Empoderamento das Mulheres”. Textos de Apoio *I Seminário de Aprofundamento do Trabalho com Gênero no Pró-Gavião*. Salvador. NEIM/CAR, mimeo.

COSTA, A.J.F. (2000) “Consórcio de recursos hídricos”. *In PAULICS, V. (org.) (2000) 125 Dicas – Idéias para a ação municipal*. São Paulo. Pólis.

- COSTA, N. do R. & RIBEIRO, J.M. (1999) *Consórcios municipais no SUS* (texto para discussão n. 669). Brasília. Ipea. set.
- COSTA, N. do R., SILVA, P.L.B. & RIBEIRO, J. M. (1999) “A Descentralização do sistema de saúde no Brasil”. *In Revista do Serviço Público*. ano 50. n. 3. Brasília. ENAP.
- CRUZ, M.C.M.T. (1992) *O consórcio intermunicipal de saúde da microrregião de Penápolis*. Dissertação de mestrado. São Paulo. EAESP/FGV.
- CRUZ, M.C.M.T. (2000) “Consórcios intermunicipais no Estado de São Paulo: saúde, educação e assistência social”. Apresentado no *V Congresso do Clad*. mimeo.
- DALY, H. & COBB JR. J. B. (1996) *For the Common Good: redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future*. Boston. Beacon Press.
- DANIEL, C. (1999) “Working together on a new model for regional planning: the case of the Greater ABC Region, São Paulo, Brazil”. *Paper* apresentado na “*Global City-Regions Conference*”. Los Angeles. UCLA.
- DANIEL, C., SOMECK, N. (2000) “Gestão Compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC”. *In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. (2000) Consórcio: Uma forma de cooperação intermunicipal - estudos, pareceres e legislação básica*. São Paulo. FPFL-Cepam. (no prelo).
- DIAS COELHO, F. & FONTES, A. (orgs) (1996) *Desenvolvimento Econômico Local - Temas e Abordagens*. Rio de Janeiro. IBAM, SERE/FES.
- DIB, F. (1999) “Consórcios Administrativos, Comerciais e Empresariais – Natureza Jurídica – Distinções”. *In Boletim de direito municipal*. ago.
- DIVERSOS. (1998) *Caderno Temático*. Brasília. Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
- DIVERSOS.(2000) *Relatório das Ações do Projeto Banco do Nordeste-PNUD*. Recife.
- DOWBOR, L. (1994) *O que é poder local*. São Paulo. Brasiliense.
- DOWBOR, L. (1998) *A Reprodução Social*. Petrópolis. Editora Vozes.
- DOWBOR, L. (2000) “Requisitos para um projeto de desenvolvimento local”. *In PAULICS, V. (2000) (org). 125 Dicas- Idéias para a ação municipal*. São Paulo. Pólis.
- DOWBOR, L. (2000) *O Mosaico Partido*. Petrópolis. Editora Vozes.
- DOWBOR, L. (s/data) *Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos* – <http://ppbr.com/ld> ver Artigos Online.
- DOWBOR, L.. (1999) “A gestão social em busca de paradigmas”. *In*
- RICO, E.M & RAICHELIS, R. (1999) *Gestão Social - uma questão em debate*. São Paulo. EDUC-IEE
- DOWDING, K., DUNLEAVY, P., KING, D. & MARGETTS, H. (sem data) “Rational Choice and Community Power Structures”, mimeo.
- EAESP/FORD (2000) “Ciclo de Premiação 2000”. Programa Gestão Pública e Cidadania. Manual.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (2001) *Experiências Internacionais voltadas para a Satisfação dos Usuários-Cidadãos com os Serviços Públicos* (relatório de pesquisa). Brasília. ENAP.

FARAH, M.F.S. & OUTROS (2000) *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: apresentação dos 946 programas inscritos no Ciclo de Premiação 2000*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania v. 19).

FARAH, M.F.S. (1999) “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais”. In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *O município do século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo. FPFL-Cepam.

FERNANDES, A.S.A. (1998) “Manejo integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada”. In FUJIWARA, L.M., ALESSIO, N.L. & FARAH, M.F.S. (orgs.) (1998) *Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.

FERREIRA, A.L.S.S. (1991) *Lages: um jeito de governar*. São Paulo. Pólis. (Publicações Pólis n. 05).

FIGUEIREDO, M.F. & FIGUEIREDO, A.M.C. (1986) *Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica*. Unicamp/ Idesp. (Cadernos Idesp n. 15.)

FONTES, A. (1991) “Consórcios intermunicipais: um instrumento para o planejamento local”. In *Revista de administração municipal*. Rio de Janeiro. v. 38, n. 198.

FUJIWARA, L. & WILLIAMS, M. (1999) *Floresta Modelo de Caxiuanã*. Relatório de Visita de Campo. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.

FUJIWARA, L.M., ALESSIO, N.L. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (1998) *Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.

FUJIWARA, L.M., ALESSIO, N.L. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (1999) *Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. (1995) *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Série Debates, n. 6. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (1995) “Consórcio Intermunicipal: estudos, pareceres e legislação básica”. In *Informativo Jurídico nº 11*. São Paulo. FPFL-Cepam. ano X.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (1997) *Consórcio intermunicipal para o tratamento dos resíduos sólidos*. 2ª ed. Séries Manuais. v. 3.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (1999) *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. Especial. São Paulo.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (2000) “Consórcio: Uma forma de cooperação intermunicipal - estudos, pareceres e legislação básica”. In *Informativo Cepam nº 2*. São Paulo. FPFL-Cepam (no prelo).

- FUNDAP. (1995) *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privado*. São Paulo. Fundação para o Desenvolvimento Administrativo.
- GALBRAITH, J. K. (1996) *The Good Society: the Human Agenda*. New York. Houghton Mifflin.
- Gespar*. BNDES/PNUD, no prelo
- GILBERT, G. & OUTROS. (2000) “A mensuração da satisfação dos clientes do setor público”. *In Revista do Serviço Público*. Ano 51. n. 3. jul-set.
- GOMES DE PINHO, J.A. & SANTANA, M.W. (2000) *Inovação na Gestão Pública no Brasil: Uma Aproximação Teórico-Conceitual*. <http://nutep.adm.ufrgs.br/projetos/AP35.html> – 27/3/00
- GONTIJO, L.T., DONNINI, O., RIBEIRO, J.M. & CUNHA, J.P.P. (1994) “Penápolis: relato da experiência”. *In Espaço para a Saúde*. v. 3. n. 3.
- GOUDZWAARD, B. & LANGE, H. (foreword Maurice F. Strong) (1995) *Beyond Poverty and Affluence: toward an economy of care*. Geneva. WCC.
- HELLER, A. & FEHER, F. (1988) *The Post Modern Political Condition*. Polity Press. Oxford.
- HENDERSON, H. (1996) *Building a Win-Win World: Life beyond Global Economic Warfare*. San Francisco. Berrett-Koehler Publishers. (publicado no Brasil pela Cultrix, com o título de *Construindo um mundo onde todos ganham*).
- HOFFMAN, R. (1980) *Estatística para economistas*. São Paulo. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais.
- INOJOSA, R.M. (1998) “Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional”. *In Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. FGV. n. 32.
- INOJOSA, R.M. (1999) “Redes de compromisso social”. *In Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. FGV. n. 33.
- JÓRDAN, A. e ZAPATA, T. (1998) *Um Programa de Capacitação e Transferência de Metodologia para o Desenvolvimento Local*. Série Cadernos Técnicos nº 02. Recife. Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- JUNQUEIRA, A.T.M. (199) “Consórcio Intermunicipal, um instrumento de ação”. *In Revista Cepam*. São Paulo. v. 1. n. 2. abr./jun.
- JUNQUEIRA, A.T.M., MENDES, A.N., & CRUZ, M .C.M.T. (1999) “Consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo: situação atual”. *In Revista de Administração de Empresas*. v. 39, n. 4.
- JUNQUEIRA, L.P. (1998) “Descentralización, intersectorialidade y red en la gestión de la ciudad”. *In Revista del Clad Reforma e Democracia*. Caracas. Clad, n.12.
- KAYANO, J. & CALDAS, E.L. (1999) *Operacionalização do Conceito de Capacidade Contributiva e sua aplicação na Avaliação de Desempenho da Gestão Tributária dos Municípios*. São Paulo. Pólis. mimeo.
- KORTEN, D. (1999) *The Post-corporate World: life after capitalism*. San Francisco. Berrett-Koehler Publishers.

- KRANZ, P. (1999) *Pequeno Guia da Agenda 21 Local*. Rio de Janeiro. Hipocampo.
- LACZYNSKI, P. (1999) *Projeto Escola Família Agro-industrial de Turmalina - Relatório de Visita de Campo*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.
- LAMPARELLI, C.M. (1989) “Gestão regional e relações intergovernamentais: a questão das novas entidades espaciais”. *In Perspectivas para a Nova Constituição Paulista*. São Paulo. Fundap/CEPAM.
- LAMPARELLI, C.M. (1999) “Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções para o Desenvolvimento Municipal”. *In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (1999) O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. Especial. São Paulo.
- LEITE, L.G. (1995) “Repasse Financeiro de Entidades Governamentais e Não-Governamentais aos Consórcios Intermunicipais”. *In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. (1995) “Consórcio Intermunicipal: estudos, pareceres e legislação básica”*. *In Informativo Jurídico nº 11*. São Paulo. FPFL-Cepam. ano X.
- LEVY, E. (1997) *Democracia nas Cidades Globais, um estudo sobre Londres e São Paulo*, Studio Nobel, São Paulo.
- LEX: Coletânea de legislação básica: Nova Política de Financiamento do SUS. Brasília, 1991.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LIV, 3º trim. 1990..
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LVII, 4º trim.1993.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LX, nov. a dez. 1996.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LXI, dez. 1997.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LXI, jan. a fev. 1997.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LXII, jan. a jun. de 1998.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano LXII, jun. 1998.
- LEX: Legislação Federal e Marginália. Brasília, ano XXXIX, jul. a set. de 1975.
- LÜCHMAN, L.H. (2000) *Sociedade civil e poder local: a arte do redesenho institucional*. Documento de trabalho. Campinas. UNICAMP.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1995) *Democratic Governance*, The Free Press, New York
- MARGARIDO, M.J.F.F. (1994) *O uso da informática nos municípios paulistas*. Dissertação de mestrado. São Paulo. EAESP/FGV.
- MARRAMAQ, G. “O Estado tardo-capitalista como complexidade”. *In* HOBSBAWN, E. (org.) *História do Marxismo*. v.1. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- MARSHALL, T.H. (1967) *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro. Zahar.
- MATUS, C. (1997) *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo. Ed. FUNDAP.
- MCGILLY, F. (1998) *Canada's Public Social Services*. Oxford University Press. Toronto.

- MEDAUAR, O. (1995) “Convênios e consórcios administrativos”. *In Boletim de direito administrativo*, ago.
- MEIRELLES, Hely Lopes. (1993) *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MELLO, D.L. (1997) “Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países”. *In Revista de Administração Pública*. v. 31. n. 6. nov./dez.
- MELO, M.A. (1996) “Governance e reforma do Estado”. *In Revista do Serviço Público*. ano 47. v. 120. n. 1 jan/abr. Brasília. ENAP.
- MENDES, E.V. (1996) *Uma agenda para a saúde*. São Paulo. Hucitec.
- MILGROM, P. & ROBERTS, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- MONTEIRO, J.C.A. (1989) “Consórcio Intermunicipal de Penápolis”. *In Divulgação em saúde para debate*. Londrina. Cebes.
- MONTICELI, J.J. & MARTINS, J.P.S. (1993) *A luta pela água nas bacias dos rios Piracicaba e Capivari*. São Paulo. Eme editora.
- MOORE, M.H. (1995) *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Cambridge. Harvard University Press.
- NEVES, G.H. (sem data) *Significados, Rumos e Desafios da Descentralização Político-Administrativa no Brasil*. IBAM. mimeo.
- OLIVEIRA, Francisco (2000) *Entre o céu e a terra: mensurando a utopia*. Rio de Janeiro. mimeo.
- OLIVEIRA, F. & PAOLI, M.C. (orgs.) (1999) *Os sentidos da democracia*. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis. Ed. Vozes.
- PAULANI, L.M. & BRAGA, M.B. (2000) *A nova contabilidade social*. São Paulo. Saraiva.
- PAULICS, V. (org.) (2000) *125 Dicas – Idéias para a ação municipal*. Pólis. São Paulo.
- PNUD/Ipea. (1996) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. (1997) *Construindo novos rumos para a administração pública*. Campinas. Prefeitura Municipal de Campinas.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (1999) *Descobrimo o Brasil Cidadão*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (2000) *Histórias de um Brasil que funciona – governos locais ajudando a construir um país mais justo*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.
- PUTNAM, R. (2000) *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York. Simon & Schuster.
- RANSON, S. & STEWART, J. (1994) *Management for the Public Domain, Enabling the Learning Society*. Houndmills. St. Martin’s Press.
- RIBEIRO, J.M. (1994) “Os consórcios intermunicipais no SUS: parcerias e cooperação técnica”. *In Espaço para a Saúde*. v. 3. n. 3.

- SALAMON, L. (1999) *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit Sector*. Baltimore. John Hopkins University.
- SALGADO, S.R.C. (1996) “Experiências municipais e desenvolvimento local”. In *Revista Perspectiva*. v. 10. n. 3. São Paulo. Fundação Seade.
- SANTANA, M.W. (1999) *Programa Moradia Digna e Segura em Teresina - Relatório de Visita de Campo*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.
- SANTOS, B.S.S. (sem data) *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. mimeo.
- SANTOS, L. (2000) *Consórcio administrativo intermunicipal: aspectos gerais - suas especificidades em relação ao Sistema Único de Saúde*. Brasília. Ministério da Saúde. mimeo.
- SANTOS, W.G. (1979) *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro. Campus.
- SÃO PAULO (estado). (1995) Lei complementar, de 9 de março de 1995. São Paulo. Assembléia Legislativa.
- SÃO PAULO (estado). (1994) Secretaria do Meio Ambiente – CPLA. Bacia do rio Piracicaba – estabelecimento de metas ambientais e reenquadramento dos corpos d’água. São Paulo. CPLA.
- SEN, Amartya. (1992) “Comportamento econômico e sentimentos morais”. In *Revista Lua Nova*. n. 25. São Paulo. CEDEC.
- SEN, Amartya. (1993) “O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades”. In *Revista Lua Nova*. n. 28. São Paulo. CEDEC.
- SILVA, I.A. (1999) *Programa Bolsa Familiar para a educação - Bolsa Escola - Belém (PA) - Relatório de Visita de Campo*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.
- SILVEIRA, C.M. & BOCAJUVA, P.C.C. (1999) “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores”. In *Revista Interface*. n. 1. Rio de Janeiro. Napp/Unicef.
- SILVEIRA, C.M., MELLO, R. & GOMES, R. (1997) *Metodologias de Capacitação: CEFÉ, GESPAR e Capacitação Massiva*. Rio de Janeiro, Fase/Napp/Finep.
- SOARES, A.P.M. (1999) *Programa Integrado de Inclusão Social de Santo André - Relatório de Visita de Campo*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.
- SOARES, A.P.M. (2000) “Consórcio intermunicipal de cultura”. In PAULICS, V. (2000) *125 dicas – idéias para a ação municipal*. São Paulo. Pólis.
- SOUTO, A.L.S. & OUTROS (1995) *Como reconhecer um bom governo?* São Paulo. Pólis (Publicações Pólis, n. 21).
- SPINK, P.K. & CLEMENTE, R. (org.) (1997) *Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- SPINK, P.K. (2000) “Gestão municipal faz escola – aprendendo com os

- governos locais”. In *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer (Cadernos Adenauer 4)
- SPOSATI, A. (org.). (2000) Mapa da Inclusão/Exclusão Social de São Paulo. PUC-SP, INPE e Pólis. CD-rom.
- STOKER, G. (1998) “Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance”. In *Revue Internationale des Sciences Sociales, La Gouvernance*, UNESCO/éres, Mars 1998, 155, Ramonville Saint-Agne.
- TEIXEIRA, M.A. (2000) *Programa Administração Participativa Camaragibe (PE)* - Relatório de Visita de Campo. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania. mimeo.
- TENDLER, J. (1998) *Bom Governo nos Trópicos, uma visão crítica*. ENAP/Revan. Brasília.
- TOCQUEVILLE, A. (1969) *Democracia na América*. São Paulo. Cia. Editora Nacional.
- TRINDADE, J.R.B. (2000) “Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra)”. In BARBOZA, H.B. & FARAH, M.F.S. (orgs.). (2000) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- UNDP (2000-a) *Human Development Report 2000: Human rights and Human Development*. New York. Undp.
- UNDP (2000-b) *Poverty Report 2000: Overcoming Human Poverty*. New York. Undp.
- VAZ, J. C. (2000-a) “Consórcios intermunicipais”. In PAULICS, V. (org.). (2000) *125 dicas – idéias para a ação municipal*. São Paulo. Pólis. 2000.
- VAZ, J. C. (2000-b) “Avaliando a Gestão”. In PAULICS, V. (org.). (2000) *125 dicas – idéias para a ação municipal*. São Paulo. Pólis. 2000.
- VAZ, J.C. (1997) “Sistema Municipal de Informações para a Cidadania”. In PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA Informação, Estado & Sociedade. Curitiba. IMAP.
- VIVERET, P. (2000) *Para recuperar a nobreza da ação política*. Le Monde Diplomatique. maio.
- WORLD BANK (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. World Bank, Washington.
- ZAPATA, T. & PARENTE, S. (1998) *Parceria e Articulação Institucional para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Série Cadernos Técnicos n. 4. Recife. Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- ZAPATA, T. (1997) *Capacitação, Associativismo e Desenvolvimento Local*. Série Cadernos Técnicos n. 1. Recife. Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- ZIULKOSKI, P. (2000) “O Federalismo Incompleto, Descentralização e Indefinição de competências”. In *Anais da 1ª Conferência sobre Federalismo Cooperativo, Globalização e Democracia*. Brasília. Presidência da República.

Fontes de informação

Os textos aqui publicados fazem referência principalmente a experiências que podem ser encontradas nas publicações do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania FGV-EAESP.

- **Instituto Pólis** - é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Experiências Inovadoras de Gestão Municipal, de Heloísa Nogueira, José Geraldo Simões Jr. e Marco Antonio de Almeida. Este texto, de 1992, faz parte da série Publicações Pólis e traz o fichamento de 51 experiências de gestão local.

50 DICAS - Idéias para a ação municipal: propostas e experiências em gestão municipal, de José Carlos Vaz (org.). Também está incluído na série Publicações Pólis (Nº 24). É uma seleção de 50 Dicas publicados de 1993 a 1996.

125 DICAS - Idéias para a ação municipal, de Veronika Paulics (org.). Este livro, publicado em 2000, com o apoio do BNDES, é uma seleção de 125 Dicas publicados entre 1993 e 1999. Traz ainda alguns fichamentos elaborados especialmente para o BNDES.

O Boletim *DICAS - Idéias para ação municipal* pode ser consultado no sítio do Pólis em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>

O conteúdo do livro 125 DICAS está no sítio do Banco Federativo do BNDES: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas>

Endereço:

Pólis - Instituto de Estudos,

Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Rua Conego Eugenio Leite 433 - Pinheiros

São Paulo - SP - CEP 05414-010

Telefone: (11) 3085-6877

Fax: (11) 3063-1098

e-mail: polis@polis.org.br

<http://www.polis.org.br>

a partir de fevereiro de 2002:

Rua Araújo 124 - Centro

São Paulo - SP - CEP - 01220-020

- **Programa Gestão Pública e Cidadania** - é um programa de disseminação e premiação de inovações de governos subnacionais brasileiros, fruto de iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas de São Paulo - EAESP/FGV e da Fundação Ford, e atualmente conta também com o apoio do BNDES. Os objetivos são focalizar e disseminar o que está indo bem na administração pública; descobrir as inovações e os inovadores, e aumentar o estoque de conhecimentos sobre experiências alternativas em gestão pública.

Os relatórios de visita de campo dos vinte finalistas de cada ciclo de premiação estão publicados em livro:

Ciclo 1996: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Peter Spink e Roberta Clemente, foi publicado pela Editora FGV em 1997.

Ciclo 1997: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1998.

Ciclo 1998: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado em 1999, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ciclo 1999: *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Marta Farah e Hélio Barboza, foi publicado pela Editora FGV, em 2000.

Ciclo 2000: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Marta Farah e Hélio Barboza, foi publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 2001.

Pode-se ter acesso às versões abreviadas destas experiências no pequeno livro *Histórias de um Brasil que funciona*, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 2000.

O livro com os relatórios dos 20 finalistas do Ciclo 2001 ainda não está impresso. Pode-se ter acesso a versões abreviadas dos vinte programas no pequeno livro *Histórias de um Brasil que funciona - Ciclo de Premiação 2001*, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 2001.

Para conhecer todas as experiências inscritas no Programa, visite o sítio na internet: <http://inovando.fgvsp.br>, onde se pode consultar o banco de dados.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem também uma série de publicações que relatam casos sobre soluções locais de redução de pobreza, alguns utilizados nesta série de cadernos:

Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações socioeconômicas, organizado por Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Parcerias e Pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais, organizado por Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais, organizado por Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2001.

Endereço:

Programa Gestão Pública e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getulio Vargas
Av. Nove de Julho 2029, Prédio da Biblioteca 2º andar,
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Telefone: (11) 3281-7904 e (11) 3281-7905
Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgvsp.br
<http://inovando.fgvsp.br>

- **Rede de Banco de Dados de Gestão Local** - é um anel na internet para facilitar o acesso às informações existentes sobre práticas de gestão local que possam ser reproduzidas em outros ambientes, contribuindo para a difusão de propostas de políticas públicas locais que fortaleçam a cidadania, promovam a democratização da sociedade e melhorem as condições de vida dos cidadãos. Dentre as organizações participantes estão: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, com o Projeto Prefeito Criança; a Fundação Getulio Vargas, com o Programa Gestão Pública e Cidadania; a Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM, com a Rede de Comunicação de Experiências Municipais - RECEM; o Instituto Pólis, com o Projeto DICAS - Idéias para a ação municipal; a PUC-SP, com o banco de experiências de Ladislau Dowbor; o Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública - NUTEP, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e a Secretaria de Assuntos Institucionais do Diretório Nacional do PT.

O endereço do sítio desta rede na internet é <http://www.web-brazil.com/gestaolocal>

