

PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 27 • Junho/Agosto de 1998 • Nº 77 • Preço: R\$ 6,00

Desenvolvimento Sustentável: as ONGs devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais

Samyra Crespo

A Itália das Redes: entre a construção social do mercado e a dimensão pública da produção

Giuseppe Cocco

A Busca de um Desenvolvimento Local Sustentável: o caso do Prezeis

Fernanda Costa

Marta Pordeus

Entrevista

Jean-Pierre Leroy

Indicadores Sociais e Políticas Públicas:

algumas notas críticas

Adauto Lucio Cardoso

Promissor Brasil dos Assentamentos Rurais

Leonilde Servolo de Medeiros

Inês Cabanilha de Sousa

Paulo R. Raposo Alentejano

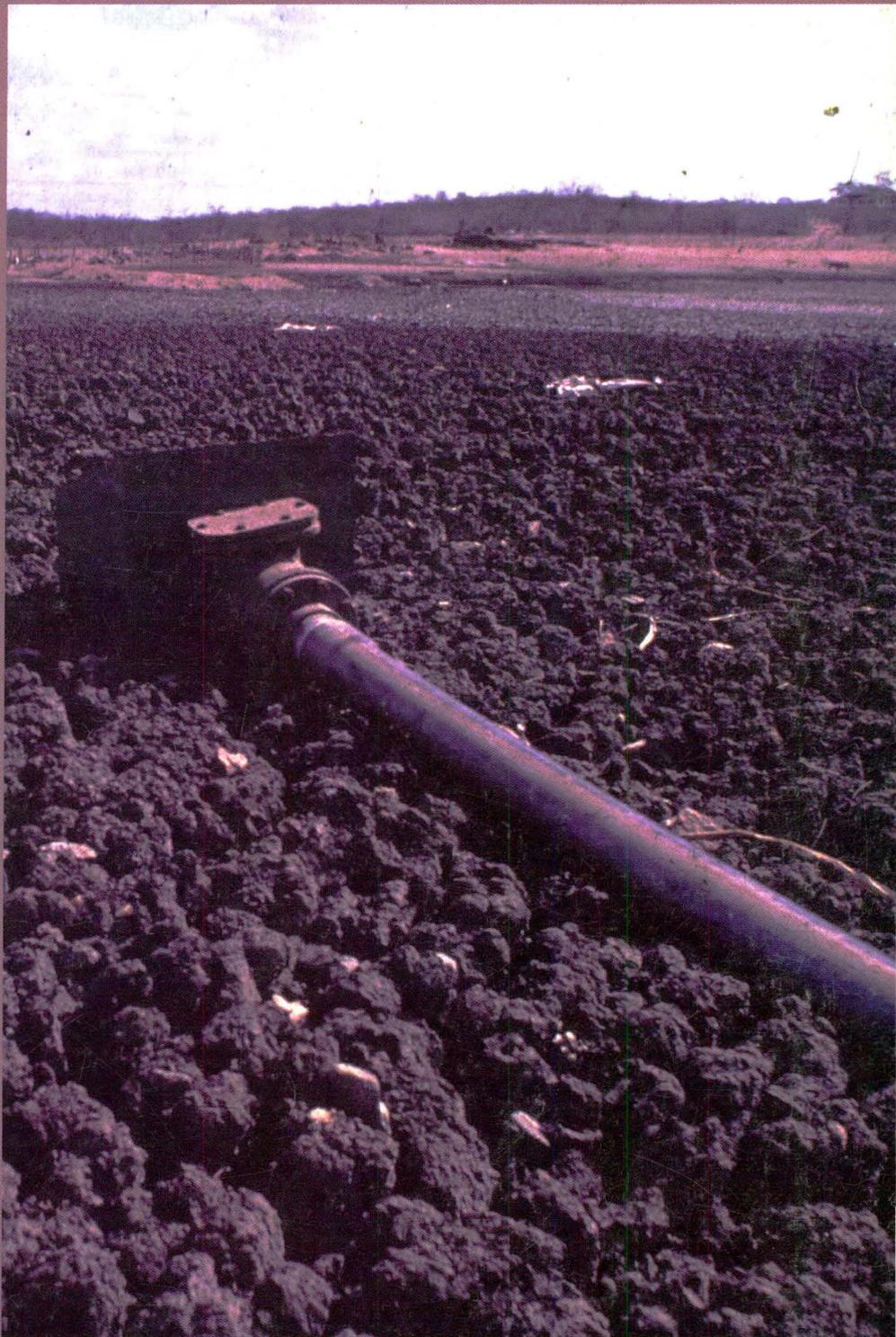
Novo Papel do Município na Questão da Habitação

Nabil Bonduki

Detalhamento das Propostas Entregues à Presidência da República pela CONTAG, Federações e Sindicatos de

Trabalhadores Rurais em

30 de Abril de 1998



Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Conselho Deliberativo **Presidente**

Ana Clara Torres Ribeiro

Vice-Presidente

Raimundo J. B. Teixeira Mendes

1ª Secretária

Leilah Landim Assumpção

2ª Secretária

Márcia Pereira Leite

3ª Secretário

Revd. Paulo Pena Schutz

Suplentes

Décio Lima de Castro

Fernanda Carísio

Luis Carlos Delorne Prado

Maria Lucia Karan

Paulo Totti

Conselho Fiscal

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Tito Lívio Lucio de O. Ramos Neto

Suplentes

Ricardo de Gouvêa Corrêa

José Moreira Bartholo

Associados Efetivos

José Sérgio Lopes * Silvio Caccia

Bava * Braulio Rodrigues da Silva *

Sérgio Góes de Paula * Rosiska

Darcy de Oliveira * Cândido

Grzybowski * Otávio Guilherme

Cardoso Alves Velho * Lysâneas

Maciél * Oflia Silva Leite * Luís

Eduardo Soares * Ênio Candotti *

Uri Gomes Machado * Alexandre

Sgrezia * Litz Vieira * Antonio

Abreu * Carlos Nelson Coutinho *

Luiz Gonzaga Ulhoa Tenório *

Renato Sérgio Maluf * Ricardo

Peret * Pe. Adelar Pedro de David *

Lícia Valadares * Wanda Engel

Aduan * Peter Collins Cona

Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

Diretor da Área Trabalho e Renda

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

Cunha

Diretor da Área Meio Ambiente e Desenvolvimento

Maria Emilia Lisboa Pacheco

Diretor da Área Políticas Públicas e Cidadania

Orlando Alves dos Santos Junior

FASE – Educando para a cidadania e o desenvolvimento sustentável

Fundada em 1961, a FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – teve seu ponto de partida no trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e cooperativo.

Durante o período militar-autoritário, a FASE dedicou-se ao apoio à atividade de organização de base e aos processos de construção da democracia e da cidadania.

A partir da década de 80, a FASE concentrou as suas ações na busca de alternativas para a crise do atual modelo de desenvolvimento que vem contribuindo para uma maior concentração de renda, tem levado grandes parcelas da população à exclusão social e aumentado a escalada da violência.

A FASE é uma organização não governamental de educação e desenvolvimento, sem fins lucrativos, que atua em 8 estados da Federação. A FASE no Brasil é associada à ABONG (Associação Brasileira de ONGs) e internacionalmente à ALOP e ao El Taller.

Com 37 anos de atuação, a FASE é reconhecida como uma instituição de marcante presença na trajetória das lutas da sociedade brasileira, enraizada nos principais movimentos sociais e políticos nas últimas três décadas. Presença esta que se consolida ainda pela eficácia e eficiência de seus projetos demonstrativos de resultados duradouros para grupos específicos, além da produção de elementos atuantes para a construção de uma alternativa de desenvolvimento.

Na esfera internacional a FASE mantém um diálogo com agências internacionais no sentido da construção de plataformas e ações comuns. Participa de redes e campanhas internacionais pela democratização das políticas dos organismos multilaterais.

Na esfera nacional, a FASE realiza convênios com órgãos públicos para avaliação, elaboração, monitoramento e fiscalização de projetos. Desenvolve parcerias com universidades, institutos e outras entidades, buscando estimular e socializar a produção de conhecimento através de estudos e pesquisa e através da publicação de cartilhas, livros e da Revista Proposta, e da promoção de ações coletivas, tais como, campanhas, seminários, palestras e debates.

A FASE é inteiramente independente de governos, partidos políticos. Seu orçamento provém de contribuições individuais e de agências internacionais de solidariedade aos povos do Terceiro Mundo.

MISSÃO

• Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, em um desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública.

• Apoiar, com visão e atuação próprias, a constituição, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento através de ações educativas e de projetos demonstrativos.

Objetivos do próximo trienal:

• Promover a cidadania lutando por melhores condições de participação dos cidadãos na vida social, política e econômica.

• Promover melhores políticas públicas mediante intervenção junto à opinião pública e aos órgãos governamentais.

• Contribuir para impedir a deterioração das condições de trabalho e renda dos assalariados e o aumento da exclusão social. Trabalhar com associativismo e cooperativismo.

• Promover o debate público sobre temas relacionados com o poder local, através de projetos demonstrativos, urbanos e rurais, e da organização da população

Estratégia:

Para o triênio 96/98, a FASE terá como estratégia para a sua atuação nas cinco regiões brasileiras, três temas com a preocupação permanente de enforçar a questão dos jovens e das relações homem-mulher:

• Meio Ambiente e Desenvolvimento

Compatibilização da preservação do meio ambiente com o desenvolvimento.

• Trabalho e Renda *Melhoria das condições de trabalho, geração de renda e erradicação da violência nas cidades e no campo.*

• Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana *Participação popular na definição das políticas públicas.*

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Índice

Editorial	5
Desenvolvimento Sustentável: as ONGs devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais <i>Samyra Crespo</i>	6
A Itália das Redes: entre a <i>construção social do mercado</i> e a dimensão pública da produção <i>Giuseppe Cocco</i>	16
A Busca de um Desenvolvimento Local Sustentável: o caso do Prezeis - Plano de Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social <i>Fernanda Costa</i> <i>Marta Pordeus</i>	28
Entrevista <i>Jean-Pierre Leroy</i>	33
Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas <i>Adauto Lucio Cardoso</i>	42
Promissor Brasil dos Assentamentos Rurais <i>Leonilde Servolo de Medeiros</i> <i>Inês Cabanilha de Sousa</i> <i>Paulo Roberto Raposo Alentejano</i>	54
Novo Papel do Município na Questão da Habitação <i>Nabil Bonduki</i>	64
Detalhamento das Propostas Entregues à Presidência da República pela CONTAG, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais em 30 de Abril de 1998	72

FASE NACIONAL

Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo
22270-070 - RIO DE JANEIRO - RJ
Tel.: (021) 286-1441
Fax. (021) 2861209

Equipe Belém

Rua Bernal do Couto. 1329
Umarizal
66055-080 - BELÉM - PA
Tel.: (091) 242-0318

Equipe Cáceres

Rua 06, Q-03, casa 18
Monte Verde
78200-000 - CÁ CERES - MT
Tel.: (065) 223-4615

Equipe Capanema

Av. Presidente Médici, 1992
69700-050 - CAPANEMA - PA
Tel.: (091) 821-1716

Equipe Itabuna

Rua Barão do Rio Branco, 93
Califórnia
456-000 - ITABUNA - BA
Tel.: (073) 211-4498

Equipe Marabá

Folha 27, Quadra 07, Lote 07
Nova Marabá
68509-160 - MARABÁ - PA
Tel.: (091) 322-1591

Projeto Gurupá

Travessa Quintino Bocaiúva, 1259,
Nazaré
66-053-240 BELÉM-PA
Tel: (091) 242 4341

Equipe Recife

Rua Viscondessa do Livramento, 168
Derbi
52010-060 - RECIFE - PE
Tel.: (081) 221-5478

Equipe Rio

Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo
22270-070 - RIO DE JANEIRO - RJ
Tel.: (021) 286-1441
Fax. (021) 2861209

Equipe Vitória - ES

Rua Graciano Neves, 377 - 2ª andar
29015-530 - VITÓRIA - ES
Tel.: (027) 322-6330

CEAR

Rua Hermenegildo de Barros, 52
Glória
20241-040 - RIO DE JANEIRO-RJ
Tel.: (021) 232 4543



FASE

Proposta

Nº77 - Junho/Agosto de 1998
Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial

Alberto Lopez Mejía
Ana Clara Torres Ribeiro
Angela de Carvalho Borba
Clarice Melamed
Grazia de Grazia
Haroldo Baptista de Abreu
Jean-Pierre Leroy
João Ricardo Dornelles
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Leandro Valarelli
Luis César de Queiroz Ribeiro
Marcelo Paixão
Márcia Leite
Maria Emília Lisboa Pacheco
Orlando dos Santos Junior
Paulo Gonzaga
Pedro Cláudio Cunha Bocayuva
Ricardo Salles
Rosemary Gomes
Sandra Mayrink Veiga
Virgínia Fontes

Assessora de Comunicação

Sandra Mayrink Veiga

Editor Responsável

Luís Antonio Correa de Carvalho

Subeditor

Ricardo Salles

Organização 76

Sandra Mayrink Veiga
Cunha Bocayuva

Assistente de Publicações

Silvia Helena Matos Brandão

Capa/Projeto Gráfico

Pedro Veiga

Fotos

Gianne Carvalho
R.J. Ripper
Carlos Carvalho
Foto Capa
Carlos Carvalho

Editoração/Diagramação

Pedro Veiga

Revisão/Copidesque

LAA Prod. Literárias

Informações e Vendas

Nilton Soares
Rua Mayrink Veiga, 32 sala 1002 Centro
20090-050 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021)283 4549

Todas as opiniões emitidas nos artigos
assinados são de inteira responsabilidade de
seus autores

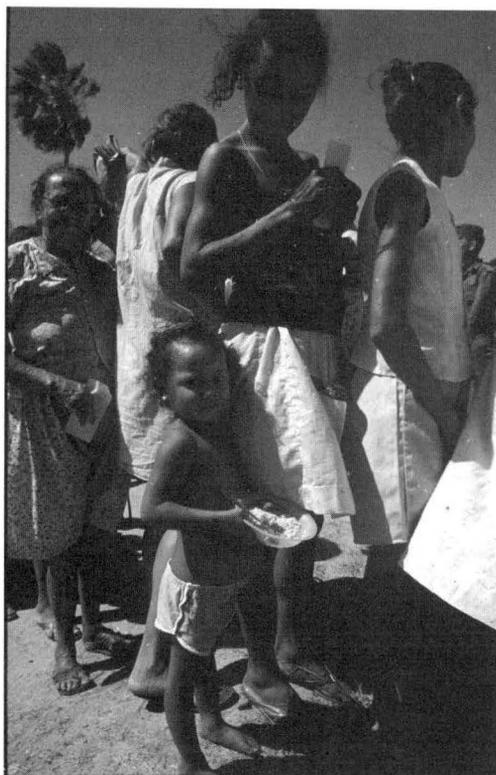
O Desenvolvimento Local Sustentável é o objeto deste e do próximo número de **Proposta**. Dez anos após a promulgação da constituição “municipalista” de 1988, este tema se coloca cada vez mais em evidência. Em primeiro lugar, pela pressão reivindicatória dos movimentos populares, pela emergência de novos atores sociais, desde o Movimento dos Sem Terra até os movimentos de gênero e por afirmação cultural e direitos da população negra, movimentos ambientalistas, e pela ação de ONGs. Em segundo lugar, trata-se de algumas iniciativas de prefeituras que desenvolvem programas na área social, em educação, de geração de emprego e renda, de gestão pública, como, por exemplo, desenvolvimento de cooperativas, Orçamento Participativo, Bolsa Escola.

Num quadro de crise econômica, e especificamente do emprego, agravamento da questão social, descontrole da violência, degradação do meio ambiente, tanto os movimentos sociais como as iniciativas de governos locais ainda revestem-se de uma característica defensiva. Isto é, visam, em grande parte, minorar ou anular os efeitos desta situação. Entretanto, têm igualmente um aspecto de construção de alternativas de desenvolvimento. Apontam os possíveis rumos para a solução de problemas seculares da sociedade brasileira: fome, exclusão social, cidadania incompleta. E também para “novos” problemas que se somam aos primeiros: destruição ambiental, crise do trabalho ocasionada pelo emprego de novas tecnologias, perda de valores que reforcem os laços de solidariedade social. Possuem um duplo efeito demonstrativo. Por um lado, mostram que há recursos, mesmo num quadro de crise econômica, e iniciativas viáveis para o encaminhamento dos problemas sociais. Por outro, tornam evidente que a colocação em prática destas soluções depende de vontade e determinação políticas, que estão na medida direta da pressão e do voto popular e da ação da sociedade civil organizada.

Estes elementos, se estão presentes em alguns municípios e regiões, não estão generalizados por todo o país. A “política” social do governo federal resume-se à criação de uma *superong*, que replica parcialmente em escala ampliada, mas não a desejada, a ação da sociedade civil. É pouco. Não indica claramente a prioridade para a solução dos problemas sociais (porque de fato não há) e permanece muito colada aos interesses fisiológicos locais que compõem a base governista. Se somos mais um país injusto do que pobre, como colocou o Presidente em sua campanha passada, não podemos esquecer o caráter profundo de nossa injustiça social. Não se trata de mero desequilíbrio, nem mesmo de uma força inercial. Trata-se de um fenômeno secular, que deita raízes numa estrutura de poder político e numa cultura hegemônica de indiferença e desprezo social que permeia os interesses das classes dominantes. Somos campeões em modernização perversa, crescimento sem equidade. O aspecto local e regional das iniciativas de desenvolvimento não prescinde da dimensão mais geral da política: recursos, coordenação, avaliação, validação, visibilidade, mobilização na escala do país são uma necessidade imperiosa.

Proposta 77 explora a temática do Desenvolvimento Local Sustentável, buscando levantar questões, analisar exemplos bem-sucedidos e discutir possíveis desdobramentos. A entrevista com Jean-Pierre Leroy aborda a própria definição, ainda em construção, do que venha a ser Desenvolvimento Local Sustentável. Giuseppe Cocco trata da experiência da chamada Terceira Itália: em que medida esta prefiguraria novos parâmetros de desenvolvimento? Samyra Crespo busca mostrar a importância da implantação da Agenda XXI em nível local. Adauto Lucio Cardoso problematiza os indicadores de desenvolvimento. Fernanda Costa e Marta Pordeus nos trazem a experiência dos Prezeis (Plano de Regulamentação das Zonas de Interesse Social) de Recife. Leonilde Servolo de Medeiros, Inês C. de Souza e Paulo Roberto R. Alentejano discutem como os assentamentos de trabalhadores rurais têm sido um fator impulsionador de desenvolvimento local. A política habitacional é objeto do artigo de Nabil Bonduki. Finalmente, reproduzimos a Plataforma entregue à Presidência da República pela Contag, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais como proposta para o enfrentamento da questão da seca no Nordeste.

Até o próximo número!



Desenvolvimento Sustentável: as ONGs devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais*

*Samyra Crespo***

(*) Para conhecer a íntegra dos capítulos da Agenda 21, acesse pela internet: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/index.html>

(**) Pesquisadora do MAST/CNPQ, coordenadora de Meio Ambiente do Iser e membro da coordenação executiva da *Comissão pró-Agenda 21 Local do Rio de Janeiro*. (E-mail: iser@ax.apc.org)



Introdução

Quer enfoquemos as iniciativas mundiais, quer as nacionais, fica claro, no artigo que aqui apresento, que a Agenda 21 é um programa com implementação ainda incipiente. Na minha opinião, e na qualidade de membro da coordenação executiva da Comissão pró-Agenda 21 Local do Rio de Janeiro, considero que o engajamento nos processos de elaboração da Agenda 21 é um imperativo para as ONGs. No meu modo de ver e na dos 42 membros voluntários da Comissão, que reúne lideranças do movimento social, representantes do setor produtivo, legislativo e técnico-governamental, a Agenda 21 é um programa progressista, comprometido com as causas que tradicionalmente mobilizam os movimentos sociais e as ONGs. A implementação dos programas de desenvolvimento sustentável, previstos na Agenda 21, sem dúvida implicará estabelecer e dinamizar modelos de gestão altamente democratizadores. No nível local, o programa prevê a criação e o fortalecimento de espaços e institucionalidades onde os diferentes segmentos da população participam do processo decisório. Estratégias de redução da pobreza e da desigualdade estruturam todo o programa assim como uma radical defesa de um novo modelo de desenvolvimento. Não bastassem estas razões, o programa da Agenda oferece ainda o adicional atrativo, considerando a atual conjuntura político-institucional do País, de acelerar e formatar o processo de descentralização que a constituição municipalista de 1988 promove.

I - A Implementação da Agenda 21 como Estratégia Global

Vamos ao estado da arte: a Agenda 21 é considerada o mais importante resultado da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, e conhecida entre nós, brasileiros, como RIO-92. Em uma palavra, a Agenda 21 é o mais ambicioso

programa que até agora surgiu visando promover, em escala planetária, o *desenvolvimento sustentável* - aquele que deverá ser capaz de conciliar lógicas econômico-sociais com sustentabilidade ambiental. Como uma primeira meta, todos os 179 países signatários do documento, inclusive o Brasil, deveriam iniciar *campanhas nacionais de Agenda 21*, desenhando estratégias de desenvolvimento sustentável, a serem avaliadas cinco anos depois. De 1992 a 1997, cabia aos governos realizar as seguintes tarefas principais: a) divulgar a Agenda; b) realizar processos de consulta amplos e participativos, envolvendo os vários níveis de governo, representantes do setor produtivo e das organizações da sociedade; c) fazer diagnósticos e elaborar estratégias para a implementação da Agenda.

A Assembléia Especial da ONU, ocorrida em junho de 1997 e encarregada de avaliar as iniciativas dos países que se comprometeram em implementar a Agenda 21, mostrou, porém, a pouca efetividade das campanhas já realizadas. O resultado decepcionante já estava antecipado na Rio + 5, encontro de mais de 600 representantes de organizações da sociedade de todo o mundo, realizado em março, no Rio de Janeiro. Este encontro preparatório à Assembléia foi provocado pelo Conselho da Terra, organização chefiada por Maurice Strong, canadense, que também foi o secretário-geral da Rio-92. A Rio + 5 já mostrava que a maioria dos países em desenvolvimento tivera dificuldades em deslanchar suas campanhas e que a metodologia, recomendada pela Agenda, de se fazer consultas a todos os segmentos da sociedade, assim como de envolvê-los no processo, nem sempre tinha sido respeitada. O balanço da Assembléia Especial mostrou que 30 países já possuem suas Agendas nacionais, entre eles países em desenvolvimento da América Latina e Central, como o México, Bolívia, Costa Rica, Colômbia, e desenvolvidos, como Holanda, Suécia, Noruega, Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos. Também países do Leste, como Polônia e Hungria, já fizeram sua Agenda, assim como a distante China.

Estrutura do Documento da Agenda 21

Diferentemente de outros documentos gerados nas conferências temáticas da ONU, a Agenda 21 tem a característica de um roteiro, sugerindo ações, atores, metodologias participativas para obtenção de consensos, mecanismos institucionais para implementação e monitoramento, estimando inclusive os custos iniciais das políticas recomendadas.

O documento tem mais de 500 páginas e é estruturado em quatro seções básicas com 40 capítulos temáticos. Os títulos dos capítulos nos dão uma idéia do seu conteúdo geral:

- 1 - Preâmbulo
- 2 - Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento e nas políticas internas
- 3 - Combater a pobreza
- 4 - Mudar os padrões de consumo
- 5 - Dinâmica demográfica e sustentabilidade

- 6 - Proteger e promover a saúde humana
- 7 - Promover assentamentos humanos sustentáveis
- 8 - Integrar o meio ambiente e o desenvolvimento nas tomadas de decisão
- 9 - Proteger a atmosfera
- 10 - Integrar o planejamento e o gerenciamento dos recursos do solo
- 11- Combater o desflorestamento
- 12 - Gerenciar ecossistemas frágeis: combater a seca e a desertificação
- 13- Gerenciar ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável das montanhas
- 14 - Promover o desenvolvimento rural e a agricultura sustentáveis
- 15 - Conservar a diversidade biológica
- 16 - Gerenciamento responsável ambientalmente da biotecnologia
- 17 - Proteção dos oceanos, todos os mares, inclusive internos, e áreas costeiras, e a proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos para a vida



18 - Proteger a qualidade e suprimento dos recursos de água limpa: aplicação de abordagens integradas ao desenvolvimento, gerenciamento e uso dos recursos hídricos

19 - Gerenciar de forma ambientalmente responsável os produtos químicos tóxicos, incluindo a prevenção do tráfico ilegal internacional de resíduos e produtos perigosos

20 - Gerenciar de forma ambientalmente sustentável os resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico ilegal internacional de resíduos perigosos

21 - Gerenciar de forma ambientalmente responsável os resíduos sólidos e os relacionados ao esgotamento sanitário

22 - Gerenciar de forma segura e ambientalmente responsável os resíduos radioativos

23 - Fortalecer o papel dos principais grupos sociais

24 - Ação global para as mulheres pelo desenvolvimento sustentável e equitativo

25 - Crianças e jovens e o desenvolvimento sustentável

26 - Reconhecer e fortalecer o papel dos povos indígenas e suas comunidades

27 - Fortalecer o papel das organizações não-governamentais: parceiras para o desenvolvimento sustentável

28 - Iniciativas das autoridades locais em apoio à AGENDA 21

29 - Fortalecer o papel dos trabalhadores e sindicatos

30 - Fortalecer o papel da indústria e dos negócios

31 - Comunidade científica e tecnológica

32 - Fortalecer o papel dos fazendeiros

33 - Recursos e mecanismos financeiros

34 - Tecnologia ambientalmente responsável: transferência, cooperação e capacitação

35 - Ciência para o desenvolvimento sustentável

36 - Promover a educação, consciência pública e treinamento

37 - Mecanismos nacionais e internacionais de cooperação para a capacitação em países em desenvolvimento

38 - Arranjos institucionais internacionais

39 - Instrumentos e mecanismos legais internacionais

40 - Informação para a tomada de decisões

A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PREVISTOS NA AGENDA 21, SEM DÚVIDA IMPLICARÁ ESTABELECE E DINAMIZAR MODELOS DE GESTÃO ALTAMENTE DEMOCRATIZADORES

II - Atrasado, o Brasil Vai Definindo um Caminho

O Brasil está atrasado no processo, tendo iniciado somente em 1997 um movimento mais sério no sentido de colocar o tema na agenda pública e na do Governo federal. O movimento partiu de uma ação conjunta do Ministério do Meio Ambiente e do Fórum das ONGs Ambientalistas e dos Movimentos Sociais. Graças a essa articulação, foi criada no âmbito da Casa Civil a Comissão Nacional de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Essa comissão, presidida pelo MMA, tem representação mista (governo e sociedade) e iniciou este ano uma licitação pública, convocando universidades, centros de pesquisa e organizações civis a realizarem uma consulta nacional bem como a contribuir para a elaboração das estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. Devendo estar finalizada até dezembro deste ano, a consulta tem cinco focos principais: *idades sustentáveis; infraestrutura e integração regional; gestão de recursos naturais; redução das desigualdades sociais; ciência e tecnologia e desenvolvimento sustentável*. Em termos de uma política nacional, portanto, não temos nada ainda definido - nem uma campanha mais conseqüente, capaz de esclarecer os estados e os municípios sobre as vantagens de elaborar suas Agendas locais está por acontecer. Quanto à opinião

pública, nem se fala: uma recente pesquisa de opinião, coordenada por mim e aplicada nacionalmente pelo Ibope, mostra que 98% da população brasileira não sabe do que se trata. Outra pesquisa, feita com lideranças e já publicada, indica que gestores e técnicos conhecem-na apenas superficialmente.

Em tese, a elaboração da Agenda Nacional deve refletir, se respeitada a metodologia da consulta ampla (aos estados e municípios), as estratégias nacionais (e não as do Governo federal). Em outras palavras, as estratégias nacionais devem ser amparadas nos compromissos dos estados e municípios, e vice-versa.

Como atividades preparatórias à participação brasileira na Assembléia Especial da ONU, o Ministério do Meio Ambiente tomou duas iniciativas que merecem registro. Primeiro, levou aos Estados Unidos um relatório de avaliação sobre as políticas econômico-sociais brasileiras, listando os programas de macrodesenvolvimento globais e setoriais em andamento. Este relatório, o *country-profile*, ainda não teve uma circulação ampla nem foi discutido no Brasil.

A segunda iniciativa foi a publicação de *100 Experiências Brasileiras*, que apresenta um conjunto de experiências (projetos já em desenvolvimento) que atendem a alguns critérios básicos recomendados pela Agenda 21. A estratégia de reunir as chamadas *best practices* tem sido uma tônica das agendas globais: trata-se da divulgação de um conjunto de *ações demonstrativas*, isto é, exemplos de práticas bem-sucedidas e que podem ser reaplicadas. Um olhar mais crítico sobre as experiências coletadas revela, contudo, que a despeito de serem iniciativas criativas, participativas e muitas voltadas para a defesa do meio ambiente, não estão associadas a nenhuma estratégia de sustentabilidade mais ampla, seja no nível local ou regional. Uma campanha verdadeiramente nacional, com ações indutoras claras e recursos especialmente alocados, ainda não se iniciou.

A Assembléia Especial da ONU Avaliou a Agenda 21

A ONU fez a avaliação crítica dos resultados da Rio-92, conforme previsto, em junho de 1997,

na cidade de Nova York. Cinquenta e três chefes de estado reuniram-se com o objetivo de examinar o cumprimento das metas e de acelerar a implementação da Agenda 21. A sessão resultou num relatório e num programa para prosseguir a implementação da Agenda em escala planetária.

Foram identificados avanços como: menores taxas de crescimento populacional no mundo, progressos no desenvolvimento institucional, na participação pública e nas ações do setor privado.

Mas as tendências negativas permanecem acentuadas: a pobreza, os padrões de consumo bem como os de produção continuam insustentavelmente altos, as desigualdades de renda aumentaram entre e dentro dos países, e o meio ambiente global continua a deteriorar-se. A implementação da Agenda 21 vem encontrando dificuldades, especialmente nos países menos desenvolvidos, devido à falta de vontade política dos governos para catalisar as mudanças necessárias e à falta de recursos. Os fundos internacionais que deviam ser criados para financiar o novo modelo ainda são tímidos e insuficientes. Prover recursos financeiros, transferir tecnologias e mudar as regras comerciais, compatibilizando-as com os objetivos do desenvolvimento sustentável, eis os principais desafios à implementação da Agenda, nos próximos anos, segundo a avaliação da ONU.

A próxima revisão da Agenda 21, pela Assembléia das Nações Unidas, está marcada para se realizar em 2002.

III - As Agendas Locais

Há em todo o documento da Agenda 21 uma forte ênfase na *ação local* e na administração descentralizada. O capítulo 28 da Agenda é todo dedicado às iniciativas de elaboração da Agenda Local e ao papel das esferas de governo no processo. Um forte pressuposto da Agenda é que é no nível local que as ações concretamente se dão, e que as comunidades que usam os recursos naturais para sua sobrevivência são as que podem ser mais eficientemente mobilizadas para protegê-los. Na visão



da Agenda, portanto, as estratégias mais eficientes são as concebidas localmente, e que contam com o apoio da população. Esta visão cai como uma luva na conjuntura atual do Brasil, especialmente no que tange à onda municipalista desencadeada pela Constituição de 1988. Em franco processo de descentralização e de fortalecimento do poder local, nosso país oferece um campo fértil para programas como o da Agenda. Além disso, ele traz o aditivo de apresentar-se como um programa moderno e reformador das estruturas político-administrativas. Para os setores da sociedade comprometidos com as necessárias mudanças sociais, o programa da Agenda também empolga, pois nele estão contidos, ainda que não totalmente definidos ou detalhados, todos os ideais de desenvolvimento com equidade que tradicionalmente os setores progressistas têm defendido.

Contrariamente ao que vem acontecendo na Europa e EUA, onde as cidades que fizeram suas agendas locais foram principalmente as de porte médio e pequeno, no Brasil foram curiosamente os municípios grandes, complexos, e capitais dos estados. Em todas as experiências registradas no Brasil, as ONGs estão presentes e têm papel relevante. As experiências sobre as quais se têm informações mais consistentes compreendem duas

campanhas estaduais: Minas Gerais e São Paulo; e sete municipais: Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Curitiba, Vitória, Angra dos Reis e Porto Alegre. Apresentando níveis diferenciados de desenvolvimento, estas experiências de elaboração da Agenda 21 Local mostram os seguintes denominadores comuns: em quase todas as cidades as campanhas são capitaneadas pelas secretarias de meio ambiente. Esse dado mostra claramente o poder da convicção e a afinidade dos técnicos e gestores ambientais com o tema. Paradoxalmente, esse dado mostra também os limites da Agenda 21 no Brasil, indicando claramente que ela é ainda uma prioridade para ambientalistas e que é ainda muito mais uma *agenda ambiental* do que uma agenda de *desenvolvimento sustentável*. Além do mais, as secretarias de meio ambiente, à exceção dos estados mais desenvolvidos, operam em grande parte sistemas recentes com baixos orçamentos e pouca capacidade técnica. Não têm, para piorar, poder de convocação quer político quer institucional. Para que essa inflexão que se observa nos processos de implantação da Agenda possa mudar, recomenda-se que a elaboração da agenda, na iniciativa governamental, seja coordenada por um conselho de secretários, de preferência ligado ao gabinete do prefeito ou à secretaria de planejamento, que é a instância encar-

regada de alocar o orçamento e estabelecer as prioridades de investimento no nível local.

Outro denominador comum nas experiências mais avançadas (casos de Vitória, Santos e Porto Alegre) é a metodologia participativa, na qual a democratização da informação e dos fóruns decisórios têm sido a tônica. Coincidentemente, as três experiências estão sob o governo de lideranças petistas (do Partido dos Trabalhadores). No caso das três cidades, o orçamento participativo tem se mostrado uma importante peça no desenho de estratégias e na demarcação de uma nova institucionalidade no processo decisório.

***EM TERMOS DE UMA
POLÍTICA NACIONAL,
PORTANTO, NÃO TEMOS
NADA AINDA DEFINIDO -
NEM UMA CAMPANHA MAIS
CONSEQÜENTE, CAPAZ DE
ESCLARECER OS ESTADOS E
OS MUNICÍPIOS SOBRE AS
VANTAGENS DE ELABORAR
SUAS AGENDAS LOCAIS ESTÁ
POR ACONTECER***

Tanto em Minas, quanto em São Paulo, estados grandes e complexos, as campanhas estão ainda no nível de sensibilização do próprio governo e na sua capacitação para o planejamento integrado. Tem havido também um investimento significativo no desenvolvimento de instrumentos de gestão e nos incentivos financeiros. Um dos instrumentos mais eficazes surgidos neste processo é o *ICMS Ecológico*, já instituído em Minas, no Paraná e agora em São Paulo. O *ICMS Ecológico* prevê que os municípios que detêm áreas protegidas e que por esta razão se vêem restringidos em suas estratégias de desenvolvimento, devem ser compensados por isso. Já existem estudos, no sentido de ampliar o alcance desse incentivo.

No Rio de Janeiro, por iniciativa da Comissão Pró-Agenda 21 Local, foram aprovadas duas leis, uma municipal e outra estadual. Ambas instituíram fóruns participativos encarregados da elaboração dos programas da Agenda 21. Em fase de implantação no município do Rio, a experiência deste fórum deve ser acompanhada e avaliada. No caso do Estado, só existe por enquanto o dispositivo legal. As iniciativas da Comissão têm servido de referência para outros estados e municípios, que vêm reproduzindo tanto o seu formato como o tipo de material informativo que publica. As edições limitadas dos materiais que divulgam a Agenda e orientam a sua implementação determinam aliás a necessidade de as organizações locais engajarem-se intensamente na ampliação do debate.

IV - O Papel das ONGs nas Agendas Locais

A divulgação da Agenda na base da sociedade, mostrando os benefícios que ela traz à qualidade de vida do cidadão comum é, sem dúvida, um campo privilegiado para a ação das ONGs. Dependendo do seu perfil, são também produtoras e agenciadoras de convicção e valores. Enquanto agências de promoção e exercício de direitos,

***UM FORTE PRESSUPOSTO DA
AGENDA É QUE É NO NÍVEL
LOCAL QUE AS AÇÕES
CONCRETAMENTE SE DÃO, E
QUE AS COMUNIDADES QUE
USAM OS RECURSOS
NATURAIS PARA SUA
SOBREVIVÊNCIA SÃO AS QUE
PODEM SER MAIS
EFICIENTEMENTE
MOBILIZADAS PARA
PROTEGÊ-LOS***

conhecimentos e cidadania, sem fins lucrativos, as ONGs têm cumprido um papel histórico inquestionável no fortalecimento da sociedade civil, da democracia e no desenvolvimento de temas de fronteira, em todo o mundo.

Nos anos 80 e 90, refletindo mudanças políticas importantes no Continente e no mundo, o campo das ONGs ampliou-se e tornou-se altamente heterogêneo. Este universo passa hoje por redefinições e o seu pluralismo torna difícil uma conceituação mais estrita. Por isso, cresce o número de atores e cientistas sociais que preferem falar de um *terceiro setor*, formado pelas organizações da sociedade civil, e que diferem em natureza e ação, do setor mercado e do setor estado. Ao falarmos das ONGs hoje, estamos pois nos referindo a um universo altamente heterogêneo, que inclui instituições religiosas, filantrópicas, políticas, dedicadas ao ensino e à pesquisa, a serviços sociais e culturais, proteção ambiental, interesses corporativos das categorias profissionais, etc.

Diluído o sentido histórico que deu origem às primeiras ONGs, elas hoje são o reflexo do multifacetado fenômeno associativo latino-americano e brasileiro, as células vitais da chamada *cidadania ativa*. Por razões históricas, ou próprias da missão de cada uma, algumas são mais, outras menos, afeitas à realização de parcerias e alianças com os *outros setores*. Embora a Agenda 21 considere que todos os setores são *parceiros do desenvolvimento sustentável*, o seu Capítulo 27 reconhece e prevê um destacado papel para as organizações não-governamentais. São enfatizados especialmente a função democratizadora das organizações e os conhecimentos específicos que possuem sobre as dinâmicas locais e as redes sociais. Hoje, em todo o mundo, projetos de desenvolvimento sustentável são desenhados e executados por ONGs. Cresce, em todos os organismos internacionais que arbitram as estratégias de desenvolvimento global, a sua influência.

Em termos dos princípios que orientam a Agenda 21 - tornar as sociedades mais justas e ecologicamente responsáveis - , não há dúvida de que as chamadas ONGs de desenvolvimento e as ambientalistas em particular, têm um importante papel a desempenhar, destacando-se deste amplo e heterogêneo conjunto acima mencionado. Na minha opinião, estes dois grupos aparecem fortemente vocacionados a desempenharem um papel funcional na promoção do desenvolvimento sustentável e na implementação das propostas da Agenda. O seu engajamento pode significar uma notável injeção de dinamismo na construção desta difícil ponte entre governo e sociedade, neste período de democratização do país e de suas instituições.

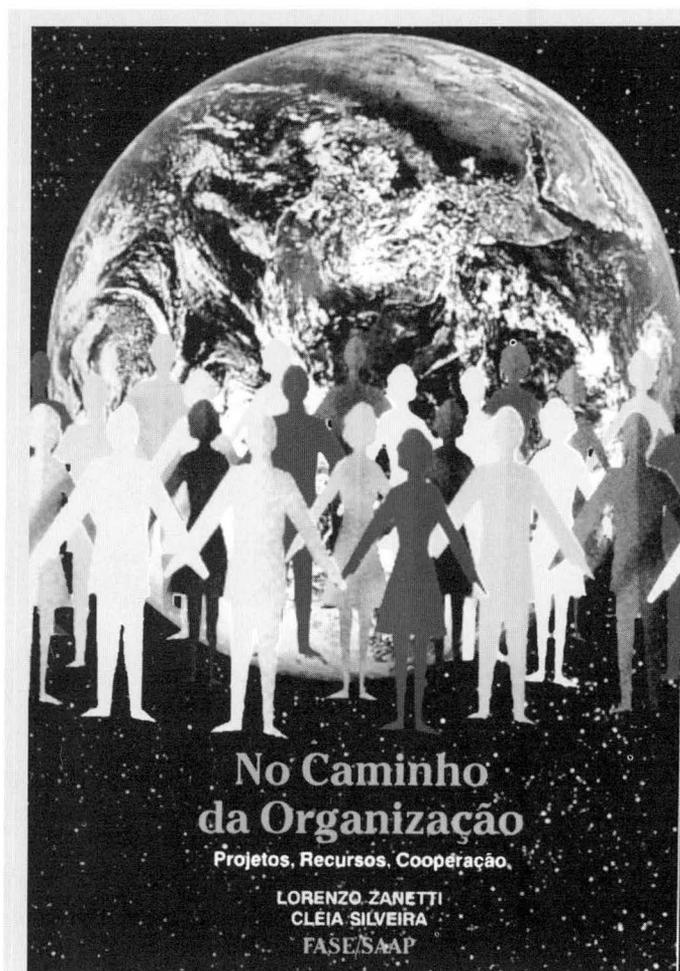
O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, sediado em Brasília, chegou a cadastrar cerca de 1500 organizações em 1992, interessadas nas questões do desenvolvimento sustentável. O Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, recém-atualizado (1996) cadastrou 725 organizações não-governamentais que atuam na proteção ambiental. O último informe da Abong - Associação Brasileira de ONGs, afirma congrega 340 ONGs, a maioria de desenvolvimento e promoção de direitos. Cruzando estes cadastros, temos no mínimo 1500 organizações, a nosso ver vocacionadas para a implementação da Agenda 21, e que, salvo restrições de ordem ideológica, estão em condições de constituírem-se em rede capilar promotora de dinâmicas sustentabilistas. A despeito da desigual distribuição regional das organizações no território brasileiro e de uma tipologia, reiteramos, diversificada, este conjunto de ONGs pode funcionar como uma poderosa rede, capaz de mobilizar e comprometer a base da sociedade com as propostas da Agenda.

Finalizando este artigo, reproduzimos abaixo um quadro onde tentamos esquematizar as responsabilidades do governo e da sociedade na implementação da Agenda 21:

Implementação da Agenda 21

Nível de Intervenção	Responsabilidades
Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Produzir e priorizar as políticas e linhas de ação para a administração e gestão da Campanha 2. Capacitar o nível estadual para que efetue a coordenação entre o nível nacional e o municipal. 3. Monitorar o desempenho do nível estadual para verificar os avanços dos processos municipais. 4. Receber, organizar e processar as informações do nível estadual para atualizar a base nacional de dados ambientais 5. Realizar a divulgação nacional da Agenda 21 6. Produzir, com a participação dos Estados, a Agenda 21 Nacional.
Estadual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser a ligação entre o nível nacional e o municipal. 2. Identificar, priorizar, liderar e executar programas e projetos para o manejo dos recursos em nível estadual 3. Adaptar as orientações nacionais às realidades regionais. 4. Capacitar o nível local quanto aos conceitos, necessidades e importância de um processo de planejamento participativo, democrático e pluralista, que propicie o desenvolvimento sustentável. 5. Capacitar o nível municipal quanto à metodologia, objetivos, metas e resultados esperados do processo. 6. Prestar assistência técnica, assessoria e acompanhamento aos municípios para garantir a qualidade dos aspectos técnicos e de gestão. 7. Monitorar os processos municipais de construção e implementação da Agenda 21 Local. 8. Receber, organizar e processar as informações enviadas pelos municípios para atualizar a base de dados ambientais estadual. 9. Produzir, junto com os municípios, a Agenda 21 Estadual
Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Executar os projetos locais. 2. Adaptar à realidade local as orientações e a metodologia. 3. Organizar, implantar e facilitar o processo de Agenda 21 Local. 4. Promover a divulgação e continuidade do processo entre os seus habitantes. 5. Levar em consideração todos os setores da sociedade na elaboração de sua Agenda 21 Local. 6. Gerar e divulgar informações pertinentes, informando seus cidadãos, atualizando sua base de dados ambientais e a estadual.
ONGs/ Comunidades Organizadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar do processo de construção e implementação da Agenda 21 Local em todos os níveis. 2. Participar do processo de construção das bases metodológicas da Campanha Nacional da Agenda 21. 3. Participar da capacitação de multiplicadores e na formulação de material de informação e apoio. 4. Prover apoio técnico e assessoria a todos os níveis. 5. Trazer conhecimentos específicos para o processo 6. Atuar como instâncias críticas em todas as etapas.

PROPOSTA RECOMENDADA



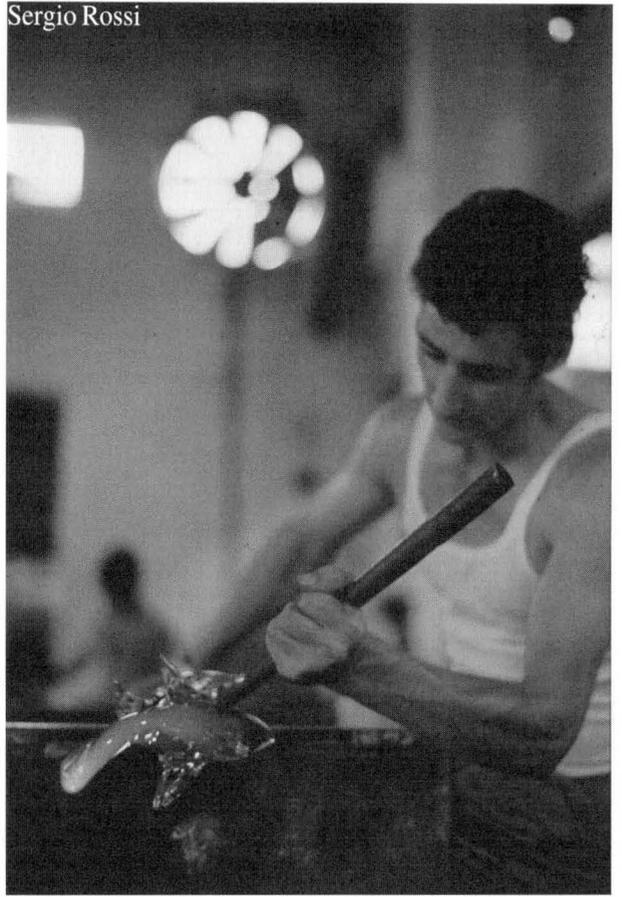
Projetos, Recursos, Cooperação

Lorenzo Zanetti e Cléia Silveira

FASE/SAAP.

Esta publicação, fruto da reflexão e experiência do SAAP, setor que na FASE cuida do apoio a pequenos projetos, traz o passo a passo de como se elabora um projeto. Esta cartilha dirige-se principalmente aos grupos populares e às instituições públicas ou privadas interessadas em seu crescimento.

Sergio Rossi



A Itália das Redes: entre a *construção social do mercado* e a dimensão pública da produção



*Giuseppe Cocco**

* Professor da ESS, UFRJ e coordenador do LABTeC/CPCH,UFRJ

As rápidas transformações do trabalho tornam cada vez mais claro que os processos de racionalização e desconcentração industriais¹ traduzem-se em vetores de amplificação de relações de trabalho, que tendem a fugir dos tradicionais moldes da *relação salarial formal*. Os chamados *trabalhos atípicos* (flexíveis, a tempo determinado, precários) desdobram-se em inúmeras articulações sucessivas: são as já conhecidas clivagens, que opõem as esferas do trabalho formal às da informalidade.

No Brasil, esses desdobramentos estruturais são amplificados pelos impactos conjunturais das políticas cambiais, orçamentárias e de juros altos, que fazem da *estabilização* um horizonte conjuntural permanente, e da *estabilização da estabilização*, uma meta estrutural inalcançável. A crise asiática exacerbou ainda mais essas dificuldades e evidenciou a pressão espantosa que a globalização dos mercados e a estabilização monetária exercem sobre os volumes de emprego. As políticas econômicas encontram-se meramente substituídas pelos constrangimentos externos.

Ao mesmo tempo, não aparece nenhum programa *oposicionista* capaz de apontar rumos fortes de uma verdadeira alternativa, em face dos constrangimentos da competição global e de uma modernização produtiva que, no Brasil, define-se por um tipo bem particular de transição periférica: do fordismo *constrangido* e limitado, proporcionado pelos rumos corporativistas do desenvolvimentismo (e pelas políticas neokeynesianas pelas quais os países centrais procuravam, na primeira fase de crise, novos mercados de consumo, favorecendo o endividamento externo dos países periféricos) para um pós-fordismo hipersegmentado e hiper-neo-malthusiano².

Neste vazio de alternativa, afirma-se um tipo de consenso pragmático, digamos, giddensiano, *além da direita e da esquerda*. Procura-se, portanto, nas problemáticas dos novos serviços e do desenvolvimento local (crédito popular, programas para as microempresas, incubadoras de cooperativas, etc.), novos nortes para as políticas públicas de geração de emprego e renda.

É nesta perspectiva, marcada pela multiplicação de iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento industrial local de pequenas dimensões, que o caso italiano e seus *distritos industriais* de pequenas e médias empresas torna-se de extrema atualidade. Neste artigo tentaremos traçar as características fundamentais dos modelos de interpretação, propor um quadro dos comportamentos industriais e algumas questões sobre suas contradições atuais.

1. A força do Ideal-tipo da Terceira Itália: o berço do modelo de especialização flexível.

A noção de *Terceira Itália* foi apresentada pelo livro seminal de Arnaldo Bagnasco³, um dos primeiros (com Sebastiano Brusco) teóricos da especificidade socioeconômica embutida nos processos de *descentralização* produtiva e/ou *desverticalização* industrial, que se seguiram à crise do começo dos anos 70. A partir de pesquisas interdisciplinares, Bagnasco chegou a definir um modelo emergente, propondo uma inteligente rearticulação das tradicionais clivagens espaciais que atravessam, desde sua recente constituição, o Estado italiano e, desde os tempos mais remotos das guerras agrárias do último século anterior à Era Cristã, as civilizações e as malhas urbanas da

1 A literatura gerencial e de economia industrial anglo-saxã fala de fenômenos de *downsizing*, *out sourcing*, *spin off*, *franchising*, etc.

2 Fazemos referência a esta dimensão neomalthusiana, para explicitar que, no pós-fordismo, não são os recursos raros que legitimam a seleção social na distribuição da renda, mas é a exclusão social que torna – pela drástica redução dos padrões de cidadania produtiva – os recursos raros. Cf. Giuseppe Cocco, *Cidadãos e Produtores*, Rio de Janeiro, 1997, mimeo. Uma temática deste tipo é apresentada também por Francisco de Oliveira, *Os direitos do antivalor*, Ed. Vozes, 1998, p. 208

3 *Le tre Italie*. Bologna: Il Mulino, 1977.



Península Itálica⁴. Ou seja, embora não as ultrapassasse, ele desenvolveu as problemáticas dualistas numa nova perspectiva. Dedicou-se à valorização das zonas geográficas, sociais e econômicas, que poderíamos definir como *intermediárias*. Entre o Norte e o Sul foi introduzida uma *terceira* região, cujas determinações geográficas fugiriam à tradicional topologia binária (a da gramsciana *Questione Meridionale*), pelo fato de ser, ao mesmo tempo, intermediária e transversal. Entre a Itália da tradição industrial e do desenvolvimento fordista do triângulo Norte-ocidental (Milão, Turim, Gênova) e a Itália subdesenvolvida e agrária do Sul, enfocou a Itália do Centro e do Nordeste. A tradicional periferia econômica (o *Meridione*) foi transformada em economia marginal, ao mesmo tempo em que a economia do Centro e do Nordeste tornaram-se *periféricas*.

Foi, exatamente, nesta periferia geográfica e industrial do fordismo onde se localizaram as maiores transformações socioeconômicas que o país já conheceu, desde a crise dos anos 70.

Desta maneira, a crise do paradigma industrial da grande firma fordista e dos pólos de industrialização keynesiana encontrou, no deslocamento geográfico do baricentro econômico, a metáfora e a força de expressão de um modelo emergente. Situava-se assim, precisamente, naquela dimensão da Itália que até então encontrava-se fortemente constringida pelo

4 A questão geográfica da relação Norte-Sul e do desequilíbrio *histórico-genético*, entre a Itália centro-setentrional e a Itália meridional, é apresentada por Carlo Ginzburg na perspectiva da longa duração: "(...) é necessário partir de muito longe. A antigüidade e a persistência dos centros urbanos é na realidade uma das características mais salientes da história da península. (...)". A maioria dos centros urbanos italianos foi fundado na "época romana ou pré-romana, pouco menos de um terço foi fundado no período posterior ao século XIV". Mas este dado quantitativo - continua Ginzburg - "(...) esconde um outro, qualitativo, mais carregado de conseqüências para a história italiana (...): é que um contraste fundamental entre os centros urbanos da península já se tinha delineado no decurso do I século A. C.". Neste período, tiveram realmente lugar dois processos paralelos, mas de sentido diferente. Após o fim da guerra social (88 A.C.), "a concessão da cidadania romana aos itálicos traduziu-se em duas dinâmicas distintas de urbanização: selvagem no Sul e regulamentada no Norte". A *questione meridionale* originou-se, assim, com uma *revolução meio vitoriosa*, e a diferenciação do território em duas malhas urbanas bem diferenciadas: uma, a meridional, mais *frágil*, e a outra, a setentrional, bem mais estável. Uma diferenciação que não parou de se renovar e de reaparecer, em particular quando, "depois do milênio, há em toda a Itália um ressurgimento das cidades, mas no decurso de um século as vicissitudes do Centro-Norte, por um lado, e do Sul, pelo outro, divergem mais uma vez. *À Itália das comunidades contrapõe-se uma Itália feudal*". GINZBURG, Carlo. *História da Arte Italiana*, Capítulo I de A Micro-História e outros ensaios. Lisboa : DIFEL, 1989. p. 20-9.

dualismo fordista, e que a própria crise iria *liberar*. No momento da crise, as regiões geográfica e economicamente periféricas da indústria fordista teriam transmutado, por heterogênesse, os processos de propagação do modelo central. Na *Terceira Itália*, o movimento de desintegração vertical e descentralização produtiva da indústria fordista transformou-se em suporte para a emergência de um modelo alternativo.

Com efeito, a Itália periférica do Centro-Nordeste proporciona uma série expressiva de oposições fundamentais ao paradigma taylorista-fordista central. Logo, a força do novo *ideal-tipo* está clara. Às grandes indústrias, opõe-se uma vasta dispersão de empresas de pequenas e médias dimensões; e uma malha urbana difusa e extremamente densa substitui as grandes concentrações metropolitanas. À rigidez industrial, social e institucional da organização fordista da produção e da administração, contrapõe-se a flexibilidade de realidades produtivas que associam menores (ou quase nulas) economias de escala (e portanto menores inércias de investimentos e custos fixos), uma menor universalização da legislação trabalhista, sancionada pelo *Statuto dei Lavoratori*, em 1970 (logo depois do *autunno caldo*⁵), e, enfim, a presença de instituições e instâncias sociais (em particular a família, a Igreja e/ou o Partido Comunista), que asseguravam dinâmicas de reprodução social e de consenso político bem mais estáveis do que nas grandes metrópoles fordistas.

A definição do novo modelo, a partir da renovação da tradição do dualismo italiano, abriu o caminho a toda uma geração de estudos teóricos e empíricos, sobre regiões italianas dominadas pelas pequenas dimensões industriais. Um conjunto de contribuições, ao longo dos mais diferentes eixos disciplinares, convergiu na ênfase da especificidade e da potência de um modelo de produção que se situava após e/ou além do fordismo. Apareceram, assim, as modelizações, em termos de *redes*, de pequenas e médias empresas, integradas horizontalmente, de *distritos industriais marshallianos*⁶. Sobretudo, a Itália dos *distritos e*

das redes transformou-se em um dos casos fundamentais, ao mesmo nível que o *Silicium Valley* californiano⁷ e da Road 128 do cinturão de Boston, na construção do conhecido paradigma de *especialização flexível*⁸.

As redes de pequenas e médias empresas, coordenadas em territórios caracterizados, ao mesmo tempo, por fraco nível de intervenção estatal de tipo keynesiano-fordista (grandes oligopólios e grandes sindicatos) e por intensa intervenção das instituições e das identidades locais (desde as municipalidades até as estruturas familiares específicas, desde a relação com a pequena propriedade fundiária, até a tradição artesã da *Rinascenza*⁹), foram, assim, apresentadas como as realidades produtivas que conseguiam enfrentar mercados cada vez mais instáveis e internacionalizados, bem como constituir-se em meios capazes de incorporar, adaptar e difundir as trajetórias de inovação tecnológica.

Até aqui, apresentamos a afirmação e a força do modelo teórico, assim como acabou sendo conhecido internacionalmente. Ou seja, entre as

5 Outono quente: período no qual, em 1969, os movimentos autônomos dos trabalhadores e jovens produziram uma enorme mobilização na Itália, abalando ao mesmo tempo, as organizações sindicais, as velhas formas do contrato de trabalho e do tradicional sistema de representação política.

6 Alfred Marshall, economista, renovador da Escola Clássica de Economia Política, que deu início ao chamado neo-clássico, baseado na definição do princípio da utilidade marginal, citado aqui com referência ao estudo dos distritos industriais (NdE).

7 Vale do Silício - área que congrega um conjunto de empresas de base tecnológica e inovadora, parte do espaço mais amplo do chamado Cinturão do Sol ou modelo californiano (NdE).

8 SABEL, Charles F., PIORE, Michael J. *The Second Industrial Divide*. New York : Basic Books, 1984.

9 Renascença - movimento cultural que marca o período do Renascimento (sec. XV e XVI) principalmente na Itália.

abordagens mais sociológicas (Bagnasco) ou mais políticas (Sebastiano Brusco)¹⁰, as institucionalistas (Piore e Sabel) e aquelas que se articulam aos termos da economia industrial (Becattini)¹¹, construiu-se a idéia de que o pós-fordismo caracterizava-se por uma dinâmica de *construção social do mercado*¹². O mercado afirmava-se como horizonte fundamental e suas dimensões sociais eram sobredeterminadas pelo novo papel dos territórios. O desenvolvimento local encontrou-se, ao mesmo tempo, reconhecido, como potência industrial, e desvitalizado, como opção democrática e social. Trata-se, portanto, de apontar os limites destas modelizações. Mas, antes disto, parece-nos extremamente interessante propor um quadro impressionista destas realidades de desenvolvimento local. O que tentaremos fazer pela análise industrial de um grupo expressivo e setorialmente homogêneo de empresas. Trata-se da análise das características de algumas empresas-redes, comparadas com outras do mesmo setor de atividade, integradas verticalmente.

2. Empresas-redes X empresas fordistas: a cara do modelo.

Uma rápida análise dos indicadores de performance de uma amostra de empresas do setor italiano do *têxtil-vestuário* evidencia o radicalismo inovador do modelo. A amostra é extremamente representativa, já que é composta de sete empresas que, em 1989, encontravam-se entre as dez primeiras no *ranking* nacional de um dos setores no qual a indústria italiana ocupa uma posição de liderança internacional (seis estavam entre as 100 primeiras empresas italianas). Um setor particularmente interessante, também, pelo fato de, por um lado, não sofrer impactos por conta de revolucionárias inovações de processo, e, por outro, de sabermos que as inovações de produto derivam de um caráter cíclico (a moda e os estilos) estrutural. Enfim, trata-se, ainda, de um dos setores que mais usou as operações de deslocalização internacional dos processos intensivos em mão-de-obra.

Tab. 1 A amostra de Empresas (1989).

Empresas	Rank setorial	Rank geral
Benetton	1	29
Marzotto	2	34
Miroglio	4	50
Finmar	5	54
Cantoni	7	84
Zucchi	8	85
Stefanel	10	-

As sete empresas podem ser divididas em duas tipologias gerenciais:

1) *As empresas integradas*. Investem de maneira intensiva nas novas tecnologias de produto e de processo, e organizam a produção, utilizando as economias de escala e um alto nível de investimento industrial. Neste caso, a flexibilidade é, antes de mais nada, técnica, e baseia-se fundamentalmente nos processos de automação, por um lado, e na terceirização das fases de produção com uma alta intensidade de trabalho, por outro. Trata-se, na maioria dos casos, de externalizações na direção de empresas, colocadas em economias periféricas. No nível da comercialização, estas empresas integradas usam as redes normais de varejo. Trata-se de Marzotto, Miroglio, Cantoni e Zucchi. A primeira está situada na Terceira Itália (na Província de Vicenza), as outras, nas zonas de industrialização fordista.

2) *As empresas-redes*. Trata-se de grandes empresas que conseguem associar a exploração sincrônica de economias de grande e pequena escalas. Suas unidades produtivas são distribuídas pelo território. Mas a verdadeira característica

10 BRUSCO, Sebastiano. The Emilian Model: production, decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, n.6, 1982, p.167-184.

11 BECATTINI, Giacomo (a cura di). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Il Mulino. 1987.

12 Fazemos aqui referência a um outro livro de A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*. Bologna: Il Mulino, 1988.

destas empresas reside no fato de que as fronteiras entre a empresa central (a que controla a imagem, a marca e o logotipo) e as PME (pequenas e microempresas) de sua rede redesenham-se continuamente. As diferentes atividades da cadeia de valorização são constituídas por unidades técnica e funcionalmente independentes, quer formalmente, como no caso das empresas fornecedoras que apenas trabalham para a empresa central, quer materialmente, como no caso das empresas especializadas em determinadas fases de transformação e que fornecem para diferentes empresas centrais, sem, portanto, depender de nenhuma. A flexibilidade da empresas-redes depende, assim, de sua relação com o território onde estão distribuídas as PME. Em nossa amostra, as empresas-redes são Benetton, Stefanel e Finmar-Max Mara. As três estão localizadas na Terceira Itália, as duas primeiras na Província de Treviso, no Veneto, e a terceira, na Emilia.

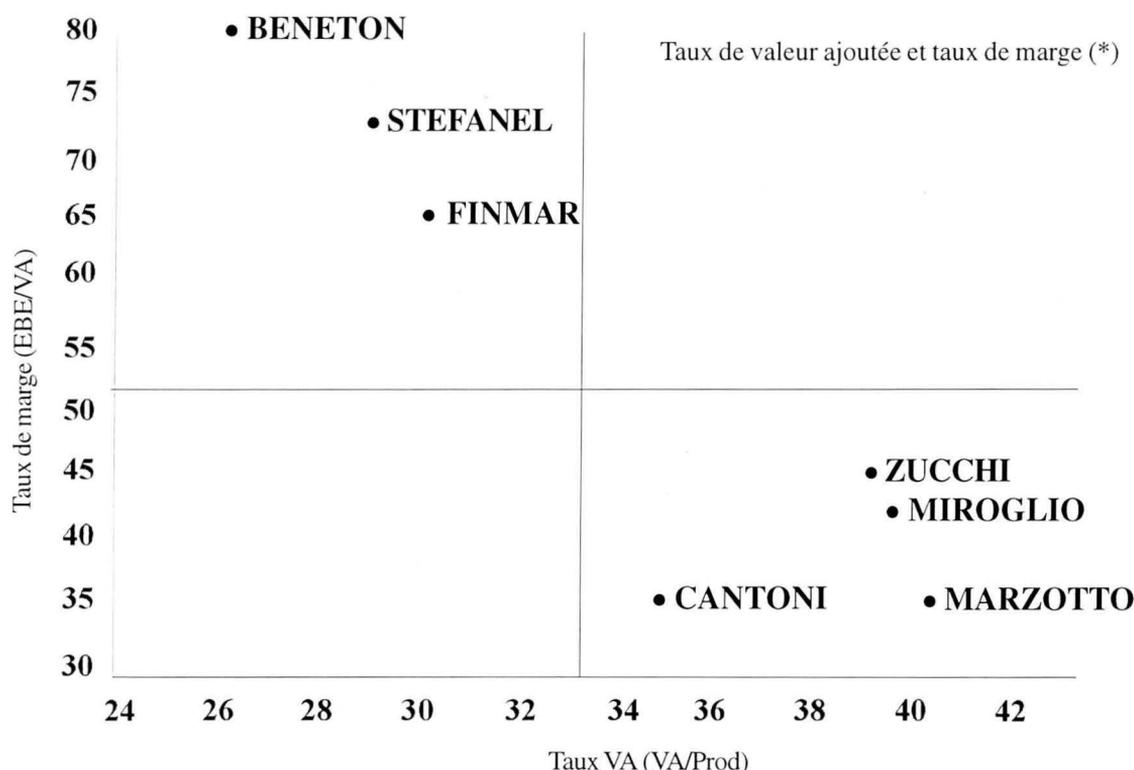
A análise dos resultados industriais das sete empresas *leader* do setor, ao longo do período 1985-1989, impressiona pela correlação entre o modelo e a estrutura dos seus desempenhos. A Benetton,

a Finmar e a Stefanel diferenciam-se com clareza das empresas integradas segundo os padrões fordistas. Sem aprofundar a análise industrial até o nível financeiro, usaremos apenas alguns indicadores, apresentados em dois gráficos.

Neste gráfico, comparamos a *taxa de valor agregado*¹³ (nível médio no período 85-89) com a que chamaremos de *taxa de margem bruta* (Taux de Marge Brute)¹⁴. As empresas-redes diferenciam-se claramente das integradas, com baixas taxas de valor agregado e altíssimas taxas de margem bruta. A Benetton, a Finmar e a Stefanel apresentam uma estrutura de margens próximas às grandes empresas do varejo moderno, ou seja, empresas do setor dos serviços. Com efeito,

13 A relação percentual entre valor agregado (VA) e produção, na qual o valor agregado é aqui calculado como diferença entre o faturamento realizado e os gastos em matérias primas, insumos e serviços.

14 A taxa de margem bruta calcula-se como diferença entre o valor agregado e os gastos em salários e outros encargos sociais. A partir dela, começa a integração da gestão financeira (juros, investimentos etc.).



(*) valeurs moyennes sur la période 1984-1989

Fonte: G. Cocco et A. Corsani, Le secteur du textile/habillement en Italie, Eurostaf, Paris 1991

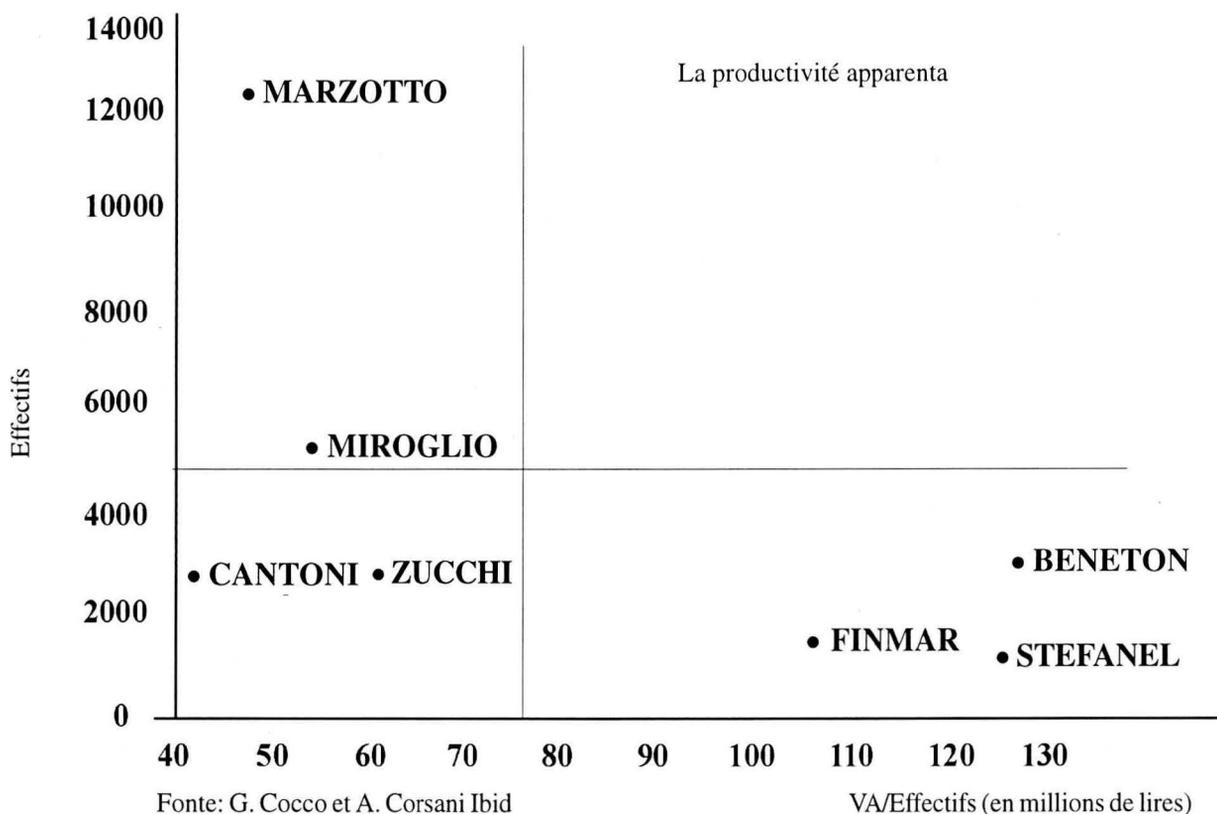
embora trate-se de empresas industriais, o peso relativo dos gastos em pessoal é muito baixo. O que se traduz em indicadores de produtividade aparente do trabalho¹⁵ que colocam, por exemplo, a Benetton acima de empresas de média intensidade capitalista (quatro vezes maior, no caso das indústrias de pneumático) e no mesmo patamar das indústrias pesadas, caracterizadas pelos maiores níveis de intensidade capitalista (como as de produção de açúcar). A força e a especificidade do modelo são claras e mostram como a *rede* não constitui um mero instrumento gerencial, *mas uma relação extremamente complexa de externalização e internalização das fases de produção e distribuição*.

O baixo nível de valor agregado, comparado aos altíssimos níveis de margem bruta e de produtividade aparente do trabalho, bem mais do que itens analíticos internos ao balanço das empresas, constituem indicadores indiretos da dimensão social, extrafirma (extrafábrica e extra-econômica), da própria dinâmica do valor agregado. É claro que o cálculo da produtividade não corresponde a um diferencial normal de eficácia tecnológica e/ou das competências

mobilizadas. Poderíamos até dizer que este cálculo, de uma certa maneira, não faz mais sentido. A maior produtividade do trabalho da Benetton, Finmar e Stefanel certamente não deriva da eficácia da organização interna do trabalho, mas sim de suas capacidades de integrar (poderíamos dizer, usando um termo contábil, *consolidar*) a *produtividade social do trabalho*. Ao contrário, as empresas integradas mostram uma menor produtividade porque são mais fechadas em face das dinâmicas sociais de cooperação produtiva. O *handicap* não é de tipo gerencial, no sentido de que não pode ser resolvido dentro das tradicionais *fronteiras* que demarcam as empresas e suas unidades produtivas. O problema das empresas fordistas é que elas não conseguem controlar uma parte significativa do trabalho social, nem quando integram altíssimos níveis de automação e de informatização.

É neste sentido que devem ser entendidos os termos *rede* e *distrito*, ou seja, as qualificações territoriais (locais) de modelos de empresa

15 Calculada como quota de valor agregado gerada por cada empregado da empresa.





adequados ao contínuo processo de socialização da cooperação, fora e além do tradicional monopólio fabril. Se as dimensões territoriais (exatamente qualificadas pelo uso das noções de rede, de distrito, etc.) do modelo implicam a centralidade da dimensão local, esta não pode esconder ou diminuir o fato de que *é a mobilização produtiva não-mediaticada da sociedade* (como apontamos, fora e além da relação salarial fabril) *que constitui o verdadeiro fenômeno inovador*. Nessa perspectiva, os chamados distritos industriais da Terceira Itália apenas constituem um caso específico, embora entre os mais avançados, de um deslocamento paradigmático mais global, que não pode ser reduzido às condições locais de *construção social do mercado*, mas que tem a ver com a *construção social de uma cooperação*, cada vez menos mercantilizada. Enfim, lembramos que, para se ter uma idéia das realidades locais de redes e bacias de PME, precisamos sair da tradicional análise

setorial e apreender o *distrito*, também, a partir de um recorte espacial. No mapa 1, apresentamos as dimensões globais da *bacia de redes*, na qual agem as grandes fábricas construídas por baixo, Benetton e Stefanel (e também a grande fábrica integrada, Marzotto). Está claro que esta *bacia* não pode, de maneira nenhuma, ser pensada como uma mera articulação empresarial ou setorial. Trata-se, evidentemente, de um contexto de proliferação empresarial, cujos elementos comuns não respondem a nenhuma especialização técnica, mas a uma disponibilidade social de competências e relações de cooperação, na qual produzem-se, desfazem-se e reproduzem-se as redes. No plano mais global, atualmente, na Itália das redes (em particular as regiões Veneto e Friuli, o Nordeste), a dinâmica caracteriza-se pelos seguintes elementos: uma situação de quase pleno emprego, resultados anti-cíclicos nas performances das empresas, permanência das atividades manu-

fatureiras com aumento do emprego industrial (na década 85-95, de 30%), uma forte competitividade externa - o Nordeste assegura 40% das exportações italianas, enquanto a Província de Treviso (pequena cidade de 70.000 habitantes) exporta mais do que a Grécia inteira.

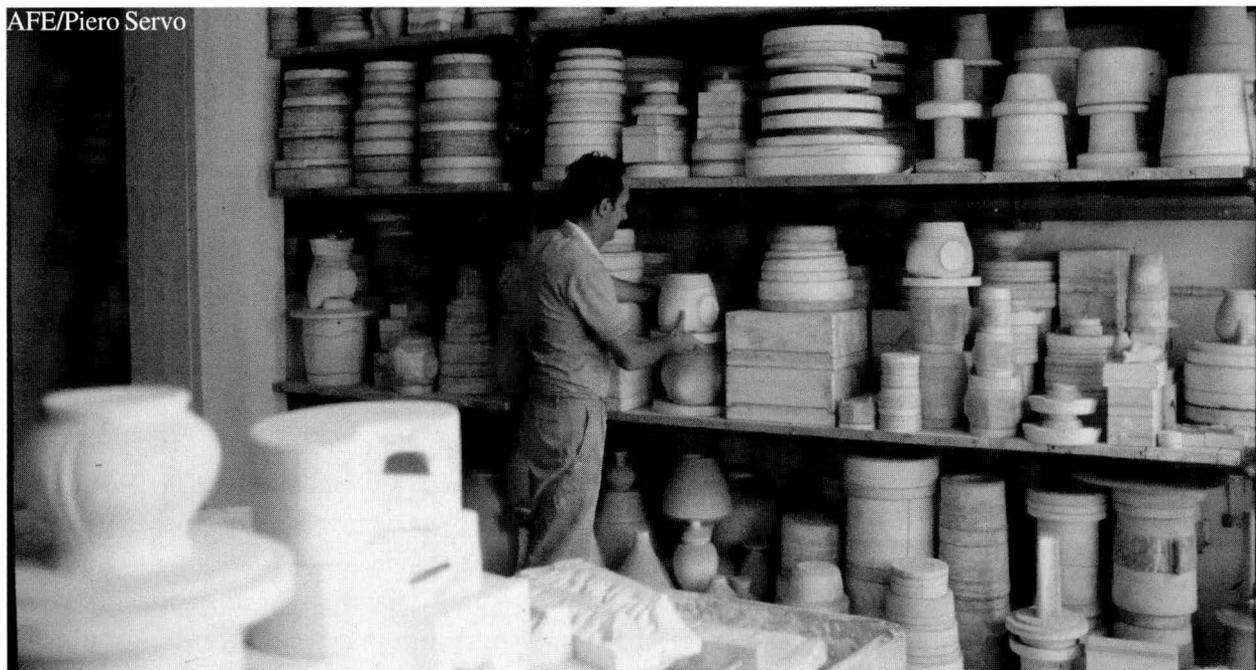
4. Desde a Terceira Itália para o Nordeste: novos sujeitos produtivos e nova constituição material.

Acabamos de ver como seria possível caracterizar as especificidades do modelo, no caso de uma análise da estrutura das *margens industriais* das empresas que lideram o setor italiano do têxtil-vestuário. Como apontamos, o limite deste recorte encontra-se exatamente na abordagem setorial. Portanto, precisamos da espacialização para aprofundar as problemáticas do desenvolvimento local e o caso da Terceira Itália. Na amostra analisada, podemos lembrar que todas as empresas-redes encontram-se nos territórios da Terceira Itália: Benetton e Stefanel, no Veneto, (na província de Treviso) e Finmar, na Emilia. Mas também Marzotto, empresa integrada de tipo fordista, situa-se no Veneto (na Província de Vicenza). Logo, à

hegemonia do modelo não corresponde uma espacialização produtiva homogênea. E isto não apenas porque, no caso específico, encontramos uma grande fábrica fordista no território das redes e dos distritos, mas, sobretudo, pelo fato de que a Benetton, a Finmar e a Stefanel são, também, grandes empresas. Embora a estrutura das margens ainda evidencie as relações de internalização que proporcionam os desempenhos das empresas-redes, a análise das escalas de atividade, da gestão financeira e dos lucros líquidos mostra que, por conectados que sejam aos fluxos da produtividade social, estes agenciamentos empresariais não caracterizam, por si, as determinações localistas, territoriais e sociais do novo modelo.

A noção de Terceira Itália valorizou as pesquisas sociológicas que apontavam, já nos anos 60, as hibridações do modelo fordista canônico, nas fases de sua expansão para as regiões contíguas às grandes concentrações industriais. Inúmeras pesquisas apontavam a emergência de formas espúrias de industrialização, sem concentração metropolitana, e também de difusão industrial de fases dos processos de trabalho, que dispensavam tanto grandes economias de escala, quanto fortes dinâmicas de investimento. A dimensão produtiva do território tornava-se objeto

AFE/Piero Servo



privilegiado de estudo, várias revistas nasciam, entre elas *Quaderni del territorio* e *Quaderni del progetto*, para difundir os resultados de inúmeras pesquisas dedicadas a este deslocamento. Assim, podemos dizer que a originalidade das contribuições de Bagnasco e Brusco não constituiu-se na *descoberta* de uma realidade nova, mas na sua modelização e, digamos *normatização*. Uma operação ao mesmo tempo acadêmica e política. Teve o grande mérito de apontar para a especificidade do caso italiano, mas também o defeito de restringi-lo às dimensões de uma visão dualista que, por renovada que fosse, não dava conta nem dos determinantes endógenos do modelo, nem de suas contradições. Ou seja, na medida em que o espaço funciona, sobretudo como plano regional de deslocamento e de oposição entre os modelos, como explicar a gênese das especificidades? A abordagem dualista impede de se enxergar que o deslocamento não é específico de uma região determinada, mas do novo papel do território, enquanto base material das relações sociais e institucionais de produção. Assim, a Terceira Itália, longe de constituir um fenômeno específico e monolítico do Centro-Nordeste da Península, encontrava-se também nas *outras itálias*, e, sobretudo, no cerne da Itália fordista. Muito mais do que uma Terceira Região, era uma Terceira Dimensão que estava se afirmando. Uma dimensão, antes de mais nada, social.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL ENCONTROU-SE, AO MESMO TEMPO, RECONHECIDO, COMO POTÊNCIA INDUSTRIAL, E DESVITALIZADO, COMO OPÇÃO DEMOCRÁTICA E SOCIAL. TRATA-SE, PORTANTO, DE APONTAR OS LIMITES DESTAS MODELIZAÇÕES.

... OS CHAMADOS DISTRITOS INDUSTRIAIS DA TERCEIRA ITÁLIA APENAS CONSTITUEM UM CASO ESPECÍFICO, EMBORA ENTRE OS MAIS AVANÇADOS, DE UM DESLOCAMENTO PARADIGMÁTICO MAIS GLOBAL, QUE NÃO PODE SER REDUZIDO ÀS CONDIÇÕES LOCAIS DE CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MERCADO, MAS QUE TEM A VER COM A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA COOPERAÇÃO, CADA VEZ MENOS MERCANTILIZADA.

Paradoxalmente, o reconhecimento da sua espacialização, acabava por desvitalizá-la, pois tornava as dinâmicas produtivas pós-fordistas em fruto do cruzamento determinista entre as transformações dos mercados, por um lado, e das condições histórico-culturais (até genéticas) dos territórios dos *distritos*, por outro. Em outros termos, na visão dualista renovada, a ruptura do controle monopólico dos mercados (e as inovações tecnológicas) teria permitido aos territórios não-fordistas constituírem-se como uma alternativa. As redes de pequenas e microempresas, os distritos marshallianos ou as empresas-redes proliferavam fora e além do fordismo. Mas esta visão torna-se extremamente vulnerável, no momento em que precisa sustentar sua análise descritiva do dinamismo dos *distritos* com uma definição de sua genealogia, de suas forças e, portanto, de sua *transferibilidade*.

De onde estes territórios puxavam seu dinamismo? Por que apenas estes territórios e não outros? As propostas de *endogeneização* do modelo

emergente estão presas ao determinismo economicista e procuram uma saída de longa duração. Eis que a nova Itália (a *terceira*) não seria nada menos do que a atualização de uma *velha* Itália: desde a Rinascença até a tradição artesã, desde a permanência de tradicionais estruturas da família até as inércias culturais de tipo político-religiosas. Normatizado, o modelo torna-se uma autogerativa *construção social do mercado*.

Com efeito, desta maneira, não conseguimos enxergar nem as contradições internas, nem a *transferibilidade do modelo*. O desafio, portanto, é valorizar estas realidades produtivas locais e, ao mesmo tempo, superar os esquemas teórico-normativos construídos sobre elas (sem com isso jogar no lixo o enorme patrimônio de pesquisas empíricas produzido com este enfoque). *Valorizá-las no sentido de pensar os enigmas ligados à sua transferibilidade*. Isto significa desenvolver a análise do território, recusando as armadilhas da espacialização e, portanto, enxergar, na sua centralidade, a dos espaços públicos de cooperação produtiva. Um trabalho que só pode ser feito pela análise detalhada dos distritos e de sua genealogia *curta*, dentro e em função da crise do fordismo, dentro e além das concentrações industriais de tipo fordista, o que não caberia neste artigo.

Mas há uma outra possibilidade de problematizar as dinâmicas das redes locais de produção. Paradoxalmente, o fenômeno articula-se com a sua efetiva regionalização, ou seja, com a emergência crítica da *questão* do secessionismo nortista da *Lega Nord*¹⁶ e do federalismo do *Nordeste*¹⁷. Pois bem, é nos impactos políticos devastadores do novo regime de acumulação que encontramos, em transparência, as *outras* dimensões do desenvolvimento local e dos *distritos*. Dimensões políticas e dinâmicas conflituais, sem as quais não é possível entender como a prosperidade econômica proporcionada pela proliferação do micro e médio empresariado pôde se transformar em uma mistura explosiva de altíssimo potencial. O auge do novo empresariado difuso constituiu-se, no começo dos

anos 90, no vetor de propagação de um verdadeiro terremoto eleitoral, que varreu os principais partidos de governo e afirmou, *ex nibilo*, as ligas separatistas, como atores majoritários no Norte, e fundamentais também no equilíbrio nacional. Foi este deslocamento político, até então impensável, que abriu o caminho para a grande operação de repressão da corrupção institucionalizada, conhecida como *mãos limpas*.

Agora, o que a Liga Norte e a Magistratura de Milão varreram foi exatamente o sistema de partidos e as mediações institucionais que, ao longo do segundo pós-guerra, tinham se formado e legitimado, num primeiro momento, nas dinâmicas intervencionistas do Estado keynesiano e, num segundo momento, nos acordos entre o grande capital monopolista, por um lado, e as grandes organizações do operariado fordista, por outro. A base social do novo regime de acumulação rescindiu o *contrato* social que proporcionou, ao longo de 45 anos, as condições reais de reprodução dos equilíbrios políticos e institucionais. Um fenômeno que, ao mesmo tempo, confirma o radicalismo da mudança real e fixa a força do modelo interpretativo dominante. Confirma que uma nova base material, drasticamente diferente da produzida pelo fordismo, emergiu com as dinâmicas das redes e dos *distritos*. Fixa as hipóteses de espacialização regional e de continuidade (na longa duração) desta mudança, como proposto pelos modelos normativos construídos a partir das teorias revisitadas do dualismo e do institucionalismo. De maneira mais explícita, a base social do novo regime de acumulação fez desmoronar o tradicional sistema dos partidos, por um lado, no conjunto do território nacional, e, por outro, ao longo de eixos contraditórios que já mostram os

16 Lega Nord – Liga Norte visa a separar o Norte da Itália como uma República independente.

17 Para uma apresentação deste debate, vide os artigos de Antonio Negri e Giuseppe Caccia no n.4 da Revista Lugar Comum, ed. NEPCOM, UFRJ, junho de 1998.

termos de novos conflitos sociais e políticos. Assim, as ligas separatistas e secessionistas tornaram-se hegemônicas, no conjunto das regiões industrializadas do Norte, e não unicamente na Terceira Itália.

O que Isso Aponta?

Em primeiro lugar, que a dinâmica social da cooperação produtiva definia-se mais pela emergência de novos sujeitos produtivos e empresariais, além e fora da fábrica, do que pela espacialização desta ao longo das linhas de sua dispersão logística nos distritos. As empresas-redes, fundamentalmente, funcionariam segundo regras e normas ditadas por um regime fabril que, por disperso que fosse, dependeria, em última instância, de agenciamentos empresariais tradicionais e da mediação do mercado. É o novo empresariado proliferante que qualificava a emergência de redes de empresas, que cooperam horizontalmente, a partir de agenciamentos ligados às dimensões políticas do espaço público de cooperação.

Em segundo lugar, estes sujeitos produtivos de tipo novo, apesar do *sucesso* industrial das redes de pequenas e médias empresas, manifestavam uma crescente insatisfação com o quadro político-institucional, no qual os distritos e as redes tinham se afirmado. A recusa maciça dos partidos tradicionais e a legitimação do discurso anti-estatal da Liga Norte mostram que a proliferação do novo empresariado se fez malgrado o quadro político-cultural tradicional e não graças a ele. Na fase de maturidade da nova dinâmica produtiva, os novos sujeitos afirmam sua insatisfação com relação à sobrevivência do que chamaremos de constituição material fordista, ou seja, do conjunto formal e informal de acordos e mediações, estruturado em torno das grandes corporações fordistas - dos grandes empresários e dos grandes sindicatos -, bem como dos modos de negociação e gestão dos dispositivos fiscais e dos gastos públicos.

Em terceiro lugar, e por conseqüência, aparece com clareza que a dinâmica produtiva dos territórios das redes, uma vez esgotadas as margens

de autonomia e de *desvio* localista das políticas econômicas nacionais, precisa, para alcançar novos patamares de desenvolvimento, transformar sua hegemonia industrial em termos políticos, propondo um novo pacto, definindo uma nova constituição material. Em outros termos, é nos enfrentamentos em torno da produção (pelas políticas econômicas, monetárias, industriais, etc.) do espaço público de cooperação social que se constrói o futuro do novo modelo (entre secessionismo e federalismo). Longe de se resolver no retorno à regulação pelo mercado ou à *construção social* deste, a dinâmica do desenvolvimento local (das redes, dos distritos, das bacias de trabalho imaterial)¹⁸ estrutura-se a partir da definição das condições de produção e reprodução dos bens *públicos* que qualificam uma virtualidade social produtiva, a qual os microempresários apenas atualizam, mas não geram.

A DINÂMICA SOCIAL DA COOPERAÇÃO PRODUTIVA DEFINIA-SE MAIS PELA EMERGÊNCIA DE NOVOS SUJEITOS PRODUTIVOS E EMPRESARIAIS, ALÉM E FORA DA FÁBRICA, DO QUE PELA ESPACIALIZAÇÃO DESTA AO LONGO DAS LINHAS DE SUA DISPERSÃO LOGÍSTICA NOS DISTRITOS.

Enfim, todos esses elementos confirmam a atualidade do debate sobre o modelo, sobretudo na medida em que conseguimos articulá-lo no plano das condições de sua transferibilidade e hibridação.

18 Compreendendo os deslocamentos dos processos de geração do valor via a internalização e a interatividade entre produção e consumo no contexto de formação do paradigma pós-fordista da economia da comunicação e informação.



A Busca de um Desenvolvimento Local Sustentável: o caso do Prezeis - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

*Fernanda Costa**

*Marta Pordeus***

* Fernanda Costa é advogada, mestranda em planejamento urbano e regional - MDU/UFPE e técnica da FASE/NE.

** Marta Pordeus é arquiteta com especialização em desenvolvimento urbano e assessora da FASE/NE por convênio DED/Sactes/FASE.



Este foi o século que se iniciou dando a sensação de futuro, e de que ao ser concluído os homens teriam um mundo utópico, graças ao avanço técnico. Desde 1901 o ano 2000 esteve presente na consciência de cada pessoa. O século XIX foi visto como o jardim, o século XXI como o futuro... De todos os objetivos do século, nenhum foi mais desejado e plenamente realizado do que o sonho de um mundo rico e integrado. Apesar disto, a integração e a riqueza trouxeram um sentimento de fracasso... A grande realização do crescimento econômico neste século foi ter feito um mundo único e pobre, dividido entre pobreza e riqueza, atraso e modernidade (Buarque, 1994).

O fruto do mundo das grandes revoluções técnicas e tecnológicas e do crescimento econômico - caminho para futuro - é um mundo dividido. O crescimento econômico sem desenvolvimento econômico foi incapaz de alcançar justiça social. Os contrastes convivem lado a lado, em nossa aldeia global. Disparidades e contrastes se dão entre e intra continentes, países, estados e cidades.

Associada aos abismos socioeconômicos impostos pelos modelos de desenvolvimento do presente século - que propiciou a constituição de gigantescos centros urbanos, densos, poluídos, populosos e carentes de vários serviços básicos -, observamos uma *seleção* quanto à forma de ocupação do território. A exclusão que ocorre no mundo moderno é cada vez mais socioespacial e é mais gritante nas grandes cidades, principalmente nas cidades dos países em desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento *transplantado* para o Brasil, no início do presente século, demandava a constituição de aglomerados urbanos, onde se concentrariam mão-de-obra e capital. Em cinquenta anos, nos transformamos de sociedades rurais em sociedades urbanas, uma transformação que não foi acompanhada pela capacidade do Estado de planejar o crescimento e suprir as demandas por serviços públicos básicos.

“Com a urbanização intensiva das nossas sociedades, as cidades passam a apresentar problemas explosivos de infra-estrutura, pobreza

crítica, doenças, poluição e outros.” (Dawbor, 1994). A forma rápida como aconteceu esta urbanização estabeleceu modos próprios de construção e apropriação do solo. Modos próprios de degradação ambiental, mas, também, de descoberta de alternativas de enfrentamento de problemas tão graves para a coletividade, em especial para aqueles que se encontram nas franjas ou nas margens do sistema.

“A centralização administrativa se transforma rapidamente em centralização de poder. Isto por sua vez leva a uma maior concentração de renda, já que a centralização do poder reforça os grandes grupos econômicos de maior influência no Estado.” (Dawbor, 1994). Associada a isso, a crise fiscal em que se encontra o Estado, desde a década de 80, nos leva a acreditar que alternativas inovadoras, criativas e eficientes possam ser encontradas através da descentralização administrativa. Observamos um fortalecimento ou expectativa de fortalecimento do poder local, onde é ou será possível otimizar a aplicação dos recursos públicos e garantir uma maior participação e fiscalização da atuação estatal, por parte de setores organizados da sociedade civil.

Como forma de ilustrar a possibilidade de o poder local enfrentar de forma criativa e eficiente problemas presentes no âmbito municipal, relataremos uma experiência do Recife - cidade que sofre com graves problemas sociais, econômicos, ambientais e espaciais. Os dados acerca das condições precárias em que vive uma parcela significativa da população são bastante preocupantes. A capital pernambucana tem aproximadamente 50% da sua população morando nas mais de 500 favelas que ocupam menos de 15% do seu território¹ A ocupação desordenada de áreas públicas e privadas foi a alternativa que a população carente encontrou para morar. Através de lutas organizadas, esta população vem construindo instrumentos e mecanismos que buscam garantir a sua permanência em locais privilegiados da cidade, bem como melhorias nas condições de vida.

1 Cadastro Urbano – Seplam/PCR

Sem grandes perspectivas de trabalho, fugindo de uma estrutura rural arcaica e exploradora dos latifúndios da cana no litoral, ou da pecuária no sertão, (ou pelo empobrecimento da classe média baixa, como conseqüência do processo perverso de concentração de renda), seduzida pela cidade grande, mas impedida de conseguir uma habitação pelos meios *normais* - compra ou aluguel de um imóvel na cidade *formal* -, essa população parte para a alternativa que lhe resta: apropriação dos espaços deixados vazios, ou para incremento de valor, após futuros investimentos públicos (especulação imobiliária), ou por razões de insalubridade e periculosidade: morros e alagados.

A ocupação geralmente se dá de forma espontânea. Em grande parte dos casos, o solo é literalmente *criado* a partir do aterro de mangues. Os relatos dão conta de uma enorme dificuldade na busca deste material de aterro, das incontáveis latas ou carrinhos de mão cheios de barro, areia, rejeitos de construção, lixo, cascalho, que, aos poucos, vão sendo colocados, socados, expulsando a água, a lama, e ficando o solo, onde será erguido, a princípio um quadrilátero de madeira e papelão, ou plástico, ou taipa, ou qualquer coisa que sirva de vedação das paredes e teto, que possa criar um toca, minimamente protegida do sol e da chuva, o solo de chão batido não protegendo da umidade.

Como enxame sem organização prévia, ou como formigueiro de superfície, vão brotando os barracos vizinhos sem qualquer plano ou traçado, a sinuosidade labiríntica posterior refletindo essa falta de ordenamento, instintivo nos insetos, e a carência da organização humana, que é exceção e não regra, nesses casos. O produto final não pode deixar de ser comparado à cidade medieval, à nossa cidade colonial, verificando-se inclusive a permanência de alguns elementos condicionadores do *design* urbano.

Resolvido o problema do abrigo primário, inicial, aos poucos os demais são enfrentados: por exemplo, um outro quadrilátero, de menor proporção, para o asseio e necessidades fisiológicas, cujo resíduo escorre por regos que seguem o curso natural da topografia ou são cavados pelos moradores. A topografia da cidade, nas regiões alagáveis, próximas aos rios e

canais, em nada facilita esse escoamento (nos morros, o problema é o desabamento da barreira, cortada para obtenção de um terreno plano para a construção da casa); passam então a conviver crianças, pequenos animais (gato, cachorro, porco, galinha), fezes, água servida, disputando o espaço público: as *ruas*, becos, vielas, passagens.

O tamanho das casas, a densidade populacional e o inexistente isolamento térmico e acústico das construções impedem a permanência das pessoas no interior das mesmas: a rua é o espaço de convivência, de conflitos, da circulação de alimentos, excrementos e pessoas, como organismo vivo, pulsante, embora mal planejado e, por isso, fétido, insalubre, doente.

Os laços de solidariedade ou conflito são potencializados pela convivência próxima e forçada; os quintais são muitas vezes espaços comuns, onde as mulheres trabalham e conversam, com as crianças à vista, a vida obrigatoriamente compartilhada. Essas, por sua vez, não dispõem de espaço saudável, mas não se pode deixar de confrontar sua liberdade, alegria e brincadeiras de rua, com o isolamento daquelas, de outra classe social, presas em casa, frente à televisão.

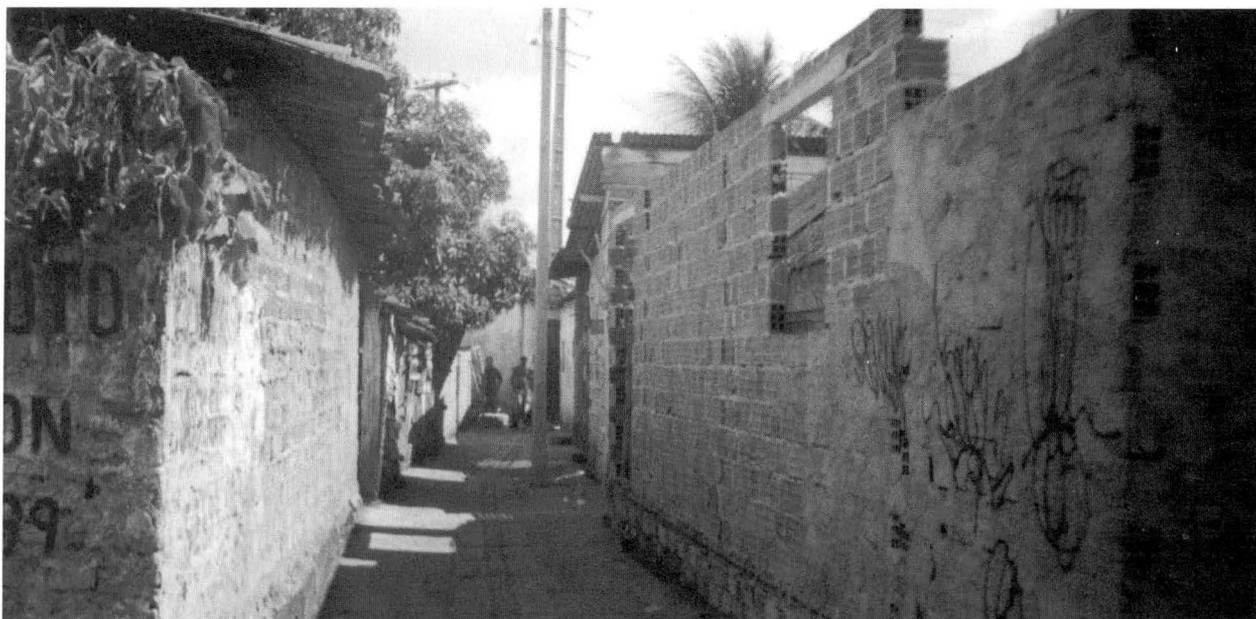
A história da comunidade vai se formando e se transmitindo, de forma oral, conservando-se na memória dos moradores mais antigos. Caso não haja tentativa imediata de expulsão por parte de um pretense proprietário, aos poucos aquela população, *resolvido* o problema da moradia, vai buscar formas de sobrevivência as mais variadas, criativas, e quase todas no setor informal: serviços domésticos de vários tipos - daí a necessidade da proximidade com a cidade formal -, ambulantes, guardadores de veículos, biscateiros, etc.

Esta tem sido a forma de ocupação da terra urbana da maioria da população das grandes cidades brasileiras, especialmente as do Nordeste. E se tempos já houve em que a Liga Social Contra os Mocambos procurava explicitamente *livrar* a cidade da praga dos casebres, que tanto a *enfeavam*²,

2 Entre 1938 e 1943, foram demolidas 12.434 casinhas - mais de um quarto do total de mocambos da cidade - e apenas 496 casas foram construídas para substituí-las.

a luta, a organização, alguns momentos de governo favorável, e a conscientização política, paulatinamente construíram uma forma, uma tentativa de integrar esse tecido urbano diferenciado, doente, produzindo as alterações necessárias para que a habitabilidade das áreas seja elevada a um mínimo satisfatório para a vida de seres humanos, através da prática cotidiana, sistemática, incansável, da participação popular.

O Prezeis - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social -, como o próprio nome diz, tenta *regularizar*, no sentido de integrar as áreas



especiais, a favela, espontânea e consolidável, à cidade formal, através da priorização de investimentos públicos que drenem o esgoto e a água estagnada, *curem* aquele organismo, respeitando a história corporificada, as relações de vizinhança estabelecidas, aproveitem ao máximo as benfeitorias existentes, retirando e colocando em outro local apenas aquelas casas cuja saída vai possibilitar a implantação de uma infra-estrutura mínima: sistema de circulação viária, drenagem, esgotamento sanitário.

A abertura do sistema viário possibilitará o acesso de veículos, não a todas as casas, mas a uma distância que facilite o socorro de uma ambulância, de uma carro de bombeiros, do caminhão do gás e da limpeza. O esgotamento e a drenagem enxugarão a terra da rua, que passa a ser

espaço de convivência mais salubre, junto a pequenos largos, formados pela remoção inicial das casas, que terão tido solução de relocação para outra área na própria Zeis, em área próxima, ou solução de verticalização.

Estas intervenções são propostas e sistematizadas no Plano Urbanístico que deverá ser elaborado para cada área Zeis, com a participação da comunidade em todas as etapas do processo, através da Comul - Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra -, composta de representantes da área, da entidade (ONG) de assessoria à comunidade,

e de técnicos do poder público municipal. A Comul define prioridades, acompanha a elaboração do Plano e a execução das obras, e é o elo de ligação na solução de conflitos, na busca de alternativas, na descoberta da criatividade dos membros da comunidade e na sua capacitação.

O Processo é Rico em Produtos como:

A incorporação da noção de cidadania, como resultado mais sensível, além do outro mais visível.

Com o início das obras de infra-estrutura, (ou mesmo antes, basta a certeza das mesmas) inicia-se um fenômeno, espontâneo e individual, de transformação, de melhoramento das habitações. A segurança da permanência e o estímulo levam as pessoas a melhorarem suas casas, e a tipologia rapidamente se transforma, de madeira ou taipa para

alvenaria. Estão surgindo experiências de financiamento desta melhoria habitacional, como o proposto pela Habitec (ONG local) e pela Caixa Econômica Federal, para material de construção, sem necessidade de comprovação da propriedade do imóvel, apenas do aval da prefeitura sobre a possibilidade de permanência no local.

A OCUPAÇÃO DESORDENADA DE ÁREAS PÚBLICAS E PRIVADAS FOI A ALTERNATIVA QUE A POPULAÇÃO CARENTE ENCONTROU PARA MORAR

A responsabilização dos moradores pela conservação das características desejadas para sua área: quanto a este ponto, ainda está sendo criado e concebido um sistema de controle e gestão urbana, que evite que, após a implantação do Plano Urbanístico, a área volte crescer de forma desordenada, perdendo-se as benfeitorias adquiridas, mas que, ao mesmo tempo, não sirva de camisa de força para possível crescimento da área.

O desenvolvimento (a duras penas, sem dúvida) da capacidade de negociar, junto a representantes de outras comunidades, a priorização dos escassos recursos públicos postos à disposição do Prezeis, agora já na outra instância que o compõe: o Fórum. Nele, estão representadas todas as áreas Zeis, com maior número de representantes aquelas que têm Comul instalada. É o espaço de discussão em que são definidos os critérios e, de acordo com eles, escolhidas as áreas que receberão investimentos, naquele exercício.

O Prezeis - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social -, programa desenvolvido no âmbito do poder municipal, é um exemplo interessante na busca do desenvolvimento local sustentável. Trata-se do aperfeiçoamento da Lei de Uso do Solo de 1983, que apenas reconhecia 27 favelas como Zeis, gerando uma nova Lei, um programa proposto por setores organizados do

movimento popular, no qual existem canais institucionais de participação, implicando, como vimos, na deliberação acerca da aplicação dos recursos públicos destinados, em rubrica orçamentária, a obras em áreas Zeis.

O Prezeis visa garantir o direito à permanência e moradia da população mais carente. Os esforços da municipalidade têm sido no sentido de urbanizar e regularizar juridicamente essas áreas. Surgem novas iniciativas no sentido de facilitar a obtenção de trabalho e renda, através do trabalho conjunto Prezeis/ONG/ Comunidade, no financiamento de grupos ou indivíduos produtivos, além da capacitação para tal processo. Com isso, procura-se garantir como sustentáveis as formas sociais de apropriação e uso do meio ambiente e evitar que, valorizada a habitação com a implantação de infra-estrutura, a população simplesmente venda-a e procure outro alagado para aterrar, continuando o ciclo interminável de degradação do meio ambiente urbano. Dessa forma, para o programa, a sustentabilidade remete necessariamente às lutas sociais (Acselrad, 1997).

BIBLIOGRAFIA:

ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e Democracia. *Revista Proposta*, n. 71, fev. 97.

BACELAR, Telma M. Souto. *Estado, planejamento participativo e a urbanização de favelas na Região Metropolitana do Recife*. Recife: UFPE, 1986.

• BUARQUE, Cristóvam. O pensamento em um mundo Terceiro Mundo. In: RURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

• DAWBOR, Ladislau. Descentralização e meio ambiente. In: RURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

• PREZEIS. *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social: Manual para Lideranças*. Recife: FASE/NE, Cendhec e URB - Recife, 1997.

• TORRES, Haroldo da Gama. O Nordeste urbano: grave crise ambiental. In: HOGAN, Daniel Joseph, VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2 ed.

entrevista



Jean-Pierre Leroy*

* Educador, Assessor da Fase Nacional

Proposta - O que é desenvolvimento local?

Jean-Pierre - Vou começar dando de imediato um exemplo. Atualmente, estamos tendo uma discussão com vários setores ambientalistas, pessoas que mexem com a questão agrária, os sem-terra, etc., sobre as relações que deveriam existir entre reforma agrária e meio ambiente. Os ambientalistas acusam o MST e outros setores dos sem-terra de ocupar áreas de floresta e de mata, e de promoverem a devastação. Por outro lado, o MST está querendo enfrentar essa situação, preservando o meio ambiente, e diz que, para tanto, todos devem dar uma contribuição. Tentamos avançar, a partir dessa discussão. A contribuição principal do MST e dos movimentos que exigem reforma agrária deve ir além da mera preservação. Claro que todos devem dar uma contribuição para o meio ambiente, mas, se pensarmos um pouco sobre a sustentabilidade do país, sabemos que só isso é insuficiente. Acreditamos que a maior contribuição dos assentamentos da reforma agrária é justamente criar novas dinâmicas de desenvolvimento.

Proposta - Você pode explicar um pouco o que é uma nova dinâmica de desenvolvimento?

Jean-Pierre - Os municípios do interior, hoje, estão sendo esvaziados. Continua existindo uma pecuária extensiva paupérrima, que não cria dinâmica econômica local e que, quando é modernizada, na realidade, funciona como se fosse um enclave na região. A riqueza econômica que gera, na maioria das vezes, não fica no município. O boi é levado para engorda em outro lugar; daí quase nada do ICMS permanece no município. Frequentemente, o fazendeiro não tem compromisso local, seus filhos estudam na capital, as compras que ele faz vêm de fora. Em suma, o dinheiro não gira no município, não cria nada, os empregos são poucos. Portanto, essa atividade-fim reflete-se pouquíssimo na economia local. Nas áreas de monocultura, em geral, acontece a mesma coisa.

Hoje, se olharmos o interior do país, veremos um espaço esvaziado, um tipo de desertificação social e também ambiental, porque todos esses processos de ocupação do território também são desagregadores e destruidores: a monocultura, fazendas extensivas ou latifúndios.

Em compensação, já podemos reparar - e há um estudo de geógrafos de São Paulo demonstrando isso - que, quando um assentamento se instala, esse processo se reverte, inclusive em termos populacionais. Há uma reversão do quadro de inchaço das cidades. Geralmente, falamos do inchaço das grandes cidades, mas o fenômeno ocorre também nas pequenas. As populações são expulsas do campo por falta de alternativa, vão para a cidade, e ficam por lá, também, sem ter o que fazer. Com os assentamentos, começa a haver um aumento da população rural, e uma queda da população urbana. Isso só ocorre porque ali se produziu uma atividade econômica que alterou o processo. O assentamento começa a produzir. Faz-se necessário um contingente de pessoas para prestar inúmeros tipos de serviços, implantam uma escola, o mercado local começa a ser abastecido pelo assentamento, começam a circular produtos, bens, serviços e dinheiro. O desenvolvimento local para mim seria isso. As pessoas, no seu local, precisam sobreviver, e para sobreviver necessitam de trabalho e de troca de bens e serviços. É lá onde a gente vive, onde a gente se enraíza, que começa essa dinâmica.

Proposta - Você concorda com a afirmação *agir localmente, pensar globalmente*?

Jean-Pierre - Hoje, o desenvolvimento local pode ser visto de dois modos. O primeiro diz que se deve construir uma plataforma, para esta globalização dos tempos atuais, a partir do local. Podemos citar, por exemplo, Volta Redonda e a região em torno, que perdeu com a quebra do desenvolvimento nacional, provocando uma queda do seu peso econômico, e hoje quer se situar outra vez, oferecendo localmente condições para

se tornar uma região integrada ao desenvolvimento internacional, dentro do modelo tradicional, através da indústria automobilística. Não existem mais projetos nacionais. Há um revigoreamento, um fortalecimento do local, porque este mercado mundial precisa de lugares onde se concretizar, mesmo que seja por um curto período, e para depois migrar para outras áreas. Então, o projeto competitivo para entrar nos mercados globais gera-se localmente. As regiões dizem: “Vamos nos desenvolver, por aqui, vamos oferecer vantagens comparativas importantes”. Não é mais o país que oferece vantagens comparativas, são os municípios. São os pequenos espaços que dizem: “Olha, aqui oferecemos um porto, comunicação, etc”. Mas trata-se, na realidade, de enclaves, porque não têm efeito sobre o resto. São plataformas de integração com esse mercado. Há essa quebra de projetos de desenvolvimento nacional, que não existem mais, há uma fragilização das nações. Esse tipo de desenvolvimento está tomando força. Vi isso, na última vez em que estive na Europa. Por exemplo, trabalhei no norte da França, em Lille, uma região de indústria têxtil, que foi varrida de lá, justamente, por causa da globalização, quando outros locais assumiram a atividade. Lille passou a se anunciar como uma encruzilhada, como um lugar central para a economia mundial. Oferecia inúmeras vantagens. Tiraram proveito da sua boa localização geográfica, como um lugar central, e diziam: “Venham a Lille!”. Este era um projeto inserido no projeto da França? Não. É uma forma de desenvolvimento local.

Há uma outra forma, segundo penso, mais rica, com relação ao Brasil, e que entende que esta economia globalizada não dá conta de todo o território, assim como não dá conta da sociedade, porque não se interessa pelo seu conjunto. Esta outra forma pergunta o que fazer com os que vão ficar de fora; pensa o local como ponto de partida para inventar uma outra economia, para rever o desenvolvimento. Foi nesse sentido que citei o exemplo dos sem-terra. Os sem-terra não estão no programa da OCDE, do PPG7, do Banco

Mundial, etc.; não estão nos planos do Malan, dos estrategistas e economistas deste nosso governo internacionalizado. Eles respondem a uma necessidade real e vital das pessoas, a de se inserirem em algo.

Portanto, o desenvolvimento local é essa microeconomia, é recuperar os espaços esquecidos pelo grande capital, pela globalização, pelo mercado mundial e é, sobretudo, recriar novas bases de vida. O seu ponto de partida não é economicista, mas sim o da necessidade que as pessoas, os grupos, têm de sobreviver. E é só localmente que se ganha o espaço que possibilita a reconstrução de formas de trabalho, de organização social, de reorganização econômica e de criação de novas dinâmicas.

Proposta - Quando pensamos o desenvolvimento local, refletindo sobre áreas ou regiões rurais, talvez seja mais fácil ver os seus efeitos possíveis. Mas, considere um município como Volta Redonda, que tem 80 a 90% de suas atividades voltadas para a indústria e serviços, e que, hoje, tem milhares de desempregados e subempregados, desde a privatização da CSN. Como viabilizar o desenvolvimento local em um cenário deste tipo?

Jean-Pierre - Não foi por acaso que citei o exemplo dos assentamentos. De fato, é mais fácil, e me possibilita colocar mais exemplos concretos. Esse processo de privatização coloca desafios para os quais não se tem ainda respostas. Peguei o rural, porque acho que temos situações nas quais podemos ver por onde caminhar. Para outras, de imediato, não há respostas, e acho que por um bom tempo ainda vamos nos confrontar com esse impasse. Não é porque eu goste só do rural, mas porque acho que a construção de um novo modelo de desenvolvimento urge e temos que aproveitar todos os espaços possíveis para exercitar, para praticar novas alternativas. O desenvolvimento local é, claro, local, mas pode ser também o início de repensar uma outra forma de desenvolvimento.

Vejo isso como lugares onde a gente vem ensaiando, descobrindo, trabalhando outras formas de relação e de dinâmicas de crescimento e desenvolvimento, que no futuro possam se somar e nos ajudar a avançar para questões que hoje em dia não temos condições de resolver.

O plano urbano, de qualquer forma, é semelhante ao rural, pois as pessoas precisam sobreviver. Não adianta todos irem fazer cursos de computação. O cenário que temos hoje exige que reconheçamos que houve uma quebra do modelo que, consciente ou inconscientemente, tínhamos na cabeça. Como pensava, por exemplo, um operário da CSN, há alguns anos? Ele dizia: "Eu sou operário da CSN, meu filho será técnico da CSN, o outro abrirá um pequeno comércio, o outro vai se formar em advocacia". Isso acabou. E é essa ruptura com o passado que nos obriga a pensar no desenvolvimento local. Vivemos tempos de quebra de expectativas, de diminuição das perspectivas de riqueza das famílias. Hoje, o que está em questão é a sobrevivência. Num país como o Brasil, não adianta dizer que haverá distribuição da riqueza. A tendência é que continuaremos a ser recordistas mundiais da concentração de renda. Também nas cidades, precisamos resolver as questões básicas da sobrevivência. E aqui temos um outro conflito ou contradição, porque as indústrias hoje vendem alguns produtos tão baratos, que inviabilizam os produtos das associações de mulheres, por exemplo, que produzem calcinhas, mais caras do que as que estão no mercado, importadas de Taiwan. Este é um fator complicador, porque as iniciativas populares para sobreviver encontram também um mercado já ocupado. É um desafio. Por isso, o desenvolvimento local não pode deixar as pessoas soltas, dizendo para se virarem. Se o desenvolvimento local não for objeto de políticas, também não vai acontecer nada ou vai continuar acontecendo o que vemos hoje: quando um município se desenvolve, passa a ser mais um mercado para o narcotráfico do que outra coisa.

Proposta - Ainda aproveitando o exemplo, Volta Redonda possui uma franja de pequenos

agricultores, que há várias décadas plantam e vendem seus produtos na região. Hoje, estão sofrendo a concorrência dos plantadores de Teresópolis e Friburgo, que entram com seus produtos naquele mercado, sem que os locais consigam enfrentar o preço. Assim, isso é capaz de desarticular aquela franja tradicional de pequenos produtores. Como lidar com essas diferenças? Ou seja, quando um grupo começa a crescer, tem que procurar um mercado fora do seu município, e o local fica ameaçado. Como fazer?

Jean-Pierre - Sobre a concorrência entre setores da agricultura, o desenvolvimento local também exige um certo grau de adaptação. Não se trata de cristalizar e dizer: "Vamos manter isso porque está muito bom para a gente". O desenvolvimento local supõe um investimento para renovar, capacitar e criar alternativas. Os que não conseguem acompanhar a concorrência de fora precisam desenvolver um trabalho específico para se viabilizarem. Por outro lado, os que estão fazendo concorrência merecem um questionamento, sobre o modo como produzem, pois, a custo de insumos químicos violentos, terão escala de produção, mas a prática é prejudicial ao meio ambiente e às pessoas. Em ambos os casos, há um trabalho de questionamento a ser feito, sobre a forma de produção: um para se puxar para novas técnicas e outro para questionar a forma antiecológica como produzem. O desenvolvimento local não elimina esse debate. Ao contrário, deve sempre questionar ao máximo, favorecendo a mudança.

Proposta - Você descreveu um processo ainda inconcluso, em aberto, e, em alguma medida, defensivo, do ponto de vista da sobrevivência. Agora, falou da política, pedindo dela um papel mais propositivo, mais atuante, neste espaço. Como você vê a articulação política necessária para dar conta disso?

Jean-Pierre - É defensiva, quando você se situa do ponto de vista dessas famílias, desses jovens que querem sobreviver, que precisam

encontrar uma alternativa. Mas quando você olha pelo lado dos agentes ativos, quando olha para as lideranças de organizações locais, sindicais, de movimentos, de mulheres, do setor público, de técnicos, de profissionais, aí então é importante ir além, é importante ter um projeto. Reafirmo que acredito na possibilidade de o desenvolvimento local tornar-se o embrião de um outro tipo de desenvolvimento. Tenho uma perspectiva ofensiva, propositiva. Os dirigentes locais deveriam dizer: “Temos uma proposta para a nossa região. Vamos batalhar por ela e conseguir recursos para implantá-la”. Quando os sem-terra batalham por um assentamento, por crédito subsidiado, etc., reivindicam políticas. Se o governo tem dinheiro, então temos que escolher se vai ser gasto somente com pagamento de juros ou se também vai ser investido. E investir em que? Investir favorecendo o grande capital, investir em uma indústria automobilística, que agora está aqui e que depois poderá estar em outro país? Ou investir para a sociedade, em deslanchar pequenas dinâmicas que permitam ao povo viver, e que podem significar um outro rumo? Fundamental, hoje, é a percepção de que há solução para esse quadro dramático: investir nas pequenas dinâmicas, porque isso cria base para um outro tipo de desenvolvimento.

Quando falamos de desenvolvimento local, não nos referimos apenas a iniciativas econômicas de produção, pois investir em serviços é também desencadear dinâmicas, investir em educação na base é também um investimento de desenvolvimento, assim como o é o investimento em cultura e lazer. É claro que isso tudo é de responsabilidade do município, do governo local. Mas, se um governo estadual e o federal têm esta perspectiva, que é uma outra forma de pensar o futuro do país, passam a ter co-responsabilidade nesse processo, e a possibilidade de alavancagem se multiplica.

Tenho duas preocupações. A primeira é não ficar dizendo que a sociedade encontra e constrói o seu próprio caminho, porque os cidadãos podem encontrar seus caminhos individuais. Isso não configura nada impactante. Acredito ainda em

planejamento. E o planejamento local é mais fácil, porque as pessoas ainda dominam esse universo, seja de um município, seja de uma microbacia. Podem refletir, podem analisar o que acontece e o que pode acontecer, porque conhecem e também se conhecem. É mais fácil, portanto. É no local que se pode planejar de maneira participativa.

Minha segunda preocupação é não minimizar a importância do desenvolvimento local. Digo isso porque tem gente que acredita que essas ações pouco representam no plano da economia, então, devem ser empreendidas com intuito social. Tudo pelo social. Há gente progressista, próxima da gente, que inclusive defende a reforma agrária, mas que a defende por entender que as pessoas precisam viver e que a reforma agrária é uma questão social. No entanto, no plano da economia, essas mesmas pessoas acreditam que o correto é o *agrobusiness*, e essa é a tendência que deve ser mantida. Pensam: “Já que não sabemos mais o que fazer com essas massas de desvalidos, então tem que haver alguma alternativa para elas no plano local”. Isso não tem efeito de dinamização da economia. No máximo, produz políticas assistencialistas, para não deixar o povo morrer de fome. Quando defendemos o desenvolvimento local, não o fazemos com a ótica de uma política dos pobres para os pobres, e sim como a possibilidade de construção de um embrião de uma verdadeira política de desenvolvimento, só que em outros termos.

Proposta - Como pensar o espaço, a territorialidade? O que definiria uma região de atuação para o planejamento do desenvolvimento local para além das categorias administrativas e políticas formais, como o município por exemplo?

Jean-Pierre - O conceito mais tradicional é o da vocação. No entanto, vocação é algo relativo. Na minha região na França, a vocação era a mineração, carvão vegetal, e isso já acabou. Mas a vocação não deixa de ter uma importância, já que as dinâmicas de desenvolvimento têm algo a ver com a terra, ou, como dizemos, hoje, com o

ecossistema. Por exemplo, numa região de cerrado, fazem-se coisas diferentes, é diferente da vida de uma região de mata atlântica. Em Itabira, a vida é diferente daquela do interior do Nordeste. Em geral, uma região faz a sua história em cima dos recursos que existiam no local, e isso cria uma forma de as pessoas viverem e de adquirirem experiências. A vocação, portanto, é também a riqueza das pessoas, o que elas sabem fazer, as habilidades que criaram. Isso tem que ser levado em conta. Em cada localidade, há profissionais voltados para determinados temas. Se olharmos certas regiões do Sul, veremos que pequenos produtores desenvolveram competências na cultura de grãos, que o caboclo, meio agricultor, meio extrativista, do Norte, não detém. Em compensação, ele tem outras competências ligadas aos produtos da floresta. Então, a gente vai criar competências em função da história disponível. Imagino que Volta Redonda deva ter um alto índice de saberes ligados à metalurgia, e isso é repassado, é uma riqueza que faz parte dessa vocação.

A vocação é a do território, do que oferece, e ao mesmo tempo das competências das pessoas, o que elas criaram como acúmulo.

O território é difícil de ser definido, meramente, pelo seu recorte físico/administrativo. Diria que a região é aquela onde há gente com vontade de mudança. Eu trabalho ao longo da Transamazônica. Há setores mobilizados de Európolis até abaixo de Altamira, e é esta a região para se pensar o desenvolvimento local. São várias centenas de quilômetros de estrada, mas aí existe um bloco, existe uma mobilização da sociedade de uma ponta à outra. Essa gente criou toda uma história em comum, tem uma perspectiva comum, uma história de luta e de vontade, e é isso que, no meu entender, define a dimensão territorial, adequada para o desenvolvimento local.

Proposta – A formação de fóruns, que reúnem diversas entidades, movimentos, personalidades, técnicos, ONGs, etc., tem sido uma característica destas dinâmicas sociais e políticas. Como atuam e qual a importância destes fóruns?

Jean-Pierre - Os fóruns têm a vantagem primeira de aglutinar setores, entidades, pessoas. No meu entender, formam-se pelo interesse que as pessoas têm de resistir à fragmentação. O desenvolvimento local, como disse, precisa ser planejado, precisa pensar o local, precisa de uma visão de conjuntura - só que é mais acessível, menos complicado do que pensar o Brasil e o mundo. Mas, para isso, é preciso que as pessoas se conheçam, se juntem, para criar as bases para abordar o desenvolvimento local. O fórum cria as bases para evitar a fragmentação da sociedade, é o lugar onde os setores se reaproximam, se juntam e resistem a essa tendência à individualização. Essa é a primeira coisa interessante de um fórum, a reaproximação. Outra é que o fórum abre a possibilidade de, conjuntamente, se pensar e aprovar alguma coisa coletiva, que vá além do meu interesse individual. Em terceiro lugar, é um espaço onde cada um tem mais força, é mais escutado. Por exemplo, o Fórum das ONGs: falta gente nas reuniões, faltam recursos, falta tempo, falta pique. Mas, de qualquer modo, bem ou mal, mesmo que seja uma vez por ano, o espaço tem uma dinâmica, tem-se uma informação a dar e isso transmite certa força, mesmo que simbólica, permite que sejamos um pouco mais escutados. Porque se as ONGs falam sobre a questão da Mata Atlântica, tem uma rede Mata Atlântica, tem um fórum brasileiro, tem o GT Floresta. Sabe-se que não é uma pessoa isolada falando, que existe uma força por trás. E, na hora do aperto, de um problema sério, como por exemplo quando quiseram fazer uma licitação muito apressada para a exploração da Floresta Nacional do Tapajós, todo esse corpo, que fica meio parado, que dá a impressão de que não tem pique, esteve presente, mobilizou-se, e mostrou ter força. Então, apesar dos seus altos e baixos, o fórum acaba sendo uma força.

Proposta - A ênfase em dinâmicas e soluções locais não poderia estar significando pouca atenção à questão do Estado, do poder central, federal, que, em última análise, é a instância decisiva?

Jean-Pierre - Primeiro, deveríamos refletir sobre se de fato o poder central é a instância decisiva, porque, hoje, o poder nacional abre mão de uma série de suas prerrogativas, em tendência crescente. Há todo um trabalho desenvolvido paralelamente à Organização Mundial do Comércio, da OCDE – chamado Acordo Multilateral de Investimentos -, que obrigaria a todos os editais públicos acima de cento e quarenta serem internacionais. Qualquer município que resolvesse executar, por exemplo, uma obra de saneamento, o que evidentemente abre uma oportunidade para o desenvolvimento local, já que a partir daí se poderia pensar em geração de empregos e de oportunidades para as pequenas empresas municipais, não poderia mais controlar exclusivamente o processo, porque a licitação teria que ser internacional. Isso ainda não passou, mas quinze países do mundo já aprovaram a determinação. O Estado está, cada vez mais, abrindo mão de criar empregos, de orientar uma linha de desenvolvimento, de criar políticas nacionais em qualquer área, seja industrial, agrária ou social.

Proposta - Você falou do desenvolvimento local como uma certa resistência, uma certa barreira. Uma dessas trincheiras não seria, exatamente, o controle por parte do Estado centralizado, para impedir ou supervisionar estes processos?

Jean-Pierre - Mas o nosso atual governo segue a lógica desse desenvolvimento. Segue a lógica da internacionalização da economia, realizando o seu ajuste tardio. E é por isso, por conta dessa lógica, que abre mão da sua missão de desenvolvimento. Ao meu ver, justamente, poderíamos pensar o desenvolvimento local como uma alavanca que obrigasse o Estado a recuperar a sua responsabilidade, a reassumir as suas responsabilidades. Hoje, todo mundo diz que a economia não pode ser mais do Estado, mas o social é, pois, se o Estado não cuidar do social, quem cuidará?

O ponto de partida, então, é o social. O que fazer com essa população que sobra? Como procurar um futuro para essa população e para o país? E uma das maneiras de se fazer isso é voltar ao desenvolvimento local. As dinâmicas da sociedade, junto com incentivos bem orientados, com planejamento bem orientado, podem recriar a sua força e isso pode dar esperança ao Estado, recriar bases sociais para o Estado, recriar uma sociedade. Esse Estado que está abrindo mão de tudo, que futuro trará? O que tem futuro é uma nação. E tem futuro se tem esperança, se consegue devolver esperança e motivação, recriando a sociedade. O Estado tem a missão de construir as políticas que vão permitir isso. Na educação, o ministro diz que o fundamental é a educação básica, em todos os locais. Na prática, isso não acontece, mas é justamente isto que deveria ser feito. Redirecionar uma série de ações para a municipalização não deveria ser um artifício para o Governo federal tentar se livrar do problema, deveria fazer parte de uma estratégia. Temos que reconstruir a sociedade brasileira, a partir dessa base, e o Estado, então, se reconstruiria no mesmo padrão. Haveria uma nova legitimidade para a noção de Estado, a noção de nação, a noção de país e, ao mesmo tempo, o Estado, em troca, alavancaria, contribuiria, orientaria, para que isso funcionasse.

Proposta - E quanto ao papel das ONGs?

Jean-Pierre - O que muda nessa perspectiva é que a sociedade passa a ter um papel central. Caso contrário, nada vai acontecer, porque sabemos que o modelo dominante atual está se desenvolvendo em bases contrárias a esta proposta ou perspectiva. Então, isso vai acontecer onde realmente as pessoas suem a camisa. E elas vão suar a camisa por quê? Porque precisam viver. Então, antes das ONGs, o fundamental é o cara que se pergunta o que vai fazer de sua vida. É o jovem que se pergunta qual vai ser seu futuro. Ou a mulher, que dá um basta na opressão, ou que vai à luta porque precisa sustentar a família, e que se pergunta: “O que vou fazer? Como vou

fazer?». O ator central é o povo que batalha. No plano local, as ONGs continuam exercendo um papel importante de serviços, mantendo-se atentas a essas dinâmicas, auxiliando-as. Uma ONG profissional deve trazer competências de todos os tipos para ajudar o povo a se organizar e buscar as suas alternativas. Ao mesmo tempo, as ONGs devem se pensar enquanto ator político, quando trabalham essa visão de desenvolvimento local. Devem ter um enraizamento, por meio dos serviços que prestam; uma perspectiva, uma visão do desenvolvimento local, no sentido do que isso pode significar para o país, e da necessidade disso ser integrado numa perspectiva planejada, que recebe incentivos, que seja politicamente assumida, etc. Para tanto, é necessário que as ONGs consigam sobreviver, ter recursos humanos e financeiros. Também vão ter que suar a camisa, pois isso não vai cair do céu. Possivelmente, o que deverá surgir nesse processo são novas formas de ONG, novos tipos de ONGs, nascidas a partir dessas dinâmicas locais. Claro que, para tanto, devem existir outras, que ajudem esse processo. É por isso que as ONGs que conhecemos ainda têm futuro, se forem direcionadas para esses processos. Falamos dos fóruns. Um fórum pode fazer surgir a necessidade de constituição ou da parceria com uma ONG. Se isso ocorre para buscar financiamento na Itália, na Alemanha, etc., aí estamos perdidos. Mas pode fazer surgir a necessidade de um serviço de ONG e este serviço deve ser buscado localmente - como vamos poder fazer, quem pode se engajar, etc... Ou seja, voltaremos a uma certa militância, a buscar recursos locais.

Proposta - Parte do que você está nos expondo leva à necessidade de uma nova institucionalidade. Como pensar isso?

Jean-Pierre - Lamento não ter tido oportunidade de acompanhar o processo de Porto Alegre. Li a respeito do orçamento participativo,

mas não pude observar de perto. Tinha curiosidade de verificar como está se consolidando e justamente como poderia ser visto, sob o ângulo de uma nova institucionalidade. Os movimentos dão a base, o fôlego, a inspiração às instituições, mas é preciso ter um lugar onde você sabe que há uma certa solidez, tranquilidade nos momentos de refluxo dos movimentos, e este lugar é a instituição. Para se concretizar a democracia, precisamos ter os movimentos, mas também as instituições. Vejo os conselhos como algo de novo, nessa questão. A maioria dos conselhos ainda é muito frágil e seus membros ainda não estão plenamente capacitados para exercer o seu papel, mas alguns já mostram resultados importantes.

No Brasil, em âmbito local, as instituições copiam a estrutura federal e têm o prefeito, a Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas, etc., reproduzindo o federal no local. Mas, localmente, em muitos lugares, há uma tradição - e aqui estou pensando nos Estados Unidos - de a sociedade reproduzir as instituições centrais do município. Há uma velha tradição de associativismo, onde as instituições são consagradas. O presidente da associação dos bombeiros, das mulheres, etc., que são pessoas conhecidas, respeitadas, porque são representativas no município, são escutadas porque têm legitimidade, têm história. Então, a institucionalidade que precisamos construir, sem derrubar a democracia representativa local, é justamente baseada em escutar essas forças locais. Hoje em dia, já se faz isso, mas de maneira informal e sem poder de deliberação, quando não se faz só nos bastidores. O presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro deve conversar freqüentemente com o prefeito, por exemplo. É uma ação entre amigos, que se passa nos bastidores. O que há de mais perverso, hoje, é que esse mundinho dominante está em comunicação constante - do setor econômico para o setor político e vice-versa, e tudo nos bastidores. É preciso que isso se torne transparente, que seja

assumido, e que os setores sociais sentem-se à mesa e tenham uma representação efetiva. Junto com essa representação formal, que não é desprezível, que haja também a representação dos setores da sociedade em espaços onde possam discutir, opinar e deliberar rumos para o município. Temos aqui, no Rio de Janeiro, o Conselho da Agenda 21, composto por vários setores, inclusive o empresariado. É um passo importante, mas deveríamos ter muitos outros acontecendo.

Falamos dos fóruns. É claro que o campo dos excluídos, dos movimentos, precisa se fortalecer e se apresentar mais unido. Para isso, precisa criar os seus próprios espaços, e o fórum é um tipo interessante de organização. Mas não pode ser o único interlocutor do Poder Público, pois o desenvolvimento local não pode restringir-se a ser o direito só de alguns. Esses nossos fóruns precisam funcionar como interlocutores, ser conhecidos e reconhecidos. Mas, é preciso haver espaços onde vão se juntar com outros atores. Em Rondônia, o Planaflores, um programa de desenvolvimento florestal ambiental sustentável, tem como interlocutor com o Poder Público o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais. Com o passar dos anos, o Fórum viu como era prejudicial não ter, ali, também, o empresariado. O empresariado não é o cliente direto do Planaflores. Mas quem pode imaginar fazer algo na área florestal sem o empresariado? É verdade que setores do empresariado não estão nem aí para o Planaflores, e continuam retirando madeira, de qualquer jeito. Mas o fato de os empresários sentarem-se como interlocutores, para pensar junto o desenvolvimento rural de Rondônia, contribuiu para uma mudança.

O desenvolvimento local precisa uma nova institucionalidade que abarque os diversos setores da sociedade. Não se trata apenas de dinâmica econômica, mas de repensar o conjunto. Não pode ser privilégio de um setor, seja ele qual for. O desenvolvimento local pressupõe o envolvimento de toda a sociedade no seu planejamento e execução.

Proposta - Ainda existe espaço para se pensar em transformação social?

Jean-Pierre - Mais do que nunca. Às vezes pensamos que não, porque não vemos nada acontecer, ou porque fazemos uma leitura superficial e pessimista do que está acontecendo. Superficial, porque pensamos, de maneira maniqueísta, que este modelo vai nos esmagar e terminar com tudo. E pessimista porque é uma visão unilateral e catastrófica do futuro. No entanto, acho que está ficando mais claro a insustentabilidade deste sistema, assim como os seus bloqueios. Na época da desregulação, da abertura total, temos assistido a várias lutas dos trabalhadores nos países do Primeiro Mundo, como a França, os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha, com apoio do conjunto da população. Esse mundo das finanças sem controle deve dar vertigem até aos economistas. Mesmo eles sabem que precisará haver algum tipo de regulação. Alguns já a estão demandando. Setores importantes da produção no Brasil estão exigindo pensar um pouco mais sobre esse ajuste tardio que estamos executando, e essa abertura total do mercado. O próprio modelo gera em seu interior questões e preocupações. O modelo está deixando cada vez mais pessoas à margem, e não são só os que não têm qualificação. Mesmo os que têm uma educação aprimorada, cada vez mais, também, estão sendo excluídos, e isso faz com que a consciência vá surgindo, não só naquele que não têm nenhuma condição de se mobilizar, tal é a sua exclusão, mas também nos setores de classe média, que hoje ainda estão calados, mas que começam a perceber que também não há alternativa para eles, dentro deste modelo de desenvolvimento. E aí, o desenvolvimento local é uma questão de ouro, que cria um enorme espaço para a transformação social, pois é um dos lugares onde podemos pensar politicamente.



Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas

*Adauto Lucio Cardoso**

Professor IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

A problemática dos indicadores sociais voltou a integrar o elenco dos principais temas do debate sobre a formulação de agendas e a avaliação dos resultados das políticas públicas¹. Esse *retorno* acontece após um longo tempo em que as técnicas quantitativas, de maneira geral, ficaram no limbo das ciências sociais.

No final dos anos 70, várias análises questionavam, com boa dose de razão, a mitificação dos *surveys*, das estatísticas e dos grandes números. Em contrapartida, passou-se a valorizar o estudo de caso, a análise qualitativa, a pesquisa monográfica. O debate sobre os indicadores sociais apresentou contornos um pouco diferenciados, embora também tenha se inserido nessa tendência geral. A pesquisa e a divulgação das informações — sobre a qualidade de vida da população, sobre o grau de pobreza, sobre os níveis educacionais e de saúde, por exemplo, tiveram um caráter de denúncia que buscava contestar o otimismo oficial, este baseado em indicadores sobre o desempenho da economia. Era a época em que se dizia: “A economia vai bem, mas o povo vai mal”. Todavia, embora gozassem ainda de uma certa legitimidade, nas áreas técnica e política, os indicadores sociais ficaram em segundo plano, no debate de ponta das ciências sociais.

A retomada da produção e divulgação de indicadores, recentemente, acontece num momento em que a quantificação volta a ganhar importância no campo acadêmico e político. Essa tendência responde a vários fatores:

a) trata-se de mais um fenômeno de *moda* intelectual, em que os métodos, os campos teóricos e os objetos de pesquisa flutuam, respondendo, na maior parte dos casos, às mudanças das matrizes teóricas de pesquisa européias ou americanas;

b) reflete a exigência de produção de indicadores como instrumentos de avaliação de políticas públicas pelos organismos internacionais, como parte dos pacotes de financiamento. Esta exigência é influenciada pela pressão crescente sobre o poder público para a apresentação de resultados, em um momento de crise da legitimidade da intervenção do Estado;

c) trata-se de um instrumento que propicia evidência empírica, que dá suporte e legitimidade às denúncias sobre o *estado social* do país, como ficou evidenciado na recente Campanha Contra a Fome, que utilizou fartamente os indicadores de pobreza produzidos pelo Ipea;

d) reflete a necessidade de novos instrumentos, que permitam ampliar e dar maior consistência à participação popular em processos de formulação de agendas ou monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Tratando-se de um fenômeno submetido a esse conjunto contraditório de influências, fica evidente que é necessária cautela, para que se tenha clareza da função e da utilidade dos indicadores, sob o risco de que se produzam informações que, ou digam pouco sobre a realidade social, ou não respondam exatamente ao que se quer saber.

Partindo dessas premissas, o objetivo deste trabalho é buscar compreender o que é e para que serve um indicador, quais os problemas para a sua construção e como podem ser mais úteis na formulação, avaliação e controle social das políticas públicas.

Indicadores sociais – questões conceituais

Indicadores sociais podem servir, basicamente, a dois tipos de utilização: como instrumentos de análise em pesquisas de corte mais acadêmico, ou como instrumentos para a formulação e avaliação de políticas públicas.

1 Como exemplo, podem ser citadas as iniciativas do Ipea na quantificação da pobreza (Ipea, 1992; Rocha, 1994), o Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU, os indicadores de exclusão social (PUC/SP, 1995), os vários índices de qualidade de vida mais voltados para uma análise local (Cide, 1996; Nahas et al, 1997; Almeida, 1997; Polis, 1995; Fundação João Pinheiro, 1996), os indicadores sobre assentamentos humanos e problemas habitacionais (Habitat, 1995; Fundação João Pinheiro, 1995).

Na pesquisa sociológica, os indicadores surgem como uma mediação entre teoria e evidência empírica, ou seja, como instrumentos que permitem identificar e, se possível, medir, algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir de uma reflexão teórica. Ou seja, uma vez estabelecido um *problema* a ser pesquisado e dadas as fontes de dados disponíveis, a pesquisa social busca retrabalhar os dados brutos, já existentes ou produzidos pela própria pesquisa, de forma a construir informações sintéticas, preferencialmente quantificáveis, que permitam *interrogar o real* e buscar respostas às questões levantadas pela teoria. As informações sintéticas se caracterizariam, assim, por *indicar* as tendências encontradas na pesquisa empírica, com relação às questões originalmente formuladas. Essa maneira de conceber a relação entre teoria e empirismo visa evitar os problemas decorrentes de uma visão positivista, em que os dados fariam por si. Inversamente, deve-se levar em conta que os dados respondem às perguntas que são formuladas e, mais ainda, só são válidos a partir de determinados pressupostos epistemológicos que norteiam a pesquisa e a análise do social.

Em síntese, os indicadores permitiriam, nesse caso, a identificação de determinados processos sociais e a sua quantificação. O seu processo de construção tem como premissas básicas uma formulação teórica prévia, que qualifique o problema e as hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis.

Um outro uso dos indicadores, mais corrente, e que nos interessa mais de perto neste texto, diz

respeito à formulação, à avaliação e ao monitoramento de políticas públicas. Neste caso, os indicadores sociais podem servir tanto como informação básica para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, dirigindo o desenho das políticas e programas, quanto como instrumento de medida da eficiência, eficácia e impacto das políticas e programas. A construção dos indicadores dependerá, assim, do uso específico a que devam servir, ou seja, devem se adequar àquilo que se pretende medir.

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).

Assim, a questão central para a construção de indica-

dores sociais adequados à avaliação de políticas refere-se à definição do padrão normativo, que permitirá identificar os problemas e as prioridades a serem tratadas, ou *medir* o grau em que as políticas ou programas de intervenção tenham sido bem-sucedidas. Infelizmente, a maioria dos textos recém-publicados sobre indicadores, principalmente de qualidade de vida, são extremamente reticentes com relação à discussão dos *critérios* a partir dos quais os processos sociais são *indicados* ou medidos. Voltaremos a esse ponto mais adiante.



A PESQUISA E A DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES — SOBRE A QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO, SOBRE O GRAU DE POBREZA, SOBRE OS NÍVEIS EDUCACIONAIS E DE SAÚDE, POR EXEMPLO, TIVERAM UM CARÁTER DE DENÚNCIA QUE BUSCAVA CONTESTAR O OTIMISMO OFICIAL, ESTE BASEADO EM INDICADORES SOBRE O DESEMPENHO DA ECONOMIA.

Estabelecidos os princípios básicos para a discussão, torna-se importante refletir a partir de casos concretos, em que se possa aprofundar a análise sobre as potencialidades e limites dos indicadores para o desenvolvimento de políticas sociais mais adequadas, eficientes e efetivas.

Os Indicadores de Qualidade de Vida

A qualidade de vida é o tema — dentro do debate sobre os indicadores sociais — sobre o qual mais se tem publicado recentemente. Proliferam nos jornais de grande circulação resultados de pesquisa em que se estabelecem *rankings*, diferenciando países, estados, municípios, etc. A fonte desses indicadores é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), produzido e divulgado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

O IDH foi criado com a intenção de deslocar o debate sobre o desenvolvimento dos aspectos puramente econômicos — como nível de renda, Produto Interno Bruto, nível de emprego, etc. — para aspectos de natureza so-

cial. Por *social* aqui entende-se, principalmente, nível de vida (Costa, 1975). O problema que o IDH procurava sinalizar era que nem sempre, internacionalmente, desenvolvimento econômico e condições de vida eram correlacionados na mesma intensidade, devido às desigualdades que se verificavam na distribuição da renda e na ação do Poder Público. Ao mostrar-se, numa perspectiva comparativa, o diferencial entre os indicadores sociais de países com padrões semelhantes de desenvolvimento econômico, buscava-se alertar a opinião pública internacional e orientar os esforços das instituições multilaterais de ajuda, no sentido da necessidade de investimentos específicos na área social, principalmente nos países do chamado Terceiro Mundo.

O problema que se colocava para a construção do IDH — e que permanece em grande medida sem solução — diz respeito à possibilidade de se estabelecerem padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas. Ao se basear numa metodologia comparativa que identificava as diferenças sem indicar parâmetros mínimos, o IDH, até certo ponto, contorna uma parte do problema². Mas era preciso, por outro lado, estabelecer o conteúdo da idéia de *qualidade de vida*, o que implicou em uma discussão de caráter ético-filosófico, que buscou estabelecer critérios normativos universais. Nesse sentido, o IDH baseia-se na noção de *capacidades*, ou seja, tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer. O desenvolvimento humano teria como significado mais amplo, assim, a expansão não apenas da riqueza, mas das capacidades das pessoas serem responsáveis por atividades e estados mais valiosos e valorizados. Além da renda, o IDH incorpora, como medida do desenvolvimento, os níveis de saúde e educação, por considerar que

2 Embora, ao comparar, esteja implícito que os indicadores mais elevados são melhores, e, portanto, que podem ser entendidos como metas a serem atingidas pelos países com indicadores piores.



trata-se de estados ou habilidades que permitem uma expansão das capacidades. Ou, inversamente, que a limitação da saúde e da educação colocam-se como obstáculos à plena realização das potencialidades humanas³.

Com bases nesses princípios, foi construído um indicador sintético que, de forma simplificada, soma e divide por três os níveis de renda, saúde e educação dos vários países. Para medir *saúde*, foi tomada como referência a *esperança de vida ao nascer*, e, para medir a *educação*, foi tomado como referência o *índice de analfabetismo*. Esses dados têm a vantagem de serem disponíveis à maioria dos países e por serem construídos com uma metodologia relativamente semelhante, permitindo a comparabilidade. Por outro lado, esses indicadores revelaram-se bastante eficazes para estabelecer as diferenças entre os níveis de desenvolvimento humano dos países do Primeiro e do Terceiro Mundo, e pouco eficazes para medir diferenças entre os países ricos, já que, nesses casos, indicadores como a taxa de analfabetismo não apresentam qualquer diferencial significativo. Mas como não era esse o objetivo do indicador, essa dificuldade não se colocava como um problema.

Todavia, deve-se questionar em que medida é possível, dadas as diferenças culturais, tomar esses indicadores como relevantes para a definição de qualidade de vida. A utilização desses conteúdos para a noção de *desenvolvimento humano*, ou mesmo a

utilização da comparação internacional como metodologia revelam um viés etnocêntrico que toma os padrões ocidentais modernos como modelos a serem atingidos por todas as nações do planeta⁴. Por exemplo, em sociedades com baixo grau de institucionalização das relações mercantis, a renda é um critério pouco efetivo para avaliar a produção e a circulação de bens e riquezas. Da mesma forma, existem sociedades em que o acesso ao conhecimento se dá a partir de meios ligados à tradição ou à transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização.

Um outro problema, não menos importante, é que as análises associadas ao debate sobre desenvolvimento humano tendem a desconsiderar a importância das relações de poder internacionais, na produção da desigualdade de acesso à riqueza entre os países pobres, com conseqüências sobre as desigualdades intranacionais, centralizando a discussão no debate sobre a *eficiência* da ação do Poder Público.

3 Em termos filosóficos, essa abordagem tem uma clara inspiração aristotélica. Ver, a respeito, Crocker, 1993; SEN, 1992.

4 Uma leitura interessante sobre os problemas atuais de legitimidade dos ideais universais, relativos aos direitos humanos, produzidos pelo iluminismo, aparece em Rouanet, 1993. Para uma reflexão mais aprofundada sobre os limites do conhecimento técnico e científico na produção de verdades universais, ver ainda Rorty, 1997.

**NA PESQUISA SOCIOLÓGICA,
OS INDICADORES SURGEM
COMO UMA MEDIAÇÃO EN-
TRE TEORIA E EVIDÊNCIA
EMPÍRICA, OU SEJA, COMO
INSTRUMENTOS QUE
PERMITEM IDENTIFICAR E,
SE POSSÍVEL, MEDIR, ALGUM
TIPO DE FENÔMENO SOCIAL,
ESTABELECIDO A PARTIR DE
UMA REFLEXÃO TEÓRICA.**

Independentemente de quaisquer ressalvas críticas, todavia, o IDH vem sendo apropriado e utilizado de forma bastante difundida na produção de Indicadores de Qualidade de Vida (IQV), voltados agora para a mensuração das diferenças internas ao país, ou seja, entre estados, regiões, municípios, bairros, etc. O primeiro trabalho a esse respeito, no Brasil, estimou o IDH para os estados brasileiros, inserindo-os dentro da escala internacional, mostrando assim as enormes diferenças regionais que separam o Brasil moderno (o Centro-Sul) do Brasil atrasado (Norte-Nordeste) (Albuquerque, 1991).

Uma primeira questão, com relação a essa forma de apropriação da metodologia do IDH, diz respeito à consistência metodológica de sua aplicação em limites geográficos mais restritos. Em termos gerais, pode-se afirmar a existência de uma alta correlação entre os indicadores de renda, educação e saúde, considerando que a maior renda possibilita uma melhor alimentação, o acesso a recursos médicos-hospitalares, o acesso à educação, etc. E, ainda, maior renda implica também em maiores possibilidades de cobrança, pelos governos locais (estaduais ou municipais), de impostos que, transformados em recursos públicos, possibilitam o desenvolvimento de políticas redistributivas de maior espectro. O grande mérito do IDH foi exatamente o de mostrar que, em alguns países, as características locais de distribuição de renda, mais concentrada, aliada a uma ação do Poder Público mais voltada para o financiamento da

acumulação capitalista, levavam a uma diferença significativa nos graus de correlação renda – condições de vida entre os países. No entanto, será adequado aplicar essa metodologia para diferenciar municípios de um estado? Em que medida, em unidades territoriais menores, onde prevaleçam condições gerais semelhantes, os *rankings* produzidos não seriam mera reprodução – com poucas diferenças – da diferenciação de renda?

Um outro tipo de problema aparece quando, partindo da metodologia básica do IDH, vários estudos buscam ampliar o seu escopo, adicionando outras variáveis. Em alguns casos, complexifica-se o cálculo das três variáveis básicas, adicionando outras informações, enquanto, em outros, novas variáveis são acrescentadas às três básicas. Na maioria dos casos, não existe qualquer discussão clara sobre os critérios que levaram à ampliação das variáveis, e sobre as justificativas – de caráter ético ou político – possíveis para esses critérios. E, mais ainda, não se faz qualquer debate mais consistente sobre os pesos atribuídos a essas variáveis. O IDH partiu da consideração de que renda, educação e saúde são atributos com igual importância como expressão das capacidades humanas. Com base em que elementos é possível incluir novas variáveis? Como esse debate, na maioria dos casos não é explicitado, a visão de mundo do analista é assumida como auto-evidente, introduzindo um perigoso viés à produção de indicadores sociais, em que se reificam os números, baseados no poder e no *discurso competente* dos cientistas sociais ou técnicos.

**INDICADORES SOCIAIS
PODEM SERVIR,
BASICAMENTE, A DOIS TIPOS
DE UTILIZAÇÃO: COMO
INSTRUMENTOS DE ANÁLISE
EM PESQUISAS DE CORTE
MAIS ACADÊMICO, OU COMO
INSTRUMENTOS PARA A
FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICA.**

**O PROBLEMA QUE
O IDH PROCURAVA
SINALIZAR ERA QUE NEM
SEMPRE,
INTERNACIONALMENTE,
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E CONDIÇÕES
DE VIDA ERAM
CORRELACIONADOS NA
MESMA INTENSIDADE,
DEVIDO ÀS DESIGUALDADES
QUE SE VERIFICAVAM NA
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E
NA AÇÃO DO PODER
PÚBLICO.**

Partindo-se do princípio de que a qualidade de vida não é definível a partir de critérios científicos ou técnicos, a discussão deve ser remetida, então, para o âmbito político. Ou seja, os parâmetros que podem ser identificados como compondo um padrão mínimo que permita a construção de agendas de intervenção ou a avaliação de políticas não são auto-evidentes, mas devem ser objeto de um debate amplo, em que se estabeleçam consensos mínimos. O deslocamento – do âmbito técnico-científico para o político – tem, como um exemplo significativo, o IQV de Belo Horizonte. Nesse caso, o índice foi criado a partir de um levantamento das questões consideradas como relevantes pela população, e tendo como objetivo fundamentar os debates públicos sobre o orçamento participativo. O IQV-BH permitiu, assim, estabelecer um quadro básico de prioridades que impedia que o atendimento das demandas das comunidades fosse meramente o reflexo de sua maior capacidade de organização e mobilização política, risco que envolve grande parte das práticas participativas de gestão.

Todavia, para que o IQV possa cumprir esse objetivo, é fundamental que o seu caráter descritivo seja reforçado, ou seja, mais do que um índice sintético, que se torne um *indicador setorial de carências*, permitindo não apenas hierarquizar áreas, mas também identificar com clareza os problemas a serem enfrentados em cada lugar. Nesse sentido, pode-se pensar que a produção de indicadores de qualidade de vida pode cumprir um papel importante, tanto como informação básica para a definição das agendas dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas quanto como um instrumento para que os movimentos populares possam formular suas plataformas de ação, seja enquanto reivindicação, seja enquanto inserção em estruturas de gestão participativa, como os conselhos ou os fóruns de orçamento participativo.

**Indicadores Sociais e Avaliação
de Políticas**

Antes de desenvolver a reflexão sobre a utilização de indicadores como instrumentos de avaliação de políticas públicas, cabe uma introdução no que diz respeito aos formatos e critérios possíveis para avaliações *objetivas* de políticas.

O debate sobre a avaliação da atuação do setor público tem se difundido bastante, nos últimos anos, a partir da crise que atinge o modelo de intervenção predominante nas nações ocidentais, denominado de Estado de Bem-Estar. Crise fiscal-financeira, que torna mais difícil a manutenção e a expansão das políticas redistributivas predominantes, mas também, e talvez principalmente, crise de legitimidade, que confronta crescentemente os resultados da ação do Poder Público com a propalada *eficiência* do setor privado⁵. São colocados em questão os mecanismos básicos de planejamento centralizado, a partir da crítica ao modelo

5 À exceção da avaliação da experiência norteamericana, que tem início já nos anos 50 e é decorrente, possivelmente, da tradicional desconfiança da sociedade civil em relação à ação do Estado naquele país.

cognitivo que o organiza, que seria incapaz de dar conta da crescente complexidade e diversificação das sociedades contemporâneas, levando as políticas públicas ao beco sem saída da *ineficiência* (pela incapacidade de alocar recursos de forma racional) e da *pouca legitimidade* (pela impossibilidade de exercer a administração de modo justo e racional) (Meldolesi, 1996). Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas passa a ser acionada como forma de ampliar a eficiência, a eficácia e a legitimidade das ações do Estado.

Isso posto, coloca-se a questão de como e a partir de quais critérios pode-se “atribuir um valor” (Meldolesi, 1996) às ações desenvolvidas pelo Poder Público. A experiência clássica, de origem norte-americana, consagrou as análises de desempenho a partir de critérios de eficácia – em que se buscam confrontar os resultados alcançados com os objetivos e metas originalmente propostos – ou de eficiência, em que os resultados são avaliados tendo em vista o montante de recursos utilizados. Neste último caso, enquadram-se as famosas *análises de custo-benefício*, em que, segundo Meldolesi (1996), “verifica-se como foi gasto o dinheiro, no pressuposto de que o dinheiro bem usado é aquele que não foi gasto”.

Avançando além das análises de desempenho, em sentido estrito, Dahl (1981) estabelece uma diferença crucial entre análises empíricas e normativas, a primeira buscando elementos objetivos, a partir dos quais se estabeleçam previsões sobre as conseqüências prováveis de cada curso de ação assumido, e a segunda buscando construir um quadro de valores, a partir do qual as diferentes alternativas sejam avaliadas. Retomando esse debate, Figueiredo e Figueiredo (1986) comentam as tendências predominantes na área da ciência política e da subárea de avaliação de políticas, defendendo que estariam introduzindo um “viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que as fundamentam e, em decorrência, o próprio conteúdo substantivo das mesmas”(Figueiredo e Figueiredo, 1986) .

Para desenvolver essa 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” (Figueiredo e Figueiredo, 1986). Razões relevantes, no sentido em que contribuam para um aumento ou uma melhor distribuição de bem-estar.

**UM OUTRO USO DOS
INDICADORES, MAIS
CORRENTE, E QUE NOS
INTERESSA MAIS DE PERTO
NESTE TEXTO, DIZ
RESPEITO À FORMULAÇÃO, À
AVALIAÇÃO E AO
MONITORAMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS.**

A questão central seria, então, como estabelecer valores e normas que expressassem esse padrão mínimo de bem-estar. Dahl (1981) retomando o debate clássico do Iluminismo, aponta a identificação das *leis naturais* que fundamentam a universalidade da *natureza humana* como o critério que prevaleceu inicialmente e que alicerçou as práticas *objetivas* da ciência social e da ciência política. A crítica ao viés etnocêntrico dessas versões teria se traduzido em uma tendência crescente ao subjetivismo e ao relativismo, como condicionantes à definição dos valores. Nesse sentido, Figueiredo e Figueiredo (1986) apontam que os princípios relativos ao bem-estar devem refletir, em algum nível, um certo consenso social em torno dos valores ali pressupostos, como fundamento da objetividade avaliativa. A partir daí, seria possível verificar “a questão da compatibilidade interna entre esses princípios e da sua consistência com os mecanismos institucionais previstos”. A avaliação política, a partir de um modelo normativo básico pressupõe, pois, a importância do debate público como instância de determinação das normas e valores consensuais.

Um dos problemas recorrentes da avaliação de políticas, mesmo em seu aspecto mais instrumental, refere-se à utilização de critérios puramente econômicos nas avaliações de eficiência. Esses

critérios são problemáticos e polêmicos, devendo-se incluir não apenas custos econômicos e administrativos *strictu sensu*, mas também custos e benefícios políticos. Distingue-se, nesse sentido, a eficiência instrumental, “definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são em geral tangíveis e divisíveis” e eficiência política “definida pela relação entre os *custos* sociais e políticos e os benefícios dele decorrentes” (Figueiredo e Figueiredo, 1986). A introdução da dimensão política complexifica a avaliação e introduz uma *irracionalidade* que irá certamente reduzir a eficiência instrumental. Figueiredo e Figueiredo (1986) propõem, nesse caso, a possibilidade de construção de cenários sociais e políticos distintos, associados a taxas de eficiência instrumental correspondente, de forma a permitir uma avaliação *do mix* adequado, ou seja “o *quantum* de irracionalidade [que os tomadores de decisão] estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a subótima” (Figueiredo e Figueiredo, 1986). Segundo os autores, a introdução dos custos sociais e políticos tem a ver com a dimensão pública da ação governamental, que a diferencia das ações de organismos privados ou semipúblicos, não submetidos às demandas sociais e a pressões políticas que permeiam as políticas governamentais e que, em síntese, correspondem ao *preço* da democracia.

**PARTINDO-SE DO PRINCÍPIO
DE QUE A QUALIDADE DE
VIDA NÃO É DEFINÍVEL A
PARTIR DE CRITÉRIOS
CIENTÍFICOS OU TÉCNICOS,
A DISCUSSÃO DEVE SER
REMETIDA, ENTÃO, PARA O
ÂMBITO POLÍTICO.**

Por outro lado, a avaliação da eficácia necessita que se tenha definido com clareza, e com suficiente detalhamento, os objetivos e metas a serem alcançados. Frequentemente, esses objetivos são

enunciados de forma tão vaga e geral, que se torna praticamente impossível estabelecer critérios para avaliar os resultados da ação pública. Uma vez estabelecidos esses pressupostos/metapas pelo programa, e tendo identificado a distância entre objetivos e resultados (eficácia objetiva), deve-se lembrar, ainda, que nem sempre os produtos (da política) revelam a eficácia, pois não mostram as mudanças reais nas condições de vida da população, colocando-se assim o *impacto* como uma medida mais correta de desempenho da ação pública.

Todavia, 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. Pode-se supor que políticas, em geral, estão sujeitas aos seguintes tipos de impactos (não excludentes) (Figueiredo e Figueiredo, 1986):

- a) o resultado esperado é alcançado;
- b) um resultado inesperado é produzido, sendo porém positivo;
- c) resultados do tipo (a) e/ou (b) ocorrem e são bons, no ciclo de vida imediato, porém negativos a médio ou longo prazo;
- d) o resultado esperado é produzido, no que diz respeito a cada membro da população-alvo, isto é, cada indivíduo melhora sua situação social, a médio prazo, mas a categoria social a que estes indivíduos passam a pertencer piora;
- e) o resultado esperado não é alcançado, e nenhum outro resultado é produzido;
- f) um resultado inesperado ocorre, sendo porém negativo.

Também deve-se considerar a natureza do impacto: se *objetivo* (mudanças quantitativas), *subjetivo* (estado de espírito) ou *substantivo* (qualitativo). Dependendo dessa natureza, a avaliação, baseada eventualmente em pesquisa experimental, irá aferir a *efetividade* da ação, comparando (e medindo) os diversos aspectos da população entre o *antes* e o *depois* da execução do programa, e buscando estabelecer um mínimo de controle sobre as variáveis ambientais que atuaram sobre a população, no

período da experimentação. A comparação irá considerar, assim, a efetividade objetiva, subjetiva e substantiva (isoladamente ou em associação, dependendo da natureza da política, de seus propósitos, e da natureza e objetivos da avaliação). O exame da efetividade substantiva depende não apenas da identificação e quantificação da mudança, ou da relação de causalidade entre o programa e a mudança, mas também de uma avaliação da mudança à luz de princípios de justiça social, ou seja, de uma avaliação política da mudança.

A utilização de indicadores sociais para a avaliação de políticas irá depender, assim, do tipo de avaliação que se está propondo. Por exemplo, quando se parte de uma análise normativa, uma vez estabelecido o quadro referencial de valores que essa política deveria atender, é possível, em princípio, construir alguns indicadores para avaliar se ocorreram mudanças significativas na população alvo, em função das iniciativas tomadas. Esses indicadores podem ser sintéticos, mas devem permitir a mensuração do *antes* e do *depois*, sem o que não se poderá aferir mudanças. Por outro lado, a construção dos indicadores deve permitir que sejam isolados os efeitos específicos da política sobre a população, em relação a outras variáveis, o que nem sempre é possível. Caso os objetivos da avaliação sejam mais operacionais, os indicadores a serem construídos devem responder mais às metas estabelecidas e ao tempo ou aos recursos despendidos na sua implementação. Indicadores operacionais são mais efetivos para o monitoramento das políticas, permitindo reavaliar processos, métodos, instrumentos ou os próprios objetivos iniciais, ainda durante o curso da ação.

Por exemplo, a avaliação da ação de um órgão estadual ou municipal, dedicado ao desenvolvimento da política habitacional local, pode partir de um quadro normativo que estabeleça os parâmetros mínimos de condições de habitabilidade, a partir dos quais é possível calcular as necessidades habitacionais da população⁶, antes do início da

6 Para uma discussão sobre o conceito de necessidades habitacionais, ver Fundação João Pinheiro, 1995, e Cardoso (no prelo).

intervenção. Isso feito, é possível avaliar os impactos reais dos programas habitacionais sobre as necessidades, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo. Com relação aos impactos subjetivos, pode-se realizar uma pesquisa de opinião que busque aferir as mudanças na percepção da população sobre a ação do programa e seu grau de satisfação ou de crítica em relação à ação governamental. Caso os objetivos da avaliação sejam mais operacionais, podem ser criados indicadores de desempenho (unidades ou áreas construídas por intervalo de tempo, percentual das tarefas realizadas, aferição permanente e periódica do custo real das obras, etc.) que possibilitassem identificar em que medida as metas estabelecidas seriam ainda atingíveis, e a que custos.

O ideal para o estabelecimento de um sistema mais efetivo de avaliação de políticas seria que toda a ação pública estivesse fundada em algum tipo de diagnóstico sobre a realidade social que, ao mesmo tempo, expressasse o quadro de referência (os pressupostos e valores) que orientou a ação, como também estabelecesse o quadro geral de carências a serem atendidas (em termos quantitativos e qualitativos). Além disso, esse diagnóstico deveria se expressar através de metas claras e objetivas, que já sugerissem a utilização de indicadores que permitissem tanto a avaliação final dos resultados quanto um monitoramento sistemático das ações.

Conclusões

As análises recentes, relativas ao processo de formulação e avaliação de políticas, sugerem que está ocorrendo um deslocamento de critérios e instituições de caráter mais técnico para a criação de fóruns políticos, com ampla incorporação dos grupos e atores sociais que apresentem interesses concretos na implementação das políticas. Esses fóruns passam a ser considerados como as instâncias adequadas para avaliar, com maior eficácia e legitimidade, a ação do Poder Público (Meldolesi, 1996). No Brasil, uma tendência crescente vem sendo a criação de conselhos, com participação

popular, onde são formuladas e implementadas as agendas públicas, em diversos setores de ação. A utilização de indicadores sociais, como informação básica que oriente o processo de discussão política, pode ser, nesse caso, extremamente significativa. No entanto, deve-se levar em conta que indicadores não são instrumentos neutros, não respondem a tudo, e, para serem efetivos, dependem muito de processos mais racionais de formulação e implementação da ação pública. Ou seja, é preciso que se instale, entre as burocracias, uma *cultura avaliativa e democrática*, que permita aumentar a transparência e o controle social, ampliando os campos de ação da população, na sua relação com os aparatos estatais. Nesse sentido, torna-se também relevante a capacitação das lideranças populares, de forma a permitir uma intervenção mais consequente e efetiva nos conselhos ou outros fóruns de deliberação política.

O quadro geral, aqui esboçado, depende, portanto, para se efetivar, de um aparato administrativo e técnico de gestão capacitado e contando com recursos adequados que permitam planejar de forma consistente as suas ações. Essa questão não é meramente técnica ou administrativa. 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 consequências de cada decisão. Acreditamos que a utilização de indicadores pode ser um instrumento eficaz no fortalecimento da participação popular e do controle social, desde que alguns cuidados sejam seguidos:

- é necessário ter clareza e estabelecer-se um consenso, entre os atores sociais envolvidos, sobre os objetivos a serem atingidos;
- é fundamental que se tenha, como ponto de partida, um diagnóstico mais amplo sobre a situação global a ser tratada, diagnóstico este que pode já incluir indicadores sobre o *estado social* da população alvo;
- uma vez definidos o diagnóstico e os objetivos, devem ser estabelecidos metas e prazos, associados, já de antemão, a indicadores que permitam aferir os resultados finais e monitorar o andamento das ações;

- os indicadores, seja de diagnóstico, seja de avaliação e monitoramento, devem ser mais descritivos – e menos sintéticos –, e com um grau de desagregação espacial que permita acumular informações relevantes sobre as ações;
- os indicadores devem ser divididos segundo sua capacidade de aferir eficiência, eficácia ou impacto;
- os indicadores de impacto devem, sempre que possível, aferir mudanças objetivas, subjetivas e substantivas;
- os indicadores de avaliação de impacto devem permitir o controle sobre a interferência de outras influências sobre a população;
- os indicadores de avaliação de impacto devem buscar identificar resultados inesperados ou conseqüências de mais longo prazo.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *A situação social: o que diz o passado e o que promete o futuro*. Textos para Discussão. Rio de Janeiro : Ipea, 1991.

ALMEIDA, Alberto Costa. A qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro. In: *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife : Anpur, 1997.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avaliação do déficit habitacional na Baixada Fluminense. *Cadernos da Baixada*, Rio de Janeiro, Fase. (No prelo).

CIDE Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. *Índice de qualidade dos municípios*. Rio de Janeiro : Cide, 1996.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 36, n.142, 1975.

CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, Cedec, 1993.

DAHL, Robert. *Análise política moderna*. Brasília : Editora UnB, 1981.

FIGUEIREDO, M., FIGUEIREDO, A. M. B. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Cadernos IDESP*, São Paulo, n. 15, Idesp, 1986.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/Ipea. *Condições de vida nos municípios de Minas Gerais 1970 - 1980 - 1991*. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 1996.

HABITAT. *The indicators programme: monitoring human settlements*. Nairobi : Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (HABITAT), 1995.

HERCULANO, Selene C. *A qualidade de vida e seus indicadores*. Texto apresentado no Seminário Internacional ...

INSTITUTO POLIS. Como reconhecer um bom governo. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 21, 1995.

IPEA. *Projeto Agenda: o que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 1992. (Texto em xerox).

LEMONS, Maurício Borges, ESTEVES, Otávio de Avelar, SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Índice de qualidade de vida de Belo Horizonte: uma proposta metodológica formal. In: *Anais do VI Encontro Nacional da Anpur*. Brasília : Anpur, 1995.

MARCUSE, Peter. *Housing policy and social indicators: strangers or siblings?* Working paper n. 130. Berkeley : Institute of Urban and Regional Development, University of California, 1970.

MELDOLESI, Nicoletta Stame. Avaliação das políticas públicas na França. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.1. jan./abr. 1996.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. Índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH): um instrumento intra-urbanístico de gestão da qualidade de vida. In: *Anais do VII Encontro Nacional da Anpur*. Recife : Anpur, 1997.

PUC/SP. *Mapa da exclusão social*. São Paulo : Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1995.

RANDOLPH, Rainer, BESSA, Eliane. *Indicadores para a avaliação de políticas públicas: fundamentos metodológicos e aplicabilidade ao caso do Programa Favela-Bairro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro : Ippur/UFRJ, 1997.

ROCHA, Sonia. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JUNIOR, O. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994.

RORTY, Richard. *Objetivismo, relativismo e verdade: escritos filosóficos I*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

ROUANET, Sergio Paulo. *Mal-estar na modernidade. ensaios*. São Paulo : Companhia das Letras, 1993.

SEN, Amartya. Comportamento econômico e sentimentos morais. *Lua Nova*, São Paulo, n.25, Cedec, 1992.

O Promissor Brasil dos Assentamentos Rurais*

*Leonilde Servolo de Medeiros
Inês Cabanilha de Sousa
Paulo Roberto Raposo Alentejano***



* O presente artigo retoma algumas questões discutidas no projeto *Impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais* (Medeiros e Leite, 1997a), financiado pela FINEP e Pronex e adianta alguns dos resultados da pesquisa de campo ainda em curso, coordenada pelos professores Leonilde Servolo de Medeiros e Sérgio Pereira Leite, do CPDA/UFRRJ (Medeiros e Leite, 1997b).

** Os autores são, respectivamente, coordenadora, juntamente com Sérgio P. Leite, e pesquisadores do projeto *Impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais*, convênio FINEP/CPDA.

Desde o início dos anos 80, ganhou visibilidade no espaço público o debate em torno da reforma agrária, impulsionado inicialmente pelos conflitos que cresceram na década de 70, envolvendo principalmente posseiros, e, num segundo momento, pelas ocupações de terra que passaram a ocorrer com maior intensidade no sul do país. Centrais na constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST), acampamentos e ocupações generalizaram-se pelo país, colocando este movimento como um dos mais significativos atores no cenário político brasileiro da atualidade. Por ocasião da redemocratização, a Aliança Democrática, frente às fortes pressões quer do movimento sindical, quer das diferentes formas de organização de trabalhadores que emergiram no campo (sem-terra, seringueiros, atingidos por barragens, remanescentes de quilombos, trabalhadoras rurais, etc), não pôde se furtar a incluir entre suas bandeiras a reforma agrária.

O início da Nova República foi, assim, fortemente marcado pelas tensões que surgiram em torno dos interesses envolvidos com a questão da terra. Como resultado, se, por um lado, a tese esposada por alguns componentes do governo sobre a urgência da realização de uma reforma agrária que promovesse alterações substanciais na estrutura fundiária do país foi derrotada, por outro, pressões dos movimentos e conflitos existentes na área rural levaram a que algumas desapropriações fossem realizadas e assentamentos se constituíssem, embora em escala bem inferior às demandas existentes e às próprias metas do Plano Nacional de Reforma Agrária.

No período que se seguiu à aprovação da nova Constituição (1988), foram poucas as desapropriações, em virtude dos limites legais que se colocaram. A regulamentação dos artigos pertinentes da Carta Magna só ocorreu em 1993, através do que ficou conhecido como *lei agrária*. A partir daí, dispendo-se de instrumentos legais, embora restritivos, e intensificando-se as ações de luta por terra, configuradas em novo ciclo de acampamentos e ocupações, lideradas pelo MST, novas desapropriações verificaram-se.

No final de 1997, já podiam ser contabilizados mais de mil assentamentos de trabalhadores, decorrentes de desapropriações e de ações de regularização fundiária por parte do Governo federal, além de um número mais difícil de precisar, em termos de dados oficiais, de assentamentos realizados por governos estaduais, através de outros mecanismos de obtenção de terra que não a desapropriação por interesse social (instrumento de uso exclusivo do Governo federal). É importante ressaltar, todavia, que esse número não é desprezível, equiparando-se numericamente, em alguns estados, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, às intervenções do Incra.

São bastante diversificados os beneficiários diretos dos assentamentos. Do ponto de vista da inserção no processo produtivo, encontram-se posseiros com longa história de ocupação da terra; filhos de produtores familiares pauperizados que, frente às dificuldades financeiras para o acesso à terra, optaram pela ocupação como único caminho possível para se perpetuarem na tradição de produtores independentes; parceiros, em busca de terra própria; pequenos produtores atingidos pela construção de hidrelétricas; seringueiros que passaram a resistir ao desmatamento que ameaçava o seu modo de vida; assalariados rurais, muitos integrados formalmente ao mercado de trabalho, outros sobrevivendo de serviços temporários; populações de periferia urbana, com empregos estáveis ou não, eventualmente com remota origem rural, mas que, havendo condições políticas favoráveis, se dispuseram à ocupação.

Do ponto de vista de sua inserção social e da constituição de sua identidade política, muitos dos assentados foram mobilizados por sindicatos e federações sindicais, por movimentos de atingidos por barragens, pelo Conselho Nacional dos Seringueiros, pelo MST, pelos movimentos de luta por terra que surgiram nos anos 90 como dissidências locais do MST, etc, trazendo, em sua trajetória, marcas de diversificadas experiências de confronto, quer com o poder patronal, quer com o Estado, e de organização e afirmação de



suas identidades e particularidades. Em algumas regiões, foram motivados por representantes do poder local, prefeitos, vereadores, que, frente à possibilidade concreta de realização de assentamentos em seus municípios, disputaram a inserção dos *seus* trabalhadores *sem-terra* nos projetos anunciados ou em curso. Os estudos de caso existentes mostram também situações de trabalhadores que, ante um processo de ocupação, agregaram-se à iniciativa, liderados por pessoas sem fortes vínculos com os movimentos, mantendo uma certa autonomia em relação a eles.

Esses elementos apontam para a dificuldade de se falar em assentamentos, a partir de características únicas e homogeneizadoras, e chamam a atenção do analista para a necessidade de investigar a complexidade dos processos sociais que os acompanham.

No entanto, em que pese o aumento do número de desapropriações e de assentamentos de trabalhadores nas décadas de 80 e 90, ele está longe de indicar um processo de reforma agrária em curso, visto que essas experiências constituíram-se a partir de uma lógica de política governamental que tinha por objetivo amenizar tensões sociais e não realizar transformações significativas na estrutura agrária do país. Assim sendo, as desapropriações não seguiram um plano

prévio, envolvendo, por exemplo, cuidados na localização estratégica dos assentamentos, quer no que se refere às condições ambientais, quer quanto às possibilidades de sua reprodução econômica, verificando a existência de mercados para os produtos que seriam gerados (o que envolveria construção de estradas, armazéns para estocagem, etc), terras de boa qualidade, apoio financeiro, sanitário e educacional consistente, o que, evidentemente, tem tido reflexos sobre as possibilidades de sua sustentabilidade. As intervenções fundiárias foram antes de mais nada pontuais, dispersas, desarticuladas, seguindo muito mais a lógica da possibilidade de obtenção de terras, segundo a gravidade dos conflitos existentes e/ou a importância e capacidade de se fazer valer dos diferenciados interesses envolvidos. São notórios os casos de conflito, inclusive entre organismos governamentais, como por exemplo Incra e Ibama, causados pela falta de planejamento e desentendimento quanto a formas de ação.

Estes fatos, no entanto, não impediram que os assentamentos apresentassem resultados bastante significativos, ao mesmo tempo em que se constituíssem em espaços de disputa política, onde Estado e movimentos procuram se fazer ver e ter reconhecida a eficácia de suas ações.

Fazem parte da construção desse reconhecimento diversos aspectos. De um lado, o governo exhibe números de assentamentos, uma sucessão de projetos para viabilizá-los, propostas de ação que teriam o dom de agilizar a reforma agrária (entre elas alterações na legislação que versa sobre os mecanismos de desapropriação e programas de aquisição de terras). De outro, os movimentos apontam para a insuficiência das medidas tomadas, contestam os números e, através da continuidade dos acampamentos e ocupações, mostram que o governo só toma iniciativas neste campo quando fortemente pressionado.

Os Assentamentos no Quadro das Políticas Públicas para a Agricultura

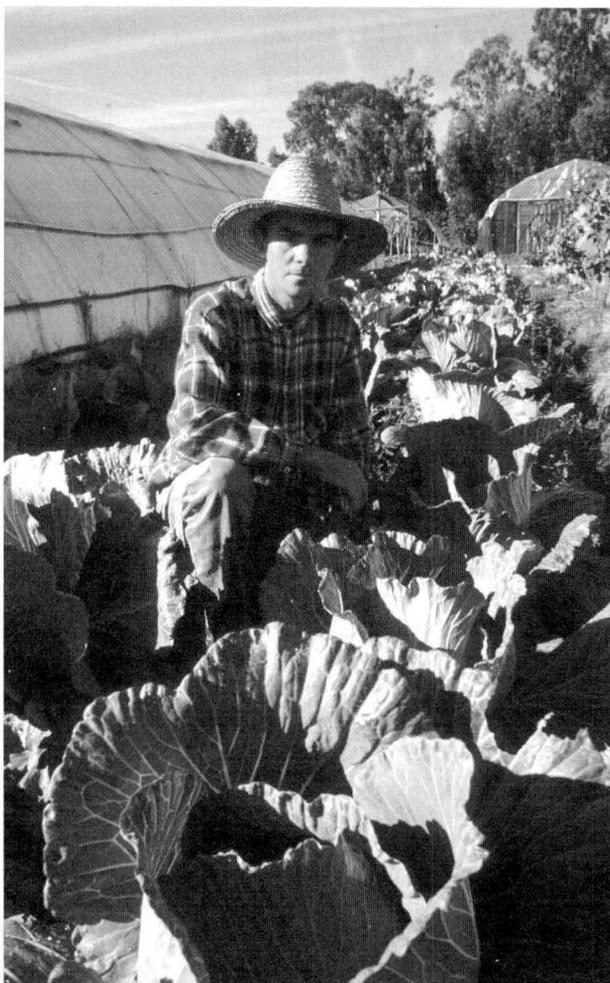
Vários autores têm apontado o sistemático desprezo com que a agricultura praticada em bases familiares tem sido tratada no quadro das políticas públicas para a agricultura no Brasil. A literatura também já mostrou como a marca destas políticas tem sido, desde há muito, o estímulo às culturas intensivas, praticadas em grandes unidades produtivas, voltadas para exportação. Sob esses parâmetros, os assentamentos não têm sido pensados do ponto de vista de suas possibilidades econômicas, mas principalmente, como já apontado acima, como mecanismo para aliviar conflitos sociais pontuais.

AS DESAPROPRIAÇÕES NÃO SEGUIRAM UM PLANO PRÉVIO, ENVOLVENDO, POR EXEMPLO, CUIDADOS NA LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS ASSENTAMENTOS, QUER NO QUE SE REFERE ÀS CONDIÇÕES AMBIENTAIS, QUER QUANTO ÀS POSSIBILIDADES DE SUA REPRODUÇÃO ECONÔMICA

SÃO NOTÓRIOS OS CASOS DE CONFLITO, INCLUSIVE ENTRE ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS, COMO POR EXEMPLO INCRA E IBAMA, CAUSADOS PELA FALTA DE PLANEJAMENTO E DESENTENDIMENTO QUANTO A FORMAS DE AÇÃO

No entanto, no que se refere às políticas públicas, a luta pela terra e a constituição de assentamentos inauguram novas demandas e novos interlocutores. Se, num primeiro momento, frente à necessidade de regularizar as condições de acesso/permanência na terra, tem-se o Governo federal (ou, em alguns casos, o estadual) como interlocutor privilegiado, uma vez demarcados os lotes, novas necessidades se apresentam e novos atores ganham relevância.

Para viabilizar os assentamentos, o Governo federal criou, já em 1985, um programa de crédito dirigido, configurado no Proceira (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária), que começou efetivamente a operar em 1993. É ele que fornece os recursos necessários para as atividades iniciais dos assentados, tais como custeio da produção, construção de habitação e de instalações mínimas (curral, pocilga, galinheiro). No entanto, o volume de crédito disponível para 1996, por exemplo, previa o atendimento de 42 mil famílias, com uma previsão de 60 mil famílias a serem assentadas. Em 1997, a previsão de assentamentos era de 80 mil famílias, e o volume de crédito atenderia apenas 50 mil (Brasil, Presidência da República, 1997). Mesmo considerando apenas o número previsto de assentamentos, portanto sem levar em conta demandas de famílias já anteriormente assentadas, verifica-se que o volume do crédito é insuficiente para garantir as necessidades dos produtores recém-instalados.



A orientação técnica para os assentados vem sendo feita pelas empresas de assistência técnica e extensão rural (Emater) que, pelo processo de sucateamento que vêm sofrendo, têm conseguido apenas dar alguma assistência pontual e participar de campanhas de vacinação de gado, além de elaborar o plano para utilização dos recursos do Procer. Em 1996, o governo criou o Projeto Lumiar, com o objetivo de formar equipes locais de assistência técnica e capacitação profissional dos assentados. O objetivo era atingir 150 mil famílias em 1997, ou seja, em torno de um terço das famílias já assentadas (Brasil, Presidência da República, 1997). Estes dados são eloqüentes no sentido de indicar que muitos dos assentamentos criados estão entregues à sua própria sorte.

Um conjunto de outras demandas, tais como as relacionadas à instalação de postos de saúde, formação de agentes comunitários, instalação de

escolas, pagamento de professores, construção de estradas ligando o assentamento a vilas mais próximas, acesso direto a mercados locais, através da autorização para venda de mercadorias em feiras livres, viabilização de feiras de produtores, etc, tem se voltado para as prefeituras, criando novas interlocuções e possibilidades. É nesse plano que talvez os assentamentos tenham representado a maior novidade. Se, num primeiro momento, muitas prefeituras os viram com desconfiança e mesmo opuseram-se à sua implantação (em especial se eles envolviam, como é bastante comum, tendo em vista a lógica de desapropriações seguida pelo Governo federal, populações de outras áreas), a dinamização econômica que eles trouxeram passou a se traduzir num interesse maior pelo tema e, em alguma medida, em apoio às demandas dos assentamentos que, no plano local, passaram a se transformar em alvo de disputa política. Mesmo assim, também nesse plano, o atendimento tem apresentado limites.

Os Assentamentos no Estado do Rio de Janeiro: Situações Ilustrativas

O estado do Rio de Janeiro pode ilustrar alguns dos impasses e perspectivas dos assentamentos rurais. Com altos índices de urbanização na região metropolitana, vastas áreas destinadas à especulação, sofrendo aguda crise num setor, o canavieiro, que, até há pouco, foi o mais significativo em termos de geração de renda, o estado do Rio viu aflorarem os conflitos por terra, alguns dos quais já vinham desde os anos 60, outros surgidos na década de 70, com a expansão das atividades turísticas na região litorânea. Já nos anos 90, a volta do MST ao estado implicou a interiorização das lutas, inclusive com a ocupação de fazendas das usinas falidas.

Vários assentamentos foram realizados, tanto pelo Governo federal quanto pelo estadual, em função dos conflitos existentes, provocando mudanças moleculares porém interessantes na dinâmica econômica e política regional.

**OS ASSENTAMENTOS NÃO
TÊM SIDO PENSADOS DO
PONTO DE VISTA DE SUAS
POSSIBILIDADES
ECONÔMICAS, MAS
PRINCIPALMENTE, COMO JÁ
APONTADO ACIMA, COMO
MECANISMO PARA ALIVIAR
CONFLITOS SOCIAIS
PONTUAIS**

Um dos casos significativos é o do assentamento São Domingos, realizado pelo governo estadual, no município de Conceição de Macabu. Marcado pela presença de uma pecuária leiteira de médio porte e pela existência de uma extensa área canvieira, que alimentava uma moderna usina de açúcar e álcool em plena atividade produtiva (Usina Vitor Sense), não havia, até a década de 80, registros de conflitos fundiários no município. Em 1986, o Governo estadual decidiu deslocar para lá um grupo de trabalhadores, muitos de origem urbana, que havia ocupado terras pertencentes à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em Itaguaí, na periferia da região metropolitana, e assentá-los em uma fazenda pertencente à então Feem, órgão governamental responsável pela tutela de menores infratores e excepcionais. O prefeito de Macabu, opositor do Governo estadual, desencadeou uma campanha de difamação dos futuros assentados, acusando-os de serem marginais da periferia urbana, além de buscar, com sucesso, inserir no assentamento famílias do município.

Deste confronto inicial, resultaram duas conseqüências: a disseminação de uma forte rejeição ao denominado *grupo de Itaguaí*, por parte da população local, e a divisão interna do assentamento, com a constituição de duas associações, uma delas formada basicamente pelos assentados provenientes de Itaguaí, reconhecida pelo Governo estadual, e a outra composta pelas famílias do município, apoiada pela Prefeitura. A maior experiência organizativa, capacidade de mobilização e acesso às políticas estaduais de apoio aos assentamentos

rurais existentes naquele momento, fizeram com que o *grupo de Itaguaí* conseguisse se estruturar melhor.

A inversão da conjuntura política, com a eleição de opositores tanto no nível estadual como no nível municipal, redundou em uma nova correlação de forças para o assentamento. Se, por um lado, os assentados passaram a ter dificuldades de interlocução com o Governo estadual, por outro, passaram a ter facilidades no que tange à relação com a Prefeitura, que dotou o assentamento de escola, investiu na melhoria e conservação das estradas e abriu canais de comercialização para os produtos, criando uma *feira do produtor* e um *sacolão* volante. Este fato, associado à crescente capacidade produtiva demonstrada pelos assentados à constituição de novas formas de escoamento da produção através da venda direta, pela associação de produtores, ao Ceasa-Rio, bem como a coesão interna do grupo, contribuíram para que as resistências da população do município fossem se dissipando e levaram à crescente integração do *grupo de Itaguaí* à sociedade local. Aos poucos, conseguiram atrair para a sua associação a maior parte dos assentados, seja os denominados *posseiros* (antigos funcionários da Feem, que já moravam na área e cultivavam ou criavam animais em áreas não demarcadas da fazenda, e que tiveram o direito de permanecer com o lote que ocupavam), seja os próprios trabalhadores que haviam sido assentados por pressão do antigo prefeito, mas cuja associação não conseguiu se viabilizar. É importante ressaltar que esses ganhos, bem como melhorias como eletrificação, manutenção da escola em funcionamento são derivados da capacidade de pressão que o grupo demonstrou ao longo de sua trajetória.

**VÁRIOS AUTORES TÊM
APONTADO O SISTEMÁTICO
DESPREZO COM QUE A
AGRICULTURA PRATICADA
EM BASES FAMILIARES TEM
SIDO TRATADA NO QUADRO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA A AGRICULTURA NO
BRASIL.**



No entanto, não é possível pensar São Domingos a partir de uma lógica de reprodução estritamente *camponesa*. Com lotes pequenos (em torno de 6 ha), em áreas de relevo acidentado, o que facilita a erosão e cria dificuldades para o cultivo, é expressivo o número de famílias pluriativas, que não vivem exclusivamente da produção de sua terra (segundo estimativa dos técnicos da Emater local, aproximadamente 60% dos assentados têm outras rendas). Criaram-se, pois, estratégias de sobrevivência que combinam diferentes atividades, inclusive o trabalho rural, com atividades em centros urbanos próximos. Apesar disso, eles inovaram e diversificaram a produção agrícola do município, introduzindo nele a olericultura e o cultivo de algumas frutas, sendo quase que os únicos a se dedicarem a essa produção no município, o que, evidentemente, tem reflexos sobre o abastecimento urbano.

Mais recentemente, os assentados da Fazenda São Domingos foram responsáveis por outra inovação, com a criação da primeira cooperativa nos moldes do MST, no estado. Através dela, passaram a comercializar sua produção no Ceasa-Rio. Dentre suas atividades, há um mercado onde podem ser comprados alimentos, material de limpeza e insumos para a produção a preços inferiores

aos da maioria dos estabelecimentos comerciais de Macabu. Para a montagem do mercado, foi essencial a colaboração de um dos maiores comerciantes da cidade - dono de um supermercado e do posto de gasolina onde o caminhão da Cooperativa abastece -, que vende os produtos ao preço de atacado para que a cooperativa revenda aos cooperados. Essa relação sugere que o comércio local tem hoje uma perspectiva positiva em relação aos assentados, até mesmo por necessidade de sobrevivência, dada a crise em que mergulhou com a falência da usina. Além disso, a Cooperativa tem feito gestões junto ao Iterj para a construção de uma mini-usina de leite de forma a permitir o beneficiamento da produção dos assentados, agregando valor e evitando as perdas resultantes da entrega de leite à Cooperativa de Laticínios de Conceição de Macabu.

A capacidade demonstrada pelos assentados da São Domingos de viabilizar o assentamento, associada à crise da indústria canavieira na região Norte Fluminense, que se traduziu na falência de inúmeras usinas da região, inclusive a da Vitor Sense, resultaram na multiplicação da luta pela terra na região, com a desapropriação, em 1996, de mais uma área no município (Capelinha).

O assentamento tem também reconhecimento e presença no cenário político local, uma vez que uma de suas mais expressivas lideranças é hoje um vereador, eleito não só com os votos do assentamento, mas também da área urbana do município.

Um outro exemplo das perspectivas dos assentamentos pode ser buscado em São José da Boa Morte, município de Cachoeiras de Macacu. Este assentamento é o resultado do desdobramento de conflitos que remontam aos anos 50/60, tendo a área sido inclusive desapropriada pelo Governo federal no pré-64, porém devolvida aos pretensos donos, após o golpe militar. No início dos anos 80, a área foi novamente ocupada por parceiros, meeiros e posseiros da região, apoiados pela Igreja Católica. Após um longo período de conflitos, ocorreu a desapropriação, com a participação destacada da Fetag-RJ e do sindicato local que, no entanto, não haviam tido qualquer participação na ocupação.

Após obras de drenagem e aterramento feitas pela construtora Andrade Gutierrez (que se constituíram, segundo vários depoimentos, tanto de técnicos como de assentados, em um verdadeiro desastre para os solos e escoamento da água), iniciou-se o processo de assentamento, com trabalhadores locais, a grande maioria de origem rural e tradição agrícola.

Em algumas glebas, além da existência de problemas de drenagem, os solos são extremamente erodidos e a infra-estrutura é precária, sem energia elétrica e estradas adequadas. Em outras, há lotes que foram inutilizados para plantio: parte da área é constituída por morros, com cobertura florestal, e o

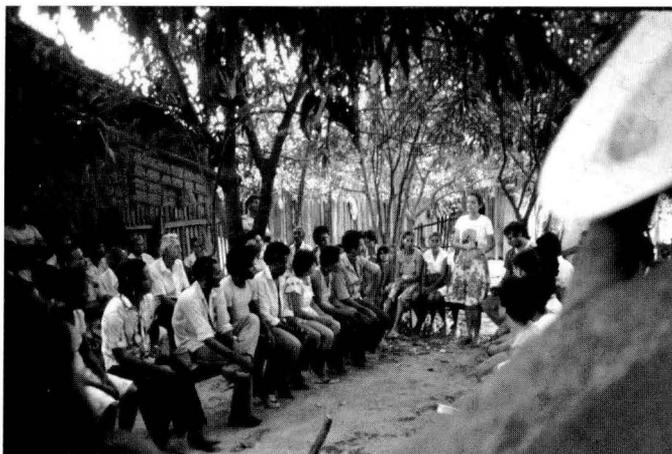
Ibama exerce forte vigilância para garantir sua preservação; parte é um permanente charco, por erros técnicos das obras de drenagem. Mesmo assim, há assentados nelas que, sem condições de cultivar o lote, trabalham *por dia* em outros lotes no próprio assentamento. As famílias com melhores rendas ou concentram-se nas glebas com melhores condições de produção ou lograram desenvolver atividades agregadoras de valor, como a produção de queijo ou artesanato de cestas de taboa.

Apesar dessas adversidades, é elevada sua capacidade de produção de olerícolas, fazendo com que São José seja, segundo a Emater de Papucaia, um dos reguladores dos preços no Ceasa-Rio. Isso é possível, no entanto, através do expressivo uso de insumos modernos (particularmente calcário, adubos químicos, agrotóxicos) e maquinários, com destaque para as *tobatas*, caracterizando uma produção com um nível de tecnificação considerável, quando comparado aos demais assentamentos do estado.

A comercialização dos produtos do assentamento é feita quase que totalmente para o mercado Ceasa-Rio, através de uma Cooperativa recém-criada no assentamento e, em menor escala, de uma associação de produtores, que disputa a adesão dos assentados com a cooperativa, além de atravessadores.

Do ponto de vista político, o assentamento tem tido influência crescente: os assentados elegeram um vereador da comunidade e outro teve um número significativo de votos. Além disso, tiveram peso na indicação do secretário de agricultura do município, também filho de assentados de uma área próxima. É do assentamento também que provém parte da diretoria do sindicato de trabalhadores rurais do município.

Em que pese a diversidade de situações, de muitas saídas terem ocorrido, observa-se, nos dois casos tomados como exemplo, as potencialidades que um assentamento pode conter, tanto em termos de capacidade produtiva de gêneros destinados ao consumo alimentar dos centros urbanos, quanto à sua capacidade de influir politicamente, ampliando a participação dos trabalhadores na região onde estão inseridos e o espaço por onde suas demandas e necessidades se podem fazer ver.



Assentamentos Rurais e Novas Possibilidades de Desenvolvimento

Se, como vimos, as políticas públicas têm secundarizado o potencial econômico dos assentamentos, nem por isso eles têm deixado de apresentar resultados bastante significativos, como os exemplos acima, com todas as suas vicissitudes, permitem perceber. Esta afirmação é confirmada por pesquisas mais abrangentes, de caráter estatístico, como o estudo da FAO (Romeiro et alii, 1994), por exemplo. A partir de uma amostra distribuída por todos os estados do país, de 44 assentamentos, criados entre outubro de 1985 e outubro de 1989, esse trabalho aponta, considerando variáveis como geração e distribuição de renda, capitalização, características do processo produtivo, comercialização da produção etc, que os assentamentos revelaram-se eficazes promotores do desenvolvimento rural e de fixação do homem ao campo. Além disso, em que pese a relativamente baixa produtividade, havia um processo crescente de integração ao mercado. Diversas pesquisas localizadas, envolvendo estudos de caso, apontam em direção semelhante.

Mas não é só no plano da geração de renda e emprego que os assentamentos devem ser avaliados. Além dos efeitos que têm exercido sobre a economia municipal e regional, também alteraram em maior ou menor medida as relações de poder local, especialmente em municípios de pequeno porte, onde ganham maior importância relativa e onde a crise econômica tem mostrado faces extremamente perversas. O aparecimento de novos atores, provocado pelo fato do assentamento ser objeto por excelência da ação de políticas públicas governamentais e não-governamentais, a disputa política que ele produz em algumas situações, tendo em vista sua representatividade populacional (e eleitoral), em pequenos municípios, etc, seus efeitos sobre a renda gerada em alguns locais, faz com que sua presença promova rearranjos de relações que, sem dúvida, precisam ser melhor conhecidos. Este rearranjo vem atingindo, inclusive, áreas de agricultura fa-

miliar, que vêm incorporando rapidamente algumas das experiências reivindicativas e organizativas dos assentados, tais como associações e cooperativas.

Sob essas diferentes perspectivas, os assentamentos, apesar de seu pequeno número, quando considerada a dimensão do problema fundiário brasileiro, têm se constituído em um verdadeiro laboratório de experiências sociais e vêm dinamizando o debate sobre as perspectivas do meio rural brasileiro e possibilidades de novas alternativas de desenvolvimento. Nos anos 90, desse ponto de vista, surgiram algumas novidades, entre elas o revigoração da discussão sobre as possibilidades da agricultura familiar como base para um novo modelo de desenvolvimento sustentável da agricultura, o que, por sua vez, tem colocado a demanda por reforma agrária em outro patamar.

O tema começou a ganhar relevo nos debates sindicais, já no início dos anos 90, e não só alimentou como foi alimentado, quer por discussões acadêmicas, quer por pesquisas de entidades importantes, por seu papel na orientação de políticas públicas, como é o caso da FAO. Em meados dos anos 90, já havia sinais de sua incorporação à agenda político-estatal, ocupando espaço nas propostas de governo elaboradas para a campanha eleitoral para Presidência da República. As pressões do movimento sindical, especialmente através dos I e II Gritos da Terra Brasil (1994 e 1995), estiveram na raiz da criação de um programa especial de crédito, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Embora com recursos limitados, e longe de atender à demanda existente, o que importa reter é a indicação de que o tema entra na agenda das políticas públicas, num momento em que o crescimento tanto das regiões metropolitanas, como das cidades médias, lado a lado com o desemprego e violência crescentes, passaram a colocar na pauta política a necessidade não só de estancar o êxodo rural, mas de criar novas perspectivas de desenvolvimento para as pequenas cidades interioranas, através da valorização das atividades ligadas ao meio rural.

Com efeito, a falta de apoio aos estabelecimentos agrícolas de pequeno porte está intimamente



relacionada com a continuidade de um movimento secular de abandono das áreas rurais. Como o indicou Abramovay (1997), essas saídas, no entanto, têm que ser qualificadas, para que se possa entender os mecanismos de empobrecimento crescente do campo: trata-se não só de uma masculinização, como de um envelhecimento da população rural. Ou seja, o principal fluxo de saídas é constituído por jovens, entre eles, principalmente, as mulheres, em busca de melhores condições de vida que o meio rural não está oferecendo.

É nesse quadro mais geral que pode ser inserido o debate contemporâneo sobre a necessidade da reforma agrária. Não por acaso, os movimentos envolvidos na luta por reforma agrária cada vez mais clamam, pressionam e tomam iniciativas no sentido de alterar algumas das condições que dificultam a sustentabilidade dos assentamentos, entre elas, as condições de acesso a benefícios tradicionalmente considerados como urbanos (saúde, educação, energia elétrica, saneamento básico), e que são condições essenciais para melhoria da qualidade de vida da população rural.

Por outro lado, é notório o investimento – e, nesse campo, são várias as iniciativas existentes – no sentido de criar condições para a comercialização da produção, para seu processamento industrial, através dos esforços para instalar mini-usinas de leite, processar alguns alimentos, tais como frutas, etc, busca de nichos produtivos com base em alternativas agroecológicas, etc. Nos assentamentos

são também recorrentes iniciativas que afirmam a diversidade de situações existentes num país de dimensões continentais e indicam caminhos de incorporá-las: experimentos associativos e de cooperação, reservas e assentamentos extrativistas, produção de sementes, de frutas, de olerícolas, mas também de grãos, mostram diferentes possibilidades produtivas dos assentamentos. Diferentes formas de pluriatividade, inclusive combinando atividades rurais com urbanas na lógica da reprodução familiar, são caminhos que vêm sendo apontados, por eles, não como forma de efetuar uma transição menos dolorosa para os centros urbanos, mas como caminho de reprodução econômica e social. Transformação de associações – exigência legal para a obtenção de alguns benefícios – em espaços de discussão e reivindicações, indicando um potencial organizativo, capacidade de participar e de buscar ter assento em esferas decisórias locais, são alguns dos caminhos que vêm sendo trilhados, com maior ou menor sucesso. Pela dinâmica da qual vários deles vêm sendo portadores, indicam um processo molecular, embora pontual e limitado, de transformações no perfil tradicional de muitos municípios brasileiros.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo, 1997. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos*. Texto apresentado ao XXI Encontro Nacional da Anpocs, Caxambu, 1997.

Brasil, Presidência da República, 1997. *Reforma Agrária para todos*. Brasília : Imprensa Oficial, 1997.

MEDEIROS, Leonilde S., LEITE, Sérgio P. 1997a. Impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas, sociais . *CPDA/Debates*, Rio de Janeiro, n. 3,1997.

MEDEIROS, Leonilde S., LEITE, Sérgio P. 1997b. *Assentamentos rurais no Rio de Janeiro: uma abordagem introdutória*. 1º Relatório de Atividades, Convênio FINEP/CPDA/UFRRJ, 1997.

ROMEIRO, Adhemar et alii. 1994. *Reforma agrária, produção, emprego e renda: o relatório da FAO em debate*. Petrópolis : Vozes, 1994.



O Novo Papel do Município na Questão da Habitação

*Nabil Bonduki**

(*) Departamento de Arquitetura e Urbanismo Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo Ex-Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo.

Depois de várias décadas em que a questão da habitação social esteve quase que exclusivamente sob responsabilidade do Governo federal, inicialmente, no período populista, através dos institutos de aposentadoria e pensões e da Fundação da Casa Popular, e, sobretudo, após 1964, com o Banco Nacional de Habitação/Cohab's, nos últimos dez ou quinze anos, os estados e municípios passaram, gradativamente, a atuar nesta questão. Esta inflexão insere-se no novo papel que cabe ao município, na gestão das políticas urbanas e sociais, e possibilita, indiscutivelmente, o surgimento de experiências, programas e projetos inovadores, assim como a emergência de novas posturas, no enfrentamento do problema da moradia e da questão urbana.

Não resta dúvida de que a participação do município na formulação e implementação da política habitacional é positiva e muito bem-vinda. No entanto, não pode ser acompanhada da desresponsabilização do Governo federal neste campo, assim como exige do poder local a criação de uma base técnica, financeira, administrativa e política compatível com esta nova atribuição, superando o assistencialismo e o amadorismo que ainda predomina na maior parte dos municípios que atuam neste campo.

1. A Crise do SFH e a Emergência de Programas Municipais de Habitação

A partir de meados dos anos 80, agravou-se a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), reduzindo-se sua capacidade de investimento e levando à extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985. Diminuiu acentuadamente o financiamento habitacional, até então estruturado basicamente nos recursos federais do SFH, ao mesmo tempo em que tornaram-se dramáticos os problemas de moradia da população de baixa renda, nas grandes e médias cidades do país, gerados pela aceleração do processo de urbanização do país e empobrecimento da

população urbana, processos agravados pela recessão e desemprego que marcou grande parte daquela década. Neste quadro, cresceu a necessidade de uma intervenção governamental, baseada em recursos oriundos de outras origens e da parceria com a sociedade organizada para enfrentar a dramática questão habitacional e fundiária no Brasil.

Para fazer frente a essa situação, um número crescente de municípios e alguns estados e mesmo a União deram início a programas ou projetos habitacionais realizados com recursos próprios (orçamentários) ou de fontes alternativas de financiamento, caracterizando o que consideramos uma nova fase na política habitacional brasileira, que passamos a denominar pós-BNH.

Por outro lado, ocorre, neste período, uma progressiva transferência de atribuições para os estados e municípios, tendo-se como marco importante a Constituição de 1988, que ampliou tanto as responsabilidades como a participação dos municípios na repartição da arrecadação tributária – esta tornada sem efeito pelo atual governo que, com o Fundo (Anti)Social de Emergência, voltou a centralizar recursos na União.

Este processo de maior participação dos municípios na questão da habitação também está ligado ao crescimento dos movimentos sociais, particularmente da luta por terra e moradia. A consolidação da democracia e das eleições diretas livres tornaram o município o principal interlocutor dos movimentos e o responsável imediato pelo equacionamento das demandas sociais, posto estar mais diretamente em contato com os problemas da população carente. Malgrado o esforço que os movimentos populares vêm fazendo há vários anos para interferir na política nacional de desenvolvimento urbano e habitação, materializado nas já tradicionais caravanas à Brasília e na criação das articulações nacionais, como o Movimento Nacional de Luta por Moradia e na União Nacional dos Movimentos de Moradia, é sobretudo no embate ou na parceria cotidianos com o poder local que tem sido possível avançar na formulação

de novos rumos para a habitação no Brasil. Ademais, nos últimos dois governos federais, acentuou-se uma tendência de descentralização da execução e mesmo da formulação dos programas e projetos habitacionais, a partir de uma diretriz mais geral de desengargamento da União, em relação às políticas sociais. Assim, o governo Itamar Franco, através do programa Habitar Brasil (criado pela antiga Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Bem Estar Social), estimulou os municípios a criar fundos e conselhos municipais de habitação - tornando-os condições indispensáveis para participar daquele Programa -, além de exigir uma contrapartida financeira para aprovar os projetos.

empreendimentos habitacionais. Neste quadro, é de extrema relevância para a formulação mais elaborada de programas e projetos habitacionais, uma avaliação e reflexão aprofundada das experiências municipais de habitação de interesse social realizadas a partir da redemocratização do país, ou seja, depois de 1985. A hipótese com que se trabalha parte do pressuposto de que, depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social que foi representado pelo ciclo BNH/Cohab's, ocorre, na esfera municipal, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade em todos os aspectos da política habitacional, experiência muito rica pela diversidade de iniciativas.



No Governo Fernando Henrique, embora ainda seja cedo para uma avaliação mais conclusiva, tudo indica que esta tendência esteja se acentuando, posto que o desenho das políticas sociais tendem a um repasse ainda maior de atribuições do nível federal para os estados (que passaram a ter um papel fundamental, na alocação dos recursos federais destinados à habitação de interesse social, inclusive do SFH, através dos conselhos estaduais de habitação) e municípios que vêm se tornando importantes instâncias de formulação e implementação dos

Levantamento inicial realizado por um estudo desenvolvido no Departamento de Arquitetura e Construção da Escola de Engenharia de São Carlos indicou que mais de 100 municípios apenas do estado de São Paulo desenvolvem algum tipo de intervenção local em habitação social, o que dá uma dimensão do processo.

Passado o período inicial deste processo de descentralização - no qual a emergência de um leque de alternativas de programas, projetos e processos de produção era indispensável como

uma contraposição à centralização existente anteriormente e para colocar em práticas propostas nunca implementadas -, é necessário repensar esta experiência recente e debater os parâmetros para as políticas habitacionais descentralizadas, de modo a nortear, sem limitar, enquadrar ou criar modelos, a ação dos municípios. De uma maneira geral, pode-se dizer que, nesta fase, por nós chamada de pós-BNH, operar-se-ia uma descentralização na formulação e implementação da política habitacional, crescendo o papel do município, que tem se utilizado de recursos orçamentários a fundo perdido, sem a preocupação com o retorno dos investimentos realizados. Neste novo quadro, ocorre grande diversidade de programas, reconhecimento da cidade real, estímulo a processos de produção que contam com participação popular ou com a parceria da sociedade organizada e iniciativa privada, apoio ao mutirão, algumas inovações em termos de projetos urbanísticos e de moradias, além de uma maior articulação entre empreendimentos habitacionais e a política urbana.

De certa forma, a seleção das práticas urbanas bem-sucedidas, realizada pela Secretaria Nacional de Política Urbana quando da realização do Relatório Brasileiro para o Habitat II, revelou uma parte destas experiências, até então quase desconhecidas, fora das cidades onde se concretizaram. O conhecimento aprofundado destas práticas, possibilitado pela organização do livro *Habitat: práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras* (Editora Studio Nobel, 1996), permitiu verificar a existência de traços e diretrizes comuns, que começam a aparecer nesses programas descentralizados, consagrados pelo Habitat II. O conjunto destas diretrizes formam aquilo que preliminarmente pode-se entender por uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional, capaz de servir de parâmetro para a formulação de planos municipais de moradia. É claro que os municípios que adotaram esta postura são ainda poucos e, indiscutivelmente, vanguardistas. No entanto, estão se tornando referências nacionais

e, provavelmente, irão, cedo ou tarde, exercer influência sobre os demais. Isto não significa que esteja se criando um novo modelo de política habitacional, pois esta postura se caracteriza exatamente pela diversidade e flexibilidade, não aceitando a idéia de modelos rígidos de intervenção.

2. O Surgimento de um Novo Ideário nas Políticas Municipais de Habitação

Genericamente, pode-se dizer que uma nova postura em política habitacional está baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, em que se destacam a participação popular e o respeito ao meio ambiente. Esta postura se opõe drasticamente ao modelo que orientou a ação do BNH, que denomino de central-desenvolvimentista, baseado, entre outros, na centralização, na ausência de participação dos usuários e da sociedade, no desenvolvimento a qualquer custo e no desrespeito à diversidade cultural e ao meio ambiente.

Sinteticamente, poderíamos caracterizar as novas posturas que deveriam orientar as políticas municipais de habitação como segue abaixo.

2.1 Gestão Descentralizada e Democrática

A descentralização, no âmbito de um processo democrático, é uma das características mais marcantes desta nova postura de gestão urbana. Seja por opção das administrações municipais, seja em decorrência do esvaziamento das funções da União e da redução dos investimentos com recursos federais, vai se abrindo espaço para que as prefeituras elaborem suas próprias intervenções, com o poder central deixando de exercer um papel homogeneizador na política habitacional.

Por outro lado, reforça-se o governo local e as organizações não-governamentais, como instâncias articuladoras de programas e projetos urbanos, possibilitando um caráter intersetorial nestas intervenções, que combinam, em vários

casos, intervenções físicas, como urbanizações de favelas ou mutirões de construção de moradias, com programas sociais, como a geração de emprego e renda.

2.2 Criação de Canais Institucionais de Participação Popular

É cada vez mais generalizada a visão de que as formas tradicionais de representação política, como o Legislativo, são insuficientes para garantir a democracia nas decisões governamentais, reque-rendo-se a institucionalização de novos canais de participação. Propostas como o orçamento participativo e a criação de conselhos setoriais indicam uma nova perspectiva de participação da sociedade nos destinos da administração pública. Embora não substituam o Legislativo, estas instâncias criam uma arena própria mais aberta e democrática, onde se definem as políticas e prioridades da ação governamental com uma representação mais ampla da sociedade, escolhida para participar de decisões específicas, podendo atuar, por um lado, com maior legitimidade, e, por outro, submetida a um controle mais rigoroso dos representados.

Além de poder significar uma renovação da cultura política no país, estas instâncias são capazes de garantir uma maior transparência nos atos governamentais, dando acesso a informações normalmente inacessíveis aos cidadãos comuns e permitindo o acompanhamento da execução orçamentária (que é mais importante do que a elaboração do orçamento) e da implementação de programas e projetos.

ESTE PROCESSO DE MAIOR PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA QUESTÃO DA HABITAÇÃO TAMBÉM ESTÁ LIGADO AO CRESCIMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICULARMENTE DA LUTA POR TERRA E MORADIA

É DE EXTREMA RELEVÂNCIA PARA A FORMULAÇÃO MAIS ELABORADA DE PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS, UMA AVALIAÇÃO E REFLEXÃO APROFUNDADA DAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL REALIZADAS A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

2.3 Inversão de Prioridades para Garantir o Direito à Habitação e à Cidade

A teoria do crescimento do bolo, que Delfim Neto elaborou para justificar o apartheid social produzido no período do autoritarismo, argumentava que a questão social deveria ser postergada enquanto se implementaria uma política de crescimento econômico que depois seria dividido. Nas cidades, esta postura de abandonar as áreas sociais significou (e ainda significa, em muitos casos) investimento em obras faraônicas, de necessidade discutível, geralmente localizadas nos bairros de alta renda ou destinadas ao tráfego de automóveis ou à viabilização, através de recursos públicos, de empreendimentos privados, dentro da lógica privatização dos lucros, socialização dos prejuízos, enquanto grande parcelas da população sofria com carências de serviços públicos básicos. Verificada a inconsistência desta teoria, é cada vez mais aceita a idéia de que o desenvolvimento apenas será perene e sustentável se possibilitar uma melhoria da qualidade de vida e dos níveis educacionais do conjunto da população. Para isto, é necessário vontade política para garantir o direito à habita-

ção e à cidade através de uma inversão das prioridades nos investimentos públicos, destinando mais recursos às áreas sociais.

2.4 Parceria entre Poder Público e Organizações não-governamentais

O desenvolvimento de novas formas de gestão, através da parceria do poder público com organizações não-governamentais e do estímulo à autogestão e à co-gestão, tem sido adotado numa perspectiva de criar uma terceira via na polarização que o neoliberalismo tem estabelecido entre a estatização - considerada ineficaz - e a privatização

deixa de ser o responsável exclusivo pelos programas sociais, passando a compartilhar poder e responsabilidades.

Em programas promovidos através da gestão pública não-estatal, como os mutirões autogeridos em São Paulo e o trabalho do Gret e Cearah Periferia, em Fortaleza, embora o apoio do Estado seja decisivo, sobretudo na viabilização dos recursos necessários à sua implementação, organizações não-governamentais têm um papel central, tornando-se o principal eixo articulador dos empreendimentos. Isto garante um caráter intersetorial às ações, muitas vezes dificultada pela



- cujos objetivos de lucros são incompatíveis com políticas sociais: a gestão pública não-estatal. Nesta alternativa, combina-se o caráter público, social e não lucrativo da ação governamental com a agilidade e eficiência que a gestão privada possibilita, garantindo melhores resultados em termos de qualidade e baixo custo.

Ao assumir a gestão dos empreendimentos, as organizações não-governamentais e movimentos sociais passam a ter um novo tipo de inserção na luta por melhores condições de vida urbana, acrescentando ao caráter reivindicatório tradicional uma perspectiva propositiva e autogestionária. O Poder Público, por sua vez,

exagerada segmentação de órgãos públicos na gestão estatal. Por outro lado, torna os programas menos suscetíveis a interrupções, quando da mudança da orientação política das administrações, assim como permite a parceria entre administrações de diferentes partidos, em programas que envolvam vários níveis de governo. É o caso de Fortaleza, cujo sucesso está diretamente ligado à ação de organizações não-governamentais que conseguiram articular vários parceiros estatais, independentemente de partidos políticos. Já a experiência de autogestão nos mutirões de São Paulo mostrou, com Maluf, presença de administradores públicos com uma

visão arcaica que não aceitam a autogestão e a parceria com organizações autônomas mas, por outro lado, revelou que esta oposição é insuficiente para destruir inteiramente um processo de gestão pública não-estatal. No caso, malgrado o boicote da Prefeitura, o programa resistiu, graças à mobilização dos parceiros não-governamentais e às potencialidades próprias do programa, com qualidade e baixo custo, tornando politicamente insustentável sua paralisação. De todos os programas desenvolvidos durante a administração Erundina, os mutirões autogeridos foram um dos poucos que resistiram ao Governo Maluf e, paradoxalmente, passaram a ser mais conhecidos e divulgados depois de finda a administração que os implementou.

2.5 Busca de Barateamento da Produção Habitacional

Depois de vários anos de críticas ao Sistema Financeiro de Habitação, particularmente no que se refere ao financiamento dirigido ao produtor de unidades prontas e à recusa do reconhecimento à cidade real, vem se consolidando uma nova visão de política habitacional, que defende programas alternativos em que se tenta reduzir o custo unitário do atendimento habitacional.

A busca do barateamento tem se pautado em diretrizes de política habitacional que se fundam no financiamento direto ao usuário final, através de programas habitacionais baseados na autogestão; no reconhecimento da cidade real, através do desenvolvimento de programas de urbanização de favelas e de assentamentos formados espontaneamente; e em programas de regularização fundiária, garantindo a terra para quem nela já mora.

Nestes programas, obtém-se um baixo custo unitário para o atendimento habitacional, em comparação com a produção de unidades prontas produzidas por processos convencionais, ampliando o número de beneficiários. Isto não quer dizer, entretanto, que formas convencionais de produção deveriam ser abandonadas. Pelo contrário, muitas vezes pode ocorrer uma combi-

nação de formas de gestão e produção, como no caso da implantação por empreiteiras da infraestrutura dos conjuntos produzidos por mutirões autogeridos.

2.6 Compatibilização entre Preservação do Meio Ambiente e Implantação de Projetos Urbanos e Habitacionais

Depois de décadas, para não falar de séculos, de absoluto desrespeito ao meio ambiente no país, seja na forma depredadora de ocupantes informais na sua luta pela sobrevivência, seja na selvageria do capitalismo em busca do lucro fácil, seja na fúria dos governantes iluminados pelo desenvolvimento a qualquer custo, a questão ambiental não pode ser mais desconsiderada. Emerge o conceito de sustentabilidade, que busca articular desenvolvimento com respeito ao ambiente. Assim, é dada cada vez maior importância para projetos de recuperação ambiental de áreas ocupadas espontaneamente, visando compatibilizar (quando é possível) a ocupação habitacional com a recuperação ambiental. A urbanização de favelas e outros tipos de assentamentos situados em áreas de proteção, como mananciais, mangues e áreas de riscos ou a produção de alternativas para a remoção de moradores assim alojados caracterizam estas iniciativas, numa perspectiva que aponta para a necessidade de equacionar o problema habitacional de modo compatível com a recuperação do meio ambiente.

2.7 Reciclagem dos Dejetos Urbanos

A reciclagem do lixo, entulho, esgoto e outros dejetos urbanos é um desafio crescente para os administradores das cidades, que têm no destino dos dejetos urbanos um dos problemas ambientais mais sérios. A implementação de programas para equacionar esta questão representa uma das formas mais eficientes para enfrentar a depredação ambiental, ganhando ainda maior relevância, quando o resultado significa gerar material de construção para empreendimentos habitacionais a baixo custo, como ocorre em programas de produção de blocos com entulho reciclado.

3. Os Caminhos para Implementar uma Nova Política Urbana

A formulação de um novo ideário em política habitacional e urbana é um processo longo e demorado, que somente se consolidará depois que muitos programas e projetos inovadores forem realizados. Estes, por sua vez, de modo algum podem ser considerados modelos a serem reproduzidos; isto seria um equívoco, pois é da natureza desta postura rejeitar modelos e, antes de mais nada, desenvolver para cada realidade urbana concreta um tipo específico de intervenção, a partir de posturas comuns.

Nesta perspectiva, é fundamental os municípios se aparelharem do ponto de vista técnico, institucional e financeiro, para enfrentar adequadamente o problema habitacional nesta nova fase em que a descentralização deve predominar. A qualificação técnica, a criação de uma estrutura administrativa autônoma e aparelhada

para diagnosticar a situação habitacional do município e equacionar uma estratégia de intervenção e a mobilização de recursos locais ou através de financiamentos para concretizar programas são elementos essenciais para que o município possa exercer seu novo papel na questão da moradia.

Finalmente, é importante alertar para o fato de que a descentralização e a parceria do Poder Público com organizações não-governamentais não pode significar o abandono do setor por parte do Governo federal. O neoliberalismo tem se apropriado de propostas progressistas e democráticas - como a autogestão e a valorização do poder local - para utilizá-las como um instrumento viabilizador do Estado mínimo. Na verdade, estas propostas devem ser entendidas como uma forma de permitir uma maior participação da sociedade no enfrentamento dos problemas sociais, sem significar a abandono das responsabilidades da União, cujos recursos são essenciais no equacionamento dos problemas habitacionais e urbanos.



Plataforma da CONTAG, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais para o Desenvolvimento Sustentável da Região Nordeste

Uma Breve Contextualização

*Evanildo Barbosa da Silva**

* Historiador e Coordenador do Programa Regional Nordeste da FASE.

Apresentamos neste número de Proposta o documento “Detalhamento das propostas entregues pela CONTAG, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais em 30 de abril de 1998”. Este documento foi fruto de um longo processo de amadurecimento pelos movimentos sociais da região Nordeste, conforme expressa o texto de apresentação abaixo.

A questão da seca e do semi-árido brasileiro outra vez ocupa o lugar maior na imprensa, na política, no governo, na pauta dos movimentos sociais e nas ações de solidariedade e comoção geral do imaginário de quase todos. É a fome de um povo “*fora da ordem*” nacional projetada na TV. Ou seja, é o caso da maioria.

Dividendos tirados à parte, a sociedade bem que tem insistido em dar uma nova configuração ao debate desde 1993, exigindo maior participação de suas organizações nas ações de minimização do problema, exigindo maior transparência na execução das obras de represamento de águas e ocupação dos *flagelados da seca* e, o que nos parece mais importante, introduzindo o conceito de *desenvolvimento sustentável* no conjunto das iniciativas que visam ao enfrentamento da problemática.

Enquanto o Governo não faz a sua parte, as organizações populares vêm procurando recuperar o fio condutor deste debate, cujo ponto de partida ainda é possível de ser contextualizado.

Em meados de 92, entidades sindicais, ONGs, serviços pastorais, parlamentares, entre outros, iniciaram uma reflexão sobre o desenvolvimento rural da região Nordeste, que culminou com a formulação do documento “Propostas da sociedade civil organizada para o desenvolvimento sustentável da região Nordeste”, onde a FASE teve uma participação destacada.

Em 93, ainda no governo de Itamar Franco, foram realizadas várias reuniões entre essas organizações, parlamentares e ministros, objetivando organizar um programa básico para o desenvolvimento da agricultura da região, em especial para as áreas castigadas pela estiagem. Neste mesmo ano, a SUDENE foi ocupada por trabalhadores rurais de todos os estados nordestinos, dando início às ações de negociação daquilo que seria o projeto de desenvolvimento sustentável da região.

Depois desse período, o movimento sindical rural de Pernambuco, em articulação com ONGs do estado, realizou a primeira discussão acerca da retomada das negociações com a Secretaria de Agricultura do governo Arraes em torno do Programa “Convivendo com a Seca”. Neste mesmo período ocorreu o Seminário Estadual “El Niño e a Seca” que possibilitou a rearticulação com outras entidades interessadas na problemática no estado.

O resultado seguinte a este diálogo foi a realização de outros dois seminários (Agreste e Sertão) que culminou com a constituição de um grupo de trabalho composto pelo AS-PTA, Caatinga, Sabiá, FETAPE, Secretaria de Agricultura/PE, Secretaria de Educação/PE, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e Emater, entre outros. Esse grupo foi o responsável pela primeira versão do documento contendo as reivindicações dos trabalhadores para o governo do estado de Pernambuco e mais tarde ampliado pelas contribuições advindas da Contag, resultando no documento negociado com a SUDENE.

Posteriormente, houve uma reunião com todas as Federações de Trabalhadores na Agricultura do Nordeste que terminou por referendar o conjunto das propostas e decidir pela recente ocupação da SUDENE e pelo aprofundamento das negociações em curso até hoje.

Se compararmos as ações empreendidas em 1993 com as ações atuais, teremos dificuldades em realizar uma leitura animadora e indicativa de que houve avanços que extrapolaram a lógica governamental das chamadas *ações emergenciais de combate à seca*.

A conjuntura política atual é muito mais adversa aos movimentos sociais envolvidos, dadas sua dispersão programática e a ausência de maior tempo para refletir e construir mais conjuntamente as proposições negociadas com o Governo. Por outro lado, a CONTAG esteve institucionalmente mais forte e, o que nos pareceu inevitável, permitiu com isto menor pluralidade entre as teias organizativas que vislumbravam retomar o elo perdido da discussão, ou seja, o aspecto da sustentabilidade do desenvolvimento rural da região e suas facetas agro-ambientais. O MST, ao seu modo, vem dando mostras de que esta é uma luta mais do que sindical; é daqueles que se encontram na condição infame de excluído absoluto.

Além da luta por mais crédito, da luta pela anistia de dívidas contraídas por produtores da região em outros programas de fomento, da tentativa de ampliar o número de pessoas aptas a se aposentarem ou a estarem nas chamadas *frentes de trabalho*, o que se ressalta como uma novidade política é a constituição de uma *Comissão Gestora* com qualidades normativas, avaliativas e fiscalizatórias do Programa Frentes Produtivas sob gerência da SUDENE. O objetivo do Programa é “*prestar assistência às populações afetadas pela seca e promover ações de defesa permanente contra desastres dessa natureza*”. Além dos representantes de ministérios e demais órgãos do Governo, a Comissão Gestora será composta pela CONTAG, ABONG, Confederação Nacional de Agricultura e um representante do Conselho de Empresas Públicas - COEP -, da Ação da Cidadania, contra a Fome, a Miséria e Pela Vida.

Aparentemente um sucesso, o enfrentamento da problemática da estiagem na região pode deixar no esquecimento a oportunidade de retomada de uma articulação ampla da sociedade brasileira para uma profunda reflexão acerca do modelo de desenvolvimento adotado e seus impactos sobre as pessoas e sobre o meio ambiente. As medidas assumidas para o enfrentamento do problema da seca

Detalhamento das Propostas Entregues à Presidência da República pela CONTAG, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais em 30 de Abril de 1998

1. AÇÕES EMERGENCIAIS

1.1 Trabalho, Renda Mínima e Segurança Alimentar

Objetivos:

- a) Estabelecer um Programa de Trabalho e Renda Mínima para as famílias atingidas pela seca, integrado a um Programa de Alfabetização e Qualificação Profissional voltado para a convivência com o Semi-Árido, em especial para a Gestão sustentável dos Recursos Hídricos.
- b) Criar formas e meios de ocupação de mão-de-obra não especializada, oferecendo postos de trabalho alternativo no contexto da seca através de um Programa de Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica, Produtiva, Habitacional e Social (cisternas, poços artesianos, barragens subterrâneas, pequenos e médios açudes, canais de irrigação, armazéns, estradas vicinais, construção e recuperação de escolas e postos de saúde, construção de moradias populares, saneamento básico, olarias comunitárias, etc.) nas áreas de assentamento, comunidades rurais e periferia dos centros urbanos, com a utilização de mão-de-obra local.

Estimativa de Metas Físicas Objetivo "a" e "b".

- 1209 municípios atingidos
- 33 monitores(as) por município (selecionados entre professoras(es) da rede escolar rural dos municípios, agentes municipais de saúde, grupos organizados da sociedade civil, estudantes de escolas técnicas agrícolas e outros)
- 1 educador para cada 10 monitores
- 1 supervisor para cada 10 educadores
- 2 turmas por monitor
- 25 pessoas por turma
- 6 horas/aula semanais por turma
- A jornada de trabalho do(a) agricultor(a) familiar alistado será de dois dias semanais nas atividades do Programa e frentes produtivas e três dias em sala de aula para alfabetização (ou treinamento e capacitação), com a remuneração mensal de um salário mínimo, pago quinzenalmente. O restante do tempo será destinado a atividades na propriedade.

Estimativas de metas físicas e recursos:

2.000.000 alistados X R\$130,00 X 8 meses = R\$ 2.080.000.000,00
40.000 monitores X R\$ 195,00 X 8 meses = R\$ 56.160.000,00
4.000 educadores X R\$ 260,00 X 8 meses = R\$ 8.320.000,00
400 supervisores X R\$ 600,00 X 8 meses = R\$ 1.920.000,00

CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS (AS) TRABALHADORES(AS) PARA TODOS OS PROGRAMAS E ATIVIDADES EMERGENCIAIS DE COMBATE A SECA:

- a) Prioridade àqueles(as) que dependem da produção agropecuária e do assalariamento rural para a sustentação da sua família, sendo inscritos primeiro os (as) residentes no meio rural;
- b) Prioridade na seleção para as famílias com o maior número de dependentes;
- c) Agricultores(as) serão selecionados(as) com base no número de membros da família, obedecendo a seguinte classificação:
 - 1 a 4 membros – 1 alistado (a)
 - 5 a 8 membros – 2 alistados(as)
 - 9 a 11 membros – 3 alistados(as)
 - + de 12 membros – 4, 5, 6, etc., na mesma proporção
- d) Só serão admitidos(as) proprietários(as) rurais que simultaneamente se enquadrem nos seguintes requisitos:
 - Utilizem seu trabalho direto e o da família;
 - Não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais da região, quantificados segundo a legislação em vigor;
 - Tenham no mínimo 80% da sua renda bruta anual oriundos da exploração agropecuária, pesqueira ou extrativista;
 - Residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

1.2 Abastecimento de Água

Objetivo:

Garantir o abastecimento de água (com grau de potabilidade aceitável) para consumo humano e animal em todos os municípios atingidos pela seca, particularmente às populações dispersas e aglomerados rurais.

Estimativa de Metas Físicas:

Contratação de cerca de 4.836 carros pipa ao custo de:
 $4.836 \text{ carros} \times \text{R\$ } 1.400,00 \times 8 \text{ meses} = \text{R\$ } 54.163.200,00$

1.3 Manutenção de Rebanhos

Objetivos:

- Criar um programa para a manutenção das matrizes (bovinas, caprinas, ovinas etc.) do rebanho dos agricultores(as) familiares com uma linha de crédito emergencial, sem encargos financeiros, com dois anos de carência e cinco anos para pagamento, em prestações anuais de igual valor, com vencimento vinculado à data de aniversário da contratação.

Operacionalização:

As comissões municipais deverão fazer o cadastramento das matrizes a serem beneficiadas pelo programa.

Obs.: os governos estaduais devem criar mecanismos facilitadores à aquisição de subprodutos da agro-indústria familiar, como: bagaço de cana, cama de galinha (avicultura), etc.

1.4 Programa de Crédito Especial para Investimento em Infra-estrutura Hídrica e Produtiva nas Propriedades Familiares no Semi-Árido.

Atividades Financiadas:

- Fortalecimento de infra-estrutura hídrica;
- Formação de pastagens;
- Produção e conservação de forragem;
- Fundação de culturas permanentes cultivadas sob regime de irrigação;
- Fundação de culturas permanentes tolerantes à estiagens, cultivadas sob regime de sequeiro;
- Infra-estrutura para a criação (currais, cocheiras, estábulos, apriscos, cerca, etc.).

Estimativa de Metas Físicas:

- Fonte: BNDES e Tesouro;
- Limite de financiamento: 100%;
- Limite de endividamento: R\$ 20.000,00 por agricultor (a);
- Prazo: 20 anos para pagamento com 5 de carência;
- Garantias: auto garantia dos itens financiados;
- Reembolsos: prestações anuais de igual valor, com vencimento vinculado a data do aniversário da contratação;
- Encargos: sem encargos financeiros;
- Rebate: rebate de 50% sobre o principal, desde que as parcelas anuais sejam pagas pelo mutuário até a data dos seus respectivos vencimentos;
- O crédito deverá ser descentralizado sob a forma grupal e elaborado em formulário simplificado;
- O crédito estará vinculado a assistência técnica pública, cuja execução poderá estar a cargo de instituição estatal ou privada;
- O risco operacional será o Programa de Crédito Especial;
- A assistência técnica será remunerada pelo Programa, sem ônus para o(a) agricultor(a), da seguinte forma:
 - a) 2% do valor do crédito aprovado
 - b) 2% ao ano sobre o valor dos saldos devedores, vinculado ao financiamento, após o primeiro ano de vigência da operação
 - c) Só serão admitidos(as) proprietários (as) rurais que simultaneamente se enquadrem nos seguintes requisitos:
 - utilizem seu trabalho direto e o da família;
 - não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais da região, quantificados segundo a legislação em vigor;
 - tenham no mínimo 80% da sua renda bruta anual oriundos da exploração agropecuária, pesqueira ou extrativista;
 - tenham no máximo R\$5.000,00 de renda bruta anual;
 - residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
 - d) Declaração de aptidão fornecida pelo STR do município

- Beneficiar, aproximadamente, 2.000.000 (dois milhões) de agricultores(as) familiares do Nordeste no período de 05 anos conforme o cronograma abaixo:

ANO AGRICULTORES BENEFICIADOS

1998	400.000
1999	400.000
2000	400.000
2001	400.000
2002	400.000

GESTÃO DOS PROGRAMAS

A gestão dos programas deve ser um instrumento que agregue o máximo de probidade, transparência, eficiência e eficácia à ação pública de combate à seca. Isto implica na garantia da participação política e colaboração operativa dos segmentos sociais organizados diretamente envolvidos. Estamos falando, portanto, na democratização e descentralização da gestão da ação pública, aproximando-a, cada vez mais, das reais demandas da sociedade.

CRIAÇÃO DE CONSELHOS PARITÁRIOS DE GESTÃO DO PROGRAMA EM NÍVEL REGIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

ATRIBUIÇÃO E COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES:

MUNICIPAL:

- Apresentar um diagnóstico sucinto da situação da seca no município, com dados sobre os pleitos de grupos representativos, associações e comunidades; número de pessoas a serem alistadas; indicação de possíveis monitores; de locais para as unidades de capacitação e alfabetização, bem como da disponibilidade de transporte para o acesso dos monitores às referidas unidades.
- Definir um Plano de Trabalho estratégico para o período emergencial da seca, no município, a partir do diagnóstico realizado, estabelecendo critérios de enquadramento dos pleitos coletivos, com prioridade de atendimento àqueles que indiquem maior benefício social e coletivo.
- Indicar obras e serviços prioritários a serem executados, mediante apresentação do Plano de Trabalho do Município à Comissão Estadual do Plano Emergencial.
- Decidir, orientar e acompanhar a execução das atividades do Plano de Trabalho do Município, aprovadas pela Comissão Estadual.
- Enviar prestação de contas, à Comissão Estadual, dos recursos aplicados em cada etapa do Plano Municipal, acompanhada de registro das ações realizadas.
- Avaliar e deliberar sobre questões relativas ao andamento do Plano de Trabalho do Município no período da seca.
- Prestar todas as informações solicitadas pela Secretaria Executiva do plano emergencial de enfrentamento da Seca no Nordeste.
- Composição: mínimo de 6 e o máximo de 10 membros:

- a) Representante do poder Executivo Municipal
- b) Representante da Câmara dos Vereadores
- c) Representante do poder executivo estadual
- d) Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais
- e) Representante da Igreja
- f) Representante de ONG

Obs.: os membros representantes da comissão deverão ser indicados pelas suas respectivas organizações/instituições, cabendo ao poder executivo municipal homologar, através de decreto, as indicações. Cabe, exclusivamente, à comissão decidir sobre sua ampliação, observados os critérios de paridade e o limite máximo.

ESTADUAL:

- Seu caráter será o de um Conselho Permanente de Convivência com a Seca;
- Planejar, coordenar, articular e propor ações que possibilitem o estabelecimento de ações emergenciais e permanentes para enfrentamento da seca e desenvolvimento do Semi-Árido;
- Composição: 10 a 12 membros:

- a) Representante da Secretaria de Agricultura
- b) Representante da Secretaria de Educação
- c) Representante da Secretaria de Ciência e Tecnologia
- d) Representante da Defesa Civil
- e) Representante da Assembléia Legislativa
- f) Representante da entidade representativa dos prefeitos
- g) 02 Representantes da Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura
- h) Representante da Igreja
- i) Representante das ONGs indicado pela ABONG
- j) Representante da organização das Cooperativas
- k) Representante da CUT Estadual

REGIONAL:

- Articular as ações estaduais na perspectiva de implementação de políticas de desenvolvimento sustentável para o Semi-Árido Nordeste;
- Coordenar e monitorar a ação federal de fomento a estas políticas;
- Definir os termos de referência para o monitoramento;
- Composição:

- a) Representante do Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal
- b) Representante da Secretaria de Desenvolvimento Regional;
- c) Representante do Ministério da Agricultura;
- d) Representante do Ministério da Educação;
- e) Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- f) Representante da SUDENE;

- g) Representante do Banco do Nordeste;
- h) Representante do BNDES;
- i) Representante do Banco do Brasil;
- j) Representantes dos governos estaduais (10);
- k) Representantes da CONTAG;
- l) Representantes das Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura (10);
- m) Representante da ASSOCENE;
- n) Representante da CNBB;
- o) Representante das ONG's, indicado pela ABONG;
- p) Representante da CUT Nacional;

Desta comissão deverá ser constituída uma comissão executiva composta por: SUDENE, BNB, ASSOCIAÇÃO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE AGRICULTURA, CNBB, CONTAG, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/PLANEJAMENTO, CUT-NACIONAL E ASSOCENE.

2. AÇÕES DE CURTO PRAZO

2.1 Anistia para créditos contraídos por agricultores(as) familiares, na safra 96/97, bem como das parcelas do financiamento dos programas especiais para a região (PRONAF, PROCERA, PROGER/RURAL, ETC.) relativas ao ano vigente.

2.2 Liberação imediata de todos os benefícios da Previdência represados na região.

- Os benefícios da Previdência no meio rural se constituem, sobretudo nos pequenos municípios e em especial no Nordeste, na ação pública mais efetiva e consistente de distribuição de renda e ativação das economias de base local
- São cerca de 500.000 benefícios represados na região
- Constituir, em caráter emergencial, equipes para realizar a pesquisa necessária para a liberação destes benefícios.

2.3 Programas de geração de ocupações produtivas, emprego e renda nas áreas de assalariamento, em especial a zona canavieira, cacauceira e castanheira

- Estabelecer um processo de articulação Estado X Sociedade Civil, para a elaboração, execução e acompanhamento destes programas, cuja coordenação se dê nos moldes do modelo de gestão supracitado
- Em caráter emergencial deverão ser elaborados programas de trabalho e renda mínima para as populações desempregadas na entressafra destes setores, garantindo recursos para a execução, pela Sociedade Civil, de seminários para a elaboração destas propostas específicas

Orçamento:

3 seminários X R\$ 20.000,00 = R\$ 60.000,00

2.4 Liberação imediata dos recursos do PRONAF/Global para os municípios com planos de

desenvolvimento rural elaborados, segundo orçamentos apresentados.

3. AÇÕES PERMANENTES

O Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais sempre reivindicou ações de caráter estrutural, que articulassem diversas áreas de atuação, com o objetivo de:

- a) Tornar a região Nordeste menos vulnerável aos efeitos da seca;
- b) Potencializar o desenvolvimento do semi-árido.

Por isso, em março de 1993, quando a situação da população era tão grave quanto a atual, o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais articulou mais 300 entidades, através do Fórum Nordeste e apresentou um conjunto de propostas de “ações permanentes para o desenvolvimento do Nordeste semi-árido”. Este documento, junto a propostas elaboradas pela SUDENE, gerou um programa de ações governamentais para o Nordeste, chamado PAG-Nordeste, que por sinal nunca foi implementado.

Reafirmamos aqui os temas globais abordados pela nossa proposta de então:

- a) Reestruturação Fundiária;
- b) Política agrícola diferenciada e adequada às condições regionais;
- c) Políticas sociais básicas;
- d) Política de ciência e tecnologia, comunicação rural e preservação ambiental;
- e) Infra-estrutura hídrica, produtiva e social;
- f) Agro-industrialização e mercado;
- g) Desenvolvimento de atividades não agrícolas;
- h) Gestão democrática das políticas públicas.

Para tanto, propomos:

- Readequação do Plano de Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-Árido, elaborado pela Sociedade Civil em 1993.
- Realização de 10 Seminários Estaduais e um Seminário Regional para a readequação da proposta;
- Articulação Estado/Sociedade Civil para elaboração de um Plano de Ação para o Nordeste

· Orçamento:

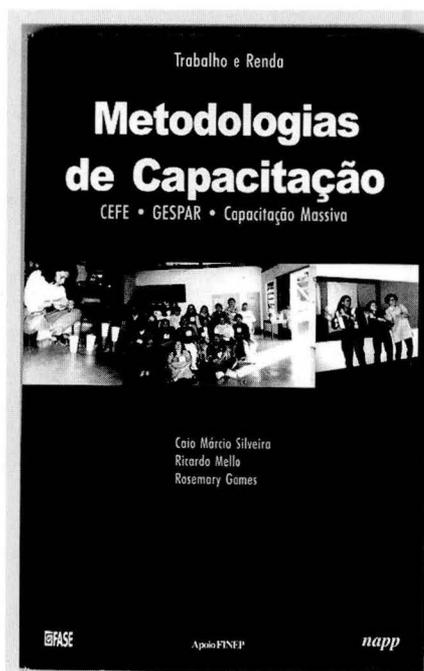
10 Seminários Estaduais X R\$ 10.000,00 = R\$ 100.000,00

1 Seminário Regional X R\$ 40.000,00 = R\$40.000,00

1 Publicação = R\$ 15.000,00

Subtotal = R\$155.000,00

PROPOSTA RECOMENDA



Metodologias de Capacitação

Caio Marcio Silveira, Ricardo Mello e
Rosemary Gomes
RJ, FASE/NAPP

O foco deste trabalho reside em três metodologias sistematizadas, que vêm se difundindo em diferentes pontos do país: CEFE, GESPAR e Capacitação Massiva. São examinadas as origens, conteúdos e conexões dessas metodologias, tendo como referência a sua implementação no Brasil.

Como Fazer a Assinatura da sua Revista *Proposta*

Deposite em cheque nominal à FASE R\$ 22,00 no Banco Bradesco, conta N^o 31947-3, agência 3019-8. Envie para o FAX (021) 286-1209, aos cuidados do Setor de Publicações, o comprovante do depósito, seu nome e endereço completos, que nós lhe enviaremos pelo correio.

Para mais informações:

Tel: (021) 286-1441

E-mail publica@fase.org.br

End. <http://www.fase.org.br>



FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

Associada à ABONG e à ALOP

ENGLISH VERSION

LEIA!!!

Novas Publicações:
Direito à Moradia
Orçamento Participativo

CONHEÇA!!!

**Síntese do Seminário Nacional Políticas de
Saneamento Ambiental**

Quem Somos?



Boletim Informativo

**Avaliação dos resultados e impactos
da intervenção da FASE**

Projetos e programas da FASE nas áreas de atuação:



**Meio Ambiente e
Desenvolvimento**



Trabalho e Renda



**Cidadania
Políticas Públicas
Questão Urbana**



Publicações da FASE



Participação em Fóruns, Redes e Parcerias



Endereços da FASE

email: fase@ax.apc.org

Proposta 78

Desenvolvimento Local Sustentável II

Em nosso próximo número, continuaremos a tratar da temática do Desenvolvimento Local Sustentável. O espaço regional e local vem se mostrando cada vez mais como o lugar de novas ações de desenvolvimento em educação, na área social, na geração de trabalho e renda, em preservação do meio ambiente.

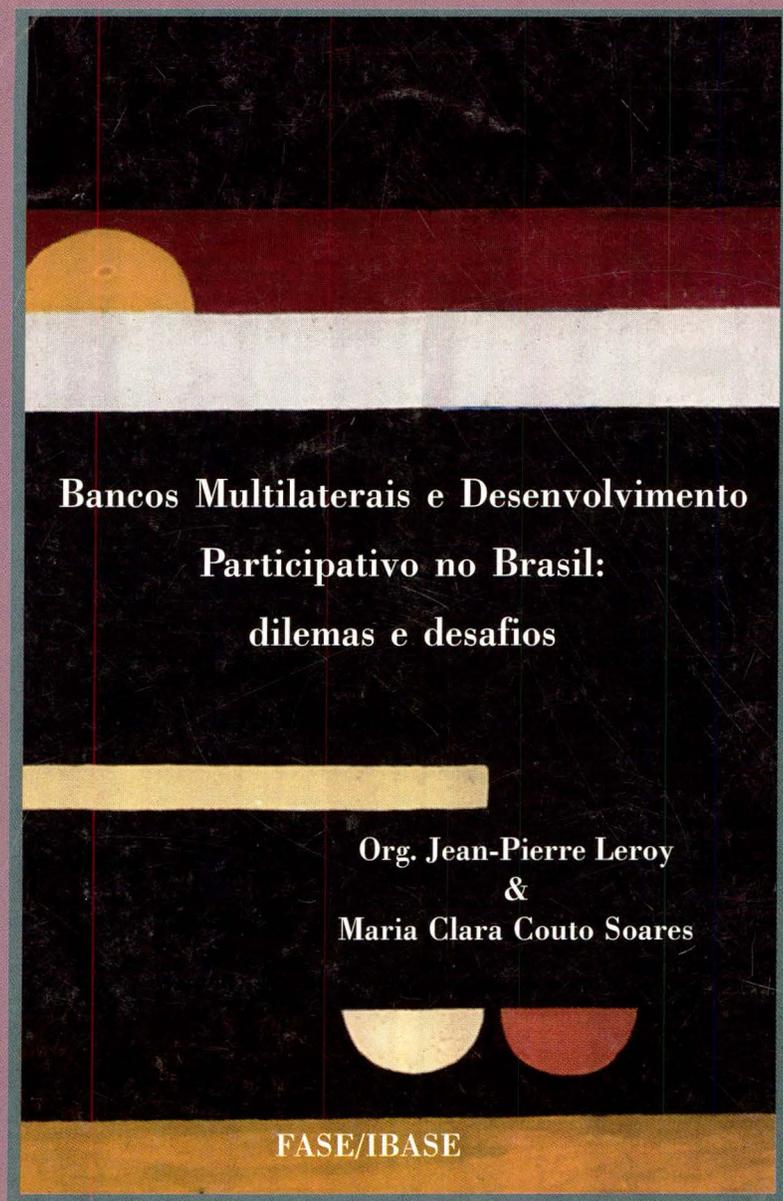
Diferentemente das grandes experiências de desenvolvimento das décadas passadas, mais geradoras de modernização e crescimento econômicos do que propriamente de bem-estar social, as atuais ações locais se caracterizam em grande parte por sua diversidade e experimentalismo. Bem como pelo fato de serem levadas a cabo por agentes sociais de diferentes naturezas: governos municipais, órgãos federais de âmbito de atuação específica, sindicatos, associações, cooperativas, etc. Este é, igualmente, o espaço de atuação das ONGs. Estas também de diferentes formatos, vocações e áreas de concentração.

*Ao dedicarmos dois números de **Proposta** ao Desenvolvimento Local Sustentável, queremos refletir esta diversidade e este experimentalismo. Desta maneira, acreditamos estar realizando um de nossos objetivos centrais, o de propiciar informação séria e alternativa sobre temas de ponta para a construção de um Brasil Justo, Democrático e Sustentável.*

FASE - 35 anos educando para o desenvolvimento e a cidadania

ONDE ADQUIRIR:

FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ
Tel: (021) 286-1441 • Fax: (021) 286-1209



**Bancos Multilaterais e Desenvolvimento
Participativo no Brasil:
dilemas e desafios**

**Org. Jean-Pierre Leroy
&
Maria Clara Couto Soares**

FASE/IBASE

Este trabalho é um convite ao debate, especialmente para quem define e executa políticas públicas, seja no Executivo, no Legislativo ou nos organismos multilaterais. Estudiosos, ativistas de partidos, ONGs e movimentos populares e sindicais encontram aqui um instrumento de formação, com uma boa abordagem sobre o cotidiano da construção democrática no país. Esta é, sem dúvida, uma contribuição de qualidade ao desafio da justiça e da sustentabilidade.

**Marina Silva
Senadora pelo Acre**

ONDE ADQUIRIR:

**FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ
Tel: (021) 286-1441 • Fax: (021) 286-1209**