PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 27 • Setembro/Novembro de 1998 • Nº 78 • Preço: R$ 6,00

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável Dez Consensos
Augusto de Franco

Sistemas Locais de Informação
Ladislau Dowbor

O Local e o Periférico: qual ingenuidade?
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva

Entrevista
Carlos Vainer

Movimentos Sociais e Inovações na Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre.
Elizete Menegat

Orçamento Participativo: a experiência do Distrito Federal
Alice Kalyvas de Carvalho
Laurie Jeanette Miller

Gestão Pública e Cidadania:experiências recentes de governos subnacionais
Marta Ferreira Santos Farah

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável II

FASE

Conselho Deliberativo
Presidente
Ana Clara Torres Ribeiro

Vice-Presidente
Raimundo J. B. Teixeira Mendes

1ª Secretária
Leilah Landim Assumpção

2ª Secretária
Márcia Pereira Leite

3º Secretário
Revdo. 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 Maciel * Otília Silva Leite * Luís Eduardo Soares * Ênio Candotti * Uri Gomes Machado * Alexandre Sgrezia * Lizt 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 Cunca 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 agencias 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 triênal:

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 enforcar 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 II

Índice

Editorial 5

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
Dez Consensos
Augusto de Franco 6

Sistemas Locais de Informação
Ladislau Dowbor 20

O Local e o Periférico: qual ingenuidade?
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva 32

Entrevista
Carlos Vainer 40

Movimentos Sociais e Inovações na
Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre.
Elizete Menegat 48

Orçamento Participativo:
a experiência do Distrito Federal
Alice Kalyvas de Carvalho
Laurie Jeanette Miller 56

Gestão Pública e Cidadania:experiências
recentes de governos subnacionais
Marta Ferreira Santos Farah 62

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

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

FASE-VITÓRIA
Rua Graciano Neves, 377/2° pav.
29015-330, Vitória-ES
Tel/Fax.:(027) 223-7436

FASE-RECIFE
Rua Viscondessa do Livramento, 168
- Derbi
52010-060, Recife-PE
Tel/Fax.:(081)423 3826

FASE-ITABUNA
Rio Barão do Rio Branco, 93/1° andar
Califórnia
45600-000, Itabuna - BA
Tel/Fax.:(073) 211 4498

FASE-BELÉM
Rua Bernal do Couto, 1329,
Umarizal
66055-080, Belém - PA
Tel.:(091) 751 1181
Fax.:(091) 241 5310

FASE-CAPANEMA
Av. Presidente Médici, 1992
68700-050, Capanema-PA
Tel/Fax.:(091) 821 1716

FASE-MARABÁ
Folha 27, Quadra 07, Lote 07
Nova Marabá
MARABÁ - PA
68508-970
P/Correpondência
Cx Postal 73
68508-970, Marabá-PA
Tel.:(091) 322 1591
Fax.:(091) 322 1558

FASE-CÁCERES
Rua 06 Qd. 03, casa 18
Monte Verde
78200-000 – Cáceres – MT
Caixa Postal 10
Tel.:(082) 223 4615

FASE
Proposta

N°78 –Setembro/Novembro de 1998
Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial
Alberto Lopez Mejía
Ana Clara Torres Ribeiro
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 Cunca Bocayuva
Ricardo Salles
Rosemary Gomes
Sandra Mayrink Veiga
Virgínia Fontes

Assessora de Comunicação
Sandra Mayrink Veiga

Editor Responsável
Luiz Antônio Correia de Carvalho

Subeditor
Ricardo Salles

Organização 78
Sandra Mayrink Veiga
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva

Assistente de Publicações
Silvia Helena Matos Brandão

Capa
Pedro Veiga sobre foto de R.J.Ripper

Fotos
Imagens da Terra
R.J. Ripper

Editoração/Diagramação
Pedro Veiga

Projeto Gráfico
Pedro Veiga

Informações e Vendas
Setor de Publicações
Rua das Palmeiras, 90
Botafogo, 222270-070
Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021)2861441
Fax: (021) 2861209
e-mail sveiga@fase.org.br

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

editorial

Neste número de ***Proposta***, seguimos tratando da questão do Desenvolvimento Local Sustentável. Esta temática vem se introduzindo com força nas agendas de todos aqueles que, de alguma forma, preocupam-se e atuam na esfera do desenvolvimento econômico e social como uma perspectiva rica de novas possibilidades.

Para muitos, a nova dinâmica do capitalismo globalizado teria enterrado para sempre os questionamentos dos imperativos éticos que deveriam pautar as políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento. A realidade dura do mercado a todos se imporia. Os eventuais desequilíbrios, sociais, ecológicos, políticos, causados pelas inovações tecnológicas e pelos processos econômicos globalizados seriam tratados como tais. Isto é, efeitos indesejados, talvez até lastimados, mas inevitáveis de uma realidade inexorável. A postura recomendada diante destes desequilíbrios seria simples: constatá-los em sua inelutabilidade; propor paliativos, se possível, e com tanto que sem implicações de ordem macroeconômica negativas; e reafirmar a fé que estes desequilíbrios seriam não só passageiros, mas, ao fim e ao cabo, benéficos para o sistema como um todo. Ainda que a um preço elevado, e de preferência a ser pago mais pesadamente pelas populações periféricas, o sistema se autopurgaria e reencontraria seu equilíbrio. A adesão, mais ou menos disfarçada, é o caminho proposto por estes "realistas" de primeira hora.

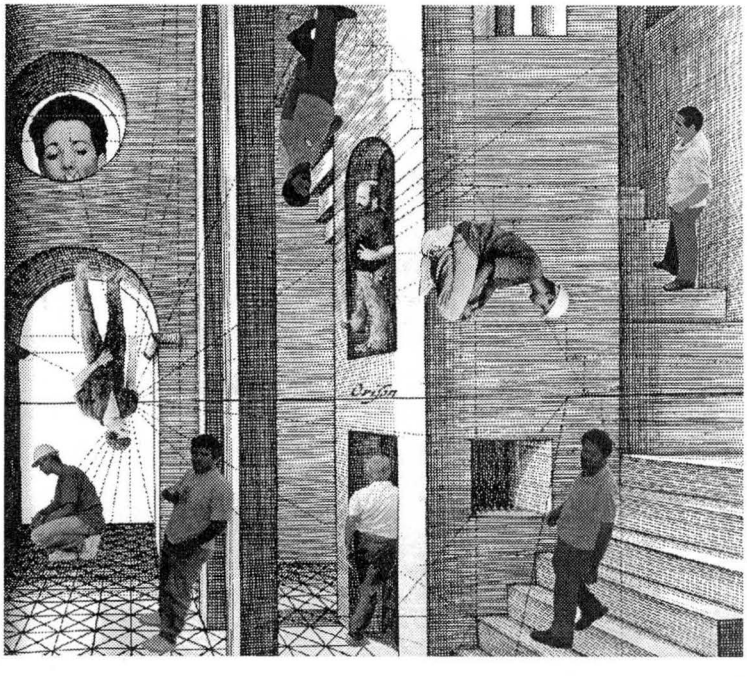
Para outros, não há nada de novo, ou muito pouco, sob o sol. A globalização seria uma nova ideologia do imperialismo em tempos adversos para os movimentos populares. O colapso do socialismo real e a perda de força dos sindicatos e partidos populares tradicionais seriam fenômenos a serem debitados na conta de erros de direção, perspectivas teóricas equivocadas, falta de clareza nos rumos estratégicos, etc., tudo isso numa conjuntura de ofensiva capitalista. Para estes, a postura adequada deve ser a resistência e a persistência na defesa do mesmo programa de conquistas sociais, talvez até de revolução, a espera de uma conjuntura mais favorável de crise do sistema, que certamente sobrevirá.

A perspectiva dos que tematizam o Desenvolvimento Local Sustentável busca diferenciar-se destas duas visões anteriores, definidas, é verdade, esquematicamente. Reconhece que nem todos os elementos, tecnológicos, econômicos, sociais, políticos e culturais, já podem ser identificados de maneira eficaz. Não se trata meramente de uma debilidade teórica, mas do reconhecimento de uma nova realidade ainda não totalmente formada. Entretanto, a conformação de uma nova realidade não dependerá somente das tendências tecnológicas, econômicas e sociais em curso, mas da ação das forças sociais em suas lutas e vivências cotidianas. Daí a importância da perspectiva do Desenvolvimento Local Sustentável: seu experimentalismo, suas diferentes experiências e a consciência de que o caminho ainda está por fazer.

Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Dez Consensos

*Augusto de Franco**



* Coordenador do Instituto de Política, membro do colegiado de articulação do Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e do Conselho da Comunidade Solidária.

Neste artigo, tento apresentar os consensos que vêm sendo construídos sobre o desenvolvimento local integrado e sustentável, por atores governamentais e não-governamentais, nos últimos meses, no Brasil. Aproveito-me das conclusões da Oitava Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, que teve seu desfecho em março de 1998.

Tais conclusões baseiam-se num amplo processo de debates que vem ocorrendo há bastante tempo, por iniciativa de algumas ONGs – como a Fase, o Napp, o Sere, o Ibam, a Ágora, a Ação da Cidadania; – e de algumas OGs – como o Banco do Nordeste e a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Também têm participado desta discussão organismos das Nações Unidas, como o Unicef e o PNUD, e da cooperação técnica internacional, como a pioneira GTZ. Merecem ainda ser citados alguns acadêmicos que vêm trabalhando com o tema, como Ladislau Dowbor e Tânia Fischer, e algumas organizações que tentam traduzir as reflexões teórico-programáticas sobre o desenvolvimento local em propostas políticas, como é o caso do Instituto de Política do Fórum Brasília Século XXI (www.forum21.org.br). Por último, cabe ressaltar o papel inovador desempenhado pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e por outras entidades ambientalistas, ao colocarem na pauta a questão da Agenda 21 Local.

1) O primeiro consenso é sobre o conceito de desenvolvimento local integrado e sustentável. Ele poderia ser formulado assim: *desenvolvimento local integrado e sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento, que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais.*

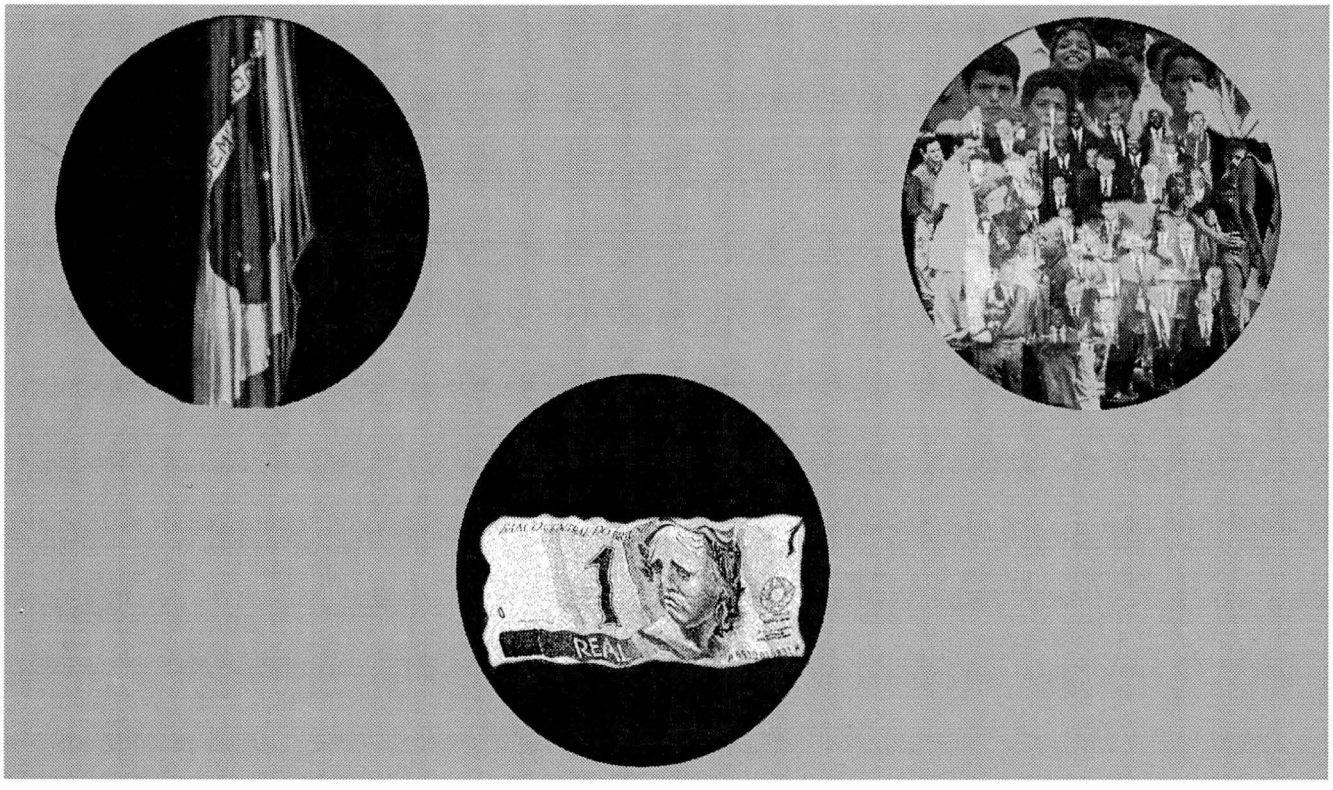
É importante dizer que o conceito *local* não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o *local* não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.

Refere-se, portanto, o desenvolvimento local integrado e sustentável, a uma nova dinâmica socioeconômica capaz de, a partir do local de encontro de ações do Estado e da sociedade, independente do seu tamanho, potencializar resultados em virtude das parcerias interinstitucionais que ali podem ser mais facilmente celebradas e da convergência e integração das políticas e dos programas que acabam co-incidindo. Neste sentido, o conceito de *local* adquire a conotação de *alvo* socioterritorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio desenvolvimento local integrado e sustentável.

A maioria dos setores que aposta nas potencialidades do desenvolvimento local integrado e sustentável não toma o local como contraposto ao nacional, ou mesmo ao global, imaginando, por exemplo, que uma focalização no espaço municipal ou regional dispensaria o papel das políticas nacionais concebidas e operadas no espaço da União. Sobretudo no que diz respeito às medidas de combate ao desemprego, parece haver consenso em torno da orientação segundo a qual as políticas nacionais devem ser desenvolvidas conjunta e democraticamente com aquelas que visam estimular o desenvolvimento local, uma vez que os atores, no espaço local, via de regra, não dispõem de um conjunto de informações necessárias, nem tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas as variáveis que determinam o comportamento econômico-social, inclusive da própria localidade onde se situam.

Todavia, o desenvolvimento local integrado e sustentável vem sendo tratado de uma forma bem mais ampla, não apenas como medida voltada precipuamente para a criação de ocupações e geração de renda, mas como uma nova maneira de *olhar* o desenvolvimento, que aponta para novos *modelos* ou para novas configurações socioeconômicas mais sustentáveis. Neste senti-

do, defende-se que *o desenvolvimento local integrado e sustentável deve ter, entre seus fundamentos, as premissas do desenvolvimento sustentável, conforme definidas na Agenda 21 e na Agenda Habitat, e deve, além disso, referenciar-se também nas experiências concretas de implementação da chamada Agenda 21 Local*, em fase de implementação em mais de 1 800 cidades do mundo e em franca expansão no Brasil, na qual busca-se a integração das questões ambientais, sociais e econômicas, por meio de parcerias, do planejamento e da gestão integrada.



O argumento básico a favor do desenvolvimento local integrado e sustentável é muito simples: é na esfera local que os problemas são melhor identificados e, portanto, torna-se mais fácil encontrar a solução mais adequada. O atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela maior proximidade das comunidades. Adicionalmente, garante-se maior continuidade das ações em função do controle social exercido pela sociedade.

Parece haver consenso em torno da idéia de que, para haver desenvolvimento local integrado e sustentável, regiões e localidades devem desenvolver uma capacidade endógena de exercer a sua interdependência, através da construção de interorganizações e da geração de outras condições que possibilitem o surgimento de comunidades econômicas de base. O termo *comunidade* não é empregado aqui apenas como sinônimo de coletividade ou sociedade. Fala-se em comunidade porquanto, seja qual for o ponto de vista adotado, objetivamente o desenvolvimento local integrado e sustentável *produz* comunidade ou cria um contexto no qual se manifesta um *ethos* de comunidade.

Por último, também parece ser consenso que o desenvolvimento local integrado e sustentável abrange o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e institucional, a organização físico-territorial e a gestão ambiental.

2) O segundo consenso se refere aos objetivos do desenvolvimento local integrado, e poderia ser assim apresentado: *o desenvolvimento local integrado e sustentável é uma via possível para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos-de-vida mais sustentáveis.*

Dentre os resultados objetivos esperados do

desenvolvimento local integrado e sustentável, colocam-se como prioritários a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas e a conquista de modos-de-vida mais sustentáveis. Evidentemente, qualidade de vida é a resultante de um conjunto de fatores que envolve, entre outros itens, a economia (trabalho, renda etc.), a educação, a saúde e a segurança alimentar e nutricional, a mobilidade, o meio ambiente natural, o ambiente social, a segurança pública, o governo e a política em geral, a cultura, o lazer e o ócio.

DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL É UM NOVO MODO DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO, QUE POSSIBILITA O SURGIMENTO DE COMUNIDADES MAIS SUSTENTÁVEIS, CAPAZES DE SUPRIR SUAS NECESSIDADES IMEDIATAS, DESCOBRIR OU DESPERTAR SUAS VOCAÇÕES LOCAIS E DESENVOLVER SUAS POTENCIALIDADES ESPECÍFICAS, ALÉM DE FOMENTAR O INTERCÂMBIO EXTERNO, APROVEITANDO-SE DE SUAS VANTAGENS LOCAIS

Dentre os itens acima, destacam-se, especialmente, neste momento em que vive o país e o mundo, as questões de ocupação e renda. O desenvolvimento local integrado e sustentável, voltado para a conquista da sustentabilidade (econômica, social, ambiental etc.) é uma via possível para potencializar iniciativas de aumento de ocupação e de melhoria da renda. Os programas de desenvolvimento local integrado e sustentável são uma forma de reduzir o desemprego, utilizando mão-de-obra local e tecnologias apropriadas e, ao mesmo tempo, integrando políticas de diversos níveis (federal, regional, estadual e municipal) e dos mais variados setores (saúde, educação, meio ambiente etc.).

Até mesmo os atores que não trabalham com o desenvolvimento local integrado e sustentável reconhecem que o processo de descentralização em curso no país tem possibilitado o resgate do espaço local na promoção de ações até então impensadas. A experiência das comissões tripartites de emprego, entre outras, é apontada por tais atores como emblemática das potencialidades que assume o espaço local.

Parece ser consenso, portanto, que o desenvolvimento local integrado e sustentável pode sugerir novas soluções para a superação de problemas de diferentes naturezas, entre os quais se destaca o do desemprego, na medida em que se constituam pólos ou áreas deliberadamente dinamizadas por um conjunto de investimentos simultâneos em infra-estrutura urbana e serviços sociais, que elevem a capacidade de atração de investimentos privados e de retenção da população. A maior ou menor capacidade dessas economias locais operarem positivamente em relação ao emprego depende de um sistema de políticas públicas e privadas capazes de instaurar e garantir a sustentabilidade de dinamismo econômico gerador de emprego; instalar equipamentos sociais eficazes e modernos; impulsionar melhorias no *hábitat* que atraiam e retenham capitais; e estimular investimentos e ações de reestruturação urbana que ampliem e diversifiquem as oportunidades culturais, de lazer e de segurança social, além de outras condições para a satisfação das necessidades humanas básicas (saúde, educação, moradia, disponibilidade de alimentos etc.).

3) O terceiro consenso diz respeito às condições políticas e institucionais: *para que as múltiplas*

Assinala-se, ainda, que o grau de sustentabilidade das transformações promovidas pelas estratégias de desenvolvimento local integrado e sustentável depende, em grande medida, do nível de articulação com a economia em geral, da estratégia de desenvolvimento do país e do movimento de investimentos públicos e privados. O entendimento da importância desta questão e a discussão de formas de buscar a integração das iniciativas parece ser crucial para a eficácia das estratégias. A ausência desta integração pode, facilmente, tornar muito precário um processo de mudanças que não encontra possibilidades de manutenção e reprodução. Exemplos bastante simples são dados pelos processos de capacitação de empreendedores e pelos serviços de microcrédito. Tais instrumentos, fundamentais para a estratégia de desenvolvimento local integrado e sustentável, podem se tornar inócuos, se não houver o cuidado de inserção permanente das atividades produtivas daí decorrentes na dinâmica da economia.

experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável possam vir a compor, no seu conjunto, uma alternativa complementar global de desenvolvimento do país, é necessário que existam uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política pública conseqüente.

Se bem que já existam elementos de uma fundamentação teórica razoavelmente consistente, e de algo que talvez pudesse chamar-se de *filosofia* do desenvolvimento local integrado e sustentável, as experiências conhecidas de implantação desses novos *modelos* ainda são isoladas, não encontrando respaldo suficiente em organismos governamentais e sociais de nível municipal, estadual e federal, os quais poderiam incentivar a sua replicação e generalização numa escala mais ampla, para produzir impactos condizentes com os carecimentos sociais básicos das populações.

Alguns atribuem essas limitações à ausência de uma estratégia global de desenvolvimento social que compreenda a necessidade das ações locais; outros, à falta de uma política pública nessa direção, quer dizer, de um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos capaz de induzir e estimular a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações da sociedade civil para a construção de projetos concretos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

De qualquer modo, o desenvolvimento local integrado e sustentável exige um novo sistema de gestão de políticas públicas que exercite o novo paradigma da relação entre Estado e sociedade (articulação, descentralização, parceria, transparência, controle social, participação) e a

integração das políticas públicas, entre elas a política macroeconômica, políticas setoriais e políticas sociais, incluindo a articulação entre as diversas instâncias do Governo federal, estadual e municipal. Isso quer dizer que as políticas públicas devem ser concebidas e implementadas de baixo para cima, orientadas pelos grandes objetivos e estratégias nacionais e que estejam a serviço do desenvolvimento local.

A diversidade do país e as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local exigem um novo modelo de gestão integrada de políticas públicas de forma articulada entre as diversas instâncias e áreas de governo. Sustenta-se que é necessário ampliar as experiências de desenvolvimento local, implementando mecanismos de gestão integrada de políticas públicas, em apoio ao desenvolvimento local. Trata-se de novos mecanismos que integrem as diversas dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura, ciência e tecnologia, capacitação, financiamento, promoção e gestão administrativa) visando aumentar a eficácia e a capilaridade das ações de governo. O Governo federal tem uma série de programas que, apesar de coerentes na sua formulação, nem sempre atendem e chegam às comunidades locais. Estes novos mecanismos deverão contemplar os princípios modernos de gestão democrática, envolvendo as diversas instâncias do Governo federal, estadual e municipal.

A MAIORIA DOS SETORES QUE APOSTA NAS POTENCIALIDADES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL NÃO TOMA O LOCAL COMO CONTRAPOSTO AO NACIONAL, OU MESMO AO GLOBAL

O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL VEM SENDO TRATADO DE UMA FORMA BEM MAIS AMPLA, COMO UMA NOVA MANEIRA DE OLHAR O DESENVOLVIMENTO, QUE APONTA PARA NOVOS MODELOS OU PARA NOVAS CONFIGURAÇÕES SOCIOECONÔMICAS MAIS SUSTENTÁVEIS

Também parece ser consenso que o Poder Público federal pode desempenhar um importante papel incentivador dos processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. A adoção de uma estratégia, ao nível federal, de incentivo a projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável poderia incluir a definição de diretrizes nacionais indicando, por exemplo, os setores a serem integrados a partir do impulso de atividades econômicas, os métodos, procedimentos e instrumentos genéricos para implementação de processos de desenvolvimento integrado, as formas de financiamento propostas em apoio aos processos (tipos de programas federais ofertados, contrapartidas federais, estaduais e locais, ou privadas, composições mistas de financiamento, fontes alternativas etc.), as alternativas para a implementação de programas de capacitação dos agentes a serem envolvidos nos processos, os mecanismos de sustentabilidade a serem procurados, as formas de monitoramento e avaliação dos processos e dos indicadores sociais pelos agentes promotores e pelo Governo federal. Estas diretrizes poderiam constituir uma espécie de Termo de Referência para incentivar estados, municípios e outros atores sociais a apresentarem propostas de projetos/processos de

desenvolvimento integrado, que contariam com o apoio do Governo federal (na linha adotada pela Comunidade Solidária). Nesse caso, caberia ainda ao Governo federal pré-definir áreas prioritárias para as primeiras experiências-piloto, selecionar projetos, acompanhar e avaliar essas experiências, rever as diretrizes nacionais, aperfeiçoar os procedimentos para incentivar a implementação de processos de desenvolvimento integrado, direcionar e flexibilizar os procedimentos burocráticos dos programas federais pertinentes, divulgar resultados e contribuir na disseminação dos processos.

Por último, a União e os governos estaduais devem se reorganizar para atender às demandas que surgirão dos poderes locais, com vistas ao desenvolvimento local integrado e sustentável. A nova concepção do processo exigirá uma visão holística dos problemas e das soluções, haja vista a obsolescência das abordagens setoriais e fragmentadas.

4) O quarto consenso é sobre a participação do poder local: *a participação do poder local é condição necessária, embora não suficiente, para o êxito de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável.*

Sem a necessária participação do poder local, é muito difícil imaginar que o desenvolvimento local integrado e sustentável venha a se instalar em determinado espaço geográfico, isto é, que o processo tenha início e êxito à revelia das autoridades estatais. Não se advoga que o Estado, na sua manifestação local, seja o único provedor e empreendedor. Contudo, a ele cabe o papel estratégico e insubstituível de apoiar, promover e regular os processos de provisão de bens e serviços básicos e de promotor do desenvolvimento. Por isso, é importante promover o desenvolvimento institucional de forma que os governos locais assumam o papel a eles reservado.

Argumentam alguns, entretanto, que isso não pode significar qualquer espécie de *prefeiturização* do desenvolvimento local integrado e sustentável. Embora caiba aos prefeitos, no quadro institucional atual, o papel de gestores das políticas desenvolvidas nos seus municípios, o desenvolvimento local integrado e sustentável aponta para novas formas, mais compartilhadas com a sociedade, de condução dos processos públicos que contribuam para o desenvolvimento. Além disso, o desenvolvimento local integrado e sustentável exige, e exigirá cada vez mais, uma nova distribuição espacial do desenvolvimento, questionando a atual divisão territorial político-administrativa do país, que deixa de captar e dinamizar vocações e dificulta a integração regional. As exigências da sustentabilidade colocam a necessidade de pensar e praticar o desenvolvimento em microrregiões ecossociais mais homogêneas, definidas a partir da combinação de critérios humano-sociais com critérios ambientais, levando em conta, por exemplo, as bacias e microbacias.

Evidentemente, não se coloca como requisito prévio a normatização jurídico-política de uma nova divisão territorial para que se considere tais microrregiões ecossociais como espaços privilegiados de políticas sustentáveis de desenvolvimento local integrado e sustentável. Nas condições atuais, é possível e desejável trabalhar com consórcios intermunicipais, quando o âmbito local, pelos motivos expostos acima, ultrapassar as fronteiras de um município. E nesses con-

sórcios, mais uma vez, destaca-se o papel dos prefeitos, como protagonistas de todo processo.

É NA ESFERA LOCAL QUE OS PROBLEMAS SÃO MELHOR IDENTIFICADOS E, PORTANTO, TORNA-SE MAIS FÁCIL ENCONTRAR A SOLUÇÃO MAIS ADEQUADA. ADICIONALMENTE, GARANTE-SE MAIOR CONTINUIDADE DAS AÇÕES EM FUNÇÃO DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELA SOCIEDADE

Em todo caso, pode-se dizer que a participação do poder local, em que pesem as limitações impostas pelo arcabouço institucional e pela cultura política atual, é absolutamente necessária para o êxito dos projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, conquanto insuficiente.

5) O quinto consenso é sobre a participação da sociedade: *o desenvolvimento local integrado e sustentável requer, para sua viabilização, a parceria entre Estado, mercado e sociedade civil.*

O desenvolvimento local integrado e sustentável pressupõe a combinação de esforços exógenos e endógenos, governamentais e não-governamentais, públicos e privados. Não haverá desenvolvimento local integrado e sustentável sem a participação da sociedade. Sem essa participação, o próprio conceito se desconstitui.

Tomados isoladamente ou combinados apenas aos pares, Estado ou mercado ou sociedade civil revelam-se tão necessários quanto insuficientes para promover o desenvolvimento local integrado e sustentável. É preciso obter uma sinergia entre a atuação dessas três *esferas* da realidade social, para que se produza algo de realmente novo em termos de desenvolvimento, que aporte e alavanque novos recursos, descortine novos horizontes, descubra e desperte ou torne dinâmicas novas potencialidades.

Os incrementos de capital propriamente dito, sobretudo de capital humano e capital social, que podem ser alcançados por meio da parceria entre Estado, mercado e sociedade civil são os fatores que fazem a diferença, estimulando, intensificando e mudando de qualidade o processo de desenvolvimento local. E isso não diz respeito apenas à economia, mas também ao desenvolvimento social.

Nos processos de desenvolvimento local integrado e sustentável, as parcerias estabelecidas entre os diversos níveis do poder público, as empresas e as organizações da sociedade civil, tendem a criar círculos virtuosos, ou laços de realimentação positiva, nos quais mais capital humano gera mais capital social, que gera mais capital humano e assim por diante; o que gera e atrai, por sua vez, mais capital propriamente dito, que gera mais capital humano e social.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL ABRANGE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL, CULTURAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL, A ORGANIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL E A GESTÃO AMBIENTAL

Numerosos são os argumentos e os exemplos que mostram as vantagens de uma participação articulada do Estado com a sociedade. No desenvolvimento local integrado e sustentável, as instâncias governamentais e não-governamentais, ao se envolverem num planejamento conjunto, ficam moralmente induzidas a alocarem seus recursos

humanos, materiais e financeiros para a obtenção dos produtos coletivamente almejados. No que tange ao Poder Público, isso implica a inclusão de verbas orçamentárias para os fins planejados.

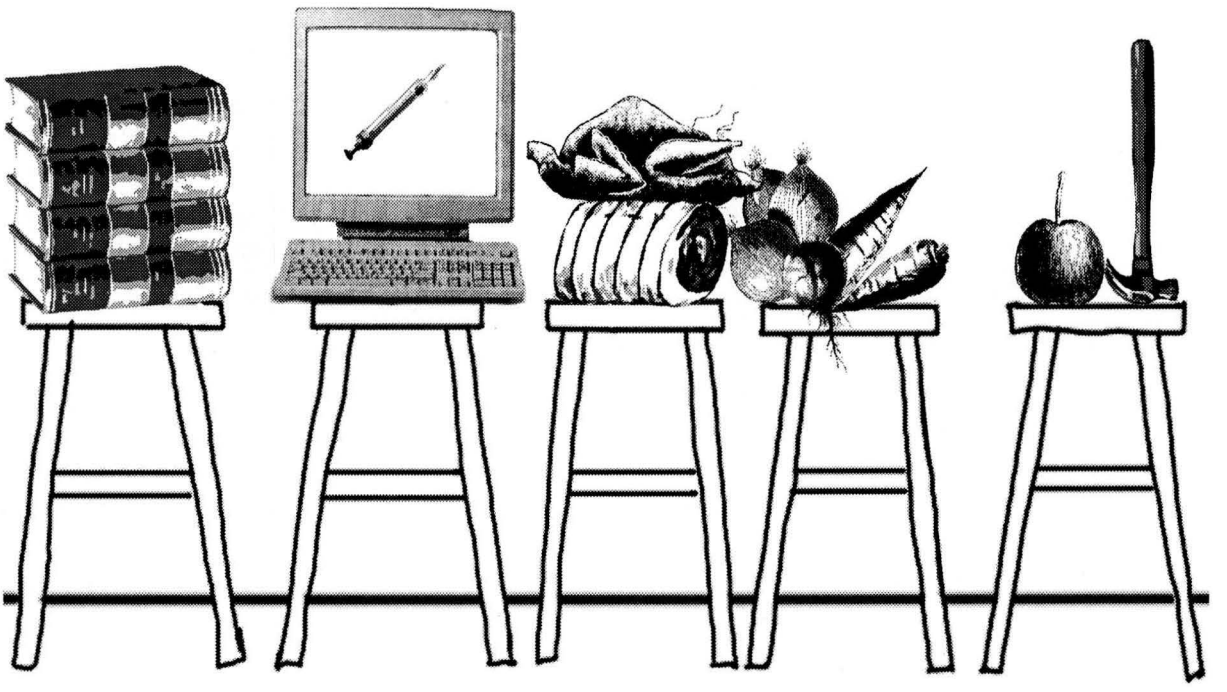
No que diz respeito às organizações da sociedade civil, essa parceria contribui para que tomem consciência, na prática, de que sua ação específica não chegará a produzir determinadas transformações que dependem da solução de problemas maiores, compreendendo que precisam ultrapassar a si mesmas, na medida em que suas experiências particulares são sistematizadas, teorizadas e reaplicadas num universo de planejamento mais amplo.

A participação da comunidade em geral, por meio não só da apresentação de soluções, mas também na sua implementação, traz conseqüências econômicas e sociais positivas (proliferação de novas iniciativas empresariais, geração de novos postos de trabalho, etc.) e estimula o desenvolvimento da cidadania. À medida que a própria comunidade participa - sugere e executa - diretamente das ações que a atingem ou dizem respeito, criam-se novos espaços ético-políticos nas localidades.

6) O sexto consenso diz respeito à construção de uma nova dinâmica econômica que não pode ficar inteiramente ao sabor do mercado: *o desenvolvimento local integrado e sustentável pressupõe uma nova dinâmica econômica integrada de base local, na qual sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, de sorte a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas.*

Para ser sustentável do ponto de vista econômico, o desenvolvimento local integrado e sustentável requer a formação de uma comunidade econômica de base, ou seja, uma cadeia de iniciativas e empreendimentos que se complementam, maximizando as potencialidades de produção, comércio, serviços e consumo locais.

Isso não significa regular, a partir de qualquer instância extra-econômica, a dinâmica própria do mercado, coibindo a livre movimentação de suas forças, sobretudo aquelas despertadas pelo processo de desenvolvimento local integrado e sustentável. O encadeamento de iniciativas e empreendimentos econômicos que se almeja atingir no interior dos processos de desenvolvimento local integrado e sustentável visa instalar ciclos de realimentação de reforço que possibilitem a expansão econômica dos projetos de modo sustentável.



Em termos práticos, essa exigência significa, por exemplo, que não interessa ao desenvolvimento local integrado e sustentável - inclusive porque contraria o próprio conceito - uma especialização econômica de regiões e localidades que as tornem dependentes de uma grande quantidade de insumos básicos exógenos. Existem, nesse sentido, várias experiências desastrosas, do ponto de vista social, de comunidades e até de municipalidades onde a atividade econômica se reduz praticamente a um tipo de empreendimento. Cidades que vivem em função de uma usina, uma fábrica, uma agroindústria, um hotel cinco estrelas dificilmente serão campo adequado para projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

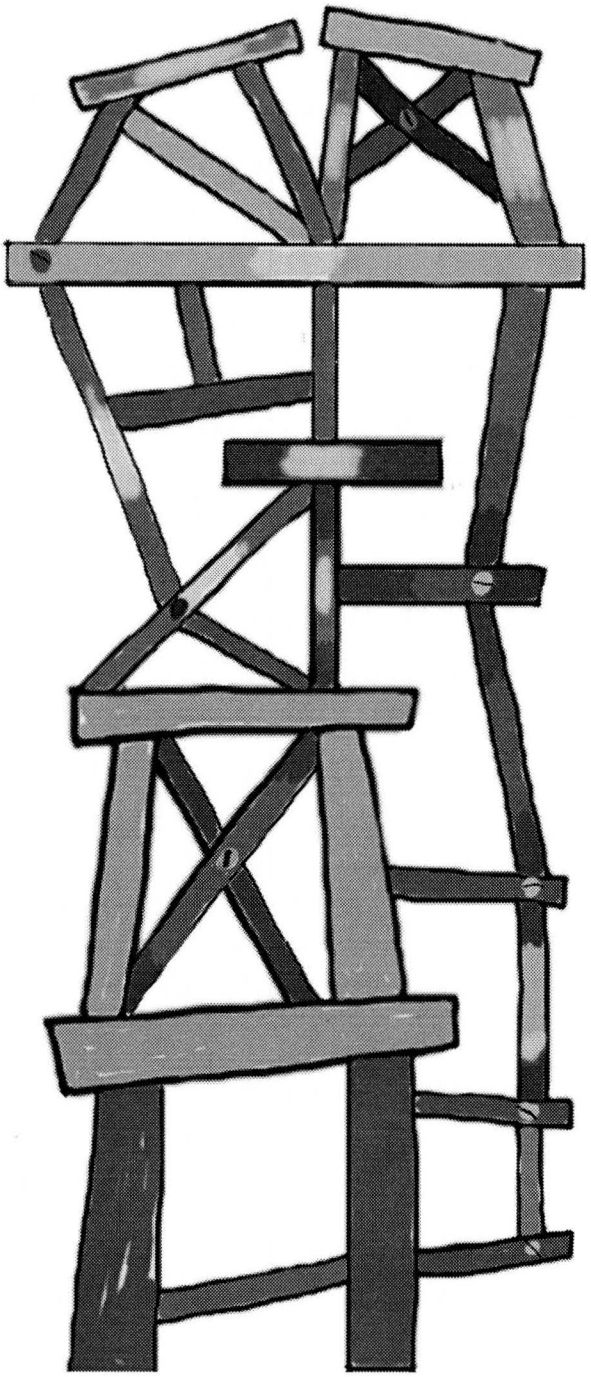
Não se trata de almejar a autonomia ou independência no plano econômico, que além de objetivos inalcançáveis, podem ser, de resto, indesejáveis, sob uma perspectiva global de desenvolvimento do país. Trata-se, para uma região ou localidade, de desenvolver uma capacidade de exercer a sua interdependência como sujeito, mantendo uma relação de troca, competitiva inclusive, com outras regiões e localidades, dispondo porém de condições mínimas de satisfação de suas necessidades mais imediatas. Nada justifica, por exemplo, que um pequeno município de base rural, localizado a mais de 200 quilômetros da capital, não produza os hortifrutigranjeiros de que necessita, tendo que importá-los das companhias estaduais de abastecimento, quando isso se revele francamente desvantajoso do ponto de vista econômico.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL É UMA VIA POSSÍVEL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DAS POPULAÇÕES E PARA A CONQUISTA DE MODOS-DE-VIDA MAIS SUSTENTÁVEIS

PARA QUE AS MÚLTIPLAS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL POSSAM VIR A COMPOR, NO SEU CONJUNTO, UMA ALTERNATIVA COMPLEMENTAR GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS, É NECESSÁRIO QUE EXISTAM UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO QUE COMPREENDA A SUA NECESSIDADE E UMA POLÍTICA PÚBLICA CONSEQÜENTE

O desenvolvimento local integrado e sustentável requer diversidade e complementaridade econômica. Esses fatores não devem ser promovidos, coibindo a livre iniciativa e intervindo autoritariamente na racionalidade própria do mercado. Por outro lado, também não podem ficar unicamente ao sabor do mercado, exigindo estratégias indutivas que os incentivem.

Um outro fator importante no desenvolvimento econômico local sustentável é o desenvolvimento tecnológico apropriado ao estágio atual de progresso que a comunidade-alvo se encontra. O processo de geração e adaptação de técnicas voltadas para a produção e agregação de valor deverá envolver, de forma sinérgica, os agentes comunitários, centros tecnológicos e as universidades, de forma que permita a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento local integrado e sustentável. Tecnologias de produção voltadas para os objetivos traçados pela comunidade local deverão ser induzidas e, em muitos casos, inovações trabalho-intensivas tornar-se-ão objeto de uma forte demanda, o que exigirá um



envolvimento, e, por que não, um comprometimento dos diversos agentes responsáveis pela geração e difusão de conhecimentos.

Cabe notar, entretanto, que a viabilização de empreendimentos integradores, induzindo e difundindo o uso de tecnologias que resultem em competitividade, é certamente o caminho mais adequado para alcançar respostas extremamente rápidas e eficazes para questões como o desemprego e a exclusão social. Todavia, muitas destas tecnologias são rígidas e padronizadas internacionalmente. Além disso, cada espaço do território nacional possui seus fluxos financeiros, econômicos, sociais e políticos próprios, não cabendo portanto advogar a crença de que esta solução poderá dar conta da diversidade de situações. Os empreendimentos vicinais e comunitários constituem uma das alternativas, entre outras, que deve ser melhor explorada desse ponto de vista.

7) O sétimo consenso se refere ao financiamento: *o desenvolvimento local integrado e sustentável exige a transferência de recursos exógenos e a mobilização de recursos endógenos, públicos e privados.*

Parece a todos óbvio que o desenvolvimento local integrado e sustentável requer aportes de recursos externos, públicos e privados, financeiros, humanos e de infra-estrutura, nas formas de investimento, financiamento de políticas envolvendo gastos orçamentários estaduais e federais, e de doações provenientes da colaboração nacional e internacional. *Sem dinheiro não se pode fazer dinheiro*, quer dizer, sem a injeção de recursos externos, não se pode desencadear processos de geração interna de novos recursos.

Novas linhas de financiamento público, estaduais e federais, especialmente voltadas para o desenvolvimento local integrado e sustentável, devem ser abertas, de modo a possibilitar a expansão dos projetos dessa natureza que satisfaçam a um conjunto *flexível* de exigências. Os poderes públicos estaduais e federal devem, além disso, intermediar negociações com as agências multilaterais e outros organismos internacionais, no sentido de viabilizar o investimento e o financiamento de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, em localidades consideradas estratégicas para a expansão desses projetos.

Todavia, o capital inicial, se é que se pode falar assim, para desencadear processos de desenvolvimento local integrado e sustentável, também deve provir da mobilização de recursos internos, públicos e privados, nas formas de aportes financeiros, de pessoal e de infra-estrutura do

governo local, de investimentos empresariais locais, e de doações de dinheiro e outros recursos ou tempo por parte da sociedade local, através, por exemplo, da participação cidadã e do trabalho voluntário.

AS EXPERIÊNCIAS CONHECIDAS DE IMPLANTAÇÃO DESSES NOVOS MODELOS AINDA SÃO ISOLADAS, NÃO ENCONTRANDO RESPALDO SUFICIENTE EM ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS E SOCIAIS DE NÍVEL MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL

Os recursos de que dispõe uma localidade, em geral, não são aproveitados como insumos ao desenvolvimento. Esses recursos, em sua quase totalidade, não podem, nem devem, ser compulsoriamente arrecadados como impostos, mas podem e devem ser mobilizados e canalizados através de processos participativos que envolvam as comunidades, e pelas próprias comunidades. Esses recursos jamais entrarão *no caixa* da prefeitura, nem isso é necessário para que sejam revertidos para objetivos do desenvolvimento coletivamente definidos no local.

A incipiente atuação social das empresas, os recursos movimentados pelas organizações da sociedade civil com fins públicos, as doações de dinheiro, bens ou tempo de trabalho dos cidadãos podem ser multiplicados no interior de processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. O segredo, aqui, está em adotar um novo modelo de gestão participativa e um novo processo político local de governança mais compartilhada.

8) O oitavo consenso trata da capacitação para o desenvolvimento: *o desenvolvimento local integrado e sustentável requer a presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, voluntários e remunerados, colocando, por um lado, as questões da mobilização e da contratação e, por outro, a questão da capacitação desses agentes.*

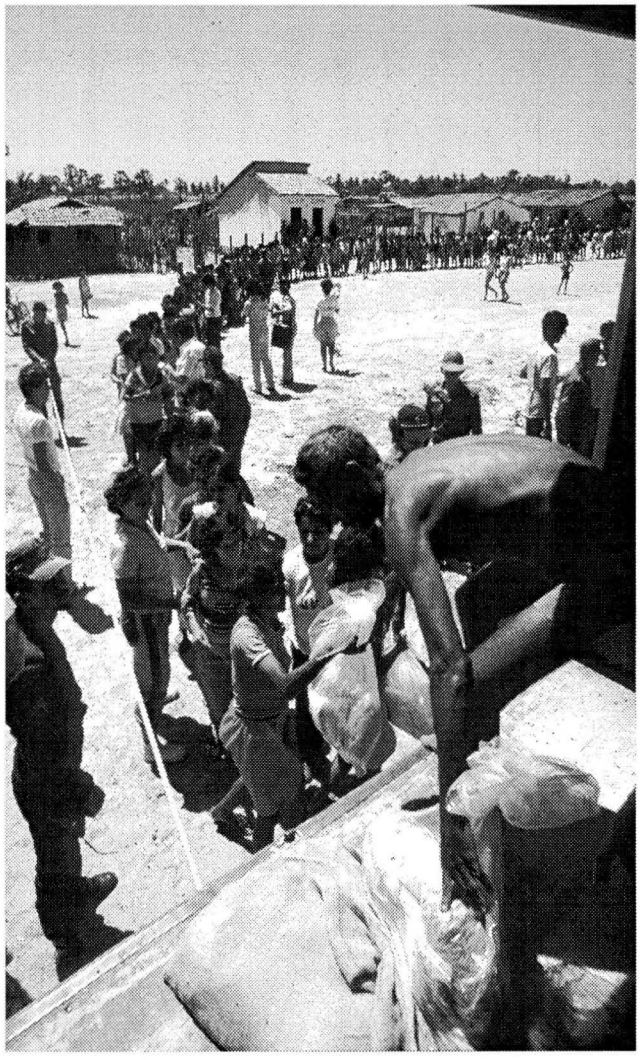
O desenvolvimento local integrado e sustentável exige a atuação de agentes de desenvolvimento. A implementação de estratégias de desenvolvimento local integrado e sustentável pressupõe *expertise* em termos de planejamento e execução, e articulação com os diversos setores que devem estar envolvidos, a qual não é encontrada facilmente nas localidades, em especial no Poder Público municipal. A presença de agentes exógenos é, portanto, na maioria dos casos, necessária para desencadear processos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

Todavia, esses agentes externos jamais poderão *produzir* o desenvolvimento local integrado e sustentável, sem a participação, em número muito maior, de outros agentes internos. Nenhum projeto baseado predominantemente na intervenção de agentes externos seria sustentável e replicável.

PARA SER SUSTENTÁVEL DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO, O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL REQUER A FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE ECONÔMICA DE BASE, OU SEJA, UMA CADEIA DE INICIATIVAS E EMPREENDIMENTOS QUE SE COMPLEMENTAM, MAXIMIZANDO AS POTENCIALIDADES DE PRODUÇÃO, COMÉRCIO, SERVIÇOS E CONSUMO LOCAIS

Colocam-se, assim, duas exigências complementares: a mobilização e contratação de agentes de desenvolvimento da própria localidade - remunerados e voluntários - governamentais, empresariais e da sociedade civil, e a capacitação desse agentes.

Reveste-se de especial importância a capacitação dos responsáveis pela implementação das políticas públicas e pela prestação de serviços sociais básicos à população, sobretudo porque se trata de alternativas que rompem radicalmente com a forma tradicional de pensar e implementar políticas públicas.



Mas é igualmente importante a capacitação dos agentes não- governamentais locais de desenvolvimento, em matérias como planejamento participativo, microcrédito, comercialização, *marketing* empresarial e em metodologias de capacitação.

A capacitação constitui, juntamente com a parceria institucional, um dos principais eixos da estratégia do desenvolvimento local integrado e sustentável. O exercício das metodologias de capacitação deve integrar os aspectos econômico, social, político e cultural, encurtando os caminhos do desenvolvimento. A capacitação é entendida, em vários projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável que estão em curso no país, não apenas como treinamento para a reprodução de habilidades específicas, mas como um processo dialógico, criativo, participativo, crítico, holístico e formativo, e como um elo entre o local e o global. Argumenta-se, nesse sentido, que quanto maior o nível de capacitação da comunidade, maiores são as possibilidades de sua inserção competitiva no mundo globalizado e maior é sua capacidade de se defender das ameaças e aproveitar as oportunidades.

9) O nono consenso fala da informação: *o desenvolvimento local integrado e sustentável exige uma nova base de informação desagregada, que permita uma análise mais apurada da economia e da realidade social local, bem como novos indicadores locais de desenvolvimento, que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados nos diversos momentos do processo.*

Existem informações que são necessárias para a realização de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável como, por exemplo, os dados sobre a população residente (densidade e taxa de urbanização, fluxo migratório, estrutura de renda e consumo), aspectos físicos e urbanos e disponibilidade de infra-estrutura, o mapeamento das atividades econômicas (distribuição por zonas geográficas, principais setores de atividade, porte das empresas, dados sobre mão-de-obra permanente e temporária), sobre os impactos ambientais, etc. Estas informações exigem um sistema de informação que deve ser montado no nível do município ou da localidade em que ocorre o desenvolvimento local integrado e sustentável.

Todavia, um sistema nacional de informação municipal é condição necessária para a expansão

de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável. A criação de tal sistema deveria ser iniciativa do Governo federal, dinamizando o processo de organização de informações no conjunto dos municípios e contribuindo para assegurar que as metodologias utilizadas permitam um mínimo de compatibilidade e comparabilidade entre os subsistemas.

O PODER PÚBLICO FEDERAL PODE DESEMPENHAR UM IMPORTANTE PAPEL INCENTIVADOR DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL

A identificação de zonas potenciais para a realização de experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável requer um mapeamento nacional, o qual exige, por sua vez, uma base de informação desagregada, que permita uma análise mais apurada das economias e das realidades locais.

Por outro lado, tais informações são necessárias também para monitorar e avaliar o andamento dos projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, bem como para possibilitar um maior controle social, exigindo a produção de novos sistemas de indicadores locais de desenvolvimento que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados nos diversos momentos do processo.

10) O décimo e último consenso diz respeito à comunicação: *um dos principais fatores do desenvolvimento local integrado e sustentável, sem o qual torna-se muito difícil realizá-lo, é a população despertada para as possibilidades e para as vantagens de um processo mais solidário de desenvolvimento, o que coloca a necessidade de desenvolver e aplicar estratégias de comunicação social e de marketing compatíveis.*

O desenvolvimento local integrado e sustentável exige sistemas de comunicação ágeis e descentralizados. Cita-se, como exemplo, o papel que desempenhou a Rádio Muleke, em Santos, para o êxito de um programa integrado para a infância. Programas de rádio ou televisão, apresentando e debatendo experiências locais inovadoras, seriam fundamentais para criar um clima psicossocial favorável ao sucesso de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

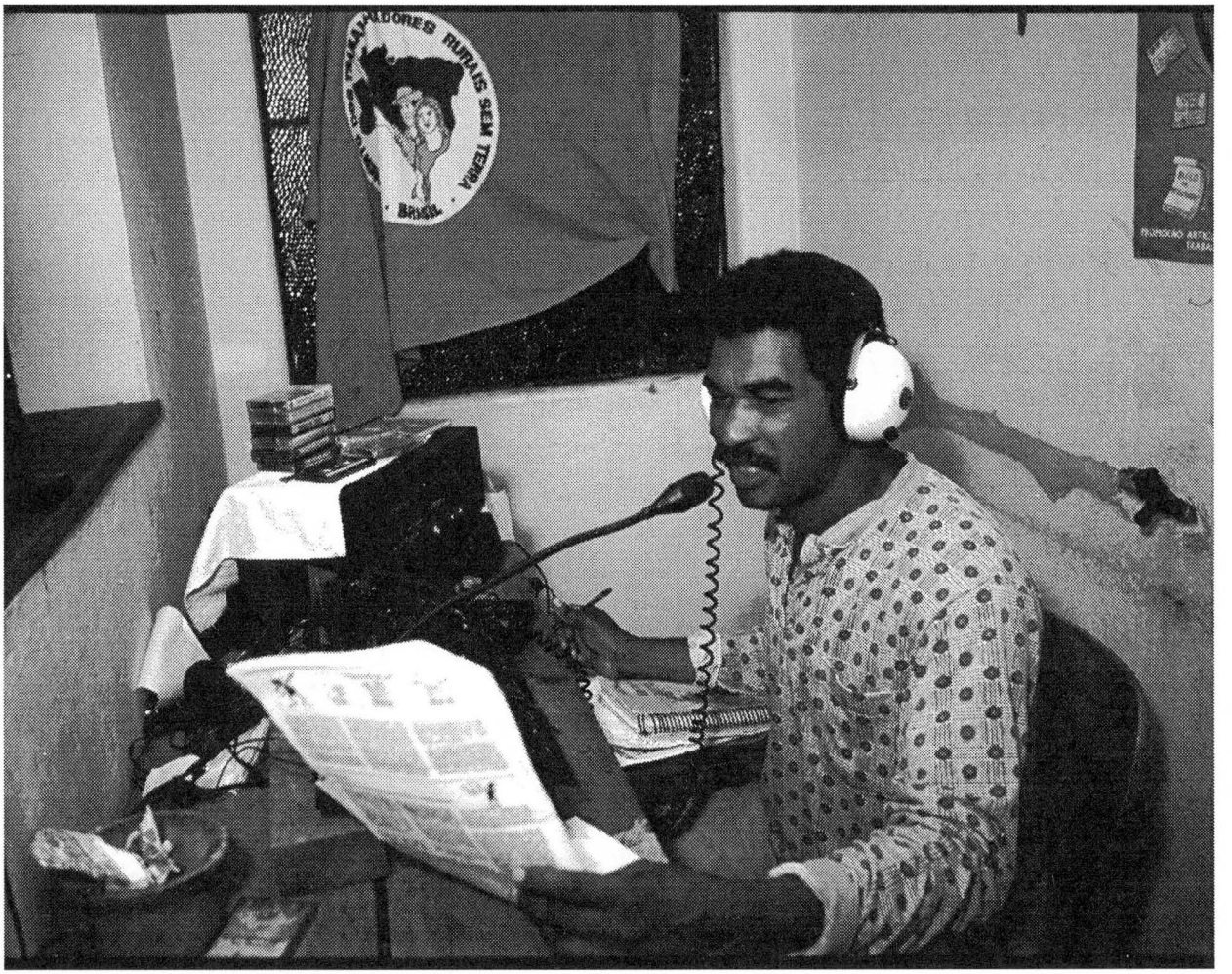
O objetivo é despertar a população em geral - e não apenas os seus setores mais organizados - para as possibilidades e vantagens de um novo processo de desenvolvimento, aumentando o respaldo social das iniciativas e o número de *cúmplices* do processo, contribuindo, por outro lado, para incrementar o montante de recursos de toda a natureza que ela pode, de diversas formas, aportar aos projetos.

Uma importante tarefa, agora, como diz Pedro Cláudio Cunca, da Fase, é transformar os consensos acima em indicadores, fornecendo instrumentos para avaliar e replicar as múltiplas iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável que estão ocorrendo em todo o país.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL REQUER A PRESENÇA DE AGENTES DE DESENVOLVIMENTO GOVERNAMENTAIS, EMPRESARIAIS E DA SOCIEDADE CIVIL, VOLUNTÁRIOS E REMUNERADOS, COLOCANDO, POR UM LADO, AS QUESTÕES DA MOBILIZAÇÃO E DA CONTRATAÇÃO E, POR OUTRO, A QUESTÃO DA CAPACITAÇÃO DESSES AGENTES

Sistemas Locais de Informação

*Ladislau Dowbor**



* É doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da PUC de São Paulo e da Universidade Metodista de São Paulo, e consultor de diversas agências das Nações Unidas. É autor de *A Reprodução Social* (Vozes, 1998) e de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social. Foi secretário de Negócios Extraordinários da Prefeitura de São Paulo. Fax (011) 871-2911.

Um Universo em Transformação

Com o risco de repetir o óbvio para pessoas familiarizadas com a área, devemos lembrar a dimensão da revolução informativa que estamos vivendo. Todo o suporte da comunicação pode em última instância expressar-se com pontos e traços, com 0 e 1, com um pólo negativo e outro positivo, com uma intensidade maior e outra menor de luz e assim por diante. Em outros termos, a letra *a*, o conceito *verdade*, o número 7, a cor verde de determinado tom ou o som *lá* de determinado instrumento podem corresponder a uma seqüência de combinações de dois sinais. Isto significa uma revolução lógica na base da nossa comunicação, através do sistema binário. O segundo ponto desta revolução é que alterações entre positivo e negativo, ou 0 e 1, podem ser representadas através de movimentos de elétrons, ou de fótons. Isto implica que o imenso poder e velocidade de movimentos de nível atômico, funcionando na velocidade da luz, constituem o novo suporte material do conhecimento. O conhecimento tornou-se, para todos os efeitos práticos, quase infinitamente fluido. O terceiro ponto da revolução em curso é o sistema de satélites geoestacionários que enfeixam o planeta, colocando qualquer ponto do globo em contato direto com qualquer outro; complementado com fibras óticas e antenas parabólicas, o sistema gera uma nova sociedade mundial, baseada na conectividade instantânea.

Quando os egípcios inventam o papiro, ou quando Gutenberg inventa a impressão, não estão revolucionando o conhecimento, naturalmente, mas revolucionando a sua base material, o seu suporte, tornando-o incomparavelmente mais acessível, mais comunicável, passível de estocagem, de acumulação. Quando juntamos a forma binária de expressão com o controle de movimentos de nível atômico e a conectividade, estamos dando um passo profundamente revolucionário na área do conhecimento. É importante ter clara a dimensão da mudança qualitativa que ocorreu: é a base de registro, organização, análise e comunicação do conhecimento que está sendo sacudida por um terremoto.

O *homo sapiens* teve o poder mental de inventar ferramentas para as suas mãos, a roda e o carro para os seus pés, os medicamentos para o seu corpo. O que surge agora é uma ferramenta para a sua inteligência, para a própria máquina de inventar. Parimos uma montanha, e estamos hoje tateando para tentar dimensionar o novo gigante, entender o seu potencial e os seus perigos, avaliar o seu significado social, conscientes de que conhecemos uma parte ínfima do que há por conhecer.

O surgimento de uma potente e nova tecnologia choca-se com os diferentes ritmos da evolução social. Enquanto o tempo tecnológico evolui com rapidez prodigiosa, o tempo cultural, que é marcado pelo nosso ritmo cultural individual, enraizado em fenômenos biológicos, emocionais e sociais que ainda mal compreendemos, evolui de forma incomparavelmente mais lenta. Quem de nós desconhece a imensa facilidade de se acessar qualquer informação de qualquer banco de dados no mundo? E, no entanto, continuamos a enfrentar filas de xerox, a carregar documentos debaixo do braço, sentindo-nos seguros com o volume físico dos conhecimentos acumulados. Quem de nós, se já atingiu a idade dita madura, não recorre de repente ao filho para uma *mãozinha* neste processo frente ao qual nos sentimos de repente desajeitados, moluscos hesitantes frente a uma tecla e um teclado imprevisíveis?

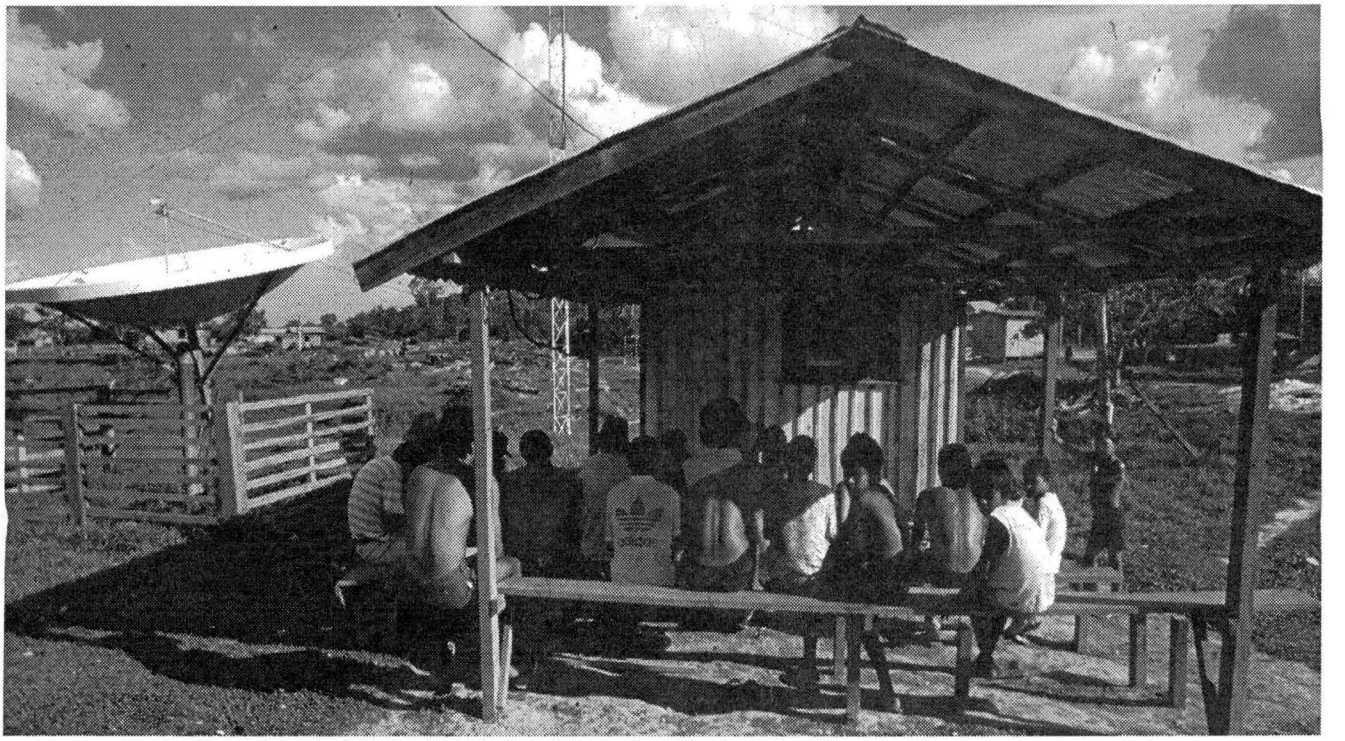
Não se trata de um fenômeno individual, nem secundário. Se não levarmos em consideração o homem ou a mulher realmente existentes, e este novo tipo de *assincronia* que geram as novas tecnologias, teremos propostas tecnocráticas que dominam as pessoas, e terminam por não funcionar, em vez de soluções técnicas que as libertam e lhes dão o gosto de novos espaços. A diferença entre os ritmos não se limita aos tempos tecnológico e cultural. Quem já tentou implantar sistemas de informação numa instituição, e modificá-la em conseqüência, já constatou que a mudança institucional acumula as resistências culturais das

pessoas com lentidões próprias das instituições, enroscadas nos seus carimbos, ilhas de saber e de poder, corporativismos. As instituições evoluem de maneira muito mais lenta do que as pessoas, gerando distância maior ainda entre as novas tecnologias e as suas aplicações práticas. Em outro nível ainda, situa-se a área jurídica, que codifica as próprias instituições, define as regras de jogo, e que acumula as lentidões anteriores com as que são específicas da sua área. O que faz o jurista, com os seus manuais empoeirados, quando se trata não mais de codificar uma situação, e sim de gerir de forma flexível a permanente mudança?

O tempo assume, assim, nesta sociedade em curso de vertiginosa transformação, um papel essencial. E o fato de o tempo atingir de forma diferente as diversas instâncias sociais gera instituições em que convivem épocas tecnológicas diferentes, freqüentemente estanques. O respeitável dono do carimbo e o jovem dono do computador cruzam os olhares educadamente, cada um pensando no seu íntimo: "mas o que é isso, meu Deus?" Grande parte da força das novas tecnologias resulta justamente do fato de, ao democratizarem e tornarem acessível a todos a informação sob diversas formas, adaptadas ao gosto de cada um, permitirem a organização de pontes culturais e institucionais entre os diversos tempos, gerando um espaço integrado e comum, aquilo que tem sido chamado de uma cultura institucional. Quando falamos de informática e de novas tecnologias da informação, não nos referimos portanto à compra de um equipamento informático. Referimo-nos a um terremoto cultural.

O impacto é mais visível nas empresas, pela simples razão de a competição obrigá-las a correr no processo de modernização. A transmissão instantânea de informação formalizada entre unidades empresariais e entre diversas estruturas funcionais está levando ao fim uma era baseada na segmentação de tarefas e nas hierarquias verticais, gerando uma nova cultura mais horizontal e interativa: é a era da reengenharia. Na área pública, os atrasos acumulados estão levando a iniciativas pontuais de modernização, cuja multiplicação está gerando uma nova filosofia de governo, no quadro do que se acordou chamar de reinvenção do governo. Uma terceira área surge com força, a chamada área comunitária, ou pública não-estatal, que evoluiu de uma espécie de legião de boa vontade humanista para o sistema moderno e dinâmico de organizações da sociedade civil, que hoje conhecemos, envolvendo centenas de milhões de pessoas. Como no Brasil o terceiro setor ainda é muito subestimado, é bom lembrar que, nos Estados Unidos, segundo os estudos de Lester Salamon, o setor não-governamental é responsável por um produto anual da ordem de 800 bilhões de dólares, equivalente ao PIB do Brasil, empregando 15 milhões de pessoas, e canalizando anualmente cerca de 200 bilhões de dólares de recursos governamentais. Trata-se da forma de organização que mais rapidamente cresce no mundo[1]. Qualquer

1 IOSCHPE, Evelyn (Org.) *3º setor: desenvolvimento social sustentável.* São Paulo : Gife/Paz e Terra, 1997. DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social.* São Paulo : Vozes, 1998.



ONG ou organização de base comunitária hoje se equipa rapidamente com sistemas de informação e de comunicação, e se articula em rede com organizações semelhantes em qualquer parte do mundo.

Cada uma das três grandes áreas mencionadas, a empresarial, a estatal e a da sociedade civil organizada, participa assim de um movimento amplo de transformações. O jargão e a sopa de letrinhas surgem essencialmente, sem dúvida, em torno do universo empresarial, com os seus CCQ, TQM, Kaizen, Kanban, *just-in-time*, ISO-9000 e assim por diante, mas o movimento atinge o conjunto das instituições neste fim de século. A rede de informação torna-se o grande denominador comum.

O impacto organizacional é desigual no seu avanço, mas é geral. A informação que flui dá ao trabalhador de chão de fábrica uma boa visão de conjunto, permitindo que o binômio autoridade-obediência seja gradualmente substituído pelo da informação-responsabilidade, numa tendência geral à horizontalização das instituições. O cidadão informado torna-se de repente uma pessoa que pode participar diretamente dos processos de transformação política e social, fazendo os sistemas evoluírem da democracia representativa para a democracia participativa. O autoconhecimento pelas comunidades abre espaço para a resolução descentralizada de problemas e a organização de frentes de trabalho voluntários de diversos tipos. Municípios do mundo inteiro participam de redes de comunicação sobre quem resolve de que forma os problemas essenciais da organização e gestão urbana. Os conceitos de participação, descentralização, responsabilização, parcerias, redes mostram a nossa evolução para novos paradigmas institucionais, e para uma sociedade muito mais democrática, participativa e interativa[2].

A revolução da informação torna-se, assim, incompreensível se não a inserirmos no conjunto do processo de transformação que está varrendo as nossas instituições e a nossa cultura organizacional. Em boa parte, trata-se de um catalizador e dinamizador desta transformação. Não se trata portanto de uma ilha tecnológica a ser implantada

2 A terminologia mostra também o nosso atraso relativo: não temos tradução, por enquanto, para palavras tão importantes na nova cultura organizacional como *governance, empowerment, advocacy, accountability, self-reliance, stake-holders.*

segundo uma fórmula técnica e sim de um processo profundo e diferenciado de mudança organizacional.

E não se trata de um processo politicamente inocente. Toffler apresenta uma imagem simples e sugestiva do deslocamento do poder na história: evoluímos da época em que o poder pertencia a quem tinha as armas, para um época em que o poder está com quem tem o dinheiro, e estamos ingressando numa era em que o poder será definido por quem controla o conhecimento, a informação. A batalha em curso pela privatização das telecomunicações, por exemplo, faz parte da guerra pelo controle dos postos de pedágio sobre a informação. Ao enfrentarmos problemas de organização e de gestão da informação, torna-se portanto essencial encontrar soluções institucionais que assegurem a democracia dos processos.

Sistemas Locais de Informação

Não há soluções universais na área da informação. É diferente o sistema a se adotar nas áreas pública e privada, na pequena empresa ou na grande, no município ou no Governo federal, na instituição financeira ou na escola. O nosso trabalho tem sido orientado fundamentalmente para a organização de um sistema integrado de informações para uso público, centrado nas administrações locais. As notas que seguem, ainda que gerais, focam, portanto, em particular, este tipo de universo de informação.

É IMPORTANTE TER CLARA A DIMENSÃO DA MUDANÇA QUALITATIVA QUE OCORREU: É A BASE DE REGISTRO, ORGANIZAÇÃO, ANÁLISE E COMUNICAÇÃO DO CONHECIMENTO QUE ESTÁ SENDO SACUDIDA POR UM TERREMOTO.

O sistema existente ao nível dos municípios é caótico. De forma geral, a administração municipal não dispõe de uma base organizada de informações para orientar a sua gestão, e a população não tem acesso à informação necessária para avaliar o que está acontecendo. Trabalhamos assim num universo opaco, onde os donos do poder substituem a gestão competente por uma vaga intuição, governando em função da pressão maior e reagindo às emergências que surgem, enquanto o cidadão se sente simplesmente perdido e impotente. E a ausência do cidadão informado leva aos processos de corrupção naturais de todo organismo que trabalha sem controle.

Não faltam, sem dúvida, formulários de informação a serem preenchidos. Pedidos do IBGE, de instituições de pesquisa, das secretarias de finanças, dos poderes estadual ou federal surgem constantemente, obrigando as administrações a interromper trabalhos para suprir necessidades de informação de outras instâncias. O próprio sistema de informação financeira, por exemplo, está organizado para responder às necessidades do Tribunal de Contas, e não dá ao secretário municipal as informações gerenciais básicas para tomar as decisões na sua área. Em termos institucionais, não há nenhuma articulação: o pedido de um prefeito ao escritório do IBGE no seu município recebe sempre a lacônica informação de que deve se dirigir ao Rio de Janeiro, onde fica a sede da instituição. As universidades, empresas particulares e administrações municipais realizam independentemente pesquisas que poderiam ser complementares, ou que poderiam constituir um universo permanente de informação acessível aos diversos usuários.

As propostas a seguir vão no sentido de ajudar uma administração municipal a criar uma base permanente de informação. Devem ser vistas como um tipo de lista de *primeiros passos*, que exige extrema flexibilidade na aplicação. A seleção dos tópicos, não-exaustiva, obedece simplesmen-

te à experiência do autor com o que tem dado e o que não tem dado certo.

1) Criação de um Núcleo de Trabalho

A informação não é um setor: é uma dimensão de qualquer atividade. A criação de um ambiente rico em informação, que é o nosso objetivo, implica assim que o médico gere informação adequada quando atende um paciente, que o registro de uma nova criança na escola ocasione na imediata alteração das estatísticas municipais e assim por diante. Esse tipo de organização multipolar não surgirá espontaneamente, e demanda um núcleo dinamizador inicial, diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, com pleno apoio político, e sem outra função se não a de gerar um sistema de informação. Assim, as informações já existentes, as idéias que numerosas pessoas em diversos setores possam ter para melhorar as informações, os aportes pontuais de consultores e outros poderão ser capitalizados e aplicados de forma útil para o conjunto da instituição.

2) Criação de uma Rede de Apoio

As pessoas demoram um pouco a entender que não se espera que *forneçam* informação, e sim que se organizem para que a informação esteja disponível para elas, para as outras áreas de atividades e para a população em geral. Trata-se assim de trazer um novo conceito de informação como fluido permanente que alimenta uma rede, e não algo que se produz a pedidos. Torna-se, assim, importante identificar pontos mais significativos de produção de informação, e de identificar, dentro de cada instituição, uma pessoa que possa ser uma contraparte ativa do processo. A tendência natural é de a instituição procurada nomear uma pessoa de confiança que tem mil outras coisas a fazer. É essencial que seja uma pessoa que possa se dedicar à tarefa.

3) Construção Gradual e Visão de Conjunto

Há uma forte tendência para se imaginar um megassistema cheio de tentáculos. Na realidade, é essencial entender que se trata de um edifício complexo que vai sendo construído de forma modular, não se exigindo de antemão os impressionantes organogramas, freqüentemente tão a gosto das empresas de consultoria. Por outro lado, a compatibilidade de todo o sistema exige que o núcleo organizador, à medida que vão se constituindo os módulos, esteja trabalhando na visão de conjunto, adequando gradualmente as metodologias. Assim, a organização de segmentos, ou módulos, vai interagindo progressivamente com a definição do universo mais amplo de informação. É importante lembrar que, hoje, os hipertextos permitem trabalhar flexivelmente com planilhas, bases de dados e informação em texto e imagem sem que seja necessário fazer opções estreitas de antemão.

SE NÃO LEVARMOS EM CONSIDERAÇÃO O HOMEM OU A MULHER REALMENTE EXISTENTES, E ESTE NOVO TIPO DE* ASSINCRONIA *QUE GERAM AS NOVAS TECNOLOGIAS, TEREMOS PROPOSTAS TECNOCRÁTICAS QUE DOMINAM AS PESSOAS, E TERMINAM POR NÃO FUNCIONAR, EM VEZ DE SOLUÇÕES TÉCNICAS QUE AS LIBERTAM E LHES DÃO O GOSTO DE NOVOS ESPAÇOS

4) Priorizar os Setores Essenciais

Como toda atividade gera, indiretamente, informações, é preciso evitar a tendência para trabalhar imediatamente em todos os setores, o que pode abrir demasiado o leque e reduzir o foco. Normalmente, vale a pena seguir simplesmente o critério de essencialidade da informação. Numa prefeitura, por exemplo, costumam ser essenciais os dados relativos à informação gerencial financeira, recursos humanos, e principais atividades fins, como educação e saúde. Trata-se de chegar rapidamente a alguns módulos que funcionem efetivamente, e que permitam visualizar a arquitetura do sistema e ir agregando módulos novos.

5) Seletividade na Informação

A produção de um grande volume de dados pouco confiáveis e desorganizados faz desaparecer, por afogamento, a informação significativa. Torna-se essencial, em conseqüência, ser extremamente seletivo na informação a ser produzida em cada setor. Informação é sempre muito mais uma questão de qualidade do que de quantidade. A tendência geral é de se produzir amplos relatórios que ninguém lê, com dados que não são confiáveis. A educação, por exemplo, pode ter a sua situação acompanhada com alguns indicadores básicos como taxa de cobertura escolar por faixa de idade, taxa de repetência, evasão escolar, evolução do custo unitário do aluno e salário de professores. Uma boa forma de se assegurar a seletividade consiste em organizar as informações em função da demanda efetiva que existe, e não em função de tudo o que uma fonte de informações é capaz de produzir. Deve-se produzir apenas o que as pessoas estão dispostas a consultar. É a informação orientada pela demanda.

6) Sistematização dos Dados

Dados esporádicos não constituem informação, não geram conhecimento. Podem eventualmente alertar para uma situação que exija acompanhamento, mas não substituem o processo de sistematização de dados. Para constituírem informação, os dados devem ser produzidos de forma regular, numa freqüência significativa, e com definição técnica precisa dos conceitos de classificação. Buscando selecionar os poucos dados realmente significativos, pode-se definir com muita precisão as poucas tabelas que serão utilizadas. E a produção sistemática dos dados durante vários anos permitirá um acompanhamento efetivo da situação.

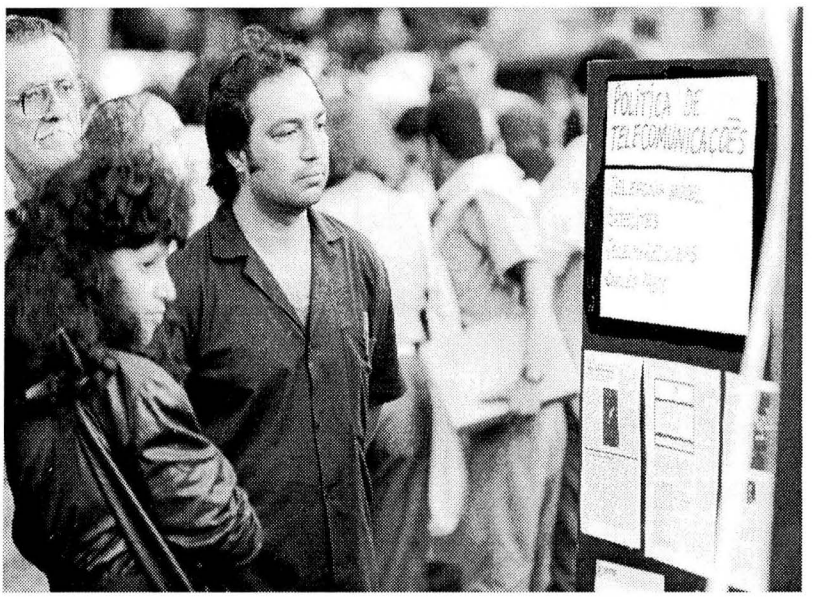
7) Assegurar Comparabilidade dos Dados

Para serem significativos, os dados devem ser comparáveis. Isto implica, por um lado, a comparabilidade no tempo: as definições dos conceitos e as metodologias de cálculo devem ser mantidas durante tempo suficiente para que se possa constatar a evolução dos fenômenos. Por outro lado, os dados se tornam significativos quando podemos compará-los com outros pontos de referência. Uma taxa de repetência escolar de 0,68%, nas escolas municipais de Santos, torna-se significativa quando comparada com a taxa das escolas municipais de São Paulo, que é de 4,6%, sete vezes superior. Mas adquire também outro significado, quando constatamos, na série histórica, que a repetência mudou pouco durante os últimos anos.

8) Diferenciar os Universos de Informação

As situações podem variar segundo as cidades, mas, de forma geral, é útil pensar o universo de informação como um edifício de quatro andares. Num primeiro andar, está o que se chama habitualmente de *centro de documentação*, que reúne a documentação geral sobre a cidade e a região, estudos de consultoria, trabalhos geográficos e históricos, enfim, o acervo geral que permite que uma universidade, um grupo de pesquisadores, um consultor empresarial ou um secretário municipal possam encontrar bem

ordenada a informação geral de apoio, ou *informação de retaguarda* necessária para qualquer iniciativa. Um segundo andar de informação é constituído pelo que designamos hoje de indicadores de qualidade de vida, que mostram de forma simples e ordenada os resultados efetivos do desenvolvimento do município: a sua taxa de mortalidade infantil, o sucesso ou insucesso escolar, o tempo médio de espera pelo transporte coletivo, a qualidade da água, a taxa de desemprego, o nível de criminalidade e assim por diante. Um terceiro nível é constituído pelas chamadas informações gerenciais, que cada secretário ou chefe de departamento deveria ter para assegurar um processo racional de tomada de decisão: o fato é que hoje a forma de apresentação das contas não permite saber quanto custa construir uma escola, nem quanto custará mantê-la ativa. Os resultados são escolas sem professores ou sem bibliotecas, postos de saúde sem médicos, hospitais parados e outros fenômenos que todos conhecemos. Finalmente, um quarto andar é constituído pelos arquivos que, hoje, com as modernas tecnologias de arquivamento e pesquisa de conteúdo, podem constituir um precioso apoio para a tomada de decisão do administrador ou para o controle do cidadão. O ordenamento do universo de informações pode seguir estes quatro grupos, ou outros, mas é essencial que se diferenciem os universos de informação – o que não impede a integração das análises – de forma a se assegurar a flexibilidade e agilidade no uso.



9) Assegurar a Autonomia do Sistema de Informação

A informação desempenha hoje um papel político fundamental: não se deve ignorá-lo nem fingir que não se percebe esta importância. O mais prático, em geral, é colocar a cabeça do sistema de informação fora do espaço de tomada de decisão política. E assegurar que, do controle deste sistema, participem atores sociais suficientemente diversificados para que ninguém possa facilmente pôr os outros no bolso. A Fundação Anchieta, por exemplo, constitui um sistema que escapa ao poder imediato do estado e aos interesses privados mais diretos, permitindo um grande aporte cultural ao país, através da TV-Cultura. A cidade de Santos criou por lei uma Fundação de Memória e Arquivo da cidade, que, por ser fundação, tem autonomia de decisão, e por ser pública tem garantido o financiamento básico das suas atividades. A Fundação é dirigida por doze pessoas, entre os quais, os quatro reitores das universidades da cidade, quatro representantes de instituições da sociedade civil e quatro representantes da prefeitura. Este tipo de arquitetura institucional não exclui, mas dificulta a manipulação, e deve permitir que não apenas a prefeitura, mas todos na cidade saibam como está evoluindo a sua administração. É a era da transparência. As soluções institucionais são essenciais para que a longo prazo funcione o processo de enriquecimento informacional da sociedade.

10) Manter o Sistema Aberto

A questão do sigilo, do segredo, do escondido, tem permeado tradicionalmente o espaço

informativo no Brasil. E os sistemas de informação atuais permitem realmente uma transparência que pode deixar a muitos preocupados. O Siafi, em Brasília, permitiu ao senador Suplicy detectar as imensas falcatruas praticadas na comissão do orçamento do Congresso. O prefeito Cheida, em Londrina, colocou terminais dos computadores da Secretaria de Finanças em locais públicos, fazendo a prefeitura trabalhar de certa forma com janelas abertas. Como as tecnologias hoje permitem níveis de acesso diversificados, o problema de segurança dos dados já não se coloca, ou serve apenas como pretexto. Mas é indiscutível que uma das frentes de luta mais duras que se enfrenta ao montar os sistemas de informação é a resistência à criação de um ambiente democrático e transparente. A rede, neste sentido, como mostram a Internet e outros sistemas análogos, constitui um instrumento poderoso de democratização. É melhor criar transparência do que sustentar amplos corpos de fiscais e policiais de um sistema repressivo.

11) Os Parceiros na Informação

O organismo que monta um sistema de informação tem de lembrar que não é uma ilha. Em termos metodológicos, pode montar parcerias com instituições como IBGE, Seade, Cepam, Ibam, Dieese e tantas outras que trabalham especificamente com informação. Mas pode manter parcerias também com as universidades regionais, que fazem, por exemplo, estudos de caso a partir de manuais norte-americanos, quando poderiam estar pesquisando a sua própria realidade e ajudando a resolver problemas. A própria montagem do sistema de informações pode ser feita em parceria com instituições científicas regionais. Organizando o acesso em rede às bibliotecas universitárias, aos arquivos dos jornais locais e às organizações internacionais interessadas – e hoje são muitas –, a prefeitura pode na realidade, assegurar a formação de um amplo ambiente, rico de informações, que beneficiará tanto a qualidade de trabalho da administração como o controle do cidadão sobre as atividades públicas, como ainda a produtividade de escolas, empresas e sindicatos. Em outros termos, o sistema não busca ser uma ilha estanque e protegida, busca, pelo contrário, ajudar a dinamizar uma rede interativa que inclui numerosas instituições. Esta *arquitetura* institucional constitui um dos fatores mais importantes do sucesso do trabalho.

O TEMPO ASSUME, ASSIM, NESTA SOCIEDADE EM CURSO DE VERTIGINOSA TRANSFORMAÇÃO, UM PAPEL ESSENCIAL

12) Organizar a Comunicação

A tradição nesta área é que uma equipe junta penosamente uma série de informações, que são entregues por várias fontes, e publica um folheto ou um livro. Depois do lançamento e de algumas linhas no jornal local, a publicação desaparece nas gavetas e na poeira dos arquivos. Aqui também é essencial organizar o acesso público à informação. Uma forma consiste em fazer parcerias com jornais, TV, rádios, instituições de ensino, redes de bancas. Outra forma é disponibilizar a informação em terminais de computador instalados em locais de fácil acesso. Um produto que não chega ao consumidor não é um produto, e não basta a satisfação de um estatístico que mostra um volume novo aos colegas.

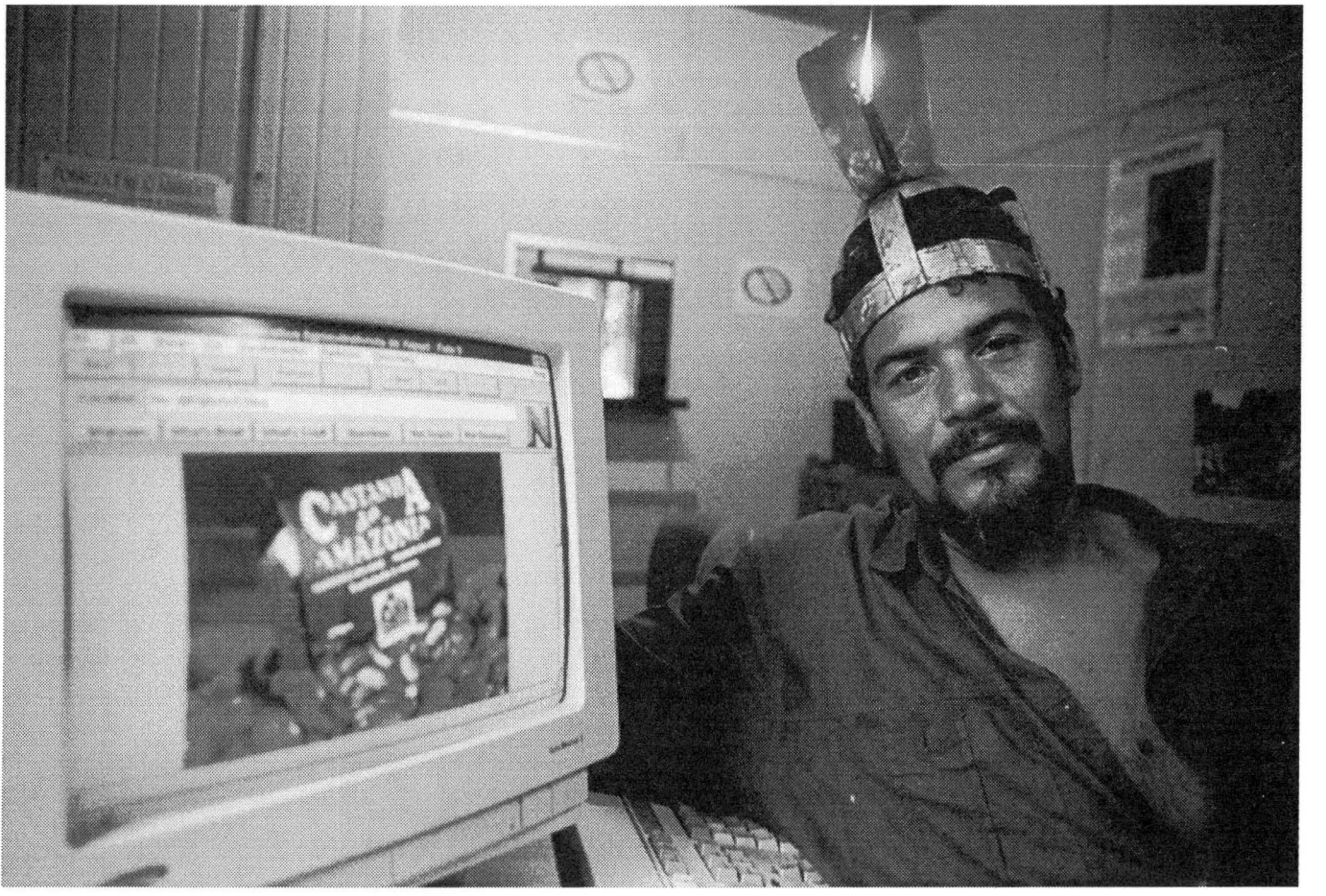
13) Linguagem

A linguagem é essencial. Volumes de estatística do IBGE são publicados numa forma, permitindo que apenas especialistas familia-

rizados com a própria instituição possam consultá-los. Num país em que metade da mão-de-obra tem até o quarto ano de estudo, não se pode deixar de ver que a informação produzida deve ser apresentada de diversas formas, para vários níveis de leitura. Produzir a informação e não organizar a sua legibilidade pelo maior número de pessoas e instituições constitui, simplesmente, um desperdício de dinheiro. A separação entre quem produz a informação e os divulgadores tem levado a que os dados primários sejam incompreensíveis pelo público, e os dados jornalísticos, divulgados em geral com erros grosseiros. A informação constitui um processo que começa com o fato gerador e termina com a população devidamente informada, e não pode ser artificialmente segmentada. Da mesma forma como, hoje, no tempo da gestão com qualidade, as empresas reúnem os especialistas do marketing com os economistas que levantam os custos e os engenheiros que propõem soluções técnicas, consultando inclusive o cliente para saber o que realmente necessita, assim também não há razão para que os sistemas de informação não apliquem a qualidade total aos seus produtos e não articulem os diversos personagens do processo.

14) Resistências à Mudança

A introdução de sistemas modernos e integrados de informação mexe com as tradições, as formas antigas de trabalho – não necessariamente ruins – mas que devem ser adaptadas, com o latente sentimento de insegurança das pessoas, com quistos de poder baseados no monopólio da informação, com o choque cultural do computador e assim por diante. Estas resistências devem ser claramente colocadas na mesa, discutidas como coisa natural e vistas como elemento essencial do processo de implantação do sistema. É importante lembrar que não adianta



estarmos convencidos de que o sistema que se implanta é superior, melhor, mais honesto, mais produtivo. Grande parte das nossas atitudes frente à inovação são pouco racionais, e muitas fazem parte do que já abordamos mais acima, do fato de que a velocidade tecnológica é muito maior do que o nosso tempo cultural, e as resistências são inevitáveis. De toda forma, é essencial lembrar que qualquer proposta, por ótima que seja, pode morrer pelas razões mais ridículas, e que por isso mesmo não pode ser considerada ridícula.

15) Montagem da Alimentação do Sistema

É essencial lembrar que o sistema que montamos constitui um processo permanente, uma forma de trabalho – que elabora informação como subproduto – do médico, do economista, da diretora de escola, do fiscal, do próprio prefeito. É relativamente fácil montar um produto, um estudo sobre a taxa de repetência na rede pública, por exemplo. Mas assegurar a alimentação permanente de um sistema em rede implica uma atitude de cooperação inter-institucional, e um trabalho extremamente sério, por parte dos integrantes do *núcleo* articulador, de montagem e aperfeiçoamento permanente do sistema. A informação final, como na árvore frutífera, depende da qualidade das raízes. Quadros estatísticos bem elaborados podem não ter valor se não se definiu claramente rotinas de trabalho informativo no posto de saúde, na delegacia de polícia, na escola. Trata-se assim de trabalhar a qualidade das fontes, a alimentação do sistema.

16) O Ciclo da Informação

A informação aparece assim como um ciclo completo, e não apenas como um produto, uma publicação, um folheto, um filme. Neste ciclo, encontramos o fato gerador, o dado inicial, a sistematização para obter informação organizada, a apresentação do resultado, a sua difusão, o controle do interesse e da satisfação do usuário da informação, o levantamento das críticas e recomendações de melhoria, e a devolução organizada das críticas e sugestões aos diversos níveis do sistema.

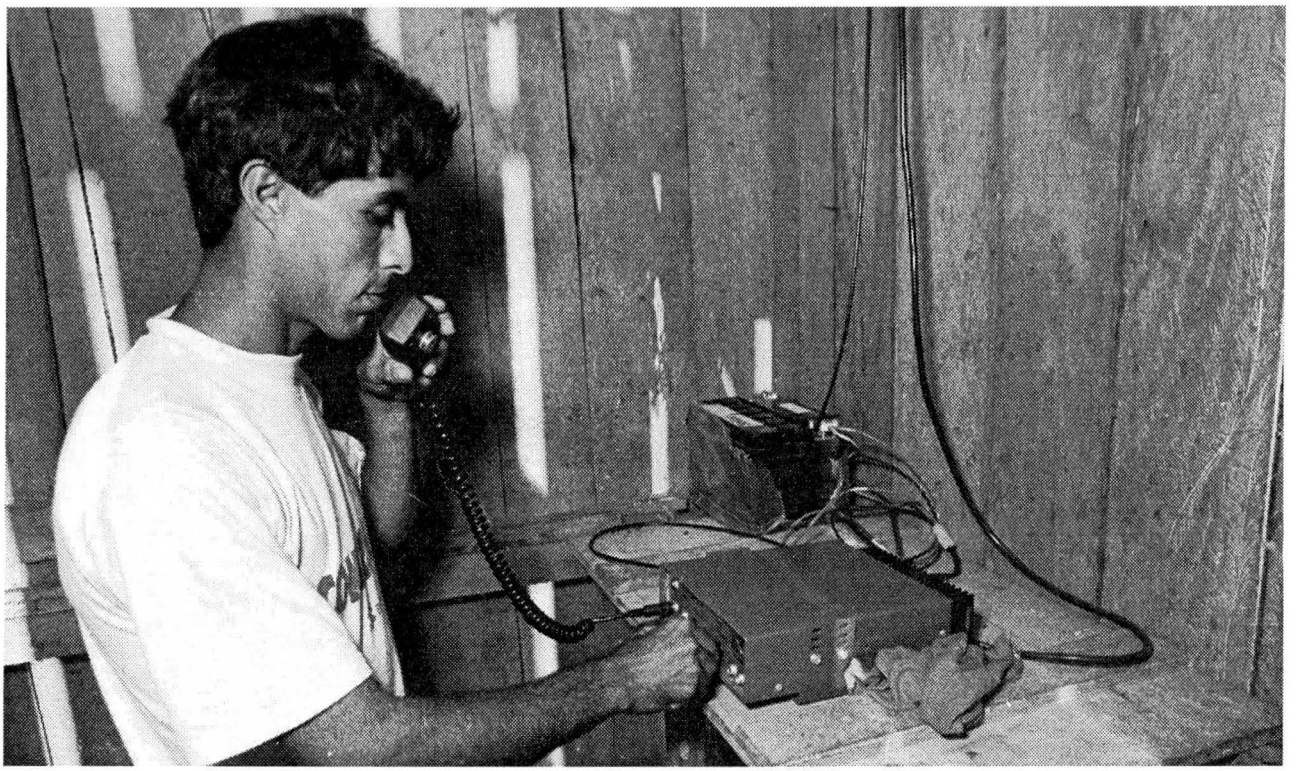
Conclusões

Os pontos acima constituem apenas um elenco de idéias. Cada realidade é diferente e, segundo as condições específicas, poderão funcionar diversas soluções. O importante é entender o gigantesco potencial que os sistemas modernos de informação nos abrem, já não apenas para melhorar a produtividade de uma instituição, mas influir na forma como a sociedade se organiza e interage no cotidiano.

...EVOLUÍMOS DA ÉPOCA EM QUE O PODER PERTENCIA A QUEM TINHA AS ARMAS, PARA UM ÉPOCA EM QUE O PODER ESTÁ COM QUEM TEM O DINHEIRO, E ESTAMOS INGRESSANDO NUMA ERA EM QUE O PODER SERÁ DEFINIDO POR QUEM CONTROLA O CONHECIMENTO, A INFORMAÇÃO

As recomendações podem ser agrupadas em torno de grandes capítulos: trata-se de definir o universo de informações que queremos trabalhar; de pensar as soluções organizacionais mais adequadas; de escolher os suportes tanto de *hardware* como de *software* para gerar um sistema onde a informação possa fluir; de gerar a cultura organizacional permitindo que diversas instituições e diversos níveis hierárquicos passem a navegar no mesmo espaço de informação; de criar o sistema dinâmico de parcerias que assegure a inserção local e a produtividade social do sistema.

Uma atenção particular deve ser dada aos já mencionados indicadores de qualidade de vida. Um indicador simples, como o tempo de espera médio



pelo ônibus numa cidade determinada, constitui um instrumento poderoso de modernização institucional, quando bem utilizado e divulgado. Para a secretaria de transportes do município, saber que o cidadão espera em média 20 minutos pelo ônibus permite fixar metas internas, por exemplo, de se baixar a espera para a metade, numa gestão. Assim, definem-se parâmetros de produtividade da administração pública. Para a população, conhecer a evolução do indicador significa poder votar não pelo tamanho do sorriso na televisão ou pelo número de crianças beijadas, e sim em função dos resultados efetivos atingidos por diversas gestões, e materializados em indicadores de mortalidade infantil, taxa de evasão escolar, indicadores de criminalidade e assim por diante.

Uma sociedade bem informada é uma sociedade que pode passar a funcionar. Não é uma condição suficiente, mas seguramente necessária. Pode tornar-se, na expressão tão apropriada de Galbraith, uma "boa sociedade".

Sugestões de Leitura

Como informação não é assunto de especialistas, e sim assunto de todos, cabem aqui algumas sugestões de leitura para os recém-embarcados na discussão. Uma excelente leitura geral do papel histórico que passa agora a desempenhar a informação pode ser encontrada em qualquer livro do Alvin Toffler, como *A Terceira Onda*, ou *Powershift*, que se encontram facilmente em qualquer livraria. Pierre Lévy escreveu um ótimo livro, pequeno e de leitura agradável, *As Tecnologias da Inteligência*, publicado pela editora 34, que aliás lançou recentemente outro livro do mesmo autor, *O que é Virtual?*. Pierre Lévy tem a vantagem de tratar magistralmente das implicações da revolução na informação nas formas como se organiza a sociedade. A revista *São Paulo em Perspectiva,* (tel. 011 224-1600), da Fundação Seade, tem lançado excelentes artigos sobre o assunto: pode-se consultar em particular o número de outubro/dezembro 1994, intitulado *Informação, Saber e Mudança*. A revista *Pólis* tem divulgado as experiências de diversos municípios na organização de sistemas locais de informação (tel. 011 820-3514). A organização dos sistemas locais de gestão pode ser vista no nosso *O que é poder local?*, editado pela Brasiliense, na coleção Primeiros Passos, ou no livro *A Reprodução Social*, editado pela Vozes em 1998. Textos nossos como *Espaços do Conhecimento* ou *Descentralização e Governabilidade* podem ser encontrados em várias revistas.

O Local e o Periférico: qual ingenuidade?

*Pedro Cláudio Cunca Bocayuva**

*Diretor da Fase Nacional – Núcleo de Trabalho e Renda

Questão de Método

Uma das principais acusações que são feitas aos membros do Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local[1] é de serem ingênuos em face aos fenômenos do poder nacional e global do capital. Por ingenuidade ou por má-consciência, tomariam o local como opção para a nossa fraqueza em relação ao terreno das relações de força definidas pelos mecanismos de dominação e pelo processo de acumulação. Além disso, os que valorizam o espaço local estariam construindo uma geografia minimalista adequada ao processo de legitimação das políticas neoliberais. Do ponto de vista do enfoque metodológico, o resultado seria um suposto duplo erro: o de tomar por referência de recorte analítico a parte na sua singularidade e o de iniciar a análise desde o elo mais frágil da cadeia.

Vamos tentar apresentar uma breve resposta de método para podermos identificar o sentido estratégico do campo em disputa da questão do desenvolvimento local. Para isso, partimos de uma percepção da crise dos modelos de desenvolvimento e dos terrenos de ação que nascem da articulação gerada pelo impacto das políticas dominantes em seu conjunto. Elas estão entrelaçadas pelo fenômeno de intensificação de mudanças derivadas da globalização financeira e das redes telemáticas no contexto geopolítico[2] marcado pelo prolongamento da hegemonia norte-americana sob a tríade (os blocos regionais norte-americano, europeu ocidental e japonês/leste asiático). Para compreender a ligação entre processos de ajuste, reestruturação e revolução tecnológica, devemos considerá-los amalgamados por um regime de acumulação em mutação. E ainda, devemos considerar a noção de rede articulada com a percepção clássica do desenvolvimento desigual e combinado. Teremos, desta maneira, a possibilidade de identificar as relações entre: fluxos de reorganização e conflito vertical e horizontal face aos elos entre centro e periferia no sistema global em mutação.

Os cenários locais, nacionais e globais são materializações derivadas da percepção em situação dos fenômenos de mutação nos padrões de produção e reprodução social, atualizando as relações centro-periferia, que estruturam os processos de acumulação[3]. As metamorfoses do capital e os conflitos engendrados pela crise dos modelos de desenvolvimento do regime monopolista-fordista se manifestam em conflitos que redefinem identidades e relações de força nos espaços virtuais e reais gerados como campo de disputas. A força e a fraqueza dos processos centralizados e universalizados da financeirização do capital em fluxo de tempo real comprimem os diferentes espaços territoriais, desorganizando e fragmentando, desregulamentando e desvinculando. Mas é esse movimento mesmo que produz as novas contradições e os atores que pretendem disputar as redes e fluxos do capital fluído, cuja flexibilidade perversa, construída sobre a desconstrução de direitos e vínculos da contratualidade social, incide sobre as expectativas coletivas. No terreno periférico, esse embate se traduz numa problemática sócio-espacial de exclusão. Esta problemática atinge em cheio os processos de modernização autoritária, que permitiam dinâmicas de desenvolvimento dependente e associado e definiam possibilidades de mobilidade relativa e subordinada.

A dialética entre integração, vulnerabilidade e exclusão social sob os compromissos e hierar quização na divisão internacional do trabalho no período da Guerra Fria vai sendo redefinida numa vasta cadeia de processos, nos quais emerge uma problemática de crise de mobilidade no sistema

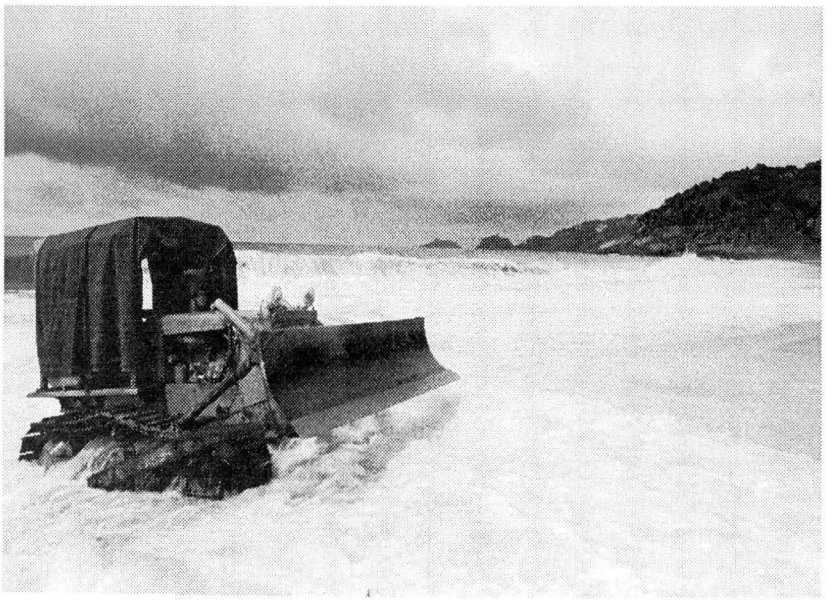
---

1 Para maiores informações sobre o Fórum de Apoio ao Desenvolvimento Local: tel (021) 2861441 com Cunca ou e-mail pcunha@fase.org.br

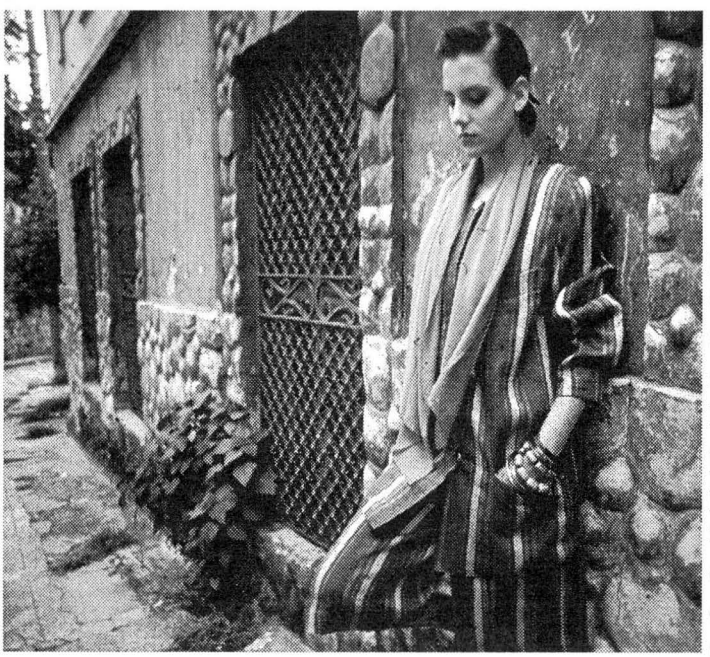
2 Tavares, Maria da Conceição e Fiori, José Luís. *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis,RJ: Editora Vozes, 1997.

3 Arrighi, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento.* Petrópolis, RJ:Editora Vozes, 1997.

internacional. As margens de negociação sistêmica para a periferia, a partir do núcleo central dos processos de globalização, aparecem unicamente como restrições e condicionamentos. As margens de autonomia e as possibilidades de processos endógenos de desenvolvimento desaparecem do campo de possibilidades dos atores. Na teoria e na prática, predomina um imaginário de ameaças, exclusões e descartabilidade para os de baixo, tanto no plano sociológico quanto na dimensão geográfica.



Olhando desde cima, a partir de uma visão restrita de sua totalidade, muitos preferem identificar a dialética desse processo na força e fraqueza dos novos padrões de autonomização financeira do capital, relacionando, com mais ou menos relevância, a sua permeabilidade informático-comunicacional. Com prognósticos catastróficos, acentuando a perversidade e a incerteza dos processos em curso, esse ângulo de análise costuma ser revelador do caráter parasitário e rentista dos novos setores dominantes na hierarquia da classe capitalista. A especulação traduzida na bolha financeira abate-se sobre os espaços territoriais, numa velocidade predatória com efeitos em cascata. Mas o fato é que mesmo nesse ângulo de análise, a periferia continua sendo uma chave do enigma, pois que, ao buscar a fraqueza do mercado periférico aberto para o fluxo internacional, o capital financeiro encontra seu próprio limite. As periferias "emergentes" mexicana, indonésia, russa, ou qualquer outra, rebatem sobre o centro. Assim como, geopolicamente, a ***pax americana*** rebate nas guerras e conflitos localizados, nas formas de terrorismo, nos diferentes integrismos ou fundamentalismos, e nas novas resistências cêntricas (França) e periféricas (Chiapas/México).



O ângulo teórico da análise e o campo prático das estratégias de desenvolvimento encontram nesses conflitos uma base para se manifestar enquanto potencial de autonomia de novos sujeitos. Novas possibilidades de construção endógena nascem das práticas percebidas pela resistência ativa ou pela força inercial do tecido social e das relações de poder na periferia. Observar o caráter dinâmico dessa inversão de ângulo de análise remete para o conflito e resistência da periferia, entendida como

território e campo, espaço social e cultural de novas emergências, soluções e respostas aos condicionamentos globais. Orientar o olhar dos atores sociais para novos campos de liberdade que emergem da dialética comprimida do espaço tempo global remete, assim, para uma revalorização do "periférico" e para o campo da articulação e aliança entre setores sociais afetados de maneira diferenciada por novas vulnerabilidades e exclusões[4].

O Primado da Analogia Local/ Periférico

O estabelecimento de um elo teórico entre a periferia e o local é o ponto de partida para uma resposta ao suposto caráter ingênuo de uma problemática de desenvolvimento que recoloque o sentido da disputa em cadeias e redes de produção e reprodução social. São os fluxos da nova dialética espaço-tempo do capital em crise e reestruturação que atualizam esse sentido analítico e prático do local como território de mudança estrutural nas formas de reprodução social. O global sobredeterminado pelo conflito periférico, o marginal encadeado com a produção de sentidos e crise de legitimidade. O local é apresentado como uma âncora, onde o conflito social está articulado com as novas lógicas de construção e desconstrução das redes-flexíveis, sob o comando de padrões tecnológicos e financeiros em tempo real e forma virtual telemática. O local é campo de disputa e reconstrução de identidades diante das desvinculações e desenraizamentos; espaço periférico indispensável para a sobre-acumulação, para o super-excedente, portanto lugar de apropriação extensiva e intensiva de trabalho abstrato em ciclos curtos e especulativos. Por isso, o espaço local-periférico pode ser visto como campo de construção da imagem da derrota e da impotência, dos atores que não alcançam a racionalidade dos processos do mercado global. O efeito de ocultação ideológica dessa dimensão do social parece impregnar a ótica impotente dos que só percebem os contornos de uma totalidade abstrata, de uma dominação global, que não pode ser rompida sem brechas. Apesar disso, mesmo o discurso dominante está sujeito a complexificar suas justificativas e pretextos em relação ao local. Isto, por força dos inevitáveis rebatimentos, no plano local, dos conflitos gerados pelos processos de valorização (formulação da noção de "mercado emergente"), ou por força dos conflitos de poder/ soberania (questão geopolítica da ordem).

NA TEORIA E NA PRÁTICA, PREDOMINA UM IMAGINÁRIO DE AMEAÇAS, EXCLUSÕES E DESCARTABILIDADE PARA OS DE BAIXO, TANTO NO PLANO SOCIOLÓGICO QUANTO NA DIMENSÃO GEOGRÁFICA.

O espaço prático-inerte do periférico descartável pode, a partir de suas significações, tornar-se espaço de resistência? A maximização dos fluxos verticais e horizontais da valorização do capital, comprimida no espaço-tempo real globalizado, redefine ou aniquila a necessidade do periférico e, por analogia, do local? Responder de forma crítica a estas questões vai muito além de identificar o objeto teórico da análise. Remete ao problema da política como vontade e da consciência da necessidade de uma outra via de desenvolvimento. Portanto, remete a uma problemática ético-política da visão de direitos individuais e coletivos que impede um olhar previamente derrotado sobre as dinâmicas da crise do modelo de desenvolvimento.

Entramos aqui na questão da possibilidade da formulação de estratégias alternativas de

4 Zarifian, Philippe. *Éloge de la civilité: critique du citoyen moderne.* Paris: Editions L'Harmattan, 1997.

desenvolvimento. A passagem do enfoque teórico para o campo das práticas concretas dos atores sociais exige uma inversão do olhar do observador e analista crítico da problemática do desenvolvimento. O recorte do local, longe de ser um traço de ingenuidade ou um adesismo ao minimalismo das políticas neoliberais, permite a instauração de um campo de possibilidades alternativas para novos a atores e um novo protagonismo nas questões do desenvolvimento. Nenhuma rede global virtual é fluida o suficiente para existir abstraindo as condições e potencialidades materiais e culturais presentes no território. O espaço territorial local e o espaço produtivo virtual se encadeiam ali onde a rede maximiza a integração viva com a atividade de produtores e consumidores. Mesmo a nova acumulação flexível da economia informacional-comunicacional exige a drenagem de trabalho abstrato, de esforço vivo, ligando as interfaces entre produção e consumo[5].

A ESPECULAÇÃO TRADUZIDA NA BOLHA FINANCEIRA ABATE-SE SOBRE OS ESPAÇOS TERRITORIAIS, NUMA VELOCIDADE PREDATÓRIA COM EFEITOS EM CASCATA

A natureza virtual dos novos produtos das redes telemáticas, no plano local, drena a força produtiva social do capital de baixo para cima, através de seus fluxos e da utilização de recursos de força e persuasão com as ligações em cadeia que atravessam os diferentes territórios (locais, nacionais e globais). Qualquer espaço atravessado por essa desmaterialização da produção se vincula material e socialmente a uma forma de uso encadeada dos recursos territorias e da força produtiva do trabalho. Na periferia geográfica local, essa desmaterialização e desterritorialização engendra uma desconstrução de filiações e laços sociais, o que agudiza os conflitos e as clivagens sociais. Se do ponto de vista dos fluxos financeiros, o capital pode ser, ao mesmo tempo, permeável, flexível e veloz, no terreno da sociabilidade e do cotidiano, na estruturação por modos de vida e reprodução social, esse processo mantém interligadas dinâmicas de longa duração e de curta duração; dinâmicas conjunturais e estruturais, abrindo um campo de sobreposições entre identidades e laços que redefinem as práticas e as representações sociais.

AS PERIFERIAS "EMERGENTES" MEXICANA, INDONÉSIA, RUSSA, OU QUALQUER OUTRA, REBATEM SOBRE O CENTRO

Nesse plano, onde a temporalidade dos processos se cinde, emergem tensões e conflitos entre o caráter global mercantil das redes e as exigências nacionais, regionais, locais da rede. Certamente, nas grandes metrópoles urbanas e nas regiões rurais dominadas pelo agro-industrial, essas redes engendram conflitos novos, no mínimo em relação aos problemas ligados ao investimento e às relações com o mundo do trabalho, afora os conflitos ligados aos diferentes tipos de violência e exclusão material e simbólica. Tais redes, ligadas aos processos de mudança nos modos de desenvolvimento, incidem e se articulam sobre cadeias produtivas tradicionais, acentuando as contradições do desenvolvimento desigual e modificando as condições e os sistemas de alianças entre os atores locais.

A confluência e a contradição das dinâmicas que subordinam os diferentes atores nos novos contextos de valorização produzem uma exigência de respostas ativas dos sujeitos sociais. Particularmente aqueles que foram lançados na

5 Castells, Manuel. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

informalidade e na precarização com perda de direitos precisam de respostas e buscam saídas. A dialética entre precarização e informalização do formal e formalização e institucionalização do informal indica novos problemas e conflitos sobre políticas públicas, direitos e modos de vida social.

As Tensões Espaço-Temporais e o Conflito Social

A atualização da questão do desenvolvimento local pode ser feita por 4 problemáticas: 1. dos conflitos entre novas e velhas dinâmicas produtivas, financeiras e tecnológicas; 2. dos elos e relações entre diferentes formas de trabalho; 3. das identidades e representações do mundo, que visam responder aos problemas de apropriação dos resultados do regime produtivo emergente; 4. da identificação das condições de melhor controle e domínio das relações sociais no contexto das disputas produzidas pela transição para a acumulação flexível, escapando da forma atual de compressão espaço-tempo do capital financeiro autonomizado.

Aqui, novamente colocamos a questão da resposta ao questionamento sobre o problema da ingenuidade diante do novo desenvolvimento desigual. Ao situarmos a interface entre o que está dentro e o que está fora do espaço de encadeamento virtual gerado pela acumulação telemático-flexível, sugerimos a existência de um conflito que atravessa a materialidade de todos os processos encadeados pela rede nas suas diferentes interfaces. Destacamos as conexões que remetem aos territórios recolocados de forma subordinada pelos mecanismos de apropriação material e simbólica das redes sistêmicas de acumulação, que, ao tocar a materialidade dos mundos da vida e o cotidiano, geram na territorialidade o espaço local de produção e reprodução social como campo de disputa.

A tensão gerada e a complexidade do conflito entre modo e modelo de desenvolvimento comprimido pela reestruturação sócio-cultural do capital recolocam na ordem dia a questão das alternativas e do espaço endógeno de reconstrução de identidades, relações sociais, modos de vida e direitos. A perspectiva da radicalidade e a substância material e cultural dos processos redistributivos de renda e poder se tornam o terreno propício para situar um horizonte ético-político. A esfera pública, a opinião pública e seus elos com a questão do Estado colocam novas questões para a mudança estrutural do espaço sócio-político.

O local/periférico aparece como horizonte necessário, embora não suficiente, para uma reconstrução do campo político ético-emancipatório das forças sociais que aderem a uma radicalização da democracia como resposta ao processo neoliberal de desconstrução dos direitos sociais e dos compromissos institucionais. O capitalismo desorganizado incide sobre o cotidiano e sobre os modos de vida das grandes maiorias, utilizando sistemas intensivos

em comunicação e informação, sem, no entanto, ser capaz de transformar a flexibilidade em padrão inclusivo. O capitalismo se manifesta, na sua forma mutante atual, como oposto ao princípio da cidadania. Em nome do mercado, destrói a sua forma pública de compromissos. O que se dá de maneira ainda mais intensa nas periferias semi-industriais e semi-coloniais.

NOVAS POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO ENDÓGENA NASCEM DAS PRÁTICAS PERCEBIDAS PELA RESISTÊNCIA ATIVA OU PELA FORÇA INERCIAL DO TECIDO SOCIAL E DAS RELAÇÕES DE PODER NA PERIFERIA

O potencial produtivo do trabalho abstrato apropriado pela nova economia da comunicação-informação[6], subordinado ao mecanismo de financeirização globalizada, gera novas identidades e centralidades conflituais por dentro das redes virtuais e nas conexões entre essas redes e as cadeias produtivas presentes nos territórios. Tentando escapar aos processos de pregnância local, subordinando e apropriando-se das diferenças para fins de maximização dos recursos materiais e imateriais, o novo modo de desenvolvimento, que institui o padrão flexível pós-fordista de acumulação, acaba por gerar tensões estratégicas. Estas são vividas de maneira intensa na estrutura cotidiana e no plano local, atravessando com a rede telemática, seus satélites, infovias e parabólicas, as conexões públicas e privadas. Essa lógica propicia o debate sobre a construção de novas solidariedades entre aqueles que se sentem excluídos, vulneráveis e semi-incluídos, assim como entre aqueles que percebem o campo movediço de incerteza sistêmica quanto à duração de sua inserção.

Reabrir novas possibilidades espácio-temporais de aproveitamento das redes e cadeias produtivas virtuais e reais[7] como esfera pública de radicalização de conflito sócio-distributivo aparece como uma tomada de posição ético-política de atores sociais aparentemente tão díspares quanto: forças sociais marginalizadas, novos trabalhadores das redes telemáticas e movimentos sociais ambientalistas, de mulheres, de indígenas e de negros. A perspectiva de articular novas lógicas entre público e privado, novas formas de integração de políticas e mecanismos democráticos de gestão numa perspectica sócio-ambiental pode permitir uma formulação alternativa de redefinição dos rumos do desenvolvimento.

O plano local aparece, assim, como lugar da complexidade do conflito ativo vivido pelas diferentes sociedades e não como suposto espaço de fuga das questões de fundo. Está longe de ser uma visão escapista em relação aos condicionamentos de poder produzidos pela visão globalista-flexível com seu enganoso revestimento neoliberal. O plano local periférico atualiza as diferentes dinâmicas e estratégias, que permitem visualizar a construção de alternativas e experiências, reabrindo o tema do desenvolvimento como um direito coletivo das populações.

A PASSAGEM DO ENFOQUE TEÓRICO PARA O CAMPO DAS PRÁTICAS CONCRETAS DOS ATORES SOCIAIS EXIGE UMA INVERSÃO DO OLHAR DO OBSERVADOR E ANALISTA CRÍTICO DA PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO

---

6 Cocco, Giuseppe. As dimensões produtivas da comunicação no pós-fordismo in *Comunicação e Política*, vol.III, n.1. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, 1996.

7 Santos, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e Emoção.* São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

As parcerias e articulações entre sujeitos coletivos e instituições governamentais, que debatem sobre a perspectiva do desenvolvimento local integrado e sustentável, refletem o caráter objetivo e subjetivo da exigência de novos caminhos. Certamente, os elementos de ingenuidade teórica e prática não estão ausentes nesses espaços de conflito/negociação sobre novos paradigmas, mas a consciência crítica e a perspectiva utópica também se encontram presentes. Os fóruns e redes que abordam estas questões permitem um alcance ainda modesto do sentido público e estratégico da questão do desenvolvimento local. As correntes críticas e preocupadas com o ângulo de radicalidade democrática estratégica, em oposição à desigualdade dos novos contextos e políticas de redefinição dos elos centro-periferia, ainda são minoritárias.

Mas, a redefinição dos rumos da reestruturação, e seus efeitos políticos sobre as nações da periferia, passa por alianças estratégicas nos pontos de tensão das redes dominantes e pela organização das formas de resistência no plano periférico e na dimensão local. Em países de desenvolvimento desigual tripartido como o Brasil (nova metáfora do país como Bélgica/Bulgária e Índia), a atualização de um projeto político nacional alternativo deve levar em conta o potencial conflitual e inovador dos experimentos apropriados na base do modo de vida social, conforme já vem sendo observado nas experiências participativas[8] em conselhos e práticas de controle público e coletivo em algumas regiões do país, particularmente em cidades como Porto Alegre, por exemplo. Essas experiências, ligadas a políticas setoriais e à definição de políticas orçamentárias, devem incidir por dentro dos mecanismos e elos produtivos e reprodutivos, onde redes e cadeias difusas encontram a tensão das metamorfoses do desenvolvimento.

A criação de fóruns e redes que visam impulsionar o Desenvolvimento Local Sustentável e Integrado faz parte das condições que permitem explorar o pontencial dessas experiências, que, desde a sociedade civil, buscam promover uma inversão na orientação das políticas públicas. A construção de uma esfera pública local, voltada para um novo enfoque estratégico do desenvolvimento, deve partir da inversão metodológica aqui proposta, onde as redes horizontais de sujeitos coletivos incidem no reordenamento público dos fluxos de bens, serviços e informações que ordenam os padrões das relações sociais e modos de produção e consumo. O local aparece como o campo onde as relações e modos de vida das classes populares podem responder à compressão do tempo de valorização do capital, condição indispensável para barrarmos os novos termos do desenvolvimento desigual excludente. Acompanhamos o mestre Milton Santos em sua obra teórica fundamental, *A natureza do espaço*: "A tendência atual é a que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes modernas se estabeleçam ao serviço do grande capital. Mas os lugares também se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum, susceptível de criar normas locais, normas regionais... que acabam por afetar as normas nacionais e globais" (p.206).

8 Dowbor, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada.* Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

entrevista

Carlos Vainer*

* Membro do Conselho Deliberativo da FASE. Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ

Proposta - Aproximadamente desde os anos 40, o pensamento social no Brasil vem tratando da questão do desenvolvimento. Este tratamento sempre privilegiou temas macro, tanto em termos econômicos como sociais e políticos. Recentemente, vem ganhando força um pensamento que coloca acento nas questões locais. A temática macro do desenvolvimento estaria superada? Como você vê a questão do desenvolvimento local?

Carlos Vainer - A Questão do Desenvolvimento é uma questão macro. Ao meu ver não existe questão micro do desenvolvimento. A noção de desenvolvimento local é uma noção teórica e conceitualmente inconsistente.

Vamos primeiro entender o que é desenvolvimento, porque isso é um conceito. Talvez a mais importante produção ideológica do pós-guerra seja a noção de desenvolvimento. Quando estamos falando de desenvolvimento, em 90% dos casos, estamos falando dos processos de acumulação capitalista e dos processos sociais, econômicos e políticos associados a isso. A problemática do desenvolvimento é, num certo sentido, a problemática da realização da acumulação do capital na periferia do sistema. Portanto, já é local quase que conceitualmente, porque a problemática do desenvolvimento é sempre o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Raramente se trata da discussão do desenvolvimento dos países desenvolvidos. A teoria do desenvolvimento é uma teoria da expansão capitalista na periferia. Nesse sentido, ele é um problema da relação entre a periferia e o centro, e das formas do capitalismo na periferia.

A questão do local e do nacional ou do local e do regional é de outra ordem. Ela diz respeito primeiro à articulação política, às instâncias políticas, e evidentemente como as diferentes escalas de poder, de governo e de administração se articulam.

Não há um desenvolvimento local. O desenvolvimento, pelo menos na sociedade capitalista, é necessariamente articulado aos processos gerais, e isso desde os anos 40. O que de fato se pretende eludir, através de uma determinada abordagem, é a problemática que estava, num certo sentido, colocada na teoria do desenvolvimento e no debate em torno da teoria do desenvolvimento, que é a relação entre centro e periferia. Ou que estava colocada em outras teorias como, por exemplo, a do imperialismo, que também é uma teoria que trata da expansão do capital na periferia, ou na teoria do neocolonialismo. São diferentes abordagens teóricas de uma problemática que, essencialmente, é a mesma.

A teoria do desenvolvimento já era uma produção teórica e conceitual que tendia eludir a natureza da relação entre centro e periferia. Mas, em algum momento, ela aceitava que esta era uma questão política na medida em que assumia que se tratava de desenvolver, ou seja, expandir o capital, o capitalismo à periferia, segundo determinados paradigmas que supunham que na periferia o capitalismo teria uma evolução similar, mimética, ao desenvolvimento que ele teve no centro. Este é o elemento central de 90% das correntes de pensamento associadas à teoria do desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento local teoricamente não faz sentido. Isso não quer dizer que a questão da articulação local, regional, nacional e global não o faça. O local na verdade só tem sentido como problemática da articulação entre as várias escalas. Pensar o local separado das outras escalas, pensar o local como uma alternativa às outras escalas, a meu ver, é, na verdade, uma operação teórica-conceitual de encobrimento da natureza do desenvolvimento.

É da natureza do desenvolvimento capitalista a incorporação crescente, vertical e horizontalmente em novas esferas, espaços, territórios e instâncias de relação social à

lógica do centro dominante. Essa é também a natureza do desenvolvimento local.

Proposta – Então por que na sua opinião a questão do desenvolvimento local ganha uma certa força a partir de um determinado momento?

Carlos Vainer - Em primeiro lugar, porque se percebe pelo processo de crise do desenvolvimento que a difusão dos supostos benefícios do desenvolvimento não se faz homogênea no espaço. Então é um problema de heterogeneidade da forma como se distribuem os benefícios da acumulação do capital do desenvolvimento capitalista. É uma questão local? É. Como tratar aqueles espaços sociais, muitas vezes territoriais, nos quais a difusão não reproduz o modelo esperado? Porque, veja bem, do ponto de vista do Banco Mundial, o Brasil é uma localidade. É tudo uma questão de escala, e escala é uma coisa muito relativa. Do ponto de vista da globalidade a América Latina é uma região, enquanto que para nós este é um espaço internacional. O interessante é que no Banco Mundial a Europa Ocidental não faz parte de nenhuma região, nem os Estados Unidos e nem o Canadá. As regiões são: América Latina, África Subsaariana, Leste Europeu, Sul da Ásia, Extremo Oriente. Na verdade é uma regionalização da periferia.

Há um embate entre a tentativa de colocar que a questão da temática macrodesenvolvimento não é mais uma questão e setores que continuam colocando que esta é uma questão. Esse embate parece superado? Parece, tal a hegemonia e a força institucional, acadêmica, política das correntes que preconizam a idéia de que a questão do desenvolvimento é uma questão superada porque só existe um modelo de desenvolvimento. Se há uma única forma de desenvolver a sociedade, se está inscrita na natureza da sociedade que a sociedade se desenvolve de uma determinada maneira e que aquele não apenas é o único caminho como é também o melhor, não há o que discutir.

Na verdade, a fragilidade do pensamento crítico no que diz respeito à natureza dos desenvolvimentos capitalistas nas formas contemporâneas faz com que esse debate pareça superado. Eu espero que seja possível recolocar esse debate em pauta e reforçar, em primeiro lugar, a legitimidade da idéia de que o desenvolvimento capitalista é uma forma particular e histórica do desenvolvimento, não é a única, portanto, a História não acabou. E, em segundo, que não é a melhor. Quer dizer, que é possível construir historicamente outras formas.

Proposta - Você acha que a academia ainda não deu conta desse debate?

Carlos Vainer - A academia já deu, mas no momento atual não dá. Eu diria que nos anos 60 e parte dos anos 70, esse debate esteve instalado legitimamente dentro da academia, dentro de uma multiplicidade de instituições. A fragilidade do debate hoje se dá devido à fragilidade do pensamento crítico no interior da academia. Não apenas da academia, mas também das instituições, dos movimentos sociais porque grande parte deles não faz mais do que reivindicar participar do desenvolvimento e não fazer a crítica da forma histórica através da qual se dá a produção e distribuição da riqueza. Estamos em um momento de grande fragilidade do pensamento crítico para que o homem possa ser capaz de colocar essa questão em pauta.

Se essa questão veio à baila no pós-guerra é porque o centro se sentiu ameaçado na periferia. A Revolução Chinesa, o avanço do bloco soviético, a possibilidade que a vitória da Revolução Soviética atraísse, como de fato atraiu, a esperança de que a periferia teria uma alternativa que não fosse o neocolonialismo é que colocou a questão do desen-

volvimento na pauta dos países centrais. Considerou-se então que a periferia estava em disputa entre dois modelos. O fato da periferia estar entre dois modelos fez com que o centro se debruçasse teórica, conceitualmente, política e economicamente sobre a questão da periferia. Isso produziu o formato acadêmico da teoria do desenvolvimento, o que não quer dizer que a teoria do desenvolvimento não tenha ela própria uma contribuição específica ao entendimento da própria academia. Uma coisa é entender em que contexto ela emerge. Outra coisa é o que ela foi. Ali onde foi feita com seriedade, ali onde não foi apologética, ali onde não foi meramente instrumental, ela deu contribuições ao entendimento da natureza do desenvolvimento periférico. Da mesma maneira que Adam Smith e Ricardo, embora estivessem comprometidos com o desenvolvimento capitalista no século XVIII, XIX, deram contribuições ao entendimento da natureza da sociedade capitalista. Não estou dizendo que todo mundo que trabalhou no contexto da teoria do desenvolvimento foi necessariamente apologético. Existia um segmento apologético e existia um segmento científico-acadêmico que deu contribuições ao entendimento da teoria na periferia. Agora, por que essa teoria emergiu num determinado contexto? Porque do ponto de vista do que seria o pensamento marxista daquela época, a teoria era mais ou menos a teoria da Terceira Internacional que dizia que havia uma relação neocolonial com a periferia, a questão estava resolvida teoricamente.

Da mesma maneira, por que historicamente, no momento atual, a questão do desenvolvimento está banida? É porque aparentemente a periferia não está em disputa. Não há projetos sociais, econômicos, intelectuais suficientemente consistentes que ameacem a hegemonia do centro nas suas relações com a periferia. Então essa questão está resolvida dentro da teoria da globalização. A teoria da globalização significa a afirmação teórica-conceitual dessa hegemonia.

Responder a isso através de uma teoria do desenvolvimento local me parece muito frágil porque é uma fuga. Alguns até por falta de opção dizem: "contra a globalização, não fazemos desenvolvimento global", mas isso é uma ilusão. Na verdade, contra a globalização é necessário pensar múltiplas escalas nas quais o desenvolvimento se dá, pensar evidentemente o local como um momento desse desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento local é central? É. Desde que enfocada não numa alternativa ou numa oposição ao desenvolvimento global, mas pensada como uma das escalas do desenvolvimento global e a partir de uma tentativa de reflexão teórica e política da crítica das relações entre as múltiplas escalas.

Proposta - Como você considera as diferentes experiências de implantação de Orçamento Participativo?

Carlos Vainer - A experiência de Porto Alegre mostra que existe um outro modo de gestão, que ao invés de tomar a empresa como modelo de gestão e organização da cidade, toma a cidade ela mesma no que ela tem de específico, que é ser exatamente a reunião de cidadãos, cidadãos diferenciados, participantes de grupos sociais diferenciados. Ali, a cidade é considerada em sua heterogeneidade, até na questão central. A empresa é considerada homogênea, submetida a uma vontade única e a um fim que já está dado *ex ante*. Qual é o fim da empresa? É o lucro máximo. Transportar esse modelo para a cidade significa também achar que o objetivo da cidade é a produtividade, é ser competitiva através da produtividade.

O Orçamento Participativo mostra, primeiro, a possibilidade de montar um outro modelo e, depois, uma coisa da qual os defensores do modelo mercantil empresarial

são muito ciosos, que é a eficácia. Por mais extraordinário que pareça esse modelo político de gestão, que afirma a dimensão política da cidade e de sua gestão, mostra uma extraordinária eficácia na alocação de recursos.

Identificar a experiência de Porto Alegre em seu caráter fundante, revolucionário, revolucionário está meio fora de moda mas eu gosto, não significa achar que o que se faz em Porto Alegre pode se fazer em qualquer lugar. É necessário reconhecer naquela experiência aquilo que ela tem de fundante como alternativa ao modelo hegemônico. Ela teve o reconhecimento de que a cidade é um corpo político onde se constituem sujeitos políticos e que os sistemas de representação pela base são capazes de operar também modalidades legítimas de construção e alocação de recursos. Como é que isso pode ser feito em outros lugares? Certamente, cada cidade vai ter que engendrar isso a partir de sua própria história, cultura política, sua própria tradição, das instituições que constituiu em outros momentos do conflito. O que eu acho fundamental é que a experiência de Porto Alegre mostra a possibilidade de um modelo alternativo e que não estamos todos condenados a aceitar um modelo de cidade onde os citadinos ou são acionistas ou são consumidores, mas decididamente não são cidadãos.

Proposta - Qual sua opinião sobre outras iniciativas locais que buscam soluções para carências sociais e educacionais, como as experiências de bolsa escola, por exemplo?

Carlos Vainer - A experiência do Orçamento Participativo, O que caracteriza a experiência do Orçamento Participativo não é porque ela é local, o que a caracteriza é o princípio político de universalidade que ela se põe de que todos os moradores da cidade são virtualmente cidadãos e são convocados a participar do processo político de administração da cidade. Essa é a questão. Ela é fundada na universalidade. Todas as políticas sociais que emergem hoje no modelo do Banco Mundial são não-universais. Para o Banco Mundial a boa política é aquela que tem um público alvo limitadíssimo: os pobres mais pobres e os miseráveis mais miseráveis. Paralelamente a isso sabemos o que vem acontecendo: a destruição dos direitos dos trabalhadores. Os direitos universais são destruídos e as políticas focalizadas vão minimizar os custos da eliminação das regulações nas relações de trabalho e de outros direitos universais.

Eu diria que filosoficamente a posição democrática hoje é a luta pela garantia dos direitos universais e a recusa das políticas das agências multilaterais de substituir os direitos pelas políticas sociais, que eles chamam de "políticas de alívio à pobreza". O pensamento progressista democrático sempre foi fundado na idéia de que a pobreza se combate através da transformação das relações sociais de produção e distribuição de riqueza. As ações de "alívio à pobreza" foram ações subsidiadas, secundárias, que, muitas vezes, ficaram nas mãos de filantropos e, a partir de um determinado momento da história, passaram à esfera do Estado; são muitas vezes políticas de assistência social.

Eu não sou contra políticas de assistência social, mas decididamente não posso aderir a idéia de que as políticas de assistência social constituam o centro das políticas de combate à pobreza. As políticas de combate à pobreza são, a meu ver, focalizadas centralmente por transformação das relações econômicas e políticas e, na garantia da universalização de direitos dos cidadãos.

É por isso que eu não quero botar no mesmo pé Orçamento Participativo e bolsa-escola. Orçamento Participativo é a construção de um novo tipo de direito político, enquanto bolsa-escola é uma política

assistencial. Não sou contra, mas estou longe de achar que ela é decisiva para resolver o problema da educação no país.

Proposta - O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra pode ser considerado como exitoso do ponto de vista de ser um dos poucos movimentos sociais com forte e duradoura articulação nacional. Do ponto de vista de sua reivindicação básica, a Reforma Agrária, também pode ser considerado parcialmente exitoso, já que pode-se supor que sem sua pressão o número de assentamentos seria muito menor que o atual. Quais as lições que podem ser extraídas da experiência deste movimento?

Carlos Vainer - Vamos falar de uma coisa que parece central. Nesse embate, que parece que é essa questão que você estão querendo enfocar do local e do global, eu não sou a favor do local nem do global. Costumo dizer que o poder está na capacidade de articular múltiplas escalas. O exemplo que eu gosto de dar é o da Coca-Cola. Quando da última enchente aqui no Rio de Janeiro, para levar ajuda aos lugares mais esburacados e emburacados, quem sabia como chegar eram os caminhoneiros da Coca-Cola. Ou seja, a Coca-Cola detém um saber absolutamente articulado: tem estratégias globais e locais. A Coca-Cola é poderosa porque articula estratégias em várias escalas. O poder não está nem no centro, nem na localidade, o poder está na capacidade de articular escalas. Então eu acho que os movimentos sociais de sucesso são aqueles que conseguem isso. Uma das razões fundamentais da força do Movimento Sem Terra é a sua capacidade de articulação de escala. O Movimento Sem Terra está no mundo e está no buraco do Pontal do Paranapanema. Essa capacidade de articulação, quer dizer, ter políticas em várias escalas e dar uma articulação estratégica a essas políticas é de onde vem a sua força.

Uma outra questão seria: de onde esse movimento engendrou essa capacidade de articulação de escalas? Ele não é o único. Há outros movimentos que têm essa capacidade, essa virtude. Eu diria que a principal lição do Movimento Sem Terra é a seguinte: ele recusa a idéia de que o problema da terra se resolve na terra. Agora, ele entende que se você não estiver tomando terra, também não consegue avançar nas outras escalas. Essa é a grande lição. Ele é forte localmente e é forte em várias instâncias, embora eu discorde da premissa de que a Reforma Agrária tenha avançado. Acho que uma coisa é Reforma Agrária e outra coisa é assentamento. Mas para responder mais rápido a essa questão, essa é a lição do Movimento Sem Terra: articulação em escala, recusa a ser confinado numa escala única. Não é verdade que o local é a escala da democracia. Isso é blá, blá, blá. O cidadão existe no mundo, no país, na cidade, na região, no seu bairro e às vezes até na sua casa, nós sabemos que existe cidadania doméstica, as crianças e as mulheres que o digam.

Proposta - Existem outras experiências de movimentos sociais que estariam inovando a cena das lutas populares?

Carlos Vainer - O movimento de Atingidos por Barragens. Ele foi muito forte no Sul e partilhou de uma cultura política similar e próxima à mesma que deu origem ao Movimento Sem Terra. Eles têm uma experiência ultra-local e estão articulados. Organizaram, o ano passado, o Encontro Internacional do Movimento de Atingidos por Barragens. Vieram movimentos da Índia, do Nepal, de Formosa, de Taiwan, da França, da Suíça, do México e, ao mesmo tempo, de repente a liderança sai dali, vai à uma reunião na Suíça e em seguida está tomando terra, fazendo um embate numa localidade.

Acho que outras experiências que me parecem muito relevantes são as experiências de articulação de Fóruns Populares de escala regional. Porque a escala regional, durante muito tempo, foi capturada pelas oligarquias tradicionais. Em algumas áreas como o Fórum de Rondônia, o Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica, alguns movimentos de barragens vêm construindo espaços regionais de articulação. Parecem muito importante essas articulações. Ou seja, me parece fundamental ali onde as articulações dos movimentos populares não se contrapõem ao classismo mas se articulam ao classismo. Não acho que os movimentos de classes estão condenados à morte. Há muita gente querendo condená-los à morte. Agora, eu acho que os movimentos de classes não são suficientes para dar conta da dimensão do embate social e político da sociedade contemporânea. Então, esses movimentos, onde é possível articular a dimensão de classe com outras dimensões, me parecem fundamentais.

Proposta - Até que ponto você acredita que uma vitória eleitoral da Frente Muda Brasil poderia trazer mudanças decisivas na política econômica e social do novo governo brasileiro? Qual seria sua margem de manobras ante um ambiente externo tão desfavorável e dominado pelas pressões dos organismos financeiros internacionais?

Carlos Vainer - Não vejo o ambiente externo apenas como um ambiente de pressões. Vejo o ambiente externo como um ambiente de alianças. Mas é necessário que haja mudanças decisivas na dinâmica do movimento social brasileiro. Não acredito que nenhuma mudança de governo possa trazer mudanças indicativas se não estiver enraizada, alimentada, nutrida, comprometida com uma forte dinâmica social. Portanto, desconfio de qualquer proposta de mudança que não tenha como eixo central a articulação, a consolidação e o fortalecimento dos movimentos sociais pela base, das organizações classistas. Qualquer proposta de mudança que tenha como eixo uma negociação por cima com as elites e com as tradicionais classes dominantes, a meu ver, não é capaz de promover modificações expressivas na sociedade brasileira. É preciso um projeto de mudanças profundas ancorado na dinamização efetiva. Uma dinamização efetiva é possível? É. Já assistimos movimentos de ascenso da luta popular no Brasil. Nós temos segmentos do movimento popular no Brasil que estão mostrando que a luta é possível, embora haja outros que acham que a luta não é mais possível e que estamos condenados realmente, se estamos querendo conquistar alguma coisa, a negociar um pacto com os grupos dominantes. Eu acho que uma outra virtude fundamental do Movimento Sem Terra é mostrar que é possível lutar. Chegamos, depois de muitos anos de luta, ao momento onde é necessário provar que a luta é possível. Essa é outra grande concepção do Movimento Sem Terra. É preciso obter vitórias lutando.

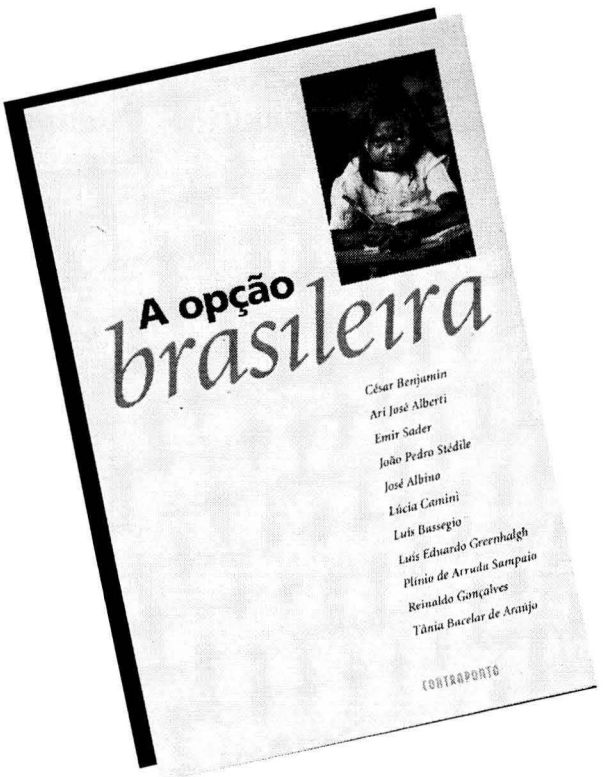
Agora, sobre essa questão do ambiente externo desfavorável, depende. O ambiente externo é feito de múltiplas tendências. Na verdade, faz parte da luta política, da luta social, da luta intelectual, fortalecer ou enfraquecer tendências. Uma tendência é a da globalização, a outra é a de resistência. Há dois, três anos atrás havia grandes movimentos de resistência na Europa, tivemos uma greve de resistência extraordinária na França. Evidentemente que esta greve não levou à transformação nem à ruptura do modelo. Levou à eleição de um governo que tenta compor algumas das reivindicações do movimento. Defendo a idéia de que a história futura é aberta, que ela não está escrita e que, portanto, pode ser uma mera repetição das tendências dominantes ou pode ser uma reversão das tendências dominantes com afirmação de outras tendências.

A História é possível, embora reconheça que hoje não é um momento de grande avanço das forças críticas. Uma vitória e um avanço da luta popular no Brasil pode ter efeitos na América Latina, como sabemos que o movimento dos Chiapas teve efeitos universais. Quer dizer, a própria luta altera o contexto. O contexto não é um cenário dado. A futurologia trabalha com cenários. A política trabalha com estratégias, projetos, etc., portanto, os contextos são mutáveis. Se o contexto não fosse mutável, qualquer projeto de transformação estaria irremediavelmente e desde sempre comprometido.

Proposta – Ainda existe espaço para se pensar a transformação social?

Carlos Vainer - Eu acho que há. O espaço é cada vez menor para a manutenção de um sistema social que produz uma marca exclusão. Um sistema que, ao mesmo tempo, reivindica a liberdade de circulação de mercadoria e capitais e proíbe as pessoas de circular. Um sistema que produz cada vez mais chauvinismo, competição. Acho que o campo para a crítica social, e, aí, crítica social no sentido mais amplo da palavra, crítica teórica, crítica prática, crítica intelectual e crítica política, crítica através das idéias e crítica através da ação, está colocado. As experiências de críticas estão colocadas.

Aposto que nós estamos ingressando numa era de grande conturbação social, onde o modelo imperante será alvo de um grande ataque. Só espero que a *intelligentsia* faça jus a esse momento e perceba que também está na hora dela desensarilhar as armas da crítica para ajudar esse processo que é um processo prático e teórico.



Este livro não é um programa de governo nem uma plataforma eleitoral. Tampouco se esgota na crítica do modelo atual. A análise do momento presente e as incursões pela história, contidas no texto, apenas preparam a base conceitual necessária para que, no final, se explicitem os elementos centrais de um projeto alternativo de desenvolvimento, denominado ***A Opção Brasileira***.

Nas melhores livrarias e/ou Contraponto Editora Ltda. Caixa Postal 56066 - CEP 22292-970 Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Tel./Fax. (021) 275-0751 e-mail contraponto@rio.nutecnet.com.br

Movimentos Sociais e Inovações na Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre.

*Elizete Menegat**

*Doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

O gradativo amadurecimento político da intervenção popular, bem como a elevação progressiva do número de cidadãos que se mobilizam, a cada ano, em Porto Alegre, para participar da definição do Orçamento Municipal, são, em geral, os parâmetros levados em consideração para caracterizar o sucesso desta experiência[1].

Por esta razão, mais de uma dezena de Prefeituras Municipais do país, entre as quais importantes capitais, vêm procurando assessoria e acompanhamento direto da Prefeitura de Porto Alegre para iniciar a instalação de processos semelhantes. Ao lado destas experiências que procuram reproduzir o modelo de participação desenvolvido em Porto Alegre, estão em curso, também, várias pesquisas voltadas para a sua compreensão analítica[2].

Observamos que, até agora, boa parte das pesquisas realizadas vem privilegiando a análise da complexidade das relações políticas desencadeadas com a criação dos novos canais e procedimentos institucionais que viabilizaram o Orçamento Participativo[3]. A periodização utilizada por estes estudos, portanto, inscreve-se, entre o início da experiência, em 1989, aos dias atuais.

Por outro lado, ao tratar das questões eminentemente atuais, estes estudos não nos ajudam a identificar as características políticas presentes, em conjunturas anteriores, que tornaram possível o florescimento desta experiência, reconhecidamente avançada, de democratização da gestão da cidade. A insuficiência de informação acerca da gênese histórica desta experiência de participação popular em andamento, impõe limites à interpretação de certos acontecimentos do presente. Tais limites podem por em risco o próprio futuro desta experiência política. Referimo-nos não apenas ao futuro da experiência desenvolvida em Porto Alegre, mas, fundamentalmente, àquele futuro inscrito nas possibilidades de sua universalização.

Em outras palavras, sem uma referência à trajetória dos atores sociais e políticos que foram responsáveis pela criação e execução da proposta do Orçamento Participativo, pode-se criar a ilusão de que é possível reproduzí-la, como modelo, indistintamente em outros lugares, bastando, para isso, conhecer-se a seqüência de passos formais e institucionais necessários para sua operacionalização. A ênfase demasiada nos procedimentos institucionais, portanto, pode perder de vista *o que deveria constituir o seu aporte principal: a análise da gênese histórica e a construção social dos atuais processo políticos*[4]. Isto é, sem levarmos em conta as singularidades históricas locais que produziram a experiência de participação popular em Porto Alegre, perdemos de vista, precisamente, os elementos que podem constituir a chave de processos de condução da sua universalização.

A Trajetória dos Movimentos Sociais Urbanos de Porto Alegre: resumindo a história

Ao longo da pesquisa que realizamos[5], observamos que, em Porto Alegre, as primeiras mobilizações por reivindicações urbanas emergi-

1 Segundo pesquisa de opinião divulgada pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC/PMPA), entre 1989, quando se inicia a experiência, até junho de 1994, um total de 107.000 pessoas responderam que participavam ou já haviam participado do Orçamento Participativo, o que significa 8,3% do total de habitantes de Porto Alegre.

2 Pesquisas e estudos estão sendo realizados pela própria Administração Municipal, por ONG's e por segmentos Universitários de vários pontos do país e do mundo.

3 Para um detalhamento dos procedimentos formais e institucionais assumidos pelo Orçamento Participativo, ver FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997.

4 LECHNER, Norbert. *Problemas de cultura política en la teoria de la democracia.* Santiago de Chile, Programa FLACSO, n. 65, out, 1984. p.19.

5 Ver MENEGAT, Elizete. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre.* Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1995. (Dissertação de Mestrado).

ram na primeira década do século XX, concomitantemente, portanto, com os processos de instituição da sociedade urbano-industrial. Isto é, neste momento, no cenário da cidade viam-se brotar, não apenas as reivindicações operárias, vinculadas ao processo de produção industrial, mas, também, questões urbanas, especificamente inscritas na esfera da reprodução da vida na cidade.

Nesta época, as demandas urbanas surgiam no interior das organizações operárias, sendo assumidas, posteriormente, pelos demais segmentos populares. Através de passeatas massivas, atos públicos diante da Administração Municipal e da distribuição de Cartas Abertas à população, as classes populares emergentes realizavam a abertura de espaços políticos próprios para a negociação de reivindicações urbanas.

Com estas experiências, iniciava-se a construção de uma face pública para certos problemas da cidade considerados impossíveis de serem satisfatoriamente enfrentados no âmbito privado, quer pelos patrões, quer pelos operários[6] A eficácia das manifestações públicas utilizadas para pressionar as autoridades políticas era lembrada neste discurso pronunciado durante uma manifestação em 1917: *"O povo só é atendido quando suas queixas saem para a rua"*[7]. A rua era o lugar onde os trabalhadores urbanos compareciam como **povo**, ou seja, simultaneamente como classe e como cidadãos. As mediações das reivindicações urbanas com a Administração Municipal realizavam-se através de audiências diretas entre uma Comissão do movimento e o Intendente.

Posteriormente, durante o período populista, foram criadas as organizações de moradores com formato institucional do tipo "Associações de Bairro". Em relação àquelas veiculadas pelo proletariado no início do século, as demandas das Associações de Bairro apresentavam uma nova qualidade: a luta contra os elevados preços dos alugueis, que havia ocupado o lugar central nas mobilizações urbanas da velha República, cedeu lugar às reivindicações por regularização de terras, infra-estrutura básica e equipamentos de uso coletivo.

A nova qualidade das reivindicações urbanas indica que, diante do aprofundamento dos processos de industrialização e urbanização iniciados no período pós-45, as organizações de moradores de bairro passaram a exigir a universalização de certos bens urbanos.

Ao referenciarem-se a uma área delimitada do território da cidade, as organizações de bairro favoreceram, tanto a formulação coletiva de demandas urbanas, quanto a negociação política de sua satisfação: em troca de votos, os eleitores

---

6 Esta separação entre as demandas foi manifestada com clareza: "há cláusulas que se referem simplesmente aos governos estadual e municipal, porque a sua solução só deles depende, havendo entretanto, outras que dizem respeito aos patrões". Pronunciamento de uma liderança operária durante a greve geral de 1917. Jornal Correio do Povo, Porto Alegre, 2 ago, 1917. *Apud* Pesavento et al, Memórias da Indústria Gaúcha: documentos. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 1987.p.295

7 Idem.

podiam obter promessas de atendimento das suas reivindicações. Com a profusão de Associações de Bairro criadas no período populista, as reivindicações por melhores condições de vida na cidade autonomizaram-se do movimento operário. Se, por um lado, esvaziava-se o conteúdo politizado que as demandas urbanas adquiriam sob a influência dos atores sindicais, por outro lado, a constituição de Associações de Bairro favorecia a consolidação de um novo espaço público, bem como, de um novo ator político, especialmente voltado para as mediações entre questões urbanas e a Administração Municipal.

...SEM LEVARMOS EM CONTA AS SINGULARIDADES HISTÓRICAS LOCAIS QUE PRODUZIRAM A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE, PERDEMOS DE VISTA, PRECISAMENTE, OS ELEMENTOS QUE PODEM CONSTITUIR A CHAVE DE PROCESSOS DE CONDUÇÃO DA SUA UNIVERSALIZAÇÃO

Diante das tendências de tutela das Associações de Bairro por partidos políticos e poder público, moradores da Zona Norte fundavam, no início da década de 60, a LIBRA - Liga Interbairros Reivindicatória e Assessoradora. Ao defender a autonomia do movimento frente ao poder público e aos partidos, a LIBRA introduzia importantes princípios políticos na história do movimento social urbano. Com a LIBRA, iniciavam-se importantes experiências de ruptura com a tradição de controle político das Associações de Bairro.

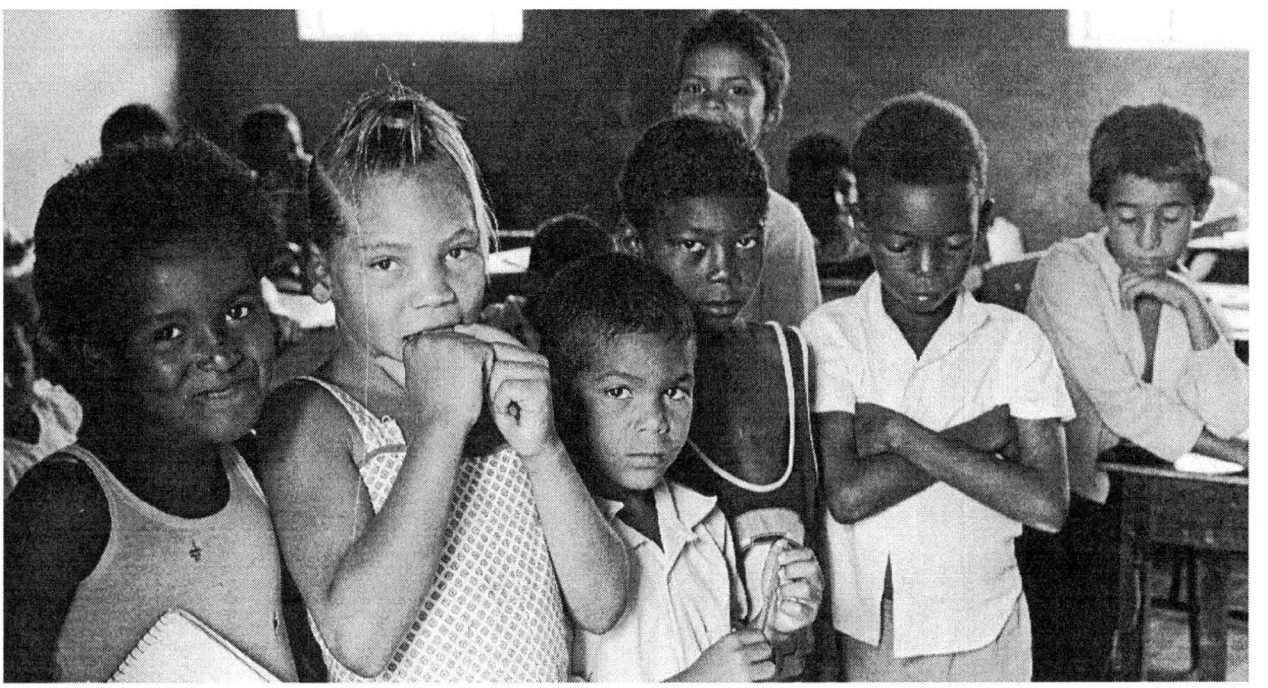
Com a supressão dos espaços políticos em 1964, assistiu-se a uma descontinuidade no ritmo de construção deste princípio da autonomia, mas, não a sua perda. Não nos surpreendemos, portanto, quando constatamos que os novos movimentos sociais urbanos que emergiram no final da década de 70, articulavam sua unidade sob a hegemonia dos princípios de autonomia e independência. Os novos movimentos sociais urbanos expressavam sua disposição e coragem de iniciar processos de deslegitimação do espaço político institucional. Este, deixava de ser reconhecido como espaço público - espaço de discussão e encaminhamento dos problemas da coletividade - uma vez que os representantes políticos não atendiam as necessidades das áreas de moradia dos trabalhadores. Neste sentido, os novos sujeitos sociais produziram, a partir do cotidiano, uma nova significação do espaço público como o lugar da elaboração coletiva dos problemas vividos.

O fortalecimento das formas de ação coletiva desenvolvidas neste período impulsionaram, em 1983, a fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA. No ano de eleições municipais de 1985, a UAMPA realizava seu I Congresso. A importância deste evento não se deve apenas à participação expressiva de cerca de 300 delegados, mas, sobretudo, ao esforço realizado, por este coletivo, de articular o significado das lutas urbanas até então desenvolvidas com a necessidade de elaborar um projeto de intervenção na gestão municipal.Neste Congresso, os movimentos sociais urbanos esboçaram as diretrizes de uma democratização da gestão municipal com participação popular na definição do orçamento público. A reunião da pluralidade política presente nos movimentos - PT, PDT, PC, PC do B e PMDB - possibilitou tanto a visibilidade dos conflitos existentes quanto do discurso que apresentavam em comum. Com isto, criaram-se oportunidades para a construção de um acordo mínimo em torno de questões tidas como relevantes, consolidando, em meio a tensões de várias ordens, a unidade do movimento. É neste sentido que procuramos interpretar resoluções como a seguinte:

"Pela efetiva democratização das instâncias do poder executivo (prefeituras, governos estaduais e fede-

ral) e legislativo que possibilite a mais ampla participação popular no processo de planejamento, decisão e execução dos programas da administração pública'[8].

A demanda por democratização da gestão através da participação popular nascia da especificidade das lutas urbanas; da experiência e amadurecimento político que os novos atores haviam adquirido através dos processos de enfrentamento com o poder público local. Podemos considerar que ela sintetiza a contribuição que os movimentos sociais urbanos poderiam trazer ao processo de democratização da sociedade. Era isto que os movimentos sociais urbanos de Porto Alegre e seus mediadores - assessorias, partidos, igrejas - começavam a compreender neste momento de sua trajetória.



Depois de articular a defesa da democratização da gestão em todos os níveis, vejamos como os movimentos sociais iniciaram, neste Congresso, a elaboração conjunta de uma proposta específica dirigida à democratização da gestão municipal de Porto Alegre:

"Discussão e definição das prioridades de cada comunidade e das Regiões para a elaboração de uma carta reivindicatória da UAMPA, que deverá ser encaminhada ao futuro prefeito logo após a sua posse, em ato público, explicitando como deve ser aplicado o orçamento do município; democratização dos Conselhos Municipais; criação de Conselhos Populares municipais, majoritariamente representados pelo movimento comunitário, os quais devem ter poder deliberativo (principalmente sobre o orçamento municipal)."[9]

Acreditamos que, neste momento, o movimento começou a elaborar a viabilidade de sua participação na gestão da cidade a partir de duas direções fundamentais: a participação na definição do orçamento municipal e a participação nos Conselhos Municipais existentes. Estas deliberações, embora ainda genéricas, iriam nortear ações extremamente coerentes dos movimentos sociais em direção à experiências de participação que se iniciaram, em 1986, na gestão Alceu Collares (PDT) e, depois, aprofundaram-se na gestão Olívio Dutra (PT), em 1989, com o Orçamento Participativo. A partir de formas inovadoras de ação e organização, os novos movimentos sociais urbanos, ao manifestarem sua contrariedade com o exercício autoritário e exclu-

8 UAMPA. *Relatório do I Congresso da União das Associações de Moradores de Porto Alegre*, Porto Alegre, out. 1985

9 Idem..

dente da política, lutaram por uma redefinição do próprio significado do **fazer política**. Neste sentido, trouxeram contribuições para que viessem a ocorrer mudanças na cultura política tradicional. De uma forma geral, tratam-se de contribuições que estimularam o aprofundamento da luta histórica pelo significado da democracia no terreno mesmo da democracia[10].

COM A LIBRA, INICIAVAM-SE IMPORTANTES EXPERIÊNCIAS DE RUPTURA COM A TRADIÇÃO DE CONTROLE POLÍTICO DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO

Apesar de breve, acreditamos que este resumo aponta que os movimentos sociais por reivindicação urbana apresentam uma trajetória própria, cujo fio condutor pode ser obtido a partir da reconstituição de certas mediações que os mesmos construíram entre o tecido social e a esfera política.

Neste sentido, a cultura política pode ser enfocada enquanto elaboração histórica dos limites entre os campos político e social, constituindo-se em um produto de sucessivas re-elaborações do próprio significado cultural da política. Estes limites devem ser pensados, portanto, como *"construções sociais cuja legitimidade legal depende do horizonte cultural de cada sociedade"* (Lechner, 1984:16).

Neste processo, os "velhos" e os "novos" significados da política sofrem permanentes mediações. Portanto, para analisar a cultura política é preciso reconhecer: *"...para cada sociedade e cada situacão histórica, como varian os limites e as formas de `facer política'. Sucintamente, pode-se presumir que fazer política não tem um significado único e unívoco, mas que este significado é, ele mesmo, parte da luta política. A luta política é sempre também uma luta para definir o que é `a política'"* (Lechner,1984:3).

Em cada situação histórica, as decisões produzidas pelos atores que influenciam o campo político são orientadas tanto por concepções políticas vigentes quanto por concepções herdadas do passado. Parte do acervo político, portanto, é constituído a partir do que se denomina tradição. Tradição que é construída a partir de fatos e eventos que foram preservados do esquecimento porque alcançaram significado público. Acontecimentos que, através da palavra, foram registrados, transmitidos e se tornaram história socialmente compartilhada: *"Sem essa espécie de acabamento que a palavra realiza, e sem a articulação realizada pela memória, simplesmente não existiria nenhuma história a ser contada. É esse acabamento dado pela palavra que funda uma tradição que não é portanto, simplesmente a continuidade do passado no presente, mas a criação - sempre instável na medida mesma em que depende da continuidade da convivência humana - dos signos, registros, sinais, através dos quais uma sociedade pode se reconhecer na sua identidade e na legitimidade de sua existência"*[11].

OLHO OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS EXPRESSAVAM SUA DISPOSIÇÃO E CORAGEM DE INICIAR PROCESSOS DE DESLEGITIMAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO INSTITUCIONAL

As experiências de delimitação do campo político relacionam-se sempre, em cada local e para cada sociedade, a uma multiplicidade de ações e a uma pluralidade de discursos que articulam não só o passado e o presente, mas, simultaneamente, experiências semelhantes que se

---

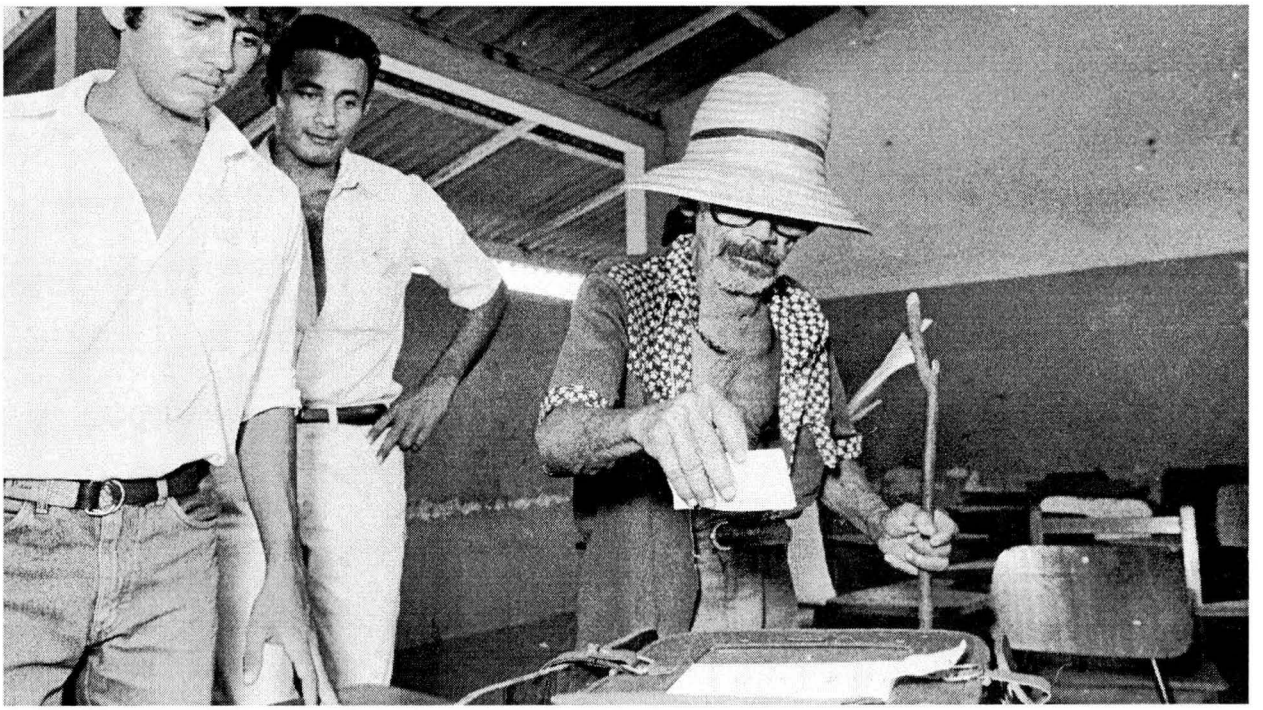
10 WEFFORT, F. Novas democracias. Que democracias. *Lua Nova*, CEDEC, n. 27, 1992.

11 TELLES, Vera. Espaço público e espaço privado na construção do social: notas sobre o pensamento de Hanna Arendt. *Tempo Social*, S.Paulo, USP, 1990.

desenvolvem nas diversas escalas que organizam a vida coletiva - do território nacional ao internacional.Embora uma série de convicções políticas possa ser compartilhada por diversos sujeitos políticos, localizados em distintos níveis territoriais, estas convicções adquirem um sentido singular quando são articuladas às tradições do local, ganhando publicidade através da ação e do discurso dos sujeitos locais.

Assim como cada indivíduo, na sua singularidade, ganha importância no processo coletivo de construção de identidades, de forma semelhante, sujeitos políticos que se constituíram compartilhando das mesmas tradições - criando e re-criando uma história comum - apresentam características próprias, singulares porque construídas a partir de experiências vividas em comum. Isto não que dizer, é claro, que este processo é feito só de particularidades. Se isso acontecesse, sua comunicação com outras experiências humanas tornar-se-ia impossível e, neste sentido, perderia todo significado. Ao contrário, o que ocorre é que, no processo de comunicação entre a imensa diversidade de experiências próximas, os sujeitos ganham importância através da sua capacidade única de contribuir para a construção de um mundo comum e humano. O processo de constituição da cultura e da tradição política no Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, embora guarde semelhanças com processos ocorridos no contexto nacional, assumiu particularidades que precisam ser relevadas na análise destas experiências políticas que lá, hoje, estão em curso.

Os movimentos sociais quando emergem - não importa em que tempo e lugar - expressam a reelaboração de tradições e experiências historicamente compartilhadas. Não poderia ocorrer de outra forma, pois, *"sem tradição, o pensamento fica sem balizas para pensar o próprio acontecimento que, sem o reconhecimento dado pela palavra e pela memória, se fragmenta e se volatiliza num tempo contínuo, homogêneo, sem significação propriamente humana"* (Telles,1990 : 36). Por isto, quando falamos que os novos movimentos sociais urbanos estão mudando a cultura política é preciso saber de qual tradição estamos falando. Se estamos nos referindo a sujeitos constituídos a partir do urbano, em um nível local, é preciso procurar reconhecer qual a especificidade da cultura política local, para não perdermos de vista o que a experiência desenvolvida tem de mais significativo: precisamente a sua singularidade; o seu possível caráter universal a partir do único.



Os documentários: "Trabalhadores Invisíveis" produzido pelo Centro Josué de Castro; "Sonhos de Crianças", produzido pelo CEDI/Koinonia, IFAS, CPT-GO e Movimento Sindical de Goiás e "Meninos da Roça" produzido pelo CEDI/Koinonia, registram a realidade do trabalho, dos direitos e da educação das crianças, filhos e filhas de trabalhadores rurais assalariados. O documentário "Conversas de Crianças" produzido pela UFRJ/IDACO retrata o cotidiano de vida das crianças nos acampamentos e assentamentos do MST. Estes documentários e mais um caderno de textos estão sendo distribuídos pelo projeto "Criança no Campo: Educação, Direito, Trabalho" - UFRJ/IDACO nas seguintes condições:

"Conversas de Crianças" gravado em fita VHS – preço: R$ 20,00

"Conversas de Crianças", "Meninos da Roça" e "Trabalhadores Invisíveis" gravados em uma única fita VHS – preço: R$ 20,00

O caderno de textos "Criança no Campo: Educação, Direito, Trabalho" – preço: R$ 10,00

Pedidos pelo Tel: (021) 2053217 ou pelo e-mail: rnovaes@centroin.com.br

Orçamento Participativo: a Experiência do Distrito Federal

*Alice Kalyvas de Carvalho**
*Laurie Jeanette Miller***

* Coord. Técnica do Orçamento Participativo do DF, economista formada pela UFRJ com mestrado em economia política na UnB.

** Coord. Executiva do Orçamento Participativo do DF, antropóloga formada na UnB, ex-coordenadora de projetos da Ação Cristã Pró-Gente,Ceilândia-DF

Antecedentes

O processo de rearticulação dos movimentos populares, ocorrido na década de 70, seguido pelo desmonte do estado autoritário e a formação de um estado de direito, nos anos 80, trouxe em seu bojo uma grande riqueza de propostas de participação popular na gestão pública.

Como resultado, na década de 90, proliferaram experiências concretas, desenvolvidas por governos locais, dentre elas o orçamento participativo.

Algumas Características do Distrito Federal

O Distrito Federal vive uma situação de grandes contrastes sociais. Acumula competências de estado e município, contando com uma população de cerca de 1,9 milhão de habitantes, distribuída em 19 regiões administrativas, com características de cidades, mas sem autonomia política, numa área de aproximadamente 5.783 km², dos quais 42% ainda preservados sob o ponto de vista da cobertura vegetal original.

Sua autonomia política é recente. Somente em 1989 ocorreu a primeira eleição direta para governador e deputados distritais[1].

Até a década de 80, a máquina administrativa estava concentrada no Plano Piloto, sede de governo, e era voltada para a manutenção da estrutura física da capital do país.

As cidades-satélites, tratadas como cidades-dormitórios, abrigavam servidores públicos de baixa renda, em sua maioria, e populações empregadas ou subempregadas no setor de serviços, implantado para atendimento das necessidades da administração pública[2].

Para abrigar o contingente populacional migrante, foram implantados cinco novos assentamentos, no período de 1989 a 1994, sem que houvesse, contudo, qualquer preocupação com a regularização fundiária e com as necessidades de infra-estrutura, aumentando, ainda mais, o contraste entre as regiões administrativas.

O retrato atual do DF apresenta taxa de desemprego de 19,7% da população economicamente ativa, o que equivale a cerca de 168 mil pessoas, contra 686 mil pessoas empregadas.

Com relação ao tempo de residência, 36% da população residem há menos de nove anos no DF.

Enquanto a renda média anual *per capita* do Distrito Federal é de R$ 5.060,13, a renda média das famílias entre as regiões administrativas apresenta fortes contrastes. A renda *per capita* da região do Lago Sul, por exemplo, alcança o valor de R$ 23,9 mil, enquanto outras regiões, como Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião e Paranoá, apresentam renda média anual *per capita* de R$ 1,5 mil.

A Implantação do Processo do Orçamento Participativo

O orçamento participativo foi implantado pelo Governo do Distrito Federal em 1995, como resultado de propostas formuladas nos movimentos organizados, nascidos nas cidades-satélites, e como resposta ao processo de exclusão social.

Já naquele primeiro ano, a participação da população foi significativa, envolvendo cerca de cinco mil pessoas na primeira etapa do processo (plenárias explicativas), elevando-se para 15 mil pessoas, na segunda etapa (plenárias de apresentação das prioridades e eleição dos delegados). De acordo com a metodologia proposta, foram eleitos 1 463 delegados e 57 conselheiros.

Com relação às prioridades da população,

1 Até então existia um governo, cujo governador era indicado pela Presidência da República, e cujo orçamento era aprovado pela Comissão do Distrito Federal no Senado Federal.

2 A população ocupada do DF é essencialmente composta por assalariados (73%). Como ocupação principal dos membros das famílias, 18,8% encontram-se empregados no Governo do DF, 17,9%, no comércio, e 15,5%, na administração federal. O setor primário responde por 0,52% da população ocupada e o setor secundário, por 7,13%.(Fonte: Codeplan)

foram homologados 340 projetos, no valor de R$ 125 milhões, representando 5% do orçamento fiscal e da seguridade social.

No segundo ano, o processo passou por alguns ajustes, propostos pelos participantes da comunidade e pelos técnicos do Governo envolvidos. O poder decisório, que no primeiro ano estava concentrado no conselho do orçamento participativo, foi descentralizado no sentido dos fóruns de delegados de cada região administrativa.

O processo também saiu enriquecido com a descentralização, tendo em vista que as discussões temáticas, anteriormente realizadas entre o conselho do orçamento participativo e órgãos do Governo, no Plano Piloto, passaram a ser realizadas com os delegados do orçamento participativo, em suas respectivas cidades.

Conforme pode ser verificado na Tabela 1, o processo contou com a participação de 27700 cidadãos, maiores de 16 anos, na segunda rodada de plenárias. Foram eleitos 2776 delegados e 86 conselheiros.

A metodologia para a definição dos investimentos também sofreu alterações. No primeiro ano, os fóruns de delegados apresentavam ao Poder Público uma relação hierarquizada das 20 prioridades de suas cidades, que eram pontuadas de acordo com a ordem da importância, a carência do equipamento público e a carência do item de infra-estrutura. A partir da pontuação, o órgão responsável pelo tema fazia as considerações que julgasse pertinentes e verificava a existência de recursos financeiros para inserir o projeto na Lei Orçamentária. Os resultados eram, então, apresentados nas reuniões do conselho, para discussão e homologação.

Região Administrativa	Número de Participantes			
	1995	1996	1997	1998*
I - Brasília	724	1.202	1.196	704
II- Gama	1.098	2.220	3.103	2.413
III- Taguatinga	397	606	683	1.027
IV- Brazlândia	1.157	2.255	1.542	1.786
V- Sobradinho	484	1.912	1.802	2.747
VI- Planaltina	2.347	1.077	1.199	1.324
VII- Paranoá	244	1.057	613	883
VIII- N. Bandeirante	986	4.093	4.130	2.965
IX- Ceilândia	765	1.164	1.046	934
X- Guará	386	694	587	718
XI- Cruzeiro	2.153	3.224	8.426	5.316
XII- Samambaia	686	1.328	1.536	4.884
XIII- Santa Maria	453	739	547	1.172
XIV-S. Sebastião	458	1.653	2.030	1.879
XV-R. Emas	111	169	446	186
XVII- R. Fundo	386	834	760	692

XVIII- Lago Norte	750	1.298	1.253	857
XIX- Candangolândia	480	642	473	249
XVI- Lago Sul	582	1.554	1.554	2.594
Total	14.6472	7.721	32.916	33.330

*O total da participação de 1998 é parcial, considerando que 13 plenárias ainda estão por realizar.

No segundo ano, com a descentralização do poder decisório para os fóruns, acordou-se, também a respeito da descentralização dos recursos financeiros, que passou a ser calculada com base nos indicadores e critérios apresentados a seguir:

1. População Total da Região - peso 5
até 19.999 habitantes nota1
de 20.000 a 39.999 habitantes/ nota 2
de 40.000 a 59.999 habitantes/ nota 3
de 60.000 a 109.999 habitantes/ nota 4
de 110.000 a 169.999 habitantes/ nota 5
de 170.000 a 249.999 habitantes/ nota 6
de 250.000 a 329.999 habitantes/ nota 7
acima de 330.00 habitantes/ nota 8

2. Coeficiente de Mortalidade Infantil - peso 2
de 0 a 5/ nota 0
de 5,1 a 10/ nota1
de 10,1 a 15/ nota 2
de 15,1 a 20/ nota 3
de 20,1 a 25/ nota4
acima de 25/ nota 5

3. Rendo Máximo Mensal de 50% da PEA Ocupada - peso 2
até R$ 300,00/ nota 5
até R$ 500,00/ nota 4
até R$ 700,00/ nota 3
até R$ 900,00/ nota 2
acima de R$ 900,00/ nota 1

4.e 5. Carência de Pavimentação e Drenagem - peso 1
até 15/ nota 1
de 16% a 30%/ nota 2
de 31% a 45%/ nota 3
de 46% a 60%/ nota 4
de 61% a 75%/ nota 5
acima de 75%/ nota 6

Os fóruns de delegados discutiram e estabeleceram um conjunto de prioridades, no valor de R$ 125 milhões, para 1997, e de R$ 100 milhões, para 1998.

A segunda rodada de plenárias, em 1997, contou com a participação de 32916 pessoas, 18,7% superior à participação de 1996 e 125% à de 1995.

Os Resultados Obtidos

A consolidação do processo do orçamento participativo e o amadurecimento da população começaram a ser sentidos a partir do seu terceiro ano de implantação.

Basicamente, os avanços encontram-se na qualidade e no envolvimento da comunidade na vida das cidades.

A população envolvida adota como seu cada investimento realizado na cidade. Acompanha todas as etapas de execução e denuncia cada irregularidade observada, em regime de co-responsabilidade. Questiona os altos preços praticados nas licitações e propõe parcerias para que a execução fique mais barata.

Diferentemente das prioridades apresentadas no primeiro ano, quando predominavam demandas pontuais, a partir do terceiro ano segmentos populacionais inteiros passaram a apresentar três prioridades coletivas, previamente discutidas, o que comprova o aumento dos níveis de organização da população.

A articulação da população na promoção das discussões da vida comunitária foi facilitada com a realização das plenárias, principalmente nos novos

bairros e cidades, onde as carências são maiores.

O processo do orçamento participativo é iniciado, a cada ano, com um convite à população para o comparecimento e engajamento na discussão do orçamento do Distrito Federal. Sendo assim, diferencia-se de alguns métodos adotados em outros municípios, por relacionar-se diretamente com a população e não apenas com as lideranças estabelecidas.

Como resultado, o orçamento participativo auxiliou, também, na catálise e oxigenação do movimento popular, reforçando os dirigentes atuantes e criando oportunidades para o surgimento de novas lideranças. Possibilitou, ainda, oportunidades para o surgimento de novos movimentos e para a articulação e troca de experiências entre os movimentos preexistentes.

Todo o processo baseia-se na troca de experiências e de informações entre a administração pública e a comunidade.

Ao invés de gastos com a elaboração de diagnósticos e prognósticos visando engordar e empoeirar documentos de planejamento, a análise das demandas apresentadas no decorrer do processo permite o conhecimento da realidade local, com custos mínimos para o erário e com a geração de propostas de ações efetivas, a partir das críticas com relação à eficácia e eficiência das atitudes apresentadas pelos técnicos do Governo.

Assim, sob a ótica da administração pública, o processo tem possibilitado o aumento da qualificação dos técnicos do Governo, que se deslocam para as cidades onde ocorrem as discussões temáticas e têm a oportunidade de conhecer a realidade local.

Gradativamente, a conquista do respeito de ambas as partes e o desenvolvimento da capacidade de ouvir e acatar propostas simples e viáveis, apresentadas pela comunidade para a solução dos problemas, vão substituindo o mito de que a população não sabe o que é melhor para si.

Da mesma forma, movimentos criados para defesa ou melhoria de determinados setores, como os conselhos da saúde, os comitês de transporte e os conselhos de direitos das crianças, quando inseridos no processo, além de contribuírem com

conhecimentos específicos, passam a ter uma visão do todo, e, em algumas situações, concluem que nem sempre a solução dos problemas encontra-se na realização de ações circunscritas a um determinado setor, mas sim naquelas cujos efeitos espraiam-se para outros setores.

Para ilustrar o aumento dos níveis de qualidade da participação, citamos as alterações de perfil das demandas apresentadas pela população: a educação continua sendo prioritária, seguida do saneamento (água, esgoto e drenagem), antes da saúde, o que demonstra a sapiência da população participante, no tocante à origem das doenças endêmicas e epidêmicas.

Propostas de nível macro, para a geração de empregos, assistência social, habitação, renda, melhoria da qualidade de vida e segurança pública também exemplificam a evolução qualitativa promovida pelo processo do orçamento participativo.

A preocupação da população com a ampliação do acesso às atividades culturais e desportivas é flagrante, neste quarto ano do orçamento participativo.

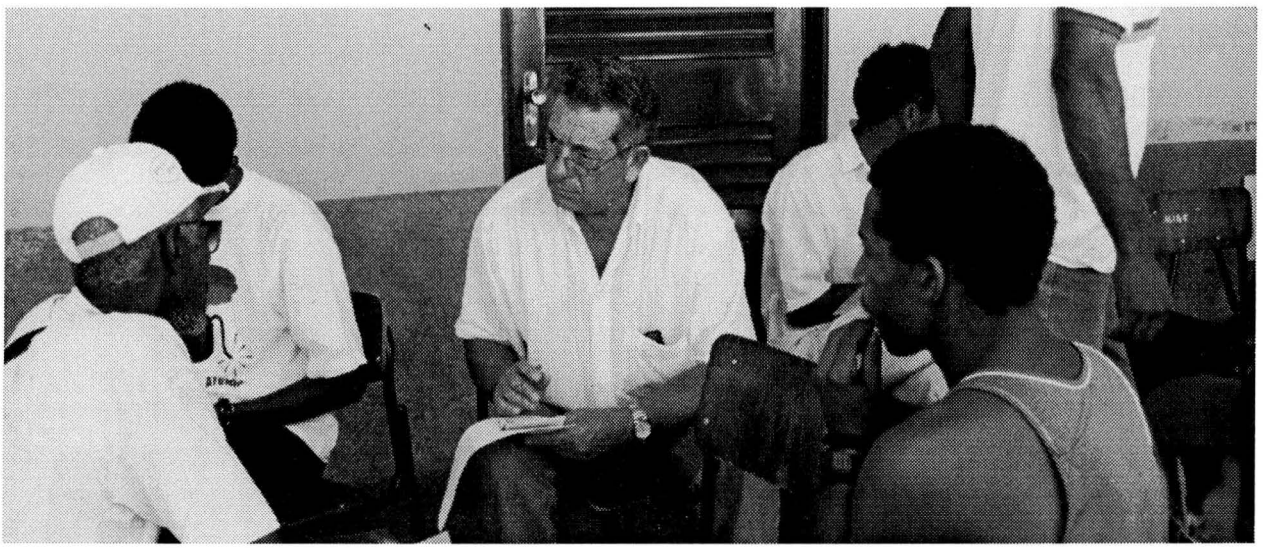
Por outro lado, a mudança da forma tradicional de distribuição dos recursos públicos entre as cidades, que passou a ser realizada com base em indicadores de qualidade de vida e critérios transparentes, decididos coletivamente entre Governo e comunidade, resultou em mudanças de comportamento de grande parcela da população.

Constituindo-se em um processo educativo, por excelência, a população desperta para o futuro do Distrito Federal. Passa a se solidarizar com as populações mais carentes; passa a ter consciência da necessidade de sua participação no processo de planejamento e de arrecadação tributária, exigindo a emissão de notas fiscais e propondo soluções e parcerias para a geração do emprego e para a defesa do ambiente; e preocupa-se com a fiscalização das despesas da máquina administrativa e com a correta utilização dos equipamentos públicos.

Com relação à execução dos investimentos, 83% de todas as prioridades do orçamento participativo dos exercícios de 1996 e 1997 encontram-se concluídas ou em andamento, estimando-se o início da execução de pelo menos 50% das prioridades de 1998 ainda no primeiro semestre deste exercício.

Contudo, os dados estatísticos são apenas o menor dos efeitos reais do processo. A maior referência positiva está no fato de que é visível o crescimento da conscientização para a cidadania.

O povo, mais do que participar, exige o atendimento de suas prioridades e cobra a efetiva transparência das ações dos governantes. O crescente nível de participação representa o sucesso do esforço conjunto da população e do Governo na construção de uma gestão pública verdadeiramente democrática.



Gestão Pública e Cidadania: experiências recentes de governos subnacionais*

*Marta Ferreira Santos Farah***

* O artigo tem por base o Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela seguinte equipe: Peter Spink, diretor do programa; Marta Ferreira Santos Farah, vice-diretora; Nelson Luís Nouvel Alessio e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, monitores-acadêmicos e alunos de pós-graduação, Vivianne Nouvel Alessio, coordenadora executiva; Fabiana Paschoal Sanches, assistente administrativa, Marlei de Oliveira, secretária e Roberta Clemente Fernandes, Luis Mario Fujiwara e Luis Marcelo V. Santos, alunos de pós-graduação. A análise foi desenvolvida no âmbito do subprojeto *Novas formas de provisão e gestão de serviços públicos*, coordenado pela autora, parte do projeto integrado de pesquisa *Gestão do Setor Público no Brasil em Contexto de Reforma do Estado,* financiado pelo CNPq, sob coordenação de Maria Rita Loureiro Durand. Participaram também do subprojeto Maria do Carmo Themístocles Esperança e Carolina Moretti (assistentes de pesquisa), Francisco Rogério Lima da Silva e Augusto Silberstein (bolsistas de iniciação científica). Colaboraram Neusa Cavalcante Lima, Emília Accioli Nobre Bretan e Marlei de Oliveira.

** Doutora em Sociologia pela USP, coordenadora do curso de mestrado em administração pública e governo da EAESP-FGV e vice-diretora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Em 1996, teve início o Programa Gestão Pública e Cidadania[1], uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford, que tem por objetivo a premiação e divulgação de experiências inovadoras de governos subnacionais, que contribuam para a melhoria da condição de vida e para a ampliação da cidadania no país, introduzindo ao mesmo tempo mudanças nas formas de gestão governamental.

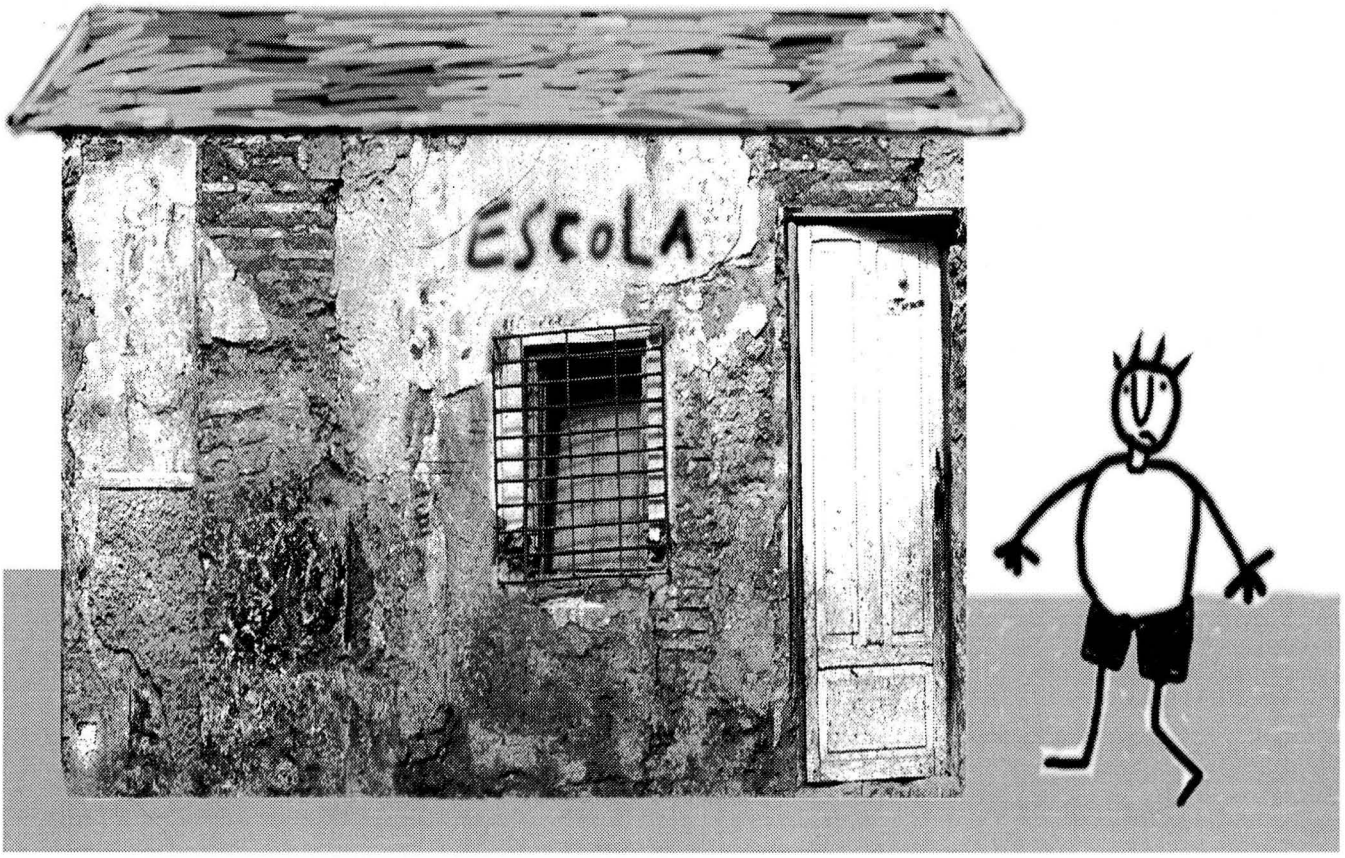
O programa tem como foco atividades, projetos ou programas de gestão pública nas esferas estadual, municipal e indígena, incluindo as implementadas em parceria com organizações da sociedade civil, que tenham pelo menos um ano de operação efetiva e que envolvam alguma inovação em estratégias organizacionais ou técnicas para o atendimento de necessidades sociais, contribuindo para o avanço da cidadania. Os projetos focalizados pelo programa são selecionados com base nos seguintes critérios:

- introdução de mudança, qualitativa ou quantitativa, em relação a práticas ou estratégias anteriores, predominantes num campo temático ou numa área geográfica, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por meio do aprimoramento de atividades ou programas existentes;
- possibilidade de reprodução ou de transferência para outras regiões ou administrações;
- ampliação e consolidação do acesso da sociedade às agências públicas, elevando a qualidade das práticas político-institucionais;
- utilização de recursos locais e de oportunidades nacionais ou internacionais, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, incluindo o estímulo a práticas autônomas e autóctones.

Nos três primeiros anos do programa – 1996, 1997 e 1998 –, foram recebidas cerca de 1500 inscrições, vindas de diversos pontos do território nacional, sinalizando a existência efetiva de um movimento de busca de soluções para os graves problemas que atingem os cidadãos em seu cotidiano. A participação das diversas regiões tem sido expressiva, com a exceção apenas da Região Norte (cerca de 3% das inscrições nos dois primeiros anos do Programa). Em 1996, destacou-se a Região Sudeste, com 60,7% das inscrições, seguida pela Região Sul, com 21,3% dos programas inscritos, sendo inferior a 10% a participação das demais regiões. Em 1997, enquanto a participação do Sudeste passava a 40,4%, e a da Região Sul mantinha-se em 21,3%, crescia a presença de programas do Nordeste (19,9%) e da Região Centro-oeste (15,5%). Há iniciativas nas mais diversas áreas de ação governamental, destacando-se as áreas de educação (15,6% e 20,2% das inscrições em 96 e 97, respectivamente); saúde (12,9% e 15,2%,); criança e adolescente (7,9% e 9,1%); cultura e patrimônio histórico e artístico (6,0 e 5,7%); desenvolvimento regional e local (6,2% e 4%), formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda (6,0% e 4,0%) e formas de gestão e planejamento (6,0% e 3,7%).

Os programas inscritos passaram a compor um banco de dados sobre a administração pública subnacional no país, aberto à consulta por parte de políticos, profissionais e técnicos ligados ao setor público, pesquisadores e estudantes. Com base neste banco de dados, diversas análises vêm sendo desenvolvidas, algumas das quais já publicadas, seja pelo próprio programa – em seu Cadernos Gestão Pública (1996 e 1997) -, seja em revistas especializadas (Tenório e Rozemberg, 1997), abordando temas específicos como políticas para crianças e adolescentes, cidadania e participação, gênero e políticas públicas e continuidade e descontinuidade dos programas de governo, assim como fazendo análises sobre o conjunto de programas inscritos (Farah, 1997) e sobre os premiados (Spink e Clemente, 1997). Como desdobramento do programa, dois novos projetos estão atualmente sendo desenvolvidos, com foco

1 Para maiores informações sobre o Programa Gestão Pública e Cidadania e seu funcionamento, ver Beltrão, 1996 e Farah, Spink e Alessio, 1997.



na temática da pobreza: o primeiro, com apoio da Fundação da Ford, volta-se à análise de iniciativas de combate à pobreza, promovidas pelos setores público e privado no Brasil, e o segundo, desenvolvido com apoio do Banco Mundial, enfatiza a disseminação de programas de combate à pobreza, prevendo-se a realização de seminários e de vídeos sobre projetos significativos nesta área.

Neste artigo, são analisadas as principais tendências de mudança na administração pública subnacional e nas políticas públicas de corte social, sugeridas pelos programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania, em seus dois primeiros ciclos de premiação, 1996 e 1997. Procura-se situar estas iniciativas de governo em relação ao processo mais geral de reforma do Estado e das políticas públicas no país, uma vez que os programas implementados por governos municipais e estaduais não constituem iniciativas isoladas, de caráter pontual, mas se inserem em um processo mais geral de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão, que teve início nos anos 80.

A Evolução da Agenda de Reforma das Políticas Sociais no Brasil

No Brasil, identificam-se dois momentos no debate sobre a reforma do Estado, nas áreas sociais. Um primeiro momento iniciou-se na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a eqüidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da eqüidade dos resultados.

Tratava-se, neste momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas do Estado,

em ação, procurando-se superar características críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social: a) centralização decisória e financeira na esfera federal; b) fragmentação institucional; c) gestão das políticas sociais, a partir de uma lógica financeira, levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; d) atuação setorial; e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; f) condução de políticas sociais segundo lógicas clientelistas; g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; j) ausência de controle social e de avaliação. As propostas enfatizadas, neste momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos.

Num segundo momento, já sob o impacto da crise do Estado, a escassez de recursos passa a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a eqüidade dos resultados, são introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

Desta forma, as propostas se redefinem, sendo enfatizadas - além da tese da descentralização - a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONGs da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos, e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência, e efetividade, superando a rigidez derivada da

burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios. É com tal agenda por referência que se podem analisar iniciativas governamentais - sobretudo de governos locais - surgidas dos anos 80 para cá, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública no país.

Novas Políticas Sociais na Esfera Subnacional de Governo

A democratização do país e a crise fiscal desencadearam um processo de redefinição da intervenção do Estado, na área social, no Brasil, acompanhado por uma intensificação das respostas das esferas subnacionais à problemática social. Seja como resultado de um esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos, a partir de Constituição de 1988, seja como fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais, e sobretudo os municipais, estão promovendo um processo de reforma da ação do Estado na área social, rompendo com algumas das características tradicionais da intervenção estatal no Brasil, nesta área.

O deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo também tem sido acompanhado pela reafirmação de algumas características do período anterior, como, por exemplo, a intensificação de práticas clientelísticas, em alguns municípios. Mas é importante registrar que, ao lado de ocorrências desse tipo, existe um outro processo em que novas práticas políticas e de administração pública são instituídas no país, orientadas a um só tempo para a eqüidade e para uma maior eficiência da ação estatal.

Nos programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania, identificam-se tendências de mudança que têm afinidades com a agenda de reforma do Estado, constituída a partir dos anos 80. Tais tendências articulam-se em torno de dois eixos principais. O primeiro diz respeito ao conteúdo das políticas, configurando novas políticas sociais. O segundo incide sobre o processo político e a gestão de políticas públicas, estabelecendo novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos.

Novas Políticas

Uma primeira tendência de inovação consiste em *mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados*, com repercussões sobre a própria política. Constituem exemplo deste tipo de inflexão ações na área da saúde, em que medidas de caráter preventivo substituem o padrão exclusivamente curativo que vinha prevalecendo neste setor. Tal é o caso de programas de saúde da família, em que se enfatiza a *formação* para a saúde, no próprio espaço familiar, em oposição aos programas tradicionais voltados apenas ao tratamento da doença. Podem ser citados, como exemplo desta perspectiva, o *Programa Saúde Global*, de Joaíma, em Minas Gerais, em que equipes multidisciplinares de saúde se deslocam para atender comunidades rurais, desenvolvendo ações de caráter preventivo e curativo, e o *Programa Médico da Família*, de Londrina, no Paraná, no qual a equipe de saúde, que inclui agentes comunitários, reside no distrito rural, atuando de forma a prestar atenção integral à saúde da comunidade.

A DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A CRISE FISCAL DESENCADEARAM UM PROCESSO DE REDEFINIÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO, NA ÁREA SOCIAL

A nova orientação das políticas e programas de saúde visa a um só tempo garantir uma maior democratização do *acesso à saúde* (e não apenas aos serviços curativos) e maior eficiência, eficácia e efetividade às políticas do setor. Estas novas políticas articulam-se a um processo de descentralização na área da saúde e fazem parte de um conjunto articulado de medidas que resulta de uma política nacional de reforma deste setor, cujas bases situam-se em movimentos liderados pelos profissionais da saúde, iniciados no final dos anos 70.

Uma segunda tendência de inovação pode ser identificada na área de educação. Ao lado de políticas, voltadas para a universalização da oferta, surgem políticas voltadas para o combate à evasão e à repetência e orientadas para a melhoria da qualidade de ensino. Com relação à universalização da oferta, esta constitui ainda uma meta importante em algumas regiões do país, uma vez que a ampliação do acesso, ocorrida nos anos 60 e 70, deu-se de forma desordenada. Sob influência de arranjos entre governo, empreiteiras de obras públicas e clientela política, esta resultou na subutilização de equipamentos em determinadas áreas, enquanto, em outras regiões, parte das crianças continuava fora da escola. Há programas municipais que se voltam, portanto, para a garantia da ampliação do acesso. Tal é o caso, por exemplo, do *Programa de Universalização de Ensino em Icapuí,* no Ceará.

Mas a perspectiva predominante nas iniciativas de reforma nesta área é a da qualidade do ensino e do combate à evasão e à repetência. Esta perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas, como sobre a gestão da política e dos programas educacionais. Diversos são os programas, cujo eixo corresponde a alterações nas características do ensino oferecido - conteúdo, avaliação, estratégia didática –, condição para o combate à evasão e à repetência escolar, como, por exemplo: o *Programa Zerando a Repetência*, de Itabuna, na Bahia, o qual busca combater o fracasso escolar no ciclo básico, através da reformulação de procedimentos didático-pedagógicos, e o *Projeto Desafio,* de Ipatinga, Minas Gerais, no qual oficinas interativas e pedagógicas foram implantadas como estratégia de redução da evasão e da repetência. Em outros programas, a ênfase recai sobre a gestão, procurando-se fazer chegar a democratização até a ponta do sistema - a própria escola -, como forma de garantir a adequação ao público-alvo, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência, como no programa *Centro de Educação Infantil Comunitário,* de Quixadá, no Ceará, em que as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro.

Um outro conjunto de programas procura articular o combate à evasão e à repetência à redução da situação de pobreza crônica das famílias, como no caso do programa *Bolsa-Escola*, do Distrito Federal, e do programa *Renda Mínima*, de Campinas, em São Paulo, em que a garantia de permanência na escola de crianças com idade entre 7 e 14 anos é acompanhada de complementação de renda para famílias de baixa renda.

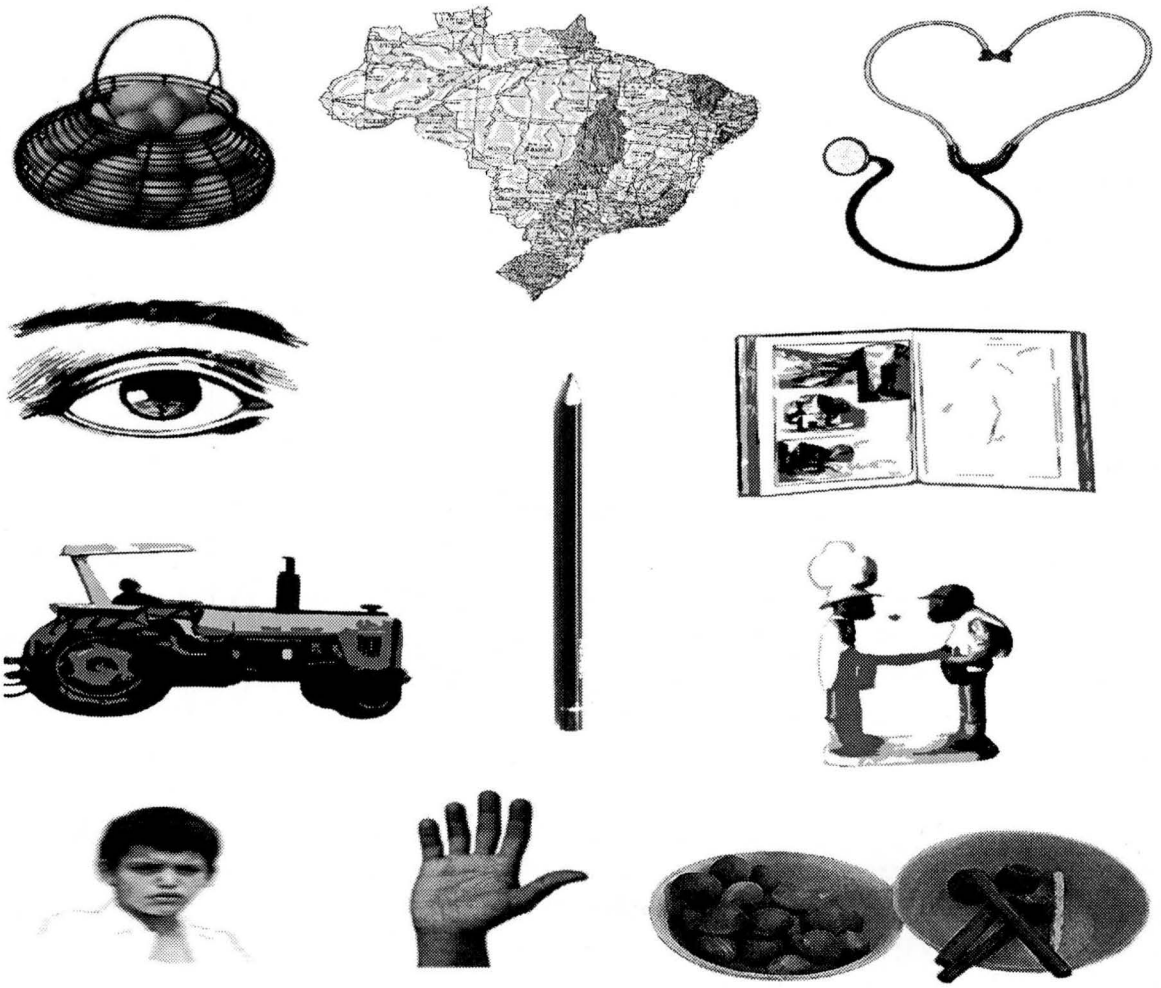
O FATO É QUE OS GOVERNOS ESTADUAIS, E SOBRETUDO OS MUNICIPAIS, ESTÃO PROMOVENDO UM PROCESSO DE REFORMA DA AÇÃO DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL, ROMPENDO COM ALGUMAS DAS CARACTERÍSTICAS TRADICIONAIS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL, NESTA ÁREA

Observa-se, na área de educação, que à meta da universalização do acesso e da democratização vem se agregar a preocupação com a eficácia e efetividade do sistema de provisão (orientação para a qualidade e para o combate à evasão e à repetência).

Um terceiro movimento de mudança consis-

te na implementação de programas governamentais voltados para segmentos da população tradicionalmente desatendidos pelo setor público, assinalando um movimento no sentido da *ampliação do espaço da cidadania.* Assim, há ações governamentais dirigidas aos idosos, aos deficientes, à mulher e à comunidade negra. Constituem exemplos destes programas: a) *Centro de Referência de Atendimento ao Idoso,* de Vitória, no Espírito Santo, em que o atendimento de saúde ao idoso, voltado à promoção do bem-estar de pessoas idosas, envolve uma série de ações complementares, voltadas à integração social desta população; b) *Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho,* programa desenvolvido pelo estado do Rio de Janeiro; c)*Projeto Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre, voltado ao atendimento integral de meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social – prostituição e violência doméstica –, visando à integração social das mulheres e ao resgate de sua auto-estima, e d)*Projeto Auto-Estima das Crianças Negras,* do estado do Maranhão, que procura resgatar as raízes culturais e étnicas de descendentes de moradores de quilombos, e, ao mesmo tempo, atender a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com ênfase no resgate de sua cidadania.

Também se voltam para a ampliação do espaço da cidadania diversos projetos e programas dirigidos a crianças e adolescentes. Trata-se de programas que buscam alternativas para a reinserção social de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, com base na noção de direitos, tendo como referência o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente -, de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com relação às



políticas tradicionais dirigidas ao menor, de caráter assistencialista-repressivo. Podem ser citados, a título de exemplo: a) *Programa Cidade Mãe*, de Salvador, Bahia, um sistema de ações visando à inserção social de crianças e adolescentes, em situação de risco, e o atendimento de crianças e adolescentes da comunidade de baixa renda, neste último caso, caracterizando ações de natureza preventiva e b) *Programa Miguilim,* de Belo Horizonte, Minas Gerais, que busca garantir à criança e ao adolescente com trajetória de vida na rua a efetivação de seus direitos, através de atendimento integral.

NOS PROGRAMAS INSCRITOS NO GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, IDENTIFICAM-SE TENDÊNCIAS DE MUDANÇA QUE TÊM AFINIDADES COM A AGENDA DE REFORMA DO ESTADO, CONSTITUÍDA A PARTIR DOS ANOS 80

Ainda no campo de novas políticas, merecem registro programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento local, que parecem assinalar uma ampliação da esfera de ação do governo local: da prestação de serviços urbanos clássicos ou de políticas sociais tradicionais, para a formulação e implementação de políticas geradoras de atividade econômica e de renda . Programas de geração de emprego e renda, isoladamente, não podem ser considerados inovadores, quando inseridos numa perspectiva de curto prazo, de caráter emergencial, e quando tendem a assumir uma feição paternalista, restringindo-se a atividades economicamente secundárias, com pouca possibilidade de resultar em auto-sustentatibilidade, uma vez retirado o apoio estatal. Algumas iniciativas recentes parecem apontar para uma perspectiva distinta, como nos seguintes projetos: *Programa de Geração de Emprego e Renda*, do município de Quixadá, no Ceará; *Portosol*, de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e *Fundo de Geração de Emprego e Renda - Funger*, de Teresina, no Piauí, programas que oferecem apoio financeiro e capacitação a pequenas empresas, a associações de produtores, a trabalhadores autônomos, do setor informal e a desempregados.

Novas Formas de Gestão (Novos Processos)

O segundo eixo de mudança na ação dos governos subnacionais, na área social, diz respeito à provisão e gestão de serviços públicos e aos processos de formulação e implementação das políticas.

Uma primeira tendência de inovação diz respeito a *mudanças na relação entre Estado e sociedade civil,* destacando-se, em primeiro lugar, a tendência de *inclusão de novos atores, na formulação e implementação das políticas públicas*. Parte significativa dos programas na área social incluem hoje a participação de entidades da sociedade civil. Muitos dos programas governamentais subnacionais têm como um de seus elementos constitutivos a *participação do cidadão* na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas.

Podem ser citados, como exemplo de programas com esta ênfase: a) *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte*, de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, fórum de debates permanente, através do qual se procura garantir o envolvimento de diversos segmentos sociais no processo de discussão dos problemas da cidade e na formulação de políticas públicas de âmbito municipal; b) *Orçamento Participativo*, programa desenvolvido atualmente por diversos municípios brasileiros, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, podendo ser citados os municípios de Soledade (RS), Campo Mourão (PR), Londrina (PR), Franca (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Ipatinga (MG); c) *Polícia Interativa,* programa desenvolvido pelo estado do

Espírito Santo, no município de Guaçuí, por iniciativa da Polícia Militar daquele estado, cujo objetivo consiste em melhorar os níveis de segurança da comunidade, através da interação entre órgãos de segurança pública e segmentos organizados da sociedade civil; d) *Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal*, programa do município de Vitória, no Espírito Santo, conjunto de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc., voltadas à melhoria das condições de vida de cerca de 15000 famílias e à preservação das áreas de Manguezal, ocupadas por esta população. O programa envolve, desde o início, a participação da população, através de associações de moradores e do Conselho Popular de Vitória.

Ainda no que se refere à inclusão de novos atores, nos processos de formulação e de implementação de políticas, observa-se que, embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos estruturam-se como *redes* de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado. Constitui exemplo deste tipo de programa a *Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul*, programa desenvolvido de forma conjunta não apenas por 19 entidades de governo, mas também por 19 entidades não-governamentais.

UM TERCEIRO MOVIMENTO DE MUDANÇA CONSISTE NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS VOLTADOS PARA SEGMENTOS DA POPULAÇÃO TRADICIONALMENTE DESATENDIDOS PELO SETOR PÚBLICO, ASSINALANDO UM MOVIMENTO NO SENTIDO DA AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADANIA

AINDA NO CAMPO DE NOVAS POLÍTICAS, MERECEM REGISTRO PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, QUE PARECEM ASSINALAR UMA AMPLIAÇÃO DA ESFERA DE AÇÃO DO GOVERNO LOCAL: DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS URBANOS CLÁSSICOS OU DE POLÍTICAS SOCIAIS TRADICIONAIS, PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS GERADORAS DE ATIVIDADE ECONÔMICA E DE RENDA

É importante destacar, dentre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. Dentre programas com esta característica, podem ser citados: a) *Gestão de Qualidade Ambiental do Município,* programa desenvolvido pela Prefeitura de Estância Velha, no Rio Grande do Sul, através de parceria com o setor privado, para redução da poluição no município, o que significou a melhoria da posição relativa do município em *ranking* de municípios poluidores naquele estado - do 3º maior poluidor, para a 42ª posição; b) *Intervenção Ética de Impacto e Controle Social nos Ambientes de Trabalho,* programa desenvolvido conjuntamente pela Prefeitura de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, e por sindicatos de trabalhadores, visando à eliminação de riscos e problemas de saúde do trabalhador; c) *Mutirão em Autogestão,* programa habitacional da Prefeitura de Ipatinga, Minas Gerais, desenvolvido em parceria com ONG, à qual cabe a gestão de recursos e do programa de construção de moradias; d) *Centro de Educação Infantil Comunitário,* do município de Quixadá, no Ceará, em que as unidades de educação infantil da Prefeitura são gerenciadas por associações de bairro, que deliberam sobre currículo, calendário etc.; e) *Democracia Caipira,* de Campina de Monte Alegre, município do estado de São Paulo, programa que consiste na implantação de um modelo de gestão pública, em que os recursos são geridos com a participação de conselhos populares e em que, ao mesmo tempo, 100% dos serviços da Prefeitura são terceirizados.

Os exemplos citados refletem a tendência de inclusão de novos atores na provisão e gestão dos serviços públicos, as políticas públicas na área social deixando de ser vistas como responsabilidade exclusiva do Estado.

Uma outra tendência de inovação relativa aos processos e à gestão das políticas públicas incide sobre a *gestão de programas e políticas estatais e da própria máquina pública*, sendo possível identificar, entre as iniciativas analisadas, os seguintes eixos de mudança: a) descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase na participação do servidor público nestes processos; b) descentralização das estruturas de decisão, em direção à unidade prestadora do serviço, buscando uma maior proximidade em relação ao cidadão-usuário; c) formação e qualificação de servidores; d) valorização do funcionalismo, através de melhoria de condições de trabalho e de melhoria salarial; e) reforço a sistemas de apoio a decisões - banco de dados, estatísticas gerenciais, etc.; f) introdução de sistemas de avaliação de desempenho; g) adoção de programas de qualidade e produtividade; h) redução de custos.

Alguns exemplos de programas com esta orientação são: a) *Autonomia e Fortalecimento da*

Direção da Escola, do estado de Minas Gerais, programa que confere maior autonomia às escolas na definição de metas, avaliação de desempenho e organização, incluindo processos internos de eleição de diretor e formação de colegiado; b) *Aumento da Satisfação de quem recorre ao Judiciário*, do estado do Rio Grande do Sul, programa de gestão de qualidade total, que reduziu o tempo para publicação de sentenças nos tribunais de pequenas causas, passando a atender quatro vezes mais processos, num mesmo período de tempo; c) *Capacitação do Funcionário Público*, de Santa Catarina, programa de capacitação do funcionalismo, envolvendo 28 instituições públicas.

É possível que parte dos programas de modernização da gestão não vá além da incorporação superficial de alguns *modismos*, sem implicar alterações substantivas na gestão da máquina púbica. No entanto, tais programas sugerem o início de um processo de mudança, diante do reconhecimento de que algumas características do padrão de gestão da máquina pública no Brasil precisam ser superadas.

Os programas de governo analisados, iniciativas de governos municipais e estaduais inscritos em programa de premiação e disseminação de práticas governamentais - Gestão Pública e Cidadania -, revelam estar em curso um processo de incremento de mudança e de reforma do Estado no país. Este processo reflete, na esfera subnacional de governo, a evolução da agenda de reforma da ação do Estado, na área social. A análise da emergência de novas políticas sociais no âmbito de governos subnacionais indica que as reformas orientam-se para a democratização do acesso a serviços públicos e para a ampliação da cidadania, sob inspiração das conquistas do estado do bem-estar, do tipo universalista. Mas, ao mesmo tempo, as iniciativas analisadas mostram que a esta orientação para a eqüidade soma-se a preocupação com a efetividade, a eficiência e a eficácia da ação estatal, o que se traduz em preocupação com a qualidade dos serviços, com a natureza dos serviços prestados e com a sustentabilidade dos programas.

A análise da constituição de novos processos decisórios e das novas formas de gestão, segundo eixo de inovação identificado pelo trabalho, revela, por sua vez, que a ênfase à participação e à descentralização decorre tanto da busca de mecanismos de democratização dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas, como da preocupação - diante da crise do modelo de provisão estatal - com a busca de novas formas de provisão de serviços públicos, em que a garantia de atendimento no plano social se articule à busca da eficiência e efetividade dos programas públicos.

Bibliografia

BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez (Org.). A administração pública brasileira inovando a forma de governar: Ciclo de premiação 1996. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.1, FGVSP,1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos, SPINK, Peter Kevin, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. *Initial experiences with the Brazilian program for the identification and dissemination of innovations in subnational governments (1995-1997).* Paper presented at the International Forum on Public Management Colombiam Association for the Modernization of the State, Santa Fe de Bogota, 14-16 August, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *RAP*, v.31, n.4, p.126-157, 1997.

SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta (Orgs.). *20 Experiências de gestão pública e cidadania.* Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme, ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 7, junho 1997.

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

FASE

FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

Associada à ABONG e à ALOP

ENGLISH VERSION

LEIA!!!

Novas Publicações:
Metodologias de Capacitação
Orçamento Participativo

CONHEÇA!!!

Síntese do Seminário Nacional Políticas de Saneamento Ambiental

Quem Somos?

FASE HOJE Boletim Informativo

Avaliação dos resultados e impactos da intervenção da FASE

Projetos e programas da FASE nas áreas de atuação:

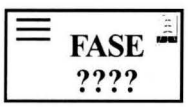
Meio Ambiente e Desenvolvimento

Trabalho e Renda

Cidadania
Politicas Públicas
Questão Urbana

Publicações da FASE

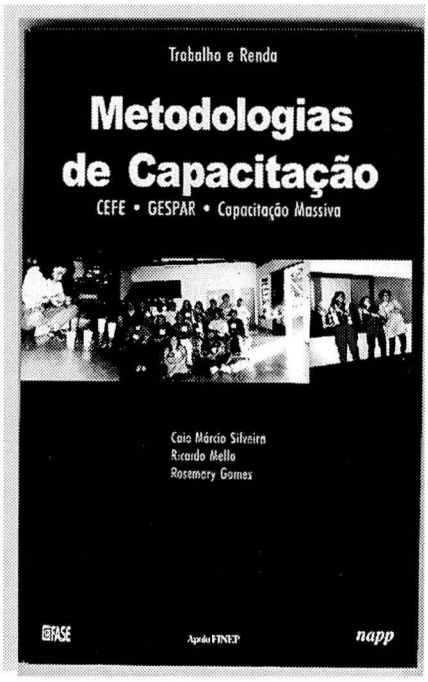
Participação em Fóruns, Redes e Parcerias



Endereços da FASE

email: fase@ax.apc.org

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 Nº 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

próximo número

Globalização: Cidadania e Governabilidade

A próxima edição da revista Proposta trará para os leitores o debate sobre os desafios e oportunidades colocados pelo fenômeno da globalização à ação cidadã e à governabilidade do sistema internacional.

A expansão do capitalismo em escala global tem produzido, paralelamente à crescente exclusão social e fragmentação, uma variedade de iniciativas cidadãs que buscam a construção de formas democráticas de regulação do sistema internacional com a focalização em questões de natureza global, como a sustentabilidade sócio-ambiental, os direitos humanos, a luta contra a exclusão social, alianças entre cidadãos do Norte e do Sul e a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões levadas a cabo nas negociações e nos organismos internacionais.

Se é verdade que as relações de poder e o capital financeiro são as principais forças que norteiam o processo de globalização em curso, também pode-se afirmar que a dinâmica das ações internacionais cidadãs têm contribuído para trazer ao debate a necessidade de construção de novas formas de governabilidade do sistema internacional pós-Guerra Fria.

Longe de ser uma aposta nas visões que advogam o fim do Estado-Nação, a criação de um governo mundial ou a primazia da chamada sociedade civil internacional como um dos pilares do novo ordenamento do sistema internacional, o conjunto de textos apresentará experiências e análises que revelam que os Estados nacionais e as relações de poder permanecem como elementos centrais desta ordem internacional em transição. No entanto, a emergência de questões e de atores globais apontam para a necessidade de construção de formas democráticas de regulação que, sem destruir a dimensão do poder, consigam criar uma comunidade internacional com regimes, normas e valores universais.

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

Em ***PROPOSTA***, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas e a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

"A Revista ***PROPOSTA*** é rica em informações e reflexões. Os temas tratados nos números que tive acesso, "Cenários do Século XXI" e "Raça e Cultura", tocam questões de fundamental importância para todos os que se preocupam com os destinos da sociedade brasileira. Parabéns"

Deputada Marta Suplicy

Articulista do número 70

"Felicito a direção da Revista pelo horizonte novo que abre em várias matérias colocadas em debates. A Revista traz de fato coisas novas, não-convencionais, é um esforço no sentido de levantar problemas brasileiros".

Professor Celso Furtado

Entrevistado do número 70

Valor da Assinatura Anual

• R$ 22,00 (vinte e dois reais).

Como Fazer sua Assinatura de ***PROPOSTA***

•Fazer um depósito nominal no valor acima à FASE na conta 31 947 – 3, agência Catete 3019 –8.

•Enviar o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 286—1209. Em breve você receberá a Revista em sua casa pelo correio.

Ou então,

• Enviar um cheque nominal à FASE no valor de R$ 22,00, juntamente com seus dados, para o endereço: R das Palmeiras, 90 Cep – 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ ou para a Rua Mayrink Veiga 32, sala 1002 Cep 20090-050, Centro, Rio de Janeiro, RJ

Para maiores informações: (021) 286-1441 ou sveiga@fase.org.br.